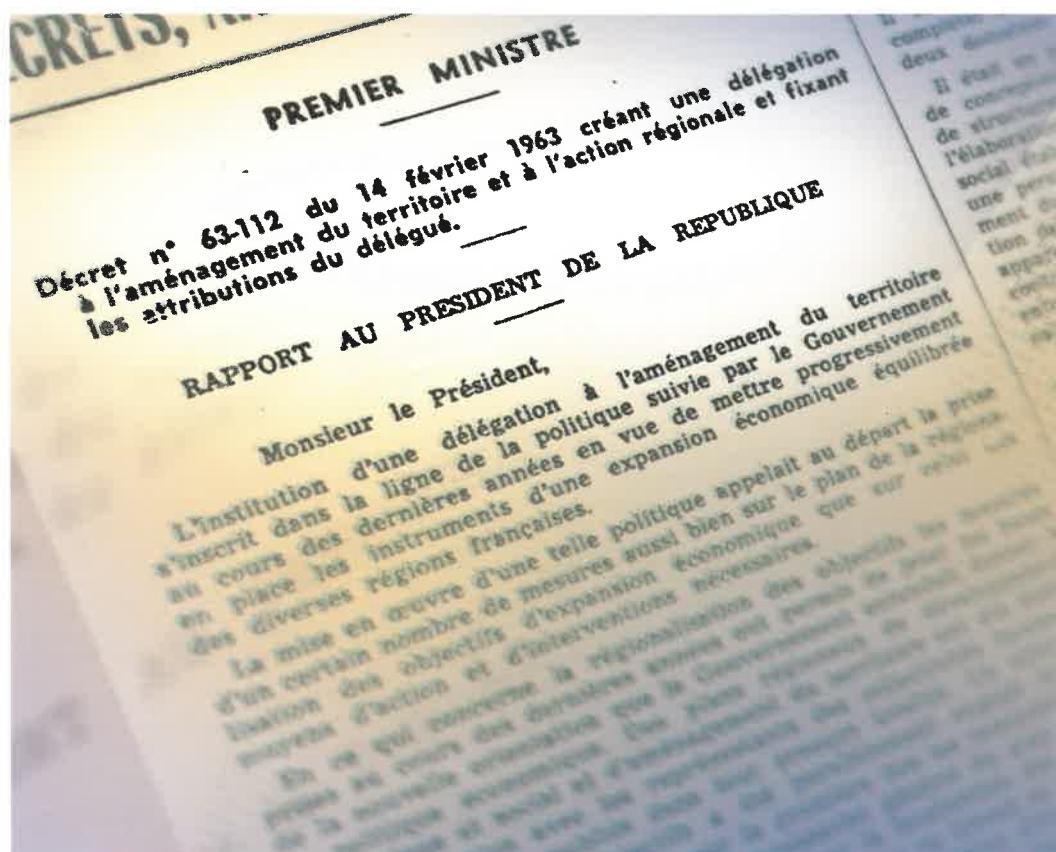


# LES GRANDS TEXTES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION

Christel Alvergne, Pierre Musso

Avant-propos de Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre



LES GRANDS TEXTES DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION



LES GRANDS TEXTES  
DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE  
ET DE LA DÉCENTRALISATION

Christel Alvergne  
Pierre Musso

Avant-propos de Jean-Pierre RAFFARIN,  
Premier ministre

En hommage à Pierre Deyon

Les auteurs remercient Nelly Bobtcheff, Véronique Huet, Isabelle Poirat  
et Muriel Thoin de la DATAR  
pour leur précieux concours lors de l'élaboration de cet ouvrage.

# SOMMAIRE

---

AVANT-PROPOS DE JEAN-PIERRE RAFFARIN .....	9
PRÉFACE DE NICOLAS JACQUET .....	11
INTRODUCTION .....	13
<b>I. LES TEXTES PRÉCURSEURS (du XVII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle) .....</b>	<b>23</b>
Jean-Baptiste Colbert « <b>Instruction pour les maîtres des requêtes, commissaires départis dans les provinces</b> » de septembre 1663 .....	25
Vauban <i>Mémoire sur la navigation des rivières</i> .....	43
Achille-Nicolas Isnard <i>Traité des Richesses</i> , 1781	
Pierre-Alexandre d'Allent <i>Essai de reconnaissance militaire</i> , 1802 .....	51
Claude-Henri de Saint-Simon <i>Le Système Industriel</i> , 1823 <i>Le Nouveau Christianisme</i> , 1825 .....	59
Michel Chevalier Article publié dans <i>Le Globe</i> du 12 février 1832 .....	59
<b>Loi municipale du 5 avril 1884</b> .....	<b>77</b>
Paul Vidal de la Blache <i>Tableau géographique de la France</i> , 1908 .....	87
Fernand Braudel <i>La France est diversité</i> .....	97
<b>II. LES TEXTES FONDATEURS (1945-1975) .....</b>	<b>101</b>
Général de Gaulle <b>Discours du 12 septembre 1944</b> .....	103
Jean-François Gravier <b>Paris et le désert français</b> , 1947 .....	109

Eugène Claudius-Petit  
« **Pour un plan national d'aménagement du territoire** », 1950 ..... 127

La création de la DATAR  
**Décret du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement  
du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué**  
**Déclaration du Gouvernement, Assemblée nationale, le 26 novembre 1963.** . 135

Général de Gaulle  
**Allocution prononcée à Quimper, 2 février 1969,  
concernant le référendum du 27 avril 1969 sur la création  
d'institutions régionales et la réforme du Sénat** ..... 151

Jérôme Monod  
**Maîtriser l'avenir 30 ans à l'avance ? 1970** ..... 159

« Le scénario de l'inacceptable »  
**Une image de la France en l'an 2000,  
schéma général d'aménagement de la France, 1971** ..... 171

### **III. LES TEXTES DE LA CRISE ET DE LA DÉCENTRALISATION (1975-2003)** ..... 195

François Essig  
« **Une nouvelle dynamique de l'aménagement du territoire** »,  
**octobre 1975** ..... 197

Olivier Guichard  
**Vivre ensemble**, 1976 ..... 203

Fernand Icart  
**La politique de l'aménagement du territoire en 1977** ..... 219

Les réformes de décentralisation  
**Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements  
et des régions, exposé des motifs, 2 mars 1982**  
**Loi relative à la répartition de compétences entre les communes,  
les départements, les régions et l'État, exposé des motifs, 7 janvier 1983** .. 229

**Loi relative à la réforme de la planification,  
exposé des motifs, 29 juillet 1982** ..... 241

Olivier Guichard  
**Propositions pour l'aménagement du territoire, 1986** ..... 247

Jacques Chérèque <b>Discours d'ouverture au débat sur l'aménagement du territoire du 29 mai 1990 à l'Assemblée nationale</b> .....	259
Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, DATAR <b>Débat national pour l'aménagement du territoire, 1993</b> .....	273
<b>Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire</b> .....	281
Jean Auroux <b>Réforme des zonages et aménagement du territoire, 1998</b> .....	289
Jacques Chirac <b>Discours au conseil régional de Bretagne, 4 décembre 1998, Rennes</b> .....	295
<b>Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, du 25 juin 1999</b> <b>Loi relative au renforcement et à la simplification intercommunale, du 12 juillet 1999</b> .....	305
Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) « <b>Vers un développement spatial équilibré et durable de l'Union européenne</b> », Postdam, mai 1999 .....	325
Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy <b>Refonder l'action publique locale, 2000</b> .....	335
DATAR <b>Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement (2000 et 2002)</b> .....	345
William Gibson <b>Neuromancien</b> <b>Le déménagement du territoire dans le cyberspace ? 1983</b> .....	369
Jean-Pierre Raffarin <b>Discours de politique générale prononcé devant l'Assemblée nationale, 3 juillet 2002</b> .....	375
Jacques Chirac <b>Discours de Rouen du 10 avril 2002</b> <b>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République</b> .....	381
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	399





# AVANT-PROPOS

---

## *U*ne République renouvelée

*Le 21 avril 2002, les Français nous ont adressé un message de détresse. La République ne tenait plus ses promesses. Les 1<sup>er</sup> et 5 mai, ils nous ont envoyé un message d'espoir et d'attachement aux valeurs de notre pays. Ces événements donnent à mon gouvernement une responsabilité particulière et la conscience précise que notre République ne peut se satisfaire de l'immobilisme : il serait mortel.*

*Pour faire vivre l'espoir républicain, nous devons rénover l'organisation de notre démocratie. C'est la volonté exprimée par le Président de la République au printemps 2002 à Rouen. Ailleurs en Europe, en Italie, en Grande-Bretagne, un vaste mouvement de promotion des libertés locales a aussi été entrepris. La France prend toute sa part à cette réflexion au niveau européen.*

*Ainsi que le montrent les textes rassemblés dans cet ouvrage, la France qui s'est d'abord construite sur un État centralisé, s'est peu à peu ouverte à la décentralisation. Mais aujourd'hui, il s'agit plus que d'une simple réorganisation administrative : c'est l'évolution de notre pacte républicain qui est en jeu, dans l'exercice des responsabilités, dans la définition des missions de l'État, dans l'efficacité de nos institutions.*

*Pour remplir ses promesses, la République doit reposer sur un État aux missions clarifiées et laisser aux collectivités locales ce qui n'est pas de son ressort. La précision des missions est la clé de l'efficacité.*

*L'État est régalien quand il fait respecter l'état de droit, fixe la norme et assure la sécurité intérieure et extérieure de la France. L'État doit également être l'instrument de notre idéal de solidarité, en charge des droits réels tels que la santé, l'éducation ou l'assurance collective contre les risques de la vie. Comptable de nos engagements internationaux et en charge de l'avenir, il se doit enfin d'être stratège et de veiller à la préservation de notre environnement, ainsi qu'à la position de notre pays par rapport aux autres.*

*Avec la promotion des libertés locales, nous pourrions simplifier les procédures et la vie des Français. La Constitution précise que « les collectivités locales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort ». Proches des gens, plus souples à gérer, les communes, les conseils généraux, les conseils régionaux évitent le tête-à-tête entre l'État abstrait et l'individu isolé. Ces pouvoirs secondaires sont une garantie démocratique : parce qu'ils sont plus proches, leurs responsables sont faciles à identifier, parce qu'ils sont mieux adaptés, ils peuvent réagir plus vite, parce qu'ils sont plus concrets, ils peuvent constituer une part importante de ce lien social qui nous manque tant aujourd'hui.*

*Ce grand mouvement de modernisation de la France est en marche. Grâce à la réforme constitutionnelle de 2002-2003, évoquée à la fin de cet ouvrage, l'article 1er de la Constitution stipule désormais que « l'organisation de la République est décentralisée ».*

*Les pouvoirs nouveaux des collectivités locales seront une incitation à l'implication nouvelle des citoyens dans l'action publique. Prendre des responsabilités politiques, c'est travailler pour l'intérêt général. C'est aussi une formation à l'école des initiatives et des responsabilités.*

*Tocqueville remarquait justement que la décentralisation « a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ».*

*Cette réforme nous donne également la possibilité de refondre l'architecture des pouvoirs, en métropole et outre-mer. Le droit à l'expérimentation est ouvert pour les collectivités locales et renforcé pour l'État. Enfin, des collectivités à statut particulier pourront être créées, en lieu et place des collectivités existantes.*

*Mais il ne s'agit là que d'une première étape. La seconde se profile. Après avoir tiré les enseignements de ce large débat qu'ont été ces derniers mois les Assises des libertés locales, le gouvernement va déposer au Parlement un projet de loi qui modernisera la République. Il comportera un volet de transferts de compétences et un volet d'expérimentations.*

*Les transferts concerneront les propositions les plus consensuelles, susceptibles d'aboutir rapidement. Les expérimentations nous permettront, dans le pragmatisme, et pour les cas les plus difficiles, de définir l'échelon le plus pertinent d'exercice des compétences. C'est une innovation majeure.*

*Les transferts de compétences donneront lieu aux transferts de ressources et de moyens correspondants. Ce principe est désormais inscrit dans la Constitution pour rétablir la confiance entre l'État et les collectivités.*

*Le Parlement mettra en œuvre le droit à l'expérimentation : une loi sera nécessaire pour ouvrir les expérimentations et une autre pour les généraliser, les modifier ou les arrêter. L'État restera ainsi en charge de la norme, en amont et en aval. C'est son rôle. L'organisation de la République sera décentralisée, elle ne sera pas fédérale. Cette réforme sera conforme au génie de nos institutions, elle sera celle de tous les Français.*

*Les effets de cette réforme bouleverseront l'ensemble des politiques publiques, au premier chef desquelles l'aménagement du territoire. Ces effets se feront sentir dans trois ans, dans cinq mais aussi dans vingt ans. La voie est ouverte pour une République renouvelée.*

**Jean-Pierre Raffarin,**  
Premier ministre

# PRÉFACE

---

*Cet ouvrage réalisé par Christel Alvergne et Pierre Musso, deux anciens « datariens », à l’occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de la DATAR, rassemble les grands textes ayant défini et accompagné les politiques de l’aménagement du territoire et de la décentralisation :*

- textes précurseurs du XVII<sup>e</sup>, XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, tels que les mémoires de Vauban ou la loi municipale de 1884 ;*
- textes fondateurs, sur la période 1945-1975, dont l’ouvrage clé de Jean-François Gravier Paris et le désert français, ou le discours de Quimper du général de Gaulle ;*
- enfin, texte de la crise et de la décentralisation de 1975 à nos jours.*

*À leur lecture, les auteurs mettent en évidence une mémoire et un socle de « croyances collectives » qui ont, au fil des ans, accompagnés les politiques d’aménagement du territoire. De même font-ils ressortir au sein de ces politiques le mouvement de balancier entre la formation d’un État par la centralisation, puis la libération des énergies locales grâce à la décentralisation.*

*Ils éclairent ainsi la portée de la réforme majeure entreprise par le Premier ministre avec la loi constitutionnelle sur l’organisation décentralisée de la République. Cette réforme doit être l’occasion, à travers cette nouvelle étape de la décentralisation, d’aboutir à une plus grande cohérence dans l’aménagement du territoire.*

*Le Gouvernement souhaite en effet, promouvoir un meilleur partage des rôles entre les collectivités locales et l’État, ainsi que l’a acté le Comité interministériel d’aménagement et de développement du territoire du 13 décembre 2002. La nouvelle politique d’aménagement du territoire sera aussi axée sur la définition d’une nouvelle politique de cohésion dans une Europe élargie et sur la réduction des inégalités territoriales.*

*Ces trois principaux objectifs visent à une plus grande attractivité du “ site France ”, à une véritable anticipation des mutations à venir et à la mise en œuvre d’une réelle solidarité entre territoires.*

*Sur la base de ces orientations, la DATAR contribue à la réflexion du Gouvernement sur plusieurs thèmes prioritaires : la répartition des rôles entre l’État et les collectivités locales en matière d’aménagement du territoire, l’avenir des politiques contractuelles, la simplification des politiques territoriales, l’avenir de la politique régionale européenne après 2006, la prospective en matière*

*d'infrastructures de transports et la définition d'une nouvelle politique de développement rural.*

*Elle est également amenée à préparer, sous l'autorité du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, les programmes opérationnels et les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle politique d'aménagement du territoire.*

*Celle-ci s'inscrit dans la continuité des politiques publiques marquées depuis plusieurs décennies, par un double mouvement de décentralisation et de renforcement de l'Union européenne.*

*Par la mise en perspective historique, cet ouvrage souligne bien l'importance d'une décentralisation approfondie pour la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, pour débattre et décider au plus près du terrain, du vécu, des bassins de vie et d'emploi. Recherchée depuis la Révolution, souvent contrariée, relancée par la République, la décentralisation marque une étape importante avec son inscription dans la Constitution. L'histoire de l'aménagement du territoire depuis les années 50 et la démarche de la DATAR depuis sa création, sont imprégnées du rejet du centralisme et de la concentration excessive. L'Instruction de Colbert de 1663 qui ouvre ce recueil de « grands textes », a été heureusement sélectionnée, car elle montre bien d'où l'on vient, et indique en creux, vers où il faut aller.*

**1663-1963**, trois siècles pour passer de la vision colbertiste et centralisée du territoire à la création d'une administration chargée de l'aménagement du territoire et de l'action régionale.

**1963-2003**, quarante ans (seulement) pour concevoir et mettre en œuvre cette politique d'aménagement du territoire et inscrire dans les faits et dans le droit, l'action régionale et la décentralisation. Que de volontarisme, de débats et de « grands textes » ont été mobilisés en un si court laps de temps !

**Nicolas Jacquet**  
Délégué à l'aménagement du territoire  
et à l'action régionale

# INTRODUCTION

---

Les textes qui jalonnent l'histoire des politiques de l'aménagement du territoire de la centralisation puis de la décentralisation, sont des « marqueurs » des évolutions de cette forme d'action publique. Cet ouvrage sélectionne et met en perspective les discours les plus significatifs, dans leur contexte historique et institutionnel et propose de les relire, à la lumière de quelques grilles d'analyse.

Il ne s'agit pas de s'intéresser aux rouages de l'aménagement et de la décentralisation, mais plutôt de s'interroger sur les formes de présentation et d'accompagnement de ces politiques. Nous placerons donc le projecteur sur ce qui est dit et écrit, et non sur ce qui est fait, même si cet aspect ne peut être évidemment ignoré. Ce choix s'appuie sur l'hypothèse que le territoire est une construction collective imaginaire, sans laquelle son aménagement ne peut exister. Le territoire est un espace interprété, magnifié ou au contraire décrié, par des mots, des signes et des symboles. D'où l'importance des supports qui le décrivent, et en particulier des cartes. De « l'étoile de Légrand » à la carte des « territoires vécus », de la concentration des densités européennes sur une « banane bleue » à la « pieuvre rouge » des corridors formés entre les cinq villes européennes les plus dynamiques <sup>1</sup>, ces cartes et ces schémas témoignent de l'impor-

tance des images, et de leur fonction médiatrice et vulgarisatrice entre des cercles politiques ou d'experts, et l'opinion.

Tout autant que les interprétations visuelles, les discours contribuent à construire l'aménagement du territoire ; c'est à eux que cet ouvrage est consacré. L'aménagement du territoire n'est-ce pas d'abord l'affichage d'un discours et l'affirmation d'une volonté ?

En relisant ces documents qui s'étendent sur plus de trois siècles, les transformations de l'aménagement du territoire peuvent être interprétées de trois manières. Tout d'abord, l'histoire longue de ce domaine de l'action publique fait apparaître un mouvement de balancier entre la formation d'un État par la centralisation, puis la libération des énergies locales grâce à la décentralisation. Ensuite, la politique moderne d'aménagement du territoire est bâtie sur une mémoire et un socle de « croyances collectives » qui en constituent le fondement. Enfin, ce mouvement s'accompagne, dans les années 90, d'une transformation du statut de l'aménagement du territoire devenu objet législatif et de « débats » dans l'espace public. Tout se passe comme si d'une croyance collective originelle avait surgi la confrontation entre deux modèles récurrents (Jacobins/Girondins), avant leur mise en débat contemporaine.

1. Londres, Paris, Frankfurt, Hamburg, Milan.

## Le balancier des politiques d'aménagement du territoire du XVII<sup>e</sup> siècle à aujourd'hui

Pour traduire la spécificité et la force de sa volonté, la France a choisi une terminologie inédite : « *l'Aménagement du territoire* » qui fait ainsi référence aux politiques dont l'objectif affirmé est de produire une organisation de l'espace plus équilibrée. Dès l'origine, Olivier Guichard a insisté pour y associer systématiquement « *l'Action régionale* », notamment dans la dénomination et l'action de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). La décentralisation, quant à elle, renvoie à un autre domaine de l'action publique : elle fait référence à une organisation institutionnelle du territoire, au service de divers objectifs dont l'aménagement peut faire partie. Elle est aujourd'hui devenue un élément indissociable de l'aménagement qu'elle permet de mettre en œuvre. Cette situation est le résultat d'un profond mouvement de la société française et de ses institutions.

En effet, l'organisation de l'administration française depuis la fin du Moyen Âge a connu deux périodes de très longue durée : la première qui atteint son apogée avec le premier Empire, est celle de la construction d'un État centralisé, la seconde entamée par la Révolution, est celle de la décentralisation qui se poursuit encore. En effet, alors que du XI<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle, les libertés communales avaient été affirmées et développées, à partir du XV<sup>e</sup> siècle et jusqu'à la Révolution, ces libertés communales ont été réduites comme peau de chagrin. En même temps, à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, furent créés ou organisés les grands réseaux de communication comme les routes, les canaux puis le télégraphe et

surtout les chemins de fer, structurés en étoile depuis Paris. Cette centralisation administrative, culturelle, politique et technique fut la première politique d'aménagement du territoire national, même si elle n'était pas nommée comme telle. On pourrait dire de la centralisation qu'elle est, en quelque sorte, la politique d'aménagement « inconsciente » de la France. Les textes marquants de cette première période centralisatrice, sont ceux de ses grands architectes, Colbert dont *l'Instruction aux Intendants* de 1663 introduit cet ouvrage et Vauban, l'ingénieur militaire qui aménage le territoire. En opposition à l'organisation monarchique, la Révolution critique cette centralisation et inaugure un processus de décentralisation qui ne cesse de légitimer les politiques administratives depuis les débuts de la République et marque toujours les politiques d'aménagement du territoire depuis la Seconde Guerre mondiale. En effet, dès l'été 1789, la Révolution avait fixé deux principes pour affirmer les libertés communales : d'une part, l'uniformité de leur statut et d'autre part, la dualité de leurs fonctions, à la fois étatiques et communales. Mais sous l'Empire, l'autorité municipale redevient administrative, le principe électif fut abandonné, et tous les pouvoirs furent dévolus au préfet<sup>1</sup>. Il faudra attendre la Troisième République et notamment la loi du 5 avril 1884, pour commencer à se libérer de cette omnipotence du pouvoir central.

On peut donc dire qu'il y a eu dans l'histoire de la France, deux vagues de politiques d'aménagement du territoire : la première inconsciente, centralisatrice et

1. Le Consulat et l'Empire marquent le point le plus abouti de la centralisation des institutions : l'article 3 de la loi consulaire du 17 février 1800 déclare que « *le préfet est seul chargé de l'administration* ». Le préfet exerce notamment la tutelle de l'État sur les communes et le maire ne peut rien décider sans l'aval de la préfecture.

colbertiste, et la seconde explicite, décentralisatrice et anti-colbertiste qui débute réellement avec la Troisième République et se déploie à partir des années 50. D'une certaine façon, la Révolution Française traduit cette opposition entre deux logiques d'aménagement du territoire et d'organisation des pouvoirs publics, dans l'affrontement entre Girondins et Jacobins.

Depuis l'après-guerre, la politique d'aménagement du territoire est devenue « explicite » et l'action décentralisatrice s'accroît depuis, répondant toujours en creux, à la centralisation construite depuis Colbert. On peut dire que désormais toutes les politiques d'aménagement du territoire se déclarent anti-centralisatrices et anti-colbertistes. C'est même devenu l'antienne des discours de l'aménagement du territoire, comme le prouve en abondance, la lecture des textes et discours de l'aménagement depuis un demi-siècle.

Pour se faire, la France a eu besoin de centralisation contre les tendances centrifuges issues du Moyen Âge. Le général de Gaulle et François Mitterrand ont bien résumé ce mouvement caractéristique de l'histoire de la France, entre la marche centralisatrice pour former

l'État unitaire et la lente démarche décentralisatrice pour éviter son délitement, sous la pression combinée du local et du mondial. Dans un discours célèbre, prononcé à Lyon le 24 mars 1968, le général de Gaulle déclarait que « *L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain.* » Et François Mitterrand affirmera à son tour : « *La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a besoin, aujourd'hui, d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* ».

Trois dates symboliques permettent de baliser ce parcours historique : 1663, l'Instruction de Colbert aux intendants des provinces ; 1963, à trois siècles de distance, la création de la DATAR et 2003, pour le quarantième anniversaire de cette institution, la loi constitutionnelle sur la décentralisation.

## Les mythes modernes de l'aménagement du territoire revisités après la Seconde Guerre mondiale

Le corpus essentiel des discours sur l'aménagement du territoire se constitue et s'enrichit depuis la Seconde Guerre mondiale. Il fallait alors reconstruire et repenser les cadres de l'action publique. Tout l'édifice administratif était à refaire, en inventant un colbertisme rénové et décentralisé destiné à réindustrialiser la France. Dans ce contexte, l'ouvrage de Jean-François Gravier sur *Paris et le désert français* servit de « déclencheur » à

une prise de conscience et « d'em-brayeur » pour les politiques volontaristes d'aménagement et de planification. Le texte de Gravier va jouer durablement le rôle de référent symbolique pour les discours ultérieurs sur l'aménagement. Dès lors, l'importance croissante des discours sur l'aménagement du territoire traduit le poids des mythes sur lesquels l'action publique s'est construite. Si les mythes sont les « *cadres mentaux des prisons de longue*



*durée* »<sup>1</sup>, ils sont aussi les fondements des politiques de l'aménagement du territoire. La récurrence de ces mythes peut permettre d'expliquer que les débats sur l'aménagement du territoire transcendent les clivages politiques traditionnels et maintiennent quelques thématiques redondantes.

Parmi ces thématiques, celle de la « nostalgie rurale ». Le passé rural et agricole de la France pèse en permanence sur les formes et sur les objectifs de l'aménagement du territoire. Les « Trente Glorieuses », période au cours de laquelle se déploie explicitement une politique de l'aménagement du territoire, assurent le passage d'une France rurale et agricole à un pays urbain et industriel. Alors que l'action d'aménagement du territoire participe de cette mutation en accompagnant les changements, les discours de l'aménagement demeurent imprégnés de ce « passé paysan ». Alors que le territoire change, les schémas d'analyse demeurent stables. Le discours participe de ce mythe en l'entretenant dans l'imaginaire collectif<sup>2</sup>.

Si un des textes que nous présentons traduit cette peur de la ville, d'autres viendront lui succéder, et reprendre cette idée. Quant à la question urbaine, elle est essentiellement marquée par le problème parisien et se manifestera à plusieurs reprises dans l'histoire de France, en particulier au moment de la Commune, quand les luttes de la classe ouvrière parisienne seront considérées comme un risque pour le pouvoir. Elle se traduira par la mise en place d'institutions particulières pour la capitale, dont le pouvoir municipal demeure encore aujourd'hui limité.

Autre thématique récurrente, le fantasme de l'uniformité. Dès ses débuts, l'aménagement du territoire poursuit un objectif utopique, celui d'un territoire harmonieux, voire homogène. Clau-

dius-Petit poursuit « ce rêve républicain » de l'uniformité, correspondant à une vision rousseauiste de la société et du territoire : si l'homme s'est éloigné de l'état de nature, et a ainsi rompu avec l'équilibre et l'arrangement des origines, la politique d'aménagement du territoire doit permettre de rétablir cette harmonie naturelle. Cette conception explique également que les villes soient perçues de façon négative, comme des manifestations de nos écarts à l'état de nature. Cette utopie de l'homogénéité n'a pas été abandonnée, elle prend aujourd'hui d'autres formes : ainsi la notion de cohérence et de cohésion territoriale traduit cette volonté.

Autre thématique encore, celle du « clos » et de l'hexagone. On a souvent reproché aux politiques de l'aménagement, de défendre une vision « en vase clos » du territoire national. Les critiques portent le plus souvent sur les représentations et les cartes qui ignorent ce qui se passe de « l'autre côté » des frontières. Mais elles pourraient également concerner des politiques qui pendant plusieurs siècles, se sont focalisées sur le territoire national, et sur les rapports entre l'État national et les collectivités territoriales, en ignorant les flux et les dynamiques d'échanges avec les autres pays, notamment européens. L'Europe ne parle pas d'aménagement du territoire, mais d'action régionale ou de « développement de l'espace européen », notamment dans le SDEC (Schéma de développement de l'espace européen, 1999).

Évoquons, sans souci d'exhaustivité, une dernière thématique récurrente, celle du « refus » et de « l'insatisfaction », c'est-à-dire de la définition en creux de l'aménagement (« ce que l'on ne veut pas, ou plus »). L'aménagement du territoire se définit « contre », il naît d'une réaction,

1. Fernand Braudel, *Écrits sur l'histoire*, Flammarion, 1969.

2. M. Grawitz et J. Leca, « Langage et politique », dans *Traité de sciences politiques*, PUF, vol. 3, pp. 537-573, 1985.

d'un refus des tendances existantes (l'urbanisation anarchique, la désindustrialisation, la désertification, la concentration excessive, etc.). Ce « non » a une fonction fondatrice : il s'agit d'une forme de négativité dynamique, facilitant la constitution d'un « front de refus » contre la centralisation néo-monarchique, parisienne et néo-colbertiste. Ainsi le « *Scénario de l'inacceptable* » que publie la DATAR au début des années 70, s'inscrit-il dans cette logique contre la « France déchirée » et propose une pédagogie des enjeux. Par son pouvoir d'interpellation, il facilite l'appropriation par tout un chacun des enjeux de l'aménagement du territoire.

La récurrence de ces diverses thématiques, devenues souvent des mythes, peut

être interprétée comme la marque d'une certaine permanence de l'anémie du territoire, ou de nos façons de se le représenter. Le recours au mythe pour légitimer l'aménagement du territoire tend à réduire cette politique à la révélation d'un fantasme ou d'un camouflage, altérant les données de l'observation. Mais le mythe a également une fonction de mobilisation et participe ainsi d'une vision prospective, voire prophétique, de l'aménagement du territoire. On trouve d'ailleurs dans les documents prospectifs de la DATAR de nombreux éléments qui vont dans ce sens. Cela permet à l'administration de se présenter comme « visionnaire » et par une étrange inversion des rôles, d'interpeller le politique pour passer à l'action.

## Les textes contemporains sur l'aménagement du territoire, ou le passage du discours au débat

En 1950, le texte de Claudius-Petit marque le début d'une inflation discursive des politiques d'aménagement. Pendant près de quarante ans, l'aménagement du territoire est présenté et redéfini dans une somme de discours politico-administratifs, et mis en œuvre par des textes réglementaires d'abord, puis dans les années 90, par des textes législatifs.

Plusieurs de ces discours seront présentés dans cet ouvrage. Chacun à sa manière permet de donner un sens à l'aménagement du territoire, traduisant un constat subjectif de l'état du territoire et des formes de résolution des problèmes. Le fait que les premières définitions de l'aménagement du territoire après-guerre, soient des discours politiques ou administratifs peut s'expliquer par le statut du « territoire » à cette époque. En effet, le discours a plusieurs fonctions : il propose des ima-

ges abstraites qui permettent de construire un imaginaire collectif, qui pour la France, prend naissance sur le territoire national considéré autrement qu'une simple association de régions. Ensuite, le discours prend pour chaque récepteur une dimension particulière, en fonction de son propre environnement, de sa perception personnelle du territoire. Enfin, et en prolongement de la fonction précédente, le discours oriente la relation du récepteur avec son environnement et peut modifier ses pratiques. Car le discours sur l'aménagement est toujours un appel au volontarisme et un souhait d'action : il est un « discours d'appel ». Il est un discours intermédiaire entre le rejet de certaines tendances et le souhait d'une action efficace pour les corriger.

À partir des années 60, « *l'administration rationnelle* » (selon la formule de Lu-

rien Sfez<sup>1</sup>) planifie, programme, organise et rationalise l'action publique, empruntant aux « méthodes modernes de gestion ». Dans ce contexte naît la DATAR et se développent les études à moyen et long terme, notamment la prospective qui va offrir à l'aménagement du territoire son assise « théorique ». La mise en place par la DATAR d'un important dispositif d'études et de prospective permet de financer de nombreux travaux sur le territoire, et d'ouvrir plusieurs disciplines des sciences humaines à une déclinaison territoriale de leur réflexion. Ceci permet de créer un corpus conceptuel sur le thème du territoire et de rassembler une communauté scientifique autour de la DATAR. Il s'agit alors pour cette institution, nouvellement créée, de définir son propre champ de légitimité et de faire du territoire « l'objet d'un savoir reconnu et d'un pouvoir administratif légitimé »<sup>2</sup>. La DATAR va ainsi financer dès l'origine, une quarantaine de chercheurs, qui, dans le cadre du SESAME, produiront un ensemble de travaux d'importance. Cette initiative, constitutive de « l'âge d'or de la prospective » à la DATAR, sera reprise durant la décennie 90.

Malgré le retrait progressif des politiques publiques volontaristes de l'aménagement autour des années 80, les discours sur l'aménagement persistent et se renouvellent autour du thème du développement économique et de la formation de réseaux de pôles d'activités, comme le montrent notamment les rapports de deux commissions présidées par Olivier Guichard en 1976 et 1986. La crise économique se développe, l'État-Providence se désengage, mais il continue de produire du discours. D'un côté, les mesures d'aménagement perdent progressivement de leur consistance, et de l'autre les gouver-

nements successifs continuent d'afficher une volonté en la matière, soulignant en creux la difficulté, voire la fatalité, de la crise économique. Tout se passe comme si le discours correspondait désormais à une nécessité : si l'on peut suspendre l'action publique, le discours quant à lui est soumis à un « effet de cliquet » qui interdit le silence. Tout gouvernement se doit de parler « d'aménagement du territoire » : cette politique publique est institutionnalisée, y compris dans la composition des gouvernements (un ministre en a la charge). Pourtant, on entend bien derrière les mots, les creux qui se forment. Jérôme Monod en 1975, annonce ce changement, en démontrant comment l'aménagement du territoire devient désormais *qualitatif*... François Essig fait de même quelques mois plus tard, avant qu'Olivier Guichard ne publie un important rapport l'année suivante, intitulé *Vivre ensemble*, pour célébrer la décentralisation.

Bien que les discours continuent de jalonner l'histoire de l'aménagement du territoire, d'autres formes de mise en débat de ces idées viennent s'y substituer durant la décennie 90. Ainsi le discours de Jacques Chérèque devant l'Assemblée nationale inaugure un important changement. D'abord, il est affirmé que l'aménagement du territoire relève du domaine du pouvoir législatif. Jusqu'ici le Président de la République et le gouvernement annonçaient des mesures par des discours, mais il n'y avait pas de mise en débat parlementaire de ces mesures. Désormais, l'Assemblée nationale est sollicitée. Ensuite, les discours ministériels et les débats parlementaires marquent un retour des politiques de l'aménagement du territoire, après les années de crise. Prononcé en mai, le discours de Jacques Chérèque est suivi au mois de novembre

1. Lucien Sfez, *L'administration prospective*, collection « U », éditions Armand Colin, Paris 1970.

2. J.-P. Bailly, *Demain est déjà là*, éditions de l'Aube, p. 25, 1999.

d'un Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), qui annonce un ensemble de nouvelles mesures (dont la relance de la prospective) destinées à redonner à l'aménagement du territoire toute sa vigueur<sup>1</sup>. Enfin, cette mise en débat de l'aménagement du territoire annonce le début d'une nouvelle période marquée par de grandes lois sur l'aménagement, l'intercommunalité et la décentralisation. Après le silence des années 80, l'aménagement du territoire ne peut pas réapparaître à l'identique : il prend la forme de grandes lois accompagnées de « débats publics ». L'inflation de textes redouble et sort du cercle antérieur des experts et des administrations en charge de l'aménagement du territoire.

Le débat, non seulement parlementaire, mais également public sera, dans les années 90, le vecteur essentiel de reconnaissance de l'aménagement du territoire. Un « grand débat » est lancé en octobre 1993 par Charles Pasqua qui entend faire de l'aménagement une de ses priorités. Ce grand débat a pour support un document intitulé *Débat national pour l'aménagement du territoire* ; mais ce document, qualifié de « document d'étape » ne sera pas suivi d'un document final, en raison du changement de majorité parlementaire en 1995. Après ces deux grands moments de débats de 1990 et 1993-1995, de nombreux autres suivront. On assiste ainsi à une inflation de débats et de communications, qui trouveront place aussi bien dans les « territoires de projets » (les pays et les agglomérations), les « assises locales », les « conférences régionales d'aménagement » que dans les nombreux exercices de prospective territoriale qui

fleurissent tant au niveau national que local. On constate donc une mutation du statut de l'aménagement et de sa prospective, désormais partagés et « co-produits » avec les acteurs. C'est ainsi que les Schémas de services collectifs prévus par la loi Voynet sont censés rassembler les contributions des conférences régionales d'aménagement du territoire et que le dernier document de prospective issu de la DATAR, *France 2020*, présente une mise en débat des quatre scénarios qu'il propose. Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République donne lieu aussi à des « assises des libertés locales », en préalable aux expérimentations régionales.

Comme d'autres domaines d'action, l'aménagement du territoire est désormais soumis à la « communication », à la publicisation et donc aux débats d'opinion. La communication accompagne et quelquefois remplace, la décision publique. Les sondages viennent légitimer cette action ou au contraire, montrer combien elle tend à s'éloigner des attentes. La fin des années 90 fut riche de ce type de démarche<sup>2</sup>. « L'administration rationnelle » des années 60-70 a cédé la place à « l'administration communicationnelle » des années 90, et le discours argumentatif cède au discours de promotion et d'accompagnement des lois qui se multiplient pour aménager, faire coopérer, décentraliser et développer les territoires.

Ces débats publics mobilisent l'opinion et surtout ses représentants, élites et élus, et facilitent l'action des pouvoirs publics. Car la décision et surtout la loi viennent, en quelque sorte « en réponse », comme

1. Le CIAT annonce également d'autres mesures ambitieuses : lancement de sept grands chantiers d'aménagement, reprise de la décentralisation des activités économiques et des délocalisations d'emplois hors de l'Île-de-France, réactivation des mesures en faveur des villes, des pôles de reconversion et des espaces ruraux.

2. Voir par exemple : « Les Français et la recomposition des territoires », sondage SOFRES commandé par la DATAR, janvier 2002. « Le regard des Français sur l'aménagement du territoire », sondage IFOP commandé par le Sénat, avril 1999. « Les Français et l'avenir de la décentralisation », sondage SOFRES commandé par la commission Mauroy, août 2000.

un prolongement « logique » des débats et des sondages, puisqu'elle donne une dimension politique à la « demande collective » préalablement construite par le « débat ». Ainsi, le débat public construit la demande d'intervention et d'action publique qui a du mal à se manifester et à se formuler, en période de crise de la représentation politique. Ainsi le débat public organisé par Charles Pasqua sera-t-il suivi d'un débat parlementaire, puisqu'un projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en mai 1994. C'est une première : jamais les objectifs de l'aménagement du territoire n'avaient été transcrits dans une loi. Certes, les lois Defferre de 1982 et la loi Joxe (dite loi ATR : Administration territoriale de la République, du 6 février 1992) constituèrent de premières étapes dans cette voie, mais il ne s'agissait pas à proprement parler de lois relatives à l'aménagement du territoire : les premières concernaient la réorganisation territoriale des compétences, et la suivante une réforme de l'État et de la coopération intercommunale. L'apparition et la multiplication de lois dans le domaine de l'aménagement du territoire à partir de 1995 (loi Pasqua modifiée par la loi Voynet, et la loi Chevènement) ouvrent une nouvelle période pour l'aménagement du territoire.

Ce n'est plus seulement l'État – personnifié par la voix et les discours de son Président ou de son gouvernement, voire de la DATAR – qui exprime une vision de la politique territoriale. C'est désormais un État modeste, pris en tenailles entre les collectivités locales, l'Europe et les affaires de la planète, qui entend défendre le point de vue d'un niveau de l'action publique (échelle intermédiaire, nationale, entre le mondial et le local). L'État a besoin de l'instance législative sur l'aménagement, dans la mesure où elle lui permet d'affirmer, de façon visible et durable, sa volonté d'action. Ainsi la loi Pasqua offre une forte cohérence en remettant l'État

au premier plan de l'action : elle appelle ainsi à une restauration de son rôle, justifiée par la « fracture sociale » et la crainte d'une « Europe des régions ». Les propositions de Charles Pasqua consistent en un retour aux versions initiales de l'aménagement, ruralistes et jacobines. Quant à la loi Voynet, elle révèle une autre conception, qui peut de prime abord apparaître paradoxale. En effet, ce texte normatif propose, notamment au travers des schémas de services collectifs, une vision très différente de la planification telle qu'elle fût conçue dans les années 60 et 70. Elle suppose un nouveau positionnement de l'État qui deviendrait initiateur, stratège et arbitre. Elle institue également de nouveaux lieux de débats avec les « territoires de projets » – promus aussi par le rapport de Jean Auroux en 1998 – et annonce le passage du programme politique au « projet collectif ». Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République reprend en une large synthèse, l'aspect institutionnel de l'aménagement du territoire, prolongeant tout à la fois la loi du 5 avril 1884, le projet de référendum de 1969, les propositions du rapport *Vivre ensemble* d'Olivier Guichard de 1976, les lois Defferre de 1982 et les propositions sénatoriales des années 2000.

À la lecture des textes ici rassemblés, on constatera combien le discours est fondateur dans la politique d'aménagement du territoire. Sans discours, comment affirmer le volontarisme de l'action et la vision prospective et planificatrice des pouvoirs publics ? Même quand la politique d'aménagement est en panne ou en crise, le discours demeure et se renouvelle. Certes le statut et le contenu de ces discours changent au cours du temps : de la rationalité organisatrice des années 60 aux discours volontaristes des années 70, puis aux discours d'accompagnement de la crise dans les années 80, avant de devenir discours de communication légitimant

les processus législatifs des années 90. Toutefois, on peut se demander pourquoi toute politique d'aménagement du territoire se doit d'être discursive, répétant jusqu'à saturation l'antienne de la lutte toujours recommencée, tel Sysiphe, « contre » la centralisation et la concentration, et « pour » une action volontariste, déterminée et efficace de correction

des tendances lourdes du mouvement des hommes et des activités. Le discours intermédiaire et médiateur de l'aménagement du territoire est-il par nature condamné à affirmer une double volonté de refus du fatalisme et d'action volontariste ?

**Christel Alvergne**  
**Pierre Musso**



# I

## LES TEXTES PRÉCURSEURS (DU XVII<sup>e</sup> AU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE)

---





**Jean-Baptiste Colbert (1619-1683)**  
*INSTRUCTION POUR LES MAÎTRES  
DES REQUÊTES, COMMISSAIRES DÉPARTIS  
DANS LES PROVINCES  
DE SEPTEMBRE 1663*

---

### Présentation

Secrétaire particulier de Mazarin qui le recommande à Louis XIV pour sa fidélité, Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) devient contrôleur général des Finances après la mise à l'écart de Fouquet. Mercantiliste, industrialiste et réformateur tenace, il est un homme persévérant, plein d'énergie et acharné au travail, à tel point que Michelet l'a comparé à un « *bœuf de labour* ». « *Infatigable et vigilant ministre* » du roi comme le qualifie Pierre Clément, Colbert est un réformateur.

On peut considérer que l'« Instruction sur l'administration provinciale » que Colbert adresse au nom du roi en septembre 1663 aux « *maîtres des requêtes et commissaires départis dans les provinces* », est le texte fondateur de la pensée de l'aménagement du territoire. Trois cents ans précisement avant la publication du décret qui créera la DATAR... La vision colbertiste est évidemment très centralisatrice, pour ne pas dire « panoptique », presque inquisitoriale, visant à « surveiller » le territoire et les provinces. Sa vision mercantiliste qui relève d'une « philosophie de comptable hargneux »<sup>1</sup> s'il-

lustre par la recherche du détail, de la plus petite économie et de l'efficacité. Colbert incarne le mercantilisme à la française. L'essentiel pour un État étant sa richesse matérielle considérée en métaux précieux, il faut accumuler l'or et l'argent. Le commerce extérieur permettant d'attirer aussi ces métaux, il faut pour assurer leur accumulation, développer les échanges et exporter au maximum, en important le moins possible, pour avoir un solde positif.

Colbert développe tous les moyens de communication qui peuvent favoriser le commerce, les échanges et les trafics, notamment les routes qui mènent à la capitale, pour renforcer la centralisation administrative et économique : « *Il faut de plus considérer la grande route des provinces à Paris comme la principale et la plus importante, à cause de la communication continue que toutes les provinces ont avec la capitale du royaume, et que c'est presque le centre de toute la consommation* »<sup>2</sup>. Outre le développement des routes et des voies navigables, Colbert cherche à supprimer les péages, à unifier la politique douanière et à développer une

1. Cité par Jean Imbert, article sur le « Colbertisme » de l'*Encyclopedia Universalis*, tome VI, p. 76, Paris, 1995.

2. Cité par Pierre Dockès, *L'espace dans la pensée économique du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle*, p. 28-29, Flammarion, 1969.

politique industrielle d'État. Mais l'efficacité de ces actions restera limitée, car les provinces résistent. Ainsi Colbert préconisait de « rétablir ou créer toutes les industries, même de luxe ; établir le système protecteur dans les douanes ; organiser les producteurs et commerçants en corporations ; alléger les entraves fiscales ; restituer à la France le transport maritime de ses produits ; développer les colonies et les attacher commercialement à la France.... ; développer la marine militaire pour protéger la marine marchande »<sup>1</sup>. Pour développer les exportations, Colbert mit en œuvre une politique « industrialiste » par des aides à la création d'entreprises, la formation des « manufactures » et la création directe d'entreprises d'État (arsenaux, Gobelins, etc.). Là encore, il voulait favoriser la concentration industrielle.

Cette vision mercantiliste de Colbert est fermement soulignée dans la présente Instruction, lorsqu'il écrit « Sa majesté désire que les commissaires aient une particulière application sur ce qui concerne ces deux points du commerce et des manufactures, et qu'ils les considèrent comme les deux seuls moyens d'attirer les richesses au-dedans du royaume ». De même il insiste pour éliminer tous les péages sur les rivières, afin de « donner partout la facilité du commerce et du transport des marchandises ».

Cette instruction est adressée aux maîtres des requêtes qui sont les *missi domini* du roi dans les provinces, pour enquêter durant quatre à cinq mois, et ce à tout point de vue, politique, militaire, religieux judiciaire ou financier. « Sa majesté voulant que, par un travail assidu et une application extraordinaire, lesdits maîtres des requêtes visitent tout le dedans du royaume en l'espace de sept ou huit années de temps ».

Ainsi Colbert veut tout savoir sur les évêques, les juges, les nobles, les gouverneurs, les lieutenants généraux : leur nom, leur âge, leur caractère, leur revenu, leur réputation, leurs activités, « leur bonne et mauvaise conduite », etc. L'instruction commence ainsi « Le roi voulant être clairement informé de l'état des provinces du dedans de son royaume, a voulu que ce mémoire fut envoyé de sa part aux maîtres des requêtes, afin qu'ils puissent travailler chacun dans l'étendue de leur emploi et s'informer soigneusement et exactement de tous les articles ici contenus ».

Colbert veut connaître de façon précise, non seulement les élites dirigeantes, mais aussi les populations qui composent les « terroirs » : « Il est nécessaire d'examiner avec grand soin de quelle humeur et de quel esprit sont les peuples de chacune province, de chacun pays et de chacune ville ; s'ils sont portés à la guerre, à l'agriculture ou à la marchandise et manufacture ; de quelle qualité est le terroir ; si les habitants sont laborieux, et s'ils s'appliquent non seulement à bien cultiver, mais même à connaître ce à quoi leurs terres sont plus propres, et s'ils entendent la bonne économie... »

Le propre frère de Colbert, Charles Colbert de Croissy qui deviendra plus tard ministre des Affaires étrangères, était à l'époque un des maîtres des requêtes destinataires de l'Instruction. Il fit donc en 1664, trois mémoires sur la situation du Poitou, de la Touraine et de l'Anjou et constata la faiblesse de ces provinces : ainsi les prêtres du diocèse de Poitiers « vivaient fort licencieusement », le personnel judiciaire abusait de sa charge, le bourreau lui-même avait facilité l'évasion d'un condamné à mort. Dans la généralité de Tours, comme dans le Poitou, les officiers de justice étaient pour la plupart des fri-

pons et traitaient le peuple comme une « vache à lait ». Il constate le « mauvais commerce de correspondance que les officiers de maréchaussée ont avec les voleurs et meurtriers de grand chemin, prenant des présents et des pensions annuelles d'eux, et leur louant et affermant pour ainsi dire, la liberté et l'impunité de voler et de tuer publiquement »<sup>1</sup>. Charles Colbert observe aussi qu'à l'université catholique d'Angers, les professeurs ne paraissaient en chaire que deux ou trois fois l'an, et non tous les jours comme c'était leur devoir, car ils enseignaient dans leur maison, moyennant salaire, ainsi écrit-il « le public est volé, l'université perdue, et le roi trompé ».

Tout savoir sur tout et sur tous, telle est la philosophie de cette Instruction de Colbert. Il demande d'abord toutes les cartes « qui ont été faites de chacune province ou généralité, en vérifiant avec soin si elles sont bonnes ». Il veut disposer d'une représentation précise du territoire. Priorité à la carte : il faut y travailler « incessamment et sans discontinuation », écrit-il. Sur chaque carte de la province ou

généralité devra figurer « la division des quatre gouvernements ecclésiastique, militaire, de justice et de finances » et la subdivision de chacun, pour savoir « le nombre véritable » de villes, bourgs et paroisses de chacune de ses divisions.

Enquêtes, inventaire, recensement, cartes et classifications pour tout voir et tout savoir sur les provinces et terroirs du royaume et faire cesser les divers « désordres ». Le centre contrôle ainsi sa périphérie, avant d'y envoyer ses intendants, moins dans un souci policier qu'économique et financier. Le souci de Colbert est ainsi de « mieux administrer les deniers publics ». Car le but est de « rechercher soigneusement combien Sa Majesté tire tous les ans [de revenus] de chacune province ». « Après avoir connu la valeur de toutes ces différentes natures de revenus, et par ce moyen tout ce que le roi tire par chaque an de la province, il sera nécessaire d'examiner en détail toutes les difficultés qui se rencontrent en la levée et perception d'iceux, soit qu'elles causent quelque diminution auxdits revenus, soit qu'elles soient préjudiciables aux peuples ».

1. *Rapport au Roi sur la province de Touraine* par Charles Colbert de Croissy, Tours, 1863. Cité par Pierre Clément.

## Jean-Baptiste Colbert

### *INSTRUCTION POUR LES MAÎTRES DES REQUÊTES, COMMISSAIRES DÉPARTIS DANS LES PROVINCES DE SEPTEMBRE 1663*<sup>1</sup>

#### *Présentation de l'instruction de Colbert par Pierre Clément dans l'édition de 1867*

« Le même cachet réformateur qui distingue la plupart des actes de Colbert se retrouve dans l'instruction du mois de septembre 1663 sur l'administration provinciale. Un certain nombre de maîtres des requêtes eurent ordre de se rendre dans les provinces et d'adresser au Roi un mémoire sur la situation des généralités sous le rapport religieux, militaire, judiciaire et financier. On a là le souvenir traditionnel des anciens *Missi Dominici*, auxquels tous les pouvoirs reviennent aux jours de crise. Les renseignements demandés aux maîtres des requêtes sur le personnel ecclésiastique font voir l'importance de l'enquête, à ce seul point de vue. Colbert voulait savoir le nom, le caractère, l'âge, le revenu de l'évêque, s'il était du pays et s'il y faisait sa résidence, s'il visitait exactement son diocèse, de quelle réputation il jouissait, s'il n'était pas en procès avec son chapitre, et quelle influence il serait capable d'exercer dans les temps difficiles. La situation des maisons religieuses ne le préoccupait pas moins vivement, et il tenait à connaître si le nombre des abbayes d'hommes était considérable, si elles avaient été réformées, si les mœurs y étaient pures, s'il fallait être gentilhomme et faire ses preuves pour y entrer. Il voulait enfin qu'après avoir mentionné soigneusement toutes les abbayes d'hommes et de femmes, ainsi que les ordres mendiants des deux sexes, les maîtres des requêtes informassent le Roi du revenu des églises, de la conduite de ceux qui étaient chargés de veiller au salut des autres, et généralement de tout ce qui concernait le *premier ordre du royaume*.

Des informations non moins sévères étaient d'ailleurs exigées sur les gouverneurs et les lieutenants généraux. Quelles étaient leurs alliances dans la province ? Y résidaient-ils d'ordinaire ? Prenaient-ils de l'argent ou vexaient-ils les peuples par d'autres voies ? En ce qui concerne la noblesse, les maîtres des requêtes avaient ordre, dans le cas où des violences lui seraient imputées, de les signaler rigoureusement, et celle d'Auvergne sut bientôt à quoi s'en tenir. L'administration de la justice ne pouvait être oubliée, et l'on comprend, aux recommandations de Colbert, combien cette enquête était nécessaire. Très-peu édifié sur l'honnêteté des juges, il ordonnait d'examiner s'ils « n'opprimaient pas le foible en faveur de quelques amis ou parents », si la longueur des procès n'était

1. Source : « Instruction » rééditée par Pierre Clément, membre de l'Institut, dans « Lettres, instructions et mémoires de Colbert, publié d'après les ordres de l'Empereur » (tome IV, Administration provinciale, agriculture, forêts, haras, canal du Languedoc, routes, canaux et mines), Imprimerie impériale, 1867. Repris dans BNF/Gallica Num. BNF de l'éd. de Leiden (extrait) reproduction des p. 27 à 43.

pas excessive, si les épices ne dépassaient pas les proportions admises. Prévenu que, sur divers points, des magistrats s'étaient fait vendre, d'autorité, des terres à leur convenance, Colbert voulait connaître le nom et la fortune de chacun d'eux. Quant aux gens du roi, il fallait savoir s'ils étaient, non-seulement instruits et capables, mais sévères et fermes, « estant absolument nécessaire d'avoir en ces postes des gens qui ne se laissent entamer par aucune considération d'intérêt, et encore moins de recommandation. » Relativement au service financier, les réformes que les maîtres des requêtes devaient introduire dans la perception des tailles et des revenus domaniaux, dans les gabelles, les octrois, les dettes des communes, étaient longuement détaillées. Quelques aperçus ayant pour objet, l'amélioration du commerce, des manufactures, de la marine marchande, des haras, des canaux, des ponts et chaussées, terminaient l'instruction. Enfin, les lignes suivantes font voir clairement quelles étaient les préoccupations du ministre : « Il est nécessaire d'examiner avec grand soin de quelle humeur et de quel esprit sont les peuples de chacune province, de chacun pays et de chacune ville ; s'ils sont portés à la guerre, à l'agriculture, ou à la marchandise et manufacture ; de quelle qualité est le terroir ; si les habitants sont laborieux, et s'ils s'appliquent non-seulement à bien cultiver, mais mesme à bien connoistre ce à quoy leurs terres sont plus propres, et s'ils entendent la bonne économie... ».

### *Instruction de Colbert*

« Le Roy voulant estre clairement informé de l'estat des provinces du dedans de son royaume, Sa Majesté a voulu que ce mémoire fust envoyé de sa part aux sieurs maistres des requestes, afin qu'ils puissent travailler chacun dans l'estendue de leur employ et s'informer soigneusement et exactement de tous les articles y contenus.

**Cartes** – Il est nécessaire que lesdits sieurs recherchent les cartes qui ont esté faites de chacune province ou généralité, en vérifiant avec soin si elles sont bonnes ; et, au cas qu'elles ne soyent pas exactement faites ou mesme qu'elles ne soyent pas assez amples, s'ils trouvent quelque personne habile et intelligente, capable de les réformer, dans la mesme province ou dans les circonvoisines. Sa majesté veut qu'ils les employent à y travailler incessamment et sans discontinuation ; et, au cas qu'ils ne trouvent aucune personne capable de ce travail, ils feront faire des mémoires fort exacts sur les anciens, tant pour les réformer que pour les rendre plus amples, lesquels Sa Majesté fera mettre ès mains du sieur Sanson <sup>1</sup>, son géographe ordinaire pour le fait des cartes ; et, sur ces mémoires, lesdits sieurs observeront que la division des quatre gouvernemens ecclésiastique, militaire, de justice et de finances, soit clairement faite, non-seulement en général, mais mesme dans le détail et les subdivisions de chacun, sçavoir :

1. Nicolas Sanson, né à Abbeville en 1600. Étant venu à Paris, il fut nommé, en 1663, historien et géographe ordinaire du roi, puis conseiller d'État. Mort le 7 juillet 1667.

**Pour l'écclesiastique** – Les éveschés distingués les uns des autres ; en chacun évesché, les archidiaconats et les archiprestres ; le nom de toutes les paroisses de chacune division, en sorte que le nombre total de l'évesché se trouve ; les abbayes et autres bénéfices, avec distinction de celles qui sont soumises à l'autorité des évesques et de celles qui en sont exemptes ; et, au cas que celles-cy ayent juridiction exempte sur une estendue de pays ou de paroisses, qu'ils en fassent pareillement mention.

**Pour le gouvernement militaire** – La distinction des gouvernemens généraux les uns des autres ; que toutes les paroisses qui sont dépendantes de chacun gouvernement y soyent clairement marquées et, en cas que les gouvernemens entrent l'un dedans l'autre, en faire mention.

Au cas que les lieutenances générales soyent divisées, comme elles sont en quelques provinces, comme en Auvergne, en Languedoc, en Normandie, en Picardie, en Champagne et en Bourgogne, les diviser de mesme, le tout par des lignes différentes, en sorte qu'on les puisse facilement remarquer. Quand les provinces ou les gouvernemens particuliers ont deux paroisses y attachées, il sera bon d'en faire de mesme division.

**Pour la justice** – Il faut faire la division de l'estendue de chacun parlement et, au cas qu'il y en ayt plusieurs, ce qui arrive rarement, il faut en faire la distinction : ensuite celle des bailliages, celles des présidiaux et justices royales.

**Pour les finances** – Distinguer les généralités, les élections et les greniers à sel ; et observer partout, en toutes les quatre sortes de gouvernemens, que l'on sçache le nombre véritable des villes, bourgs et paroisses, dont chacune de ces divisions générales et particulières est composée.

Dans le mesme temps que lesdits sieurs commissaires travailleront à connoistre toutes ces divisions, Sa Majesté désire qu'ils fassent des mémoires véritables de tout ce dont elle veut estre informée ; sçavoir :

**Ecclesiastique** – A l'égard de l'Eglise, le nom et le nombre des éveschés ; les villes, bourgs, bourgades et paroisses qui sont soumis à leur juridiction ecclesiastique, leur seigneurie temporelle et les villes et paroisses dont elle est composée ; particulièrement, si l'évesque est seigneur temporel de la ville cathédrale : le nom, l'âge, l'estat et la disposition de l'évesque, s'il est du pays ou non, s'il y fait résidence ordinaire, de quelle sorte il s'acquitte de ses visites ; quel crédit il a dans son pays et quel effet il pourroit faire dans les temps difficiles, en quelle réputation il est parmy les peuples : s'il confère les bénéfices de son chapitre, s'il est en procès avec luy ; son revenu ; le nom et la valeur des bénéfices qu'il confère.

Outre ce qui concerne les éveschés et tout ce qui en dépend, il est nécessaire de faire sçavoir le nom et le nombre de toutes les maisons ecclesiastiques, séculières et régulières, qui sont dans la province ; le nom et le nombre des abbayes fondées ; leur ordre : par quels religieux elles sont occupées ; si elles sont réformées ou non ; quel nombre de religieux il y avoit dans chacune d'elles, dans le temps que la réforme y a esté introduite, et trente ou quarante ans auparavant ; combien il y en a à présent ; en quelle réputation de vie et de mœurs ils sont : pour combien de religieux les abbayes ont esté fondées.

Si, avant la réforme, il y avoit des gentilshommes et de bonne famille ou non ; s'il y en a de mesme parmy les religieux réformés ; s'il y avoit autrefois nécessité d'estre gentilhomme pour entrer dans lesdites abbayes, si l'on faisoit des preuves de noblesse ou non ; sur quoy estoit fondée cette nécessité.

Si l'abbaye est exempte de la juridiction de l'évesque ; si elle a juridiction spirituelle exempte sur quelques paroisses ; sa seigneurie temporelle ; les villes, bourgs, bourgades et paroisses qui en dépendent ; le nom de l'abbé commendataire ou régulier, de quelle maison il est, son âge, la disposition de sa santé, son crédit dans le pays et l'effet qu'il pourroit avoir dans les temps difficiles ; s'il réside ou non dans l'abbaye ; le nom, le nombre et la valeur des bénéfices qui sont de sa collation ; le revenu entier de l'abbaye, sçavoir : de la maison abbatiale, de la conventuelle, du petit couvent, de tous les offices claustraux.

Après avoir fait mention de toutes les abbayes d'hommes fondées, divisées par les différens ordres dont elles sont, commençant par celui de Saint-Benoist, il faut faire la mesme chose à l'égard des abbayes de filles fondées, et ensuite des couvens d'hommes et filles mendiantes et non fondées, en sorte que, par cet éclaircissement entier que Sa Majesté désire, elle puisse connoistre au vray et en général le revenu dont jouit l'Eglise en chacune province ; combien dans sa temporelle, le nombre de ses vassaux et de ses sujets ; la conduite des principaux qui sont chargés de prendre soin du salut des autres, et généralement tout ce qui concerne l'ecclésiastique, qui est le premier ordre de son royaume.

**Militaire** – Pour le gouvernement militaire qui regarde la noblesse, qui est le second ordre de son royaume, quoyque Sa Majesté connoisse tous les talens des gouverneurs et lieutenans généraux de ses provinces, elle veut néanmoins, pour rendre ces mémoires bien faits, que lesdits sieurs maistres des requestes commencent l'enquete sur la noblesse par le nom desdits gouverneurs généraux, leur maison et alliance dans la province ; s'ils y font résidence actuelle ; leur bonne et mauvaise conduite ; s'ils sont accusés de prendre l'argent ou de vexer les peuples par quelques autres voyes, si les accusations sont vraysemblables ; si les peuples se plaignent d'eux ; quel crédit ils ont parmy la noblesse et les peuples. Et comme la principale et la plus importante application que Sa Majesté veut que les gouverneurs de province ayent est d'appuyer fortement la justice et d'empescher l'oppression des foibles par la violence des puissans, Sa Majesté veut estre particulièrement informée de la conduite passée desdits gouverneurs, pour juger ce qu'elle en doit et peut attendre à l'avenir. Au cas qu'il se soit passé quelque action violente d'éclat, dans chacune province, elle sera bien ayse d'estre informée du détail, ensemble de quelle sorte le gouverneur s'y sera conduit.

Il est nécessaire d'estre informé des mesmes choses à l'égard des lieutenans généraux.

Après avoir examiné ce qui concerne les gouverneurs et lieutenans généraux, Sa Majesté désire estre particulièrement informée de tout ce qui concerne la noblesse, sçavoir : les principales maisons de chacune province, leurs alliances, leurs biens, et l'estendue de leurs terres et seigneuries, leurs mœurs et bonne conduite ; s'ils commettent des violences sur les habitans de leurs terres, et, au cas qu'il y en ayt esté commis quelque une de considérable qui n'ayant point esté



punie, elle sera bien aysée d'en sçavoir le détail ; s'ils favorisent ou empeschent les procédures de la justice royale des bailliages et présidiaux ; leur crédit dans le pays, soit sur les autres gentilshommes, soit sur les peuples.

Pour la noblesse ordinaire, il est bien d'en sçavoir la quantité et le nom des plus accrédités. Si, en général, il y en a beaucoup qui ayent esté à la guerre, ou non ; s'ils cultivent leurs terres par leurs mains ou s'ils les donnent à des fermiers, estant une des plus essentielles marques de leur humeur portée à la guerre ou à demeurer dans leurs maisons.

Pour le général de la noblesse, Sa Majesté sera bien aysée de sçavoir le nombre au vray, divisé par bailliages et sénéchaussées ; le nombre des principaux, non-seulement par la considération de leurs maisons, mais mesme par celle de leurs mérites et de leurs services ; le nombre, le revenu des terres et biens qu'ils possèdent.

**Justice** – Pour ce qui concerne la justice, en cas qu'il y ait un parlement ou quelque autre compagnie souveraine dans la province, il sera nécessaire que les maistres des requestes examinent soigneusement, et dans le général et dans le particulier, ceux qui les composent. Pour le général, il faut examiner toute sa conduite pendant la minorité de Sa Majesté, par quels mouvemens elle a esté réglée, et de quels moyens les principaux, qui l'ont conduite à mal ou à bien, se sont servis. Si elle est mauvaise, sçavoir si les raisons qui ont pu la faire changer depuis sont assez fortes pour croire qu'en un temps pareil elle demeureroit ferme, ou s'il y auroit à craindre qu'elle ne retombast dans la mesme faute.

Et, comme c'est assurément la plus importante affaire qu'il y ayt à examiner dans la province, il sera bon et mesme très-nécessaire de connoistre le détail des intérêts des qualités des principaux officiers de ces compagnies, et particulièrement si ceux qui les ont engagés dans cette conduite sont encore en vie.

Ensuite, il faut sçavoir le nombre des officiers de chacune compagnie, les noms du premier président, des présidens à mortier, présidens aux enquestes et principaux des Chambres ; les bonnes ou mauvaises qualités du premier, ses alliances et son crédit dans les compagnies, et ensuite des autres.

Il faut premièrement s'informer en détail de quelle sorte la compagnie rend la justice aux sujets du roy ; s'il y a de la corruption ou non ; les causes et personnes qui sont soupçonnées. S'il est rendu quelque injustice manifeste, qui ayt fait quelque bruit dans la province et qui ayt tourné à l'oppression du foible en faveur de quelque amy, parent, ou pour quelque autre considération aussy vicieuse, Sa Majesté désire en estre informée, comme aussy sur la longueur des procès et excès des épices, tant des compagnies souveraines que des subalternes, estant important de sçavoir fort en détail ce qui concerne ces deux points, qui sont d'une grande charge aux sujets de Sa Majesté.

Comme ces grandes compagnies sont establies par les rois pour administrer leur justice, et que leur principal objet doit toujours estre de se servir de l'autorité qui leur est commise pour protéger les foibles contre les puissans, il faut s'informer si, dans toutes les occasions de violence, comme meurtres, assassinats ou mauvais traitemens, commis par les gentilshommes ou principaux de provinces, ils ont soutenu fortement la mesme autorité, et s'ils se sont portés, sans crainte, à

faire les procédures et à faire justice sévère contre les coupables, comme ils y sont obligés.

Sa Majesté ayant aussy souvent reçu quelques plaintes que les officiers des compagnies souveraines en divers endroits se font vendre par la force le bien en fonds de terre qui les accomode, elle sera bien aysé d'estre informée particulièrement des lieux où cela se pratique. Il sera pareillement nécessaire d'exposer dans le mémoire tous les biens en fonds de terre qui sont possédés par chacun des officiers desdites compagnies.

Il reste des lens du roy, dont il est fort nécessaire de connoistre les intentions et la suffisance, surtout s'ils sont assez de force pour faire les réquisitions et les poursuites nécessaires pour tenir la justice en vigueur et en sévérité, estant absolument nécessaire d'avoir des gens en ces postes qui ne se laissent entamer par aucune considération d'intérêt, et encore moins de recommandation.

**Bailliages** – Après avoir examiné ce qui concerne les compagnies souveraines, il faut faire la mesme chose à l'égard des bailliages, séneschaussées et présidiaux ; le nombre des officiers de chacun des sièges, le nom des baillis d'espée, des lieutenans généraux et autres officiers, leur mérite personnel et leur crédit dans la compagnie et mesme parmy le peuple ; de quoy ils seroient capables en temps difficiles ; de quelle sorte ils rendent la justice. Pour le surplus, observer les mesmes choses que ce qui a esté dit à l'égard des parlemens et autres compagnies souveraines.

Pour ce détail entier, Sa Majesté désire connoistre, dans chacune province, combien il y a d'officiers et de gens de justice qui vivent de cette fonction ; le nom des principaux, leur mérite et leur crédit ; le revenu dont ils jouissent en fonds de terre ; de quelle sorte ils rendent la justice aux sujets de Sa Majesté.

**Finances** – Pour ce qui concerne les finances, dans les provinces où il y a cour des aydes, il sera bon de sçavoir le nom des officiers, leur mérite et les alliances qu'ils ont dans les provinces, particulièrement du premier président, ensuite des autres présidens, des principaux de la compagnie ; en quelle réputation ils sont dans la province touchant leur façon de rendre la justice ; s'il y a quelque corruption manifeste parmy eux ; si quelqu'un a fait quelque éclat, s'en informer en détail ; si les fermiers et receveurs des droits se louent de leur fermeté à les soutenir ; si les peuples se plaignent d'aucune vexation de leur part, et de démesurer les intérêts de ces deux parties différentes pour ne prendre pas de fausses connoissances.

Il faut, de plus, bien examiner les vexations que les peuples peuvent souffrir, soit par la longueur des procès, soit par l'excès des épices ; et à tous ces maux chercher des remèdes convenables, et les plus faciles qu'il se pourra. Comme aussy l'une des plus grandes surcharges que les contribuables aux impositions souffrent provient de la quantité des faux nobles qui se trouvent dans les provinces, lesquels ont esté faits, partie par lettres du roy et partie par simples arrests de la cour des aydes, il est fort important et nécessaire de chercher les remèdes convenables à l'un et à l'autre de ces maux.

À l'égard des nobles par lettres du roy, Sa Majesté avisera aux remèdes qu'elle y pourra apporter, sur le rapport qui luy sera fait de la quantité qui se trouve dans

chacune province, et du préjudice que les autres sujets en souffrent ; mais à l'égard des nobles faits par les arrests des cours des aydes <sup>1</sup>, non-seulement il faut les supprimer, mais mesme il faut trouver des moyens de couper la racine à ce désordre, en sorte qu'il soit toujours supprimé à l'avenir. Pour cet effet, si le maistre des requestes qui aura reconnu ce désordre pouvoit recueillir une vingtaine ou trentaine de ces arrests, le Roy aviseroit ce qu'il auroit à faire, soit à l'égard de la compagnie entière, soit à l'égard du président et du rapporteur, soit à l'égard de son procureur général qui auroit donné ses conclusions.

Il sera bon encore de faire mention du nombre des élections ressortissantes desdites cours des aydes, et des officiers dont elles sont composées ; du nombre des bourgades, villes et paroisses dont chacune élection et grenier à sel sont composés, pour connoistre, par ce moyen, en abrégé, le nombre et la quantité de toutes les paroisses qui sont sous la juridiction souveraine des cours des aydes, au moins de l'estendue de la province dans laquelle ledit maistre des requestes travaillera. Il sera nécessaire de faire la mesme recherche à l'égard des bureaux des trésoriers de France, après avoir connu le nom, nombre et qualité de tous les officiers de finances de chacune province.

**Revenus du Roy** – Il reste à examiner les revenus du roy et ce qui les concerne. Ils consistent en domaines qui sont tous aliénés, et qui, par conséquent, ne produisent aucun revenu ; en fermes d'entrées et de sorties, d'aydes, gabelles, en divers autres droits et fermes, et en tailles.

De toutes ces cinq natures de revenus, il faut rechercher soigneusement combien Sa Majesté tire tous les ans de chacune province.

A l'égard des droits d'entrée et de sortie, on pourra facilement sçavoir combien de bureaux il y a d'establis en chacune, et combien chacun bureau produit tous les ans ;

A l'égard des aydes, combien elles sont afferméées, soit par le bail général de toute une province, soit par les baux particuliers de chacune élection ;

A l'égard des gabelles, soit que le sel s'impose, soit qu'il se vende volontairement, il sera toujours facile d'en tirer la connoissance ;

A l'égard des tailles, *idem*.

Après avoir connu la valeur de toutes ces différentes natures de revenus, et par ce moyen tout ce que le roy tire par chacun an de la province, il sera nécessaire d'examiner en détail toutes les difficultés qui se rencontrent en la levée et perception d'iceux, soit qu'elles causent quelque diminution auxdits revenus, soit qu'elles soyent préjudiciables aux peuples.

Pour les droits d'entrée et de sortie, estant réglés par les tarifs, baux et déclarations, et tous les marchands y estant intéressés, il est difficile que les fermiers ou leurs commis en abusent, vu qu'il seroit très-facile d'en avoir la preuve s'ils le faisoient. Il est, néanmoins, fort nécessaire d'entendre les plaintes des marchands, de s'informer exactement si elles sont bien fondées ; et, pour le mieux

1. C'est-à-dire, dont la cour des aides avait paru reconnaître les prétentions nobiliaires en les exemptant des charges supportées par les roturiers.

connoistre, il sera bon de communiquer leurs plaintes aux directeurs et principaux desdites fermes, qui sont toujours dans les provinces.

Il sera très-nécessaire, sur ce point, de s'appliquer particulièrement et examiner en détail les fondemens des plaintes des marchands et les raisons contraires des fermiers, parce que ceux-là sont accoustumés à faire de grandes plaintes et à chercher tous les moyens imaginables pour frauder les droits des fermes, et ceux-cy non-seulement cherchent à s'en défendre, mais mesme bien souvent font des vexations très-considérables sur les autres ; et, comme cette ferme regarde le commerce, au restablissement duquel, au dedans et au dehors du royaume, Sa Majesté donne ses soins en tous rencontres, il est nécessaire que lesdits commissaires examinent soigneusement tout ce qui se peut faire à ce sujet, dans les provinces, pour la satisfaction de Sa Majesté et pour le bien et avantage de ses peuples.

Pour les droits d'aydes, il y a une règle générale à observer sur toute sorte de droits qui se lèvent sur les peuples, de laquelle provient assurément ou leur surcharge ou leur soulagement, laquelle consiste à bien connoistre tous ceux qui y sont sujets, et si chacun en porte sa part selon ses forces ; estant certain que par l'inégalité des charges, c'est-à-dire quand le plus puissant ou le plus riche, par des moyens qu'il tire de l'estat où il se trouve, se fait décharger ou soulager, le pauvre ou le foible se trouve surchargé ; et cette inégalité cause dans les provinces la pauvreté, la misère, la difficulté du recouvrement des deniers du roy, qui attire les vexations des receveurs ou commis aux recettes, des sergens, et généralement toutes sortes de maux. En sorte que les commissaires dans les provinces doivent avoir toujours cette maxime fondamentale et cette règle certaine dans l'esprit, dont ils ne doivent jamais se départir, de bien connoistre la force, au vray, de tous ceux qui sont sujets au paiement desdits droits des aydes, tailles, gabelles, tant en général, c'est-à-dire les paroisses et communautés, que les principaux habitans de chacune, et empescher que tous les gens puissans de tous les ordres de la province, par le moyen des trésoriers de France, des élus et mesme des collecteurs, ne fassent soulager les communautés ou le particulier.

Pour bien s'acquitter de toutes ces choses, il est certain que les commissaires doivent avoir une connoissance particulière et parfaite de tout ce qui concerne chacune nature de droit en particulier, c'est-à-dire des édits, déclarations et arrêts du conseil, et autre titres qui ont estably les droits, réglé la manière de les lever, et la jurisprudence des compagnies qui en connoissent, ensemble l'usage de chacune province.

**Aydes** – Pour les aydes, il faut observer que tous les seigneurs ont estably des droits de banvin dans leurs terres, la plus grande partie sans titre valable ; ce qui cause un préjudice fort considérable à la ferme des aydes. Il sera bon d'en prendre une connoissance fort exacte pour y apporter le remède nécessaire sur le procès-verbal dudit commissaire.

Il est bon d'observer, sur cette ferme, que beaucoup de particuliers, non-seulement s'exemptent du paiement des droits, mais quelques-uns des plus puissans obligent et contraignent les fermiers, par diverses voyes, de leur donner à vil prix les fermes des villes ou communautés, soit qu'elles leur appartiennent, soit qu'elles soient dans leur voisinage, pour en profiter induement.

**Gabelles** – Pour ce qui concerne les gabelles, comme c'est la plus importante ferme du royaume, outre les règles générales cy-devant déduites, il y a encore beaucoup de choses importantes à observer.

Dans les provinces de vente volontaire, il est nécessaire de s'informer et savoir exactement le prix de chacun minot, estant certain que le prix est différent en chacun grenier, à raison de celui des voitures que l'on augmente sur le prix du sel, à proportion de l'éloignement de la mer et des rivières.

De plus, il faut savoir tous les droits qui se prennent par chacun officier, outre le prix principal, afin de connoître exactement ce qu'il couste aux peuples par chacun minot de sel ; ensuite il faut examiner de quelle sorte les officiers de chacun grenier rendent la justice aux peuples, et particulièrement sur tout ce qui regarde le faux-saunage en chacune province, qui est d'une si grande conséquence aux droits de cette ferme que toute son augmentation ou diminution en dépend, en sorte qu'il faut employer toute sorte de soin et de diligence pour l'empescher ; et, pour cet effet, observer que les commis, archers et gardes fassent bien leur devoir pour la recherche desdits faux-sauniers, et les officiers des greniers, pour leur punition ; et, en cas d'abus ou négligence, y apporter les remèdes convenables.

Dans les provinces d'impost, il faut observer que le régalement dudit impost a esté établey depuis un fort long temps, et que depuis il n'a presque point esté changé ; et, comme le premier régalement a esté fait eu égard au nombre d'habitans qu'il y avoit pour lors en chacune province ou communauté, et que ce nombre est changé, soit par la guerre, soit par le changement des foires et marchés, soit par diverses autres raisons qui causent l'augmentation ou la diminution des habitans en divers lieux, il se trouve qu'à présent ce régalement n'a presque plus de proportion avec le nombre des peuples. Comme il est absolument nécessaire de restablir cette proportion, il faut se faire représenter ce premier régalement en chacun grenier, voir la différence qui se trouve avec le dernier, confronter le rôle de l'impost avec celui de la taille, et mesme faire une information sommaire, dans le temps que lesdits commissaires séjourneront en chacune élection et grenier à sel, du nombre des habitans qui sont en chacune paroisse ou communauté, afin de pouvoir faire un nouveau régalement de l'impost, plus juste et proportionné au nombre desdits habitans.

**Taille** – Pour ce qui concerne la taille, il est nécessaire de s'informer, par le moyen des commissions du roy, envoyées chacune année au bureau des finances et des élections, que lesdits sieurs commissaires se feront représenter, combien il a esté imposé les six dernières années, afin de connoître clairement les augmentations et diminutions faites par le roy. Ensuite, par les départemens des élus faits pendant les mesmes années, l'on pourra connoître clairement s'ils sont observés en chacune année, eu égard aux augmentations ou diminutions ; et, en cas qu'ils ne les ayent point observés, on pourra en apprendre les raisons d'eux-mesmes. Enfin, justifier et s'informer exactement, et par diverses voyes, de l'estat auquel se trouve chacune paroisse d'une élection, pendant le temps que le commissaire y séjournera. Il sera bon de faire la mesme chose, autant qu'il se pourra, à l'égard des rôles de chacune paroisse.

Les principaux abus qui se commettent en l'imposition et levée des tailles, lesquels il faut pénétrer et punir, pour les retrancher à l'avenir autant qu'il se pourra, sont :

Les diverses impositions qui ont été faites sans commission du roy ni arrest du conseil ;

L'intelligence des trésoriers de France avec les élus pour soulager une élection, dans une élection de paroisse, et dans une paroisse les officiers, leurs fermiers, métayers, ou ceux de leur amis, et ce pour différens intérêts ;

Les impositions pour les dettes des communautés ordonnées souvent par de simples arrests du conseil, et mesme quelquefois par des sentences des élus, ce qui est contraire aux ordonnances.

L'intelligence d'un élu avec les receveurs ou commis aux recettes et les sergens, pour taxer des frais immenses pour des voyages que les sergens ne font jamais, se contentant de donner leur exploit, soit de commandement, soit d'exécution, aux marchés publics, et cependant les frais ont toujours été pris par préférence aux deniers des tailles ;

Les faux nobles et exempts qui s'introduisent dans les paroisses, soit par force, soit par connivence des officiers des élections, et mesme des cours des aydes ;

La quantité des exempts qui sont employés sur les estats des maisons royales et qui ne servent point.

**Dons, octrois** – Il reste à parler des dons et octrois des villes que l'on peut encore appeler une matière de finances. Il est nécessaire que les commissaires s'informent soigneusement de la quantité de ces octrois, se fassent représenter les lettres patentes et arrests de concession des deux et trois derniers baux qu'ils en ont faits, les comptes de la dépense d'iceux, pour en connoistre le bon ou le mauvais employ ; sur quoy il est bon d'observer que, dans la plus grande partie des villes, le prix des baux publics est supposé, et que, pour couvrir les bonnes et les mauvaises dépenses auxquelles les deniers sont employés, les officiers d'hostel de ville ont pris des contre-lettres, afin de pouvoir disposer des sommes y contenues, et mesme que les dépenses de leur compte sont pareillement supposées, ayant augmenté notablement les légitimes et nécessaires pour couvrir les mauvaises, et celles que la Chambre des comptes n'avoit pas passées dans les comptes ; en sorte que, pour remédier à ces abus, il faudra, par l'autorité du roy, introduire en toutes les villes que les baux des octrois ne pourront estre faits qu'en la présence des commissaires départis dans les généralités, comme aussy les comptes de l'employ, par chacun an. Avec ces précautions, il y a lieu d'espérer que les deniers publics seront, à l'avenir, mieux administrés qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent.

**Dettes des communautés** – A cet article contenant les dons et octrois des villes, il faut joindre ce qui regarde la liquidation des dettes des communautés, à quoy il faut que les commissaires s'appliquent entièrement, n'y ayant rien de si grande conséquence pour le service du roy et pour le repos des peuples et des habitans des principales villes du royaume que d'entrer dans la discussion de ces dettes pour rejeter et annuler celles qui ne sont pas bien fondées, réduire les intérêts des autres, et chercher de concert le moyen de les acquitter par des imposi-

tions, soit par capitalisations, soit sur les denrées, en sorte que le Roy puisse avoir cette satisfaction que, dans un temps préfixe, qui ne doit estre au plus que de six ou huit années, les villes de son royaume seront quittes de toutes dettes.

**Domaines de la couronne** – Encore qu'il ne soit rien dit, dans cette instruction, concernant les domaines de la couronne, par la raison qu'ils sont aliénés, il sera toujours bon et mesme très-nécessaire que lesdits commissaires y prennent toutes les instructions et tous les mémoires qu'ils pourront pendant le temps de leur séjour en chacune province, tant pour en connoistre la véritable valeur que les sommes pour lesquelles ils sont engagés.

**Situation des provinces** – Après avoir expliqué tout ce qui est à faire pour connoistre les quatre sortes de gouvernemens des provinces du dedans du royaume, il ne reste plus qu'à examiner les avantages que Sa Majesté pourroit procurer à chacune. Pour cet effet, il est nécessaire que les commissaires examinent avec grand soin de quelle humeur et de quel esprit sont les peuples de chacune province, de chacun pays et de chacune ville ; s'ils sont portés à la guerre, à l'agriculture, ou à la marchandise et manufacture ; si les provinces sont maritimes ou non ; en cas qu'elles soyent maritimes, s'il y a nombre de bons matelots, et en quelle réputation ils sont pour ce qui concerne la mer ; de quelle qualité est le terroir ; si, cultivé partout ou quelques endroits incultes ; si, fertile ou non ; quelle sorte de biens il produit ; si les habitans sont laborieux, et s'ils s'appliquent non-seulement à bien cultiver, mais mesme à bien connoistre ce à quoy leurs terres sont plus propres, et s'ils entendent la bonne économie ; s'il y a des bois dans les provinces, et en quel estat ils sont ; sur cette matière, il est bon d'observer que le Roy a fait faire une instruction de tout ce qui est à faire pour la réformation des forests de son royaume : quelle sorte de trafic et de commerce se fait en chacune province ; quelle sorte de manufactures.

**Commerce** – Et, sur ces deux points, qui sont assurément les principaux, parce qu'ils regardent plus l'industrie des habitans, Sa Majesté désire estre pareillement informée des changemens qui sont arrivés depuis quarante ou cinquante ans sur le fait du négoce et des manufactures en chaque province et son royaume ; et, entre autres, s'il y a eu, pendant tout ce temps, et mesme auparavant, quelque commerce estably dans les pays estrangers, qui ayt cessé ; les raisons de cette cessation et le moyen de le restablir ; s'il y a eu des manufactures qui se soyent abolies ; la raison et les moyens de les restablir.

Sa Majesté désire que les commissaires ayent une particulière application sur ce qui concerne ces deux points, du commerce et des manufactures, et qu'ils les considèrent comme les deux seuls moyens d'attirer les richesses au dedans du royaume, et de faire subsister avec facilité un nombre infiny de ses sujets, qui augmenteront mesme considérablement tous les ans, s'il plaist à Dieu maintenir la paix dont l'Europe jouit à présent.

**Marine** – Pour cet effet, il faut qu'ils s'informent du nombre des vaisseaux qui appartiennent aux sujets de Sa Majesté ; qu'ils excitent fortement les principaux marchands et négocians des villes à en acheter et augmenter le nombre, à former des compagnies pour les commerces estrangers, mesme pour entreprendre les

longues navigations ; qu'ils leur promettent toute la protection et l'assistance dont ils auront besoin, et mesme qu'ils concertent avec eux toutes les choses qu'ils en peuvent désirer, n'y ayant rien que Sa Majesté ne fasse pour leur donner sa protection entière, pourvu que, de leur costé, ils se mettent en devoir d'augmenter leur commerce et le nombre de leurs vaisseaux.

**Manufactures** – Il faut faire la mesme chose à l'égard des manufactures, non-seulement pour restablir toutes celles qui sont perdues, mais pour en establir de nouvelles ; et comme Sa Majesté a cette matière fort à cœur, au cas que les commissaires trouvent les villes bien intentionnées pour faire ces restablissemens et qu'elles manquent de moyens, non-seulement Sa Majesté leur donnera sa protection, mais mesme, à proportion du dessein qui sera proposé, elle les assistera volontiers de quelques sommes pour les restablissemens, et mesme de quelque revenu annuel pour l'entretien et l'augmentation des manufactures ; ce qui est remis à la prudence des commissaires, lesquels, toutefois, ne concluront rien, sans en avoir reçu les ordres de Sa Majesté.

Au cas que les commissaires estiment qu'il soit nécessaire d'accorder quelques privilèges, mesme quelques honneurs et préséances dans les villes, soit aux marchands qui feront des efforts pour faire bastir des vaisseaux, et qui en tiendront toujours quelque nombre à la mer, soit aux auteurs de quelques manufactures considérables, Sa Majesté leur donnera facilement, en cela mesme, des marques de sa bonté.

Sur toutes choses, il faut qu'ils reconnoissent eux-mesmes et prennent avis des plus intelligens de la province, afin qu'ils puissent former leurs avis, et le Roy prendra résolution qui rende le succès conforme à ses bonnes intentions.

**Canaux** – De plus, Sa Majesté sera bien aysé d'estre informée de toutes les rivières navigables. Quoyqu'elle ayt desjà ordonné la suppression de tous les péages, qui diminoient considérablement l'avantage que la navigation des rivières doit naturellement produire, elle désire que les commissaires s'appliquent soigneusement à reconnoistre tous les empeschemens que la navigation desdites rivières peut recevoir, et les moyens que l'on peut pratiquer pour les oster et donner partout la facilité du commerce et du transport des marchandises, tant en dedans qu'en dehors du royaume.

A l'égard des rivières non navigables, Sa Majesté veut que ses commissaires en fassent eux-mesmes la visite, assistés d'experts et gens à ce connoissant, et qu'ils dressent leur procès-verbal de tous les moyens que l'on pourroit pratiquer pour les rendre navigables, de la dépense qui seroit à faire pour cela et des dédommagemens qu'il y auroit à donner ; quels pays en tireroient avantage, et si l'on ne pourroit pas imposer tout ou partie de la dépense sur les pays qui en tireroient avantage.

**Ponts et chaussées** – De plus, Sa Majesté désire que les commissaires visitent en chacune paroisse les chemins, ponts et ouvrages qui ont esté entièrement abandonnés ; qu'ils en fassent faire des procès-verbaux par des gens intelligens et économes, afin qu'ensuite elle en puisse ordonner les réparations et pourvoir aux fonds nécessaires à cet effet, suivant le besoin et la nécessité du public ;



mesme, si les commissaires estiment que, pour la facilité du commerce et du transport des marchandises, il soit nécessaire de faire quelques nouveaux ouvrages, elle trouve bon qu'ils en fassent faire des procès-verbaux et estimation.

**Haras** – Finalement Sa Majesté, désirant le rétablissement des haras au dedans du Royaume, comme estant très-nécessaire, non-seulement pour l'utilité publique pendant la paix et pendant la guerre, mais mesme pour empêcher que des sommes de deniers très-considérables ne soient employées à l'achat des chevaux estrangers et, par ce moyen, transportées au dehors ; elle veut estre informée des raisons pour lesquelles tous ceux qui nourrissoient cy-devant des cavales, soit les paysans, pour les services journaliers, soit les gentilshommes ou personnes de qualité, pour leur utilité, service et plaisir, ont cessé ; ce qui a donné lieu à l'introduction des chevaux estrangers au dedans du royaume.

Sa Majesté désire que, non-seulement les commissaires examinent les moyens par lesquels on pourra parvenir à obliger les paysans à reprendre la coutume de se servir de cavales, mais mesme qu'ils excitent, en son nom, les gentilshommes et personnes de qualité de rétablir leurs haras et d'en établir de nouveaux ; qu'ils observent soigneusement tous les lieux qui se trouveront dans l'estendue de chacune province propres à l'établissement desdits haras ; qu'ils assurent les gentilshommes seigneurs desdits lieux qu'ils ne peuvent rendre un service plus agréable à Sa Majesté que de rétablir les haras.

Pour en donner plus de facilité, Sa Majesté a desjà donné ses ordres pour faire venir plusieurs chevaux d'Espagne et des Berbers, pour servir d'estalons, lesquels elle donnera à ceux qui s'appliqueront à satisfaire à son désir.

**Fausse monnoye** – Le Roy recevant, en toutes occasions, diverses plaintes du préjudice et de la perte que souffrent ses peuples par l'exposition de la fausse monnoye qui se fabrique, à ce qu'on dit, presque en toutes les provinces de son royaume, et particulièrement dans les maritimes et les plus éloignées de sa cour, Sa Majesté désire que les maistres des requestes s'appliquent soigneusement à arrester le cours de ce désordre, dont ils connoissent assez la conséquence, sans qu'il soit besoin de la leur exagérer ; à quoy ils auront d'autant moins de peine que les personnes qui s'en meslent sont connues presque publiquement dans chacune province ; le Roy voulant que, quand ils auront découvert le mal et l'auront pénétré jusqu'à sa source, ils donnent tous leurs soins et employent toute l'autorité qui leur est commise pour la punition des coupables. Et, en cas qu'il estiment que les seules forces qui sont dans les provinces ne soient pas suffisantes pour cela, sur l'avis qu'ils en donneront, il y sera pourvu promptement.

Sur tous les points contenus au présent mémoire, il y auroit une infinité de choses à ajouter, qui pourront estre suppléées par les connoissances que les commissaires départis pourront prendre en travaillant dans les provinces, et qui sont, pour cet effet, remises à leur prudence et à leur habileté.

Lesdits sieurs maistres des requestes doivent estre informés que l'intention du Roy est qu'ils fassent leurs visites et exécutent tous les points contenus en la présente instruction dans l'espace de quatre ou cinq mois de temps, en fin duquel Sa Majesté leur enverra ses ordres pour se transporter dans une autre province,

en laissant les mémoires et instructions de toutes les affaires commencées qu'ils n'auront pu achever, pour pouvoir estre suivies par celui qui leur succédera dans la visite ; Sa Majesté voulant que, par un travail assidu et une application extraordinaire, lesdits maistres des requestes visitent tout le dedans du royaume en l'espace de sept ou huit années de temps, et se rendent par là capables des plus grands emplois : Sa Majesté se réservant de connoistre ceux qui se seront le mieux acquittés, par le compte qu'ils auront l'honneur de luy rendre en son conseil, pour leur donner des marques de sa satisfaction.»



# Vauban (1633-1707)

## MÉMOIRE SUR LA NAVIGATION DES RIVIÈRES

---

### Présentation

Le *Mémoire sur la navigation des rivières* de Vauban date de 1698 ou 1699. Le manuscrit original de ce mémoire fait partie du quatrième volume des « Oisivetés de M. de Vauban »<sup>1</sup>. En effet, Vauban a rédigé ses mémoires à partir de 1689 et les a conservées sous le titre *Mes oisivetés* publiées en 12 volumes, sous le titre de *Oisivetés de M. de Vauban ou ramas de plusieurs mémoires sur différents sujets*. Le *Mémoire sur la navigation des rivières* fut publié une première fois en 1761, d'après une copie communiquée par Fourcroy, puis reproduit en 1881, en annexe du *Mémoire des intendants sur l'état des généralités dressés pour l'instruction du Duc de Bourgogne*, publié par A.-M. de Boislesle<sup>2</sup>.

Lorsqu'en 1986, Olivier Guichard retracera l'histoire des politiques d'aménagement du territoire dans un rapport intitulé *Propositions pour l'aménagement du territoire*, il pourra écrire que « *La seule véritable politique d'aménagement sans le nom – mais celle-là de grande envergure et de longue portée – fut la constitution aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles des grands réseaux de communication : routes et postes, chemins*

*de fer, canaux* »<sup>3</sup>. Vauban en fut certainement le grand architecte.

Paysan instruit de géométrie par un curé de village et d'arboriculture par son père, Vauban a commencé à servir dans l'armée dans le régiment de Condé, en 1651, alors qu'il n'a que 17 ans. Il finira sa carrière comme maréchal de France.

Sébastien de Le Prestre, seigneur de Vauban, (1633-1707) fut un grand ingénieur, spécialiste d'hydraulique et des techniques de fortification. Sous le règne personnel de Louis XIV qui commence en 1661, chaque ministre disposait de son corps d'ingénieurs, Colbert avait créé la charge de commissaire général des fortifications (ou d'inspecteur général) dans laquelle il précéda Vauban. Le chevalier de Clerville, proche de Colbert, forme Vauban qui devient l'ingénieur par excellence, spécialiste des systèmes théoriques de fortification. Il est ingénieur militaire, ingénieur naval et ingénieur hydraulique : c'est pourquoi l'eau est essentielle dans sa théorie et dans ses constructions. Ainsi il propose dès 1668, un projet de fort à Dunkerque qui prévoit des « *bastions*

1. Voir Vauban. *Sa Famille et ses écrits. Ses oisivetés et sa Correspondance. Analyse et extraits*, Berger-Levrault à Paris et Allier Frères à Grenoble. Deux volumes. Présentation et recueil par le lieutenant-colonel Albert de Rochas d'Aiglun, Paris et Grenoble, 1910.

2. « Mémoire des intendants sur l'état des généralités dressés pour l'instruction du duc de Bourgogne », tome I *Mémoire de la Généralité de Paris* publié par A.-M. de Boislesle, Paris Imprimerie nationale. Voir appendice, p. 399 à 414, 1881.

3. Olivier Guichard, *Propositions pour l'aménagement du territoire*, La Documentation Française, Paris, p. 9. Voir *infra*. p. 247, décembre 1986.

*inondés* ». Il réalise aussi l'aqueduc de Maintenon qui amène les eaux à Versailles, mais aussi le canal du Midi ou « *canal des deux-mers* », et présente son ouvrage dans un Mémoire rédigé en 1691. En effet, il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont le *Directeur général des fortifications* en 1673, puis d'un mémoire sur *Les arrosements des rivières* relatif à l'assèchement des marais et à la gestion des nappes phréatiques. Commissaire des fortifications en 1678, il multiplie les grands ouvrages, en dirigeant les constructions de fortifications le long de l'Escaut de la Meuse, du Rhin et de nombreux ports et canaux. Grand théoricien des fortifications modernes, il fait créer en 1669, des brigades d'ingénieurs pour les sièges et développe une nouvelle théorie de l'attaque des places et de la stratégie du siège.

Durant toute sa carrière d'ingénieur militaire, Vauban ne cesse de voyager et ses « oisivetés » sont comme autant de carnets de notes rédigées sur le terrain. Déjà, il constatait « *la diversité du terroir dont toutes les provinces du royaume sont composées* » (cité par Braudel). Dans son Mémoire sur *La Dixme royale* de 1707, Vauban écrit : « *La vie errante que je mène depuis quarante ans et plus m'ayant donné occasion de voir et visiter plusieurs fois, et de plusieurs façons la plus grande partie des provinces de ce royaume, tantôt seul avec mes domestiques et tantôt en compagnie de quelques ingénieurs, j'ai souvent eu l'occasion de donner carrière à mes réflexions et de remarquer le bon et le mauvais des pays, d'en examiner l'état et la situation et celui des peuples* »<sup>1</sup>.

Comme Colbert, Vauban associe l'économie à sa réflexion stratégique de mili-

taire et d'ingénieur. Pierre Dockès souligne qu'il est « *militaire et économiste* » : « *Ses travaux l'amènent naturellement à réfléchir sur les avantages économiques des routes et des canaux* »<sup>2</sup>. Dans un Mémoire consacré à *L'importance dont Paris est à la France et le soin que l'on doit prendre de sa conservation*, Vauban compare la société à un corps humain, comme le fera le médecin-économiste fondateur de l'École physiocratique, François Quesnay dans son *Tableau économique de la France*. « *Le prince est à l'État ce que la tête est au corps humain*, écrit Vauban : (*chose dont on ne peut pas douter*) *on peut dire que la ville capitale de cet État, lui est ce que le cœur est à ce même corps. Or le cœur est considéré comme le premier vivant et le dernier mourant de la vie, la source et le siège de la chaleur naturelle, qui de là se répand dans toutes les autres parties du corps qu'elle anime et soutient jusqu'à ce qu'il ait totalement cessé de vivre* »<sup>3</sup>.

Vauban affirme l'importance du commerce inter-régional et de proximité. Dans son *Mémoire sur le canal du Languedoc* de 1691, il traite « *Du commerce en général* », en recourant toujours à la métaphore organiciste, afin d'assimiler circulation de l'argent et circulation sanguine : « *Il se peut diviser en commerce du pays et commerce étranger. Le commerce du pays est celui qui, sans sortir du royaume, se fait de ville en ville et de province en province, et l'étranger est celui qui se fait du royaume aux pays étrangers. Celui du pays, quand les communications sont libres et faciles, sert à faire que les provinces se puissent entre-communiquer leurs besoins sans être obligées de les aller chercher ailleurs, en quoi la France paraît*

1. *Dixme royale* éditions Émile Coornaert, p. 6, Paris, 1933. Cité par Pierre Dockès, *L'espace dans la pensée économique du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle*. Voir notamment le chapitre VI consacré à Vauban, p. 158 et suiv., Flammarion, Paris, 1969.

2. Pierre Dockès, *L'espace dans la pensée économique*, op. cit., p. 158.

3. Albert de Rochas d'Aiglun, *Vauban. Sa Famille et ses écrits. Ses oisivetés et sa Correspondance. Analyse et extraits*, op. cit., tome I, p. 177-188.

*mieux disposée qu'aucun autre pays. Il sert encore à faciliter la circulation et le mouvement de l'argent, non moins nécessaire au corps politique que celle du sang au corps humain, à l'entretien et subsistance des peuples, et empêche que l'argent ne demeure oisif ou ne sorte du royaume pour passer chez les étrangers. À la vérité, il n'apporte pas d'argent nouveau à l'État, mais il conserve celui qui y est, et l'empêche d'être inutile ; celui-ci doit être permis, facilité et excité par toutes les parties*

*du royaume autant qu'il est possible »<sup>1</sup>. C'est cette interdépendance économique des régions qu'il développe dans le *Mémoire sur la navigation des rivières* : « Il est certain que toutes les provinces de ce royaume ont besoin les unes des autres, parce que toutes abondent en certaines choses et manquent en d'autres ». Pour faciliter les échanges commerciaux inter-régionaux, il convient de développer les voies de communication, soit par les routes, soit par les canaux.*

1. *Idem*, tome I, pp. 560-561.

## Vauban

### *MÉMOIRE SUR LA NAVIGATION DES RIVIÈRES* <sup>1</sup>

« Il est certain que toutes les provinces de ce royaume ont besoin les unes des autres, parce que toutes abondent en certaines choses et manquent en d'autres ; aucune d'elles n'ayant absolument tout son nécessaire, elle va ordinairement chez sa voisine ou dans les autres plus éloignées : par exemple, la Champagne abonde en vins, et manque souvent de blé, et la Picardie manque de vins et abonde en blé ; il n'en faut pas davantage pour exciter un commerce considérable entre ces deux provinces. La Provence manque aussi de blé, mais elle abonde en vins, figues, huiles, olives, oranges, citrons, et en quantité d'autres denrées qui lui en attirent de toutes parts ; de plus, elle a de bons ports de mer, où il se fait un grand commerce, qui répare ce défaut. Paris abonde en or, argent, et en toutes sortes de marchandises et manufactures exquis qui manquent aux provinces des environs ; elles y vont chercher leurs besoins, et y apportent blés, vins, fruits, foin, orges, avoines, bois et bestiaux, et une infinité d'autres denrées en si grande abondance, qu'elle en peut très facilement nourrir les six à sept cent mille habitants dont elle est remplie. Il en est ainsi de toutes les autres villes de province du royaume, ce qui leur produit un commerce intérieur très considérable, qui facilite le mouvement de l'argent, fertilise les mauvais pays, les fait valoir, et fait que les uns peuvent s'entretenir et devenir meilleurs à proportion de ce que les consommations diminuent ou accroissent ; ce qui n'est pas moins avantageux au roi qu'à ses peuples, parce que le mouvement fréquent de l'argent fait aussi bien ses affaires que les leurs. Il ne faut donc que trouver moyen de rendre ce mouvement plus vif dans toutes les parties du royaume pour en augmenter considérablement les revenus, d'autant que ce ne sont pas les monceaux d'or et d'argent qui font les richesses du pays, mais le bon emploi qu'on en fait journellement, l'abondance des denrées et leur consommation, sans quoi rien ne profite.

Pour le faciliter, il y a deux moyens qui concourent à même fin tous deux : le premier est celui d'accommoder ou bien entretenir tous les grands chemins, qui sont extraordinairement négligés ; et le second, de procurer la navigation aux rivières qui en sont capables, en prolongeant celle de toutes les grandes vers leurs sources, autant que les eaux y pourront fournir, et en rendant navigables toutes celles qui ne le sont pas et qui peuvent le devenir par le travail des hommes. Ainsi, la navigation de Seine, qui ne commence qu'à Bray, Nogent et Pont-sur-Seine, pourrait très bien remonter jusqu'à Châtillon, non en suivant le cours de la rivière qui manque de fond en beaucoup d'endroits, mais en faisant un canal à côté de son lit où il en serait besoin, avec des sas et écluses plus ou moins proportionnées suivant l'abondance des eaux, car cela est arbitraire ; moyennant quoi, la

1. Reproduit dans le « Mémoire des intendants sur l'état des généralités dressés pour l'instruction du Duc de Bourgogne ». Tome I *Mémoire de la Généralité de Paris* publié par A.-M. de Boislisle. Paris Imprimerie nationale. 1881 (en appendice, p. 399 à 414).

navigation du canal serait infaillible, beaucoup meilleure que celle de la rivière, et non sujette à naufrage, ni à aucun changement, parce qu'on ne prend et on ne met jamais que la quantité d'eau qu'on veut dans ces canaux, et si on peut leur faire porter d'aussi grands bateaux que ceux de la Seine, dans les endroits même où elle a le plus de profondeur. Il n'y a rien de plus praticable, et le roi le peut même faire à très bon marché, comme nous ferons voir ci-après : moyennant quoi la navigation de cette grande et belle rivière se trouverait prolongée vers sa source de plus de vingt lieues. Or, ce qui sera bon pour la Seine à cet égard, le sera sans doute pour toutes celles du royaume. [...]

Cependant il est vrai de dire que ces canaux seraient d'une utilité inconcevable aux pays par où ils passeraient, parce que leur navigation attirerait les denrées superflues de cinq ou six lieues de la droite, et d'autant de la gauche, et en faciliterait un bon débit ; outre que cette même navigation serait incomparablement meilleure que celle des rivières en ce qu'on la pourrait monter et descendre également, et qu'on n'y perdrait jamais rien.

De plus, tous les lieux du voisinage, à cette distance y apporteraient leurs vins, blé, eau-de-vie, fruits, bois, charbon, foin, paille, orge et avoine, qui sont toutes denrées de débit, dont la consommation est universelle ; sans compter ce qui provient des grosses manufactures, dont l'usage et la consommation est encore universelle, et par conséquent de bon commerce en tout temps et en tout pays. Cependant la plupart demeure sur les lieux de leur cru, parce qu'elles ne se peuvent transporter au loin sans grands frais ; telles sont les pailles, foins, orges, avoines et toutes sortes de légumes, même les blés, les bois en grume, carrés, de sciage et à brûler de toutes espèces, la pierre à bâtir, la chaux, la brique, la tuile et le charbon, et autres matériaux pesants et de grand volume, dès que la distance passe cinq à six lieues des endroits où on en a besoin, la voiture par charrois les renchérissant extrêmement ; ce qui fait qu'il y a beaucoup de pays qui, quoique accommodés d'ailleurs, manquent de quantité de choses qui leur font besoin, étant la plupart très mal bâtis et peu accommodés du nécessaire à la vie et à l'habitat ; au lieu que tout cela mène facilement par eau et à peu de frais, parce qu'un bateau de raisonnable grandeur, en bonne eau, peut lui seul, avec six hommes et quatre chevaux, mener la charge que quatre cents chevaux et deux cents hommes auraient bien de la peine à mener par les charrois ordinaires.

Si donc, au moyen de la dîme royale ci-devant proposée <sup>1</sup>, et une fois établie, les peuples se pouvaient refaire et remettre en état, comme ils feraient sans doute en peu de temps, la dépense de ces canaux se pourrait imposer sur tous les riverains, qui, pour en être plus à portée, seraient en état d'en profiter ; ce qui pourrait s'étendre jusqu'à cinq bonnes lieues de part et d'autre d'un canal. Pour cet effet, je voudrais me servir de la proportion de ladite dîme pour en faire les levées de cette façon. Chaque lieue de rivière ou de canal pourrait avoir des lieues carrées de pays pour contribuer à ses façons : savoir, cinq d'un côté, et autant de l'autre ;

1. Vauban venait de terminer la première rédaction de son *Projet de dîme royale* qui était déjà communiquée aux ministres. Voir *Dîme Royale* (1707) édition Émile Coornaert, Paris, 1933.



et, supposant que chaque lieue de longueur dudit canal dût coûter 100 000, au lieu d'en faire la distribution égale, ce qui reviendrait à 10 000 par lieue carrée, je voudrais, attendu l'utilité plus grande pour ceux qui toucheraient à ses bords que pour ceux qui en seront plus éloignés, me servir de la proportion suivante, ou fort approchant : j'ôterais premièrement la dixième partie du total de la somme, équivalant au dixième pour la part du roi, parce que, faisant la levée de ses revenus sur les peuples par dîme et pouvant imposer jusqu'au dixième, quand il en sera besoin, il est juste qu'il porte sa part des frais qui peuvent contribuer à procurer l'augmentation de ses revenus, à proportion de celui qui lui en reviendrait ; il serait même très juste qu'il usât de libéralité en cela, et qu'au lieu de 10 000 à quoi les deux vingtièmes se pourraient monter, il en payât jusqu'à 20 000, en considération des levées extraordinaires à quoi ses peuples sont souvent obligés. Resterait en ce cas, à faire état de 80 000, qui divisées en vingt parts de 2 000 chacune, on en pourrait imposer six sur les deux lieues carrées attachées au canal, marquées AA à la figure ci-contre :

E	D	C	B	A	CANAL	A	B	C	D	E
---	---	---	---	---	-------	---	---	---	---	---

cinq sur les deux attenantes des premières, marquées BB à la même figure ; quatre sur les marquées CC, trois sur les marquées DD, deux sur les marquées EE ; le tout faisant vingt, qui, estimés à 4 000 chacune, feraient la somme de 80 000 ci-devant. Sur ce pied, la première lieue carrée, bordant le canal d'un côté, porterait trois parts, équivalentes à 12 000 ; la deuxième, deux parts et demie, équivalentes à 10 000 ; la troisième, deux parts, équivalentes à 6 000 ; et la cinquième, une part, équivalente à 4 000 ; le tout faisant 40 000 pour un côté, et autant pour l'autre ; ce qui reviendrait encore aux 80 000 ci-dessus.

Au surplus, on pourrait donner plus d'étendue à cette imposition, car il est sûr que ces navigations tireraient de beaucoup plus loin ; mais on propose celle-ci pour donner une idée des proportions qu'on y peut observer, pour lesquelles il faut toujours avoir de grands égards, afin de ne point surcharger les uns plus que les autres. Il est encore certain qu'en y procédant de la sorte, les impositions en seraient bien plus supportables, et qu'on pourrait les adoucir davantage. Supposé l'ouvrage distribué en six années de temps, ce serait 2 000 par an pour chacune des deux premières lieues carrées attachées au canal ; 1 666, 13 4 pour chacune des secondes ; 1 333, 13 4 pour chacune des troisièmes ; 1 000 pour chacune des quatrièmes, et 666, 13 4 pour chacune des cinquièmes. Sur quoi il est à remarquer qu'il faudrait se mettre la moitié de ces levées devant les mains avant que de commencer cet ouvrage, afin d'avoir de quoi ne le pas laisser languir. D'ailleurs, ces mêmes ouvrages pouvant être faits par les habitants de ces lieues carrées, il ne sortirait d'argent de leur pays que celui qui serait emporté par les ferronneries, charpenteries et maçonneries, que les ouvriers du pays pourraient encore gagner. On pourrait aussi faire ces divisions plus longues, en les remettant par

exemple à huit ou dix années, au lieu de six, empruntant même de l'argent à un intérêt raisonnable, sur lequel les communautés pourraient engager leur part des canaux jusqu'à parfait jugement : quoi fait et ces mêmes canaux achevés, il faudrait les affranchir entièrement de tous péages et impositions, et n'en mettre précisément que pour ce qui serait nécessaire à leur entretien et aux gages des éclusiers ; encore vaudrait-il mieux que ces gages, entretiens et autres réparations fussent imposés à perpétuité sur les lieues carrées qui auraient fourni à leur construction, et que la navigation fût totalement libre : les denrées deviendraient à beaucoup meilleur marché, et le débit par conséquent, plus grand et bien plus recherché. Le roi en profiterait considérablement, en ce que tous les biens voisins dudit canal augmenteraient de prix, et les dîmes à proportion, et cela grossirait considérablement ses revenus, parce que les terres deviendraient beaucoup mieux cultivées, et les biens augmenteraient d'un grand tiers. Pour se persuader de ces vérités, il n'y a qu'à examiner les pays traversés de rivières navigables ; on verra qu'entre les héritages qui en sont près et ceux qui en sont éloignés (bien que de même rapport et de même fertilité), ceux du bord des rivières sont d'un prix bien au-dessus des éloignés ; la même chose des maisons, prés, bois, vignes, et de tous les autres fonds de terre qui en sont proches. On voit aussi les villes, bourgs et villages bien plus fréquents le long des rivières navigables qu'ailleurs, ordinairement bien peuplés ; les maisons bâties à chaux et à sable, couvertes de tuiles ou d'ardoises, avec des vitres ; les pays voisins en bonne culture et tout autrement en valeur que ceux des lieux où il n'y a point de navigation, où tout est mal bâti, mal peuplé, mal logé, et les terres nonchalamment cultivées, parce que, le débit des denrées manquant, on n'en cultive que pour les besoins de la vie, et tout au plus des pays les plus voisins, et que, pour l'ordinaire, elles paient petitement les frais de la culture à leur maître. Or, ce que nous disons ici pour une navigation, se doit entendre pour toutes autres dont ce royaume peut être traversé, au moyen desquelles on peut faire de la France, le meilleur pays du monde, en y joignant les arrosements des terres et les réparations des grands chemins. [...]

Toutes ces rivières sont au nombre d'environ cent quatre-vingt-dix, tout compris, parmi lesquelles il s'en trouvera qui pourront devenir navigables pour toute l'année, d'autres pour dix mois, d'autres pour huit, d'autres pour six, et d'autres pour quatre ou cinq ; et enfin d'autres pour trois ou quatre seulement ; ce qui ne laisserait pas d'être très utile pour les pays où ces navigations seront praticables. Il est bien sûr que, si elles pouvaient avoir lieu, le royaume augmenterait considérablement ses revenus, et le débit de ses denrées deviendrait tout autre qu'il n'est, notamment si on affranchissait la navigation. On ne saurait donc disconvenir que cela ne fût bon et très excellent ; mais la question est de le mettre en exécution. C'est la difficulté qu'on peut objecter, et qui effectivement en serait une, si on s'y prenait tout à coup, et que dès à présent on voulait tout embrasser. Il est bien sûr même qu'on n'en viendrait pas à bout ; les peuples sont trop pauvres, et le roi trop endetté. Mais si la dîme royale, telle qu'elle a été proposée par des mémoires précédents, pouvait avoir lieu, qu'elle fût une fois bien établie, les peuples soulagés et les dettes de l'État acquittées (chose qui arriverait dans peu), pour lors les pays se raccommoieraient, et ce qui paraît impossible deviendrait aisé.

En s'y prenant peu à peu et avec ordre, pour peu que le roi s'y affectionnât et qu'il y mit du sien, on verrait bientôt la navigation des principales rivières s'accroître et se prolonger du côté des sources, et s'étendre après dans les principales branches, et de là passer dans les moindres, sitôt qu'on s'apercevrait des commodités que la navigation apporte, qui serait un puissant motif pour exciter ceux qui seraient à portée de se les procurer, qui ne manqueraient pas en même temps d'en rechercher les moyens et d'entrer dans tout ce qui leur paraîtrait possible pour s'attirer ces avantages : d'où s'ensuivrait le plus grand bien qui pût jamais arriver à ce royaume, par le débit aisé de ses denrées, qui en procurerait un accroissement considérable, et par conséquent augmentation de bien et de commodités et une très grande facilité aux provinces de s'entre-secourir les unes les autres dans les chères années et dans les temps de guerre ».

## Achille-Nicolas Isnard (1759-1803)

*TRAITÉ DES RICHESSES*, 1781

---

## Pierre-Alexandre d'Allent (1772-1837)

*ESSAI DE RECONNAISSANCE  
MILITAIRE*, 1802

---

### Présentation

Les représentations géométriques du territoire se multiplient dès le XVII<sup>e</sup> siècle, grâce à la triangulation de l'espace, permettant de mesurer un arc de méridien, et par conséquent, l'espace terrestre. Durant la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'ingénieur opère une vaste « mise en scène » de l'espace qui est réinterprété, mesuré, relevé, dessiné grâce aux représentations et instruments réticulés. Grâce à la triangulation de l'espace, Cassini réalisera la carte de la France. Les ingénieurs-géographes, souvent des officiers, comme Achille-Nicolas Isnard (1759-1803) et Pierre-Alexandre d'Allent (1772-1837) représentent le territoire comme un canevas de lignes imaginaires ordonnées en réseau, pour le mathématiser et l'organiser. « *Des ingénieurs se répandent sur la surface du territoire, écrit d'Allent, et les instruments à la main, calculent les lignes imaginaires par lesquelles ils unissent les points principaux du pays* ».

L'ingénieur dispose d'une solide formation mathématique, notamment géométrique, pour aménager la ville, les fortifications, l'hydraulique : l'ingénierie civile et militaire mathématise l'espace de façon appliquée pour concevoir et dessiner les fortifications, la cité, les canaux, les routes et autres voies de communication. L'espace est mis en forme par les ingénieurs : les ouvrages civils et militaires qu'ils conçoivent et construisent, sont comme un tissu qui vient structurer le territoire et le rationaliser, alors que les « terroirs » demeurent « à l'arrière », de façon plus désordonnée. L'ingénierie militaire construit des plans de fortifications, et l'ingénierie civile des voies de circulation (chemins, routes, canaux, ponts, ports, etc.). La première est confiée aux officiers du génie militaire, la seconde aux ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Les deux textes ici présentés font partie de ces écrits des ingénieurs-géographes du XVIII<sup>e</sup> siècle, textes qui ébauchent une pensée du territoire en termes de réseau <sup>1</sup>.

1. On doit à la revue *FLUX* (GDR « Réseaux ». LATTS-ENPC) d'avoir exhumé et rassemblé ces textes dans un numéro spécial de juin 1989 intitulé « Réseaux. Anthologie 1781-1963 », avec une présentation d'André Guillerme. Le texte d'Isnard y est présenté par Bernard Lepetit et celui de d'Allent, par André Guillerme.

Le premier texte paru en 1781, est un extrait du Livre II du *Traité des Richesses* d'Achille-Nicolas Isnard, ancien élève de l'école des Ponts et Chaussées, ingénieur à Rouen puis au Havre de 1791 à 1793, ingénieur en chef dans l'Aude en 1794, avant de devenir membre du Tribunat de 1799 à 1802. Dans son *Traité de Richesses*, Isnard ébauche une théorie des localisations, combinant les points et les lignes, des lieux et des liens, comme dans un réseau. Il se différencie nettement de Vauban qui ne considérait que les lignes pour mesurer l'utilité des voies de communication <sup>1</sup>.

« Dans cet univers, commente Bernard Lepetit, la configuration idéale des réseaux de transport combine des figures triangulaires ayant des routes pour côté et des villes pour sommet ». Isnard pense aussi l'interconnexion des réseaux régionaux faits de routes et des réseaux inter-régionaux constitués par les canaux et les voies navigables : « il serait à désirer, écrit Isnard, que la communication que nous venons de proposer de villes en villes, par des grandes routes, fût établie entre les

*centres de province par des canaux ou rivières navigables ».*

Le second texte, intitulé *Essai de reconnaissance militaire* de Pierre-Alexandre d'Allent, fut publié en 1802, dans la revue scientifique des ingénieurs géographes, le *Mémorial topographique et militaire*. Texte pionnier, puisqu'il introduit, souligne André Guillerme, à ce que l'on désigne « la morphologie urbaine ». Dans cet essai, d'Allent introduit aussi la notion moderne de « réseau » dans son sens de réseau territorial. En effet, il écrit que « le cours des eaux offre à la surface du globe un canevas naturel auquel on peut rapporter les formes du terrain. Les besoins de l'homme l'ont forcé d'étendre, sur cette même surface, un réseau de communication qui coupe, en tous sens, les chaînes de hauteurs, les plaines, les vallées et les eaux ». Le réseau artificiel de communication se superpose et duplique le « canevas naturel » du territoire, en le valorisant économiquement. Cette idée sera déployée pour fonder le grand projet industriel saint-simonien d'aménagement du territoire <sup>2</sup>.

1. C'est l'analyse pertinente que propose Bernard Lepetit, dans sa présentation du texte d'Isnard dans la revue *FLUX* déjà citée, p. 7.

2. Voir Pierre Musso, « Critique des réseaux ». PUF, Paris 2003.

## Achille-Nicolas Isnard

### *TRAITÉ DES RICHESSES*, 1781 DE L'UTILITÉ DES ROUTES ET CANAUX NAVIGABLES <sup>1</sup>

« Le moyen de transporter les denrées, les productions et les objets de consommation ; est le plus général, mais il est le plus coûteux, et c'est celui qui augmente le plus les frais relativement à la masse de richesses disponibles. En ne considérant les grandes routes que dans leur rapport avec le transport des marchandises, il serait à désirer qu'elles pussent être remplacées par des canaux ou des rivières navigables.

C'est dans les villes que se rendent les productions de la terre pour être fabriquées ou consommées, et c'est des villes que partent toutes les productions de l'industrie pour être transportées dans d'autres villes ou vers d'autres foyers de consommation.

Les villes tirent avantage des transports non seulement par le débit des productions de leur banlieue et des productions de leur industrie, mais encore par les consommations locales que font les hommes et les chevaux employés aux transports, et les voyageurs de toute espèce ; ces avantages sont considérables dans les grands passages de capitales en capitales.

Les grandes routes devraient être multipliées de manière qu'elles formassent entre elles des figures triangulaires, des angles desquels toutes les villes fussent le sommet. Il faut observer cependant de donner aux côtés de ces figures les sinuosités nécessaires à passer par les bourgs et villages, lorsque les sinuosités ne sont pas telles que le transport en éprouve un allongement nuisible, ou une augmentation de frais propre à diminuer les richesses disponibles.

Il serait à désirer que la communication que nous venons de proposer de villes en villes, par des grandes routes, fût établie entre les centres de province par des canaux ou rivières navigables ; le commerce intérieur de chaque province serait servi par terre, et les voyages de voituriers ne seraient jamais de long cours ; le commerce de province à province serait servi par eau. C'est sur le bord de ces canaux et de ces rivières que seraient établis les grands comptoirs ; c'est autour de leurs ports que seraient assemblés les gros capitalistes et les chefs de commerce et d'industrie qui préfèrent veiller par eux-mêmes à l'embarquement immédiat, à cause des soucis que peuvent faire naître les transports exécutés partie par terre, partie par eau, ou les embarquements confiés à des correspondants <sup>2</sup>.

Quoique les routes voisines des canaux procurent des transports plus chers et des frais plus considérables que les canaux, il arrive souvent qu'elles sont très fré-

1. *Traité des Richesses*, partie I, Livre II, pp. 113-116, texte reproduit dans la revue FLUX (GDR « Réseaux ». LATTES-ENPC), « Réseaux. Anthologie 1781-1963 », numéro spécial de juin 1989.

2. M. de Sully proposait dans ses mémoires d'attirer jusqu'au centre des provinces le commerce de l'océan et de la Méditerranée en joignant la Seine à la Loire, celle-ci avec la Saône, et cette dernière avec la Meuse ; il commença par favoriser l'entreprise du canal de Briarre.

quentées par les roulliers à cause des inconvénients que la discontinuité des canaux et les changements de voiture, les déchargements et les embarquements font craindre aux chefs d'entreprise. Les négociants aiment mieux que les transports soient plus chers, pourvu que les marchandises courent moins de risques. Ces inconvénients et ces craintes ne subsisteraient plus si toutes les provinces étaient percées par des canaux, ou si leur principale rivière était rendue navigable. Les marchandises pourraient être rendues par la même voiture d'une extrémité d'un royaume à l'autre.

On conçoit facilement la prospérité à laquelle pourrait atteindre un État où l'accroissement des richesses aurait acquis de telles facilités, où les frais de transports auraient acquis une telle diminution, et où les entreprises pourraient se multiplier par un débit réciproque. Si l'on ajoute aux dépenses productives de toute espèce, que nous avons démontré être propres à accroître la prospérité intérieure des États, celles que l'administration aurait à faire pour la multiplication des canaux, et pour les travaux propres à rendre les rivières navigables ou pour perfectionner la navigation de ces rivières ; si l'on ajoute à ces dépenses celles qui sont nécessaires à la multiplication des routes et à leur entretien, on reconnaîtra que c'est principalement dans leur sein que les gouvernements ont des dépenses énormes à faire et à protéger pour parvenir au degré le plus élevé de splendeur et de prospérité durable. C'est au sein de la paix que les nations deviennent redoutables aux ennemis jaloux de leur bonheur. Les guerres nuisent à l'agrandissement et à la prospérité des nations, en interrompant le cours des dépenses intérieures qui sont propres à apporter infiniment plus de richesses que les conquérants n'en peuvent acquérir et conserver. Les richesses intérieures excitent moins de jalousie que les conquêtes qui sont toujours des objets de ressentiment et de vengeance, même dans la paix qui a la plus belle apparence de sincérité. »

## Pierre-Alexandre d'Allent

### *ESSAI DE RECONNAISSANCE MILITAIRE*, 1802 <sup>1</sup>

« Il faut que le Gouvernement puisse embrasser d'un seul coup d'œil la configuration générale du pays... les lignes de départ, d'opération et de communication des armées ; quels moyens d'irruption, de diversion, de retraite elles peuvent offrir ; quelles troupes peuvent y faire la guerre ; quelles combinaisons il faut former des différentes armes ; quels obstacles enfin chacune y doit rencontrer : et parmi ces obstacles il est nécessaire qu'il distingue les grands accidents du terrain, les parties inaccessibles, les cols, les défilés, les passages faciles à défendre, les séries de position, et ce que l'art ajoute à la nature : le système des places et des camps retranchés, des lignes et des canaux défensifs ; la manière dont les fortresses saisissent les eaux et les routes, maîtrisent le pays, favorisent tous les mouvements des troupes mobiles... Ces considérations tiennent aux opérations militaires. Combien d'autres notions le Gouvernement est forcé de réunir sur les ressources en tout genre que présente le pays, sur l'espèce et la qualité des substances qu'il produit, sur les contributions qu'il peut fournir, sur les bras, les matériaux, l'industrie qu'on peut mettre à profit dans les sièges et dans les travaux militaires...

Les travaux qui exigent la navigation dans le lit des rivières, les dessèchements, les défrichements considérables, se rattachent dans la zone des frontières, à toutes les grandes vues militaires. Il importe de coordonner aux positions que les armées peuvent occuper, aux places, aux camps, à tous les points d'appui des forces mobiles, les nœuds des routes, les points de partage des canaux, les grands ponts, les écluses qui tiennent les eaux du pays, les masses ou les lignes de déblais considérables...

La guerre est déclarée, les armées s'assemblent : mais quelle position occupe l'ennemi ; par quels renseignements, à quels indices peut-on reconnaître ses desseins ? où sont ses magasins ? d'où viennent ses convois ? quelles routes suivent ses transports ? vers quels points se forment ses entrepôts ?...

Des ingénieurs se répandent sur la surface du territoire, et, les instruments à la main, calculent les lignes imaginaires par lesquelles ils unissent les points principaux du pays ; les cieux même sont interrogés pour apprendre à connaître la terre. D'autres dans ce réseau de triangles, inscrivent des triangles plus petits et, guidés par les points nombreux que ceux-ci déterminent, projettent sur un plan les contours du terrain et de tous les objets qu'il offre à sa surface. Le dessin d'imitation, la peinture même, viennent au secours de la géométrie, et, sur ce canevas rigoureux, reproduisent dans toute leur magie, les formes et les couleurs, c'est la magie elle-même réduite aux dimensions de son image... Le Gouvernement, le ministre, le Général, ont alors sous les yeux le pays borné à la grandeur

1. Texte reproduit dans la revue *FLUX* (GDR « Réseaux ». LATTS-ENPC), « Réseaux. Anthologie 1781-1963 », numéro spécial de juin 1989.



qui permet de l'embrasser d'un coup d'œil, c'est alors que la carte parle à l'imagination comme au jugement, et peut inspirer les pensées, les projets, les combinaisons que la vue du sol eût fait naître.

Des chaînes de montagnes traversent chaque continent : leurs sommités semblent, au premier coup d'œil, des îles élevées sur les plaines ; mais une croupe commune et continue rattache entre elles ces masses isolées. Les chaînes principales projettent les contreforts d'où sortent les chaînons qui produisent eux-mêmes d'autres branches et se ramifient à l'infini... Ces ramifications forment une foule de bassins qui renferment les cours d'eau de toute espèce. Les chaînes principales et les grands contreforts qui séparent les fleuves, entourent, comme une vaste enceinte, les bassins principaux, dont le fond se développe en amphithéâtre. De tous les points de cette enceinte circulaire, une foule de contreforts et de chaînons secondaires s'avancent et se prolongent le plus souvent comme les rayons à peu près concentriques, contenant entre leurs parois les torrents, les ruisseaux, les rivières qui se réunissent deux à deux en des lits communs, et s'écoulent dans la mer par un canal unique. Ainsi les eaux courantes offrent, entre les ramifications solides du globe, d'autres ramifications correspondantes, intermédiaires, mais plus régulières, dont les fleuves sont les tiges et dont les rameaux s'épanouissent sur la surface des continents, en reproduisant, mais avec les variétés qui leur sont propres, les formes multifides des végétaux...

Le cours des eaux offre à la surface du globe un canevas naturel auquel on peut rapporter les formes du terrain. Les besoins de l'homme l'ont forcé d'étendre, sur cette même surface, un réseau de communications qui coupe, en tous sens, les chaînes de hauteurs, les plaines, les vallées et les eaux.

Les routes principales unissent les capitales des états entre elles, et avec les villes les plus considérables de l'intérieur des frontières ou des côtes ; ces routes se dirigent, comme autant de rayons, du centre de chaque état à sa circonférence.

D'autres, comme autant de cercles concentriques, coupent ces rayons, et rattachent entre elles, par de nouvelles communications, les villes que traversent les routes principales.

Chaque ville, chaque bourgade, devient à son tour le centre d'autres routes qui se dirigent sur les villages ou les hameaux, d'où partent une foule de chemins et de sentiers qui les unissent ou servent à la culture des champs, au pacage des prairies, à l'exploitation des forêts, des tourbières, des carrières, des mines, des usines ou des fabriques isolées.

Les cours d'eau, les navigations et les routes, déterminent l'emplacement, non seulement des usines et des fabriques, mais des villages, des villes manufacturières et commerçantes, et surtout des postes et des places fortifiées. Les figures du terrain et des lieux habités ont souvent entre elles une analogie remarquable. Les villages s'étendent le long des rivières ; des rues parallèles au courant les divisent, coupées de rues plus petites qui conduisent au bord de l'eau. Sur les collines, sur les plateaux, les villages occupent les croisières de routes qui servent de rue ; les maisons bordent les deux côtés ; des ruelles de loin en loin, les séparent. Si le

bourg a quelque profondeur, presque toujours les rues principales sont parallèles aux routes. Une distribution analogue s'offre partout où une route coupe et traverse une rivière ; si la route est plus passagère, elle détermine les rues principales. Des rues semblables bordent, au contraire, les canaux et les rivières navigables : les maisons font face ; des jardins, fermés de murs et plus souvent de haies, les séparent de la campagne. Les mêmes causes influent sur le dessin des bourgs et des villes ; on les voit surtout saisir les confluent et les points où les rivières se divisent en plusieurs bras : on remarque principalement dans les enceintes et les rues des villes ou des forteresses anciennes, des sinuosités et des angles correspondant aux contours des rivières, aux angles des confluences ; cette influence ne disparaît pas toute entière dans les villes plus modernes, où l'art a soumis le terrain à plus de symétrie. »



## Claude-Henri de Saint-Simon (1760-1825)

*LE SYSTÈME INDUSTRIEL*, 1823

*LE NOUVEAU CHRISTIANISME*, 1825

---

## Michel Chevalier (1806-1879)

ARTICLE PUBLIÉ DANS *LE GLOBE*

DU 12 FÉVRIER 1832

---

### Présentation

Les textes présentés ici sont des contributions saint-simoniennes à la question de l'aménagement du territoire valorisé par le développement des réseaux de communication. Ils s'inscrivent dans la lignée des réflexions des officiers-ingénieurs-économistes comme celles de Vauban, Isnard ou d'Allent.

Claude-Henri de Saint-Simon (1760-1825) est un philosophe, et même pour certains, comme Durkheim, il serait le père de la sociologie<sup>1</sup>. Mais avant d'écrire, il fut un homme d'action, un officier participant sous les ordres de Lafayette à la guerre d'Indépendance, fréquentant l'École royale du génie de Mézières et les professeurs de Polytechnique, maîtrisant bien l'ingénierie hydraulique et militaire dont Vauban avait été le grand théoricien. On pourrait dire de Saint-Simon, qu'il porte le savoir des « sciences de l'ingénieur » issue en grande partie de

Vauban, dans le champ philosophique et politique.

Saint-Simon recherche un nouveau système social qu'il qualifie de « système industriel » par opposition au système issu de l'Ancien Régime qu'il nomme « *féodalo-militaire* ». Son but est d'opérer la transition de l'un à l'autre. Pour réaliser ce nouveau système social, il prône notamment le développement des réseaux territoriaux, les grandes voies de communication qui accélèrent la circulation des idées et des richesses. Enlacer chaque territoire et la planète entière, de réseaux de communication pour généraliser la circulation économique et monétaire, tel est le moyen pratique de réaliser le nouveau système social. Le territoire peut être valorisé et aménagé par ces grands réseaux, qu'ils soient « matériels », c'est-à-dire de communication (routes, voies, canaux) sur le modèle hydraulicien, déjà mis en

1. Voir Pierre Musso, *Saint-Simon et le saint-simonisme*, collection « Que Sais-je ? », PUF, 1999.

œuvre et théorisé par Vauban, ou qu'ils soient « immatériels », c'est-à-dire de crédit ou de formation. Le territoire peut être transformé et fécondé par l'industrie des réseaux techniques. Saint-Simon veut aussi embellir le territoire, « rendre le luxe national » : c'est donc à la fois par des moyens naturels et artificiels que le territoire peut être aménagé. Pour Saint-Simon, le territoire peut être appréhendé comme un corps vivant. Il faut faire circuler les flux de marchandises, des hommes, d'argent ou de l'esprit comme dans un corps : mieux se fait la circulation généralisée et meilleure est la santé du corps social. Aménager le territoire, c'est le fluidifier et l'embellir.

Les deux textes de Saint-Simon présentés ici, sont des écrits de « maturité » : d'une part, *Du Système Industriel*, publié en 1823 et d'autre part, son dernier texte demeuré inachevé, *Le Nouveau Christianisme* de 1825, qui est une sorte de testament politique, voire religieux, du philosophe-sociologue français. Dans le premier texte, Saint-Simon interpelle les industriels pour qu'ils contribuent au changement de système social et se débarrassent de la tutelle de la noblesse, des « oisifs » et des pouvoirs d'État qui détournent les richesses économiques et dévalorisent le territoire national : « *la production étant débarrassée de toutes les entraves qui en ont jusqu'à ce jour arrêté l'essor, la valeur du territoire de la France sera plus que doublée en moins de vingt ans* », écrit-il. En d'autres termes, le territoire est considéré comme un facteur de richesse et un facteur de production. Dans le second texte, il propose un plan de grands travaux d'intérêt général pour mettre en valeur le territoire, y compris à l'échelle planétaire, et pour donner du travail au plus grand nombre : « *maintenant que la dimension de notre planète est connue, faites faire par les savants, par les artistes et les industriels, un plan général de travaux à exécuter pour rendre la pos-*

*session territoriale de l'espèce humaine la plus productive et la plus agréable à habiter sous tous les rapports* ».

Le *Système de la Méditerranée* de Michel Chevalier, ingénieur polytechnicien (1806-1879), fut publié en 1832 dans *Le Globe*, journal saint-simonien qu'il dirigeait. Ce texte est censé être le plan de politique industrielle que l'auteur du *Nouveau Christianisme* appelait de ses vœux en 1825. Il servit de véritable manifeste pour les disciples saint-simoniens dont la pensée et l'action ont marqué tout le XIX<sup>e</sup> siècle. Leur influence est multiforme : ainsi Napoléon III est-il entouré de saint-simoniens dont Chevalier qui fut son conseiller économique, et l'empereur se dit même saint-simonien. De nombreux industriels et banquiers se réclament du saint-simonisme. La sociologie et le mouvement social sont aussi imprégnés de cette doctrine, que revendiqueront aussi bien Pierre Leroux, qu'Auguste Comte qui fut le secrétaire particulier de Saint-Simon durant sept ans, ou encore Émile Durkheim. Mais l'influence principale du saint-simonisme s'exerça sans doute sur les grands corps d'ingénieurs, notamment chez les polytechniciens, concepteurs des grands réseaux de chemins de fer ou du télégraphe électrique. Cette doctrine marquera jusqu'aux pionniers modernes de l'aménagement du territoire, comme Raoul Dautry ou les grands bâtisseurs de réseaux durant les Trente Glorieuses.

Michel Chevalier avec une grande partie des saint-simoniens, notamment Prosper Enfantin, contribue à la réalisation de ce programme de politique industrielle, entre 1833 et 1875. Ainsi l'idée de créer le canal de Suez fut une des grandes œuvres des saint-simoniens en Égypte, même s'ils ne parvinrent pas à convaincre le pacha de la validité de leur projet. Ils contribuèrent au développement des chemins de fer en France et à la fusion des compagnies ; ils créent des banques et des

compagnies de gestion des réseaux, comme la Compagnie Générale des Eaux fondée par Infantin en 1853. Professeur d'économie politique au Collège de France, puis conseiller d'État sous le second Empire, Michel Chevalier contribue au développement du télégraphe électrique dès le début du règne de Louis-Napoléon.

Dans le texte présenté ici, *Le Système de la Méditerranée*, publié en quatre articles en février 1832, Chevalier dresse un projet d'aménagement du Bassin méditerranéen grâce aux réseaux de communication, de manière à transformer cet espace de conflit et de confrontation entre l'Orient et l'Occident, en « lit nuptial » de leur communion. La Méditerranée est l'espace symbolique par excellence pour illustrer la capacité des réseaux territoriaux (chemins de fer, ports, routes, télégraphe, etc.) à faire liaison. Prolongeant l'intuition de d'Allent, Chevalier montre que l'interconnexion des réseaux produit un véritable système et donne une cohérence nouvelle à un territoire. Aménager la Méditerranée, ce n'est pas seule-

ment poursuivre un but « industriel », mais c'est aussi réaliser l'objectif majeur des saint-simoniens, à savoir « l'association universelle » des hommes qui deviendront ainsi des frères, selon le *Nouveau Christianisme* prôné par Saint-Simon.

Les textes de Saint-Simon et de Michel Chevalier sont très complémentaires. *Le Système de la Méditerranée* est le programme d'action destiné à réaliser « Le Nouveau Christianisme », projet symbolique, voire utopique, d'une nouvelle religion, laïque, moderne et industrielle. En effet, écrit Chevalier, « *Aux yeux des hommes qui ont la foi que l'humanité marche vers l'association universelle, et qui se vouent à l'y conduire, les chemins de fer apparaissent sous un tout autre jour... Dans l'ordre matériel le chemin de fer est le symbole le plus parfait de l'association universelle. Les chemins de fer changeront les conditions de l'existence humaine* ». L'aménagement du territoire par les réseaux devient ainsi un projet prométhéen de communion universelle, grâce aux grands travaux d'organisation et d'embellissement de la planète.

## Claude-Henri de Saint-Simon

### *LE SYSTÈME INDUSTRIEL, TOME III, 1823*<sup>1</sup>

« Messieurs, N'hésitez pas un seul instant à prendre le parti que je viens de vous indiquer, les circonstances vous sont favorables dans ce moment, puisque la France étant en paix avec toute l'Europe, l'attention du roi et celle de la nation peuvent se porter tout entières sur les affaires intérieures ; hâtez-vous d'obtenir à prix d'argent l'organisation du régime le plus favorable à la production. Ne refusez aucune des sommes qui vous seront demandées, proposez même plus qu'on ne vous demandera. Les avantages qui résulteront pour vous d'un établissement social, conçu dans l'intérêt des producteurs et consenti volontairement par les personnes intéressées à s'y opposer, sont innombrables ; ces avantages, sous le rapport pécuniaire, seront incalculables, car la production étant débarrassée de toutes les entraves qui en ont jusqu'à ce jour arrêté l'essor, la valeur du territoire de la France sera plus que doublée en moins de vingt ans, et dans ce même temps, les améliorations qui seront faites dans toutes les branches de l'industrie française, amélioreront nos manufactures au point qu'aucune fabrique étrangère ne pourra plus entrer en concurrence avec les nôtres.

L'argent ne vous manquera point pour exécuter cette importante opération ; M. Laffitte<sup>2</sup> et ses amis vous en procureront autant que vous voudrez, et ils combineront pour vous un mode d'extinction de cette dette qui sera tel que son paiement ne vous causera aucune gêne. M. Laffitte pourra alors développer tous ses talents pour les combinaisons financières, et ses travaux deviendront d'une utilité positive et incontestable pour les progrès de la civilisation. Le système de crédit a, jusqu'à ce jour, plutôt servi à prolonger l'existence de la noblesse en Angleterre et en France, qu'à procurer l'amélioration de la condition sociale des producteurs ; le moment est arrivé où ce système doit être employé à faciliter la grande opération du rachat définitif et complet des communes.

Que d'argent vous auriez économisé si, dès le commencement de la révolution, vous vous étiez mis en avant, et si vous aviez traité les affaires de cette manière ! Que d'argent il vous en coûtera inutilement encore si vous ne suivez pas mon conseil, si vous laissez échapper l'occasion favorable que la paix vous procure, et si vous continuez à vous laisser guider en politique par les sabreurs et par les parleurs, au lieu de prendre confiance dans votre capacité administrative !

[...]

Le roi doit créer une commission peu nombreuse, et qui soit composée des cultivateurs, des manufacturiers, des négociants et des banquiers les plus impor-

1. Œuvres de Claude-Henri de Saint-Simon, tome 3, édition numérisée BNF. INALF 1961. Reprod. de l'édition Anthropos 1966.

2. NDRL : Jacques Laffitte (1767-1844) : banquier, président du Conseil sous Louis-Philippe de novembre 1830 à mars 1831. Il préparera la loi sur l'élection des conseils municipaux adoptée après son départ (voir texte suivant : présentation de la loi de 1884). Voir Jean Tulard, *Histoire de la France*, tome IV, Les révolutions, Fayard, 1985.

tants. Il doit charger cette commission de lui présenter les meilleurs moyens à employer pour donner le plus d'activité possible à l'industrie. Il doit dire à cette commission : faites-moi connaître comment je dois m'y prendre pour accroître le plus promptement possible la valeur du territoire de la France ? Comment on peut perfectionner nos manufactures et donner de nouveaux débouchés à nos produits ? En un mot, comment on peut donner le plus d'occupation possible aux ouvriers ? Quand vous aurez produit à ce sujet des idées bien claires, quand vous m'aurez présenté un tableau général des travaux industriels que la nation peut entreprendre avec ses moyens actuels, il sera fort aisé de constituer le nouveau régime, car ce nouveau régime, ce régime qui doit être principalement utile aux gouvernés, ne peut consister que dans l'organisation des moyens que vous aurez donnés pour rendre la production le plus active possible ».

## **Claude-Henri de Saint-Simon**

### *LE NOUVEAU CHRISTIANISME, 1825*

« Le but général que vous devez présenter aux hommes dans leurs travaux, c'est l'amélioration de l'existence morale et physique de la classe la plus nombreuse, et vous devez produire une combinaison d'organisation sociale propre à favoriser davantage cet ordre de travaux et à assurer sa prépondérance sur tous les autres, de quelque importance qu'ils puissent paraître.

Pour améliorer le plus rapidement possible l'existence de la classe la plus pauvre, la circonstance la plus favorable serait celle où il se trouverait une grande quantité de travaux à exécuter et où ces travaux exigeraient le plus grand développement de l'intelligence humaine. Vous pouvez créer cette circonstance ; maintenant que la dimension de notre planète est connue, faites faire par les savants, par les artistes et les industriels un plan général de travaux à exécuter pour rendre la possession territoriale de l'espèce humaine la plus productive possible et la plus agréable à habiter sous tous les rapports. La masse immense de travaux que vous déterminerez sur-le-champ, contribuera plus efficacement à l'amélioration du sort de la classe pauvre que ne pourraient le faire les aumônes les plus abondantes ; et par ce moyen les riches, loin de s'appauvrir par des sacrifices pécuniaires, s'enrichiront en même temps que les pauvres. »



## **Michel Chevalier**

ARTICLE PUBLIÉ DANS *LE GLOBE* DU 12 FÉVRIER 1832,  
« LA PAIX EST AUJOURD'HUI LA CONDITION  
DE L'ÉMANCIPATION DES PEUPLES » (IV<sup>e</sup> ARTICLE)

### ***Système de la Méditerranée***

« La politique pacifique de l'avenir aura pour objet, dans son application la plus immédiate, de constituer à l'état d'association, autour de la Méditerranée, les deux massifs de peuples qui depuis trois mille ans s'entrechoquent comme représentants de l'Orient et de l'Occident : c'est là le premier pas à faire vers l'ASSOCIATION UNIVERSELLE. La Méditerranée, en y comprenant la mer Noire et même la Caspienne, qui n'en a probablement été séparée que dans une des dernières révolutions du globe, deviendra ainsi le centre d'un système politique qui ralliera tous les peuples de l'ancien Continent, et leur permettra d'harmoniser leurs rapports entre eux et avec le Nouveau-Monde.

Considérons ce *système méditerranéen* sous le rapport industriel, car la politique est spécialement le règlement des intérêts des peuples et des individus sous ce rapport.

### ***Communications – les chemins de fer***

L'industrie, abstraction faite des industriels, se compose de centres de production unis entre eux par un lien relativement *matériel*, c'est-à-dire par des voies de transport, et par un lien relativement *spirituel*, c'est-à-dire par des banques. J'accepterai provisoirement la distribution des centres de production telle qu'elle existe aujourd'hui, et je ne parlerai ici que des communications. Il y a de si étroites relations entre le réseau de banques et le réseau des lignes de transport, que l'un des deux étant tracé avec la figure la plus convenable à la meilleure exploitation du globe, l'autre se trouve par cela même pareillement déterminé dans ses éléments essentiels.

Les moyens de communication les plus faciles que l'homme emploie en grand aujourd'hui, indépendamment de la mer, que l'on rencontre toujours dans les grands trajets, sont les rivières et canaux, et les chemins de fer. Les chemins de fer n'ont été observés jusqu'ici que du point de vue industriel abstrait. Ceux qui les ont étudiés étant des ingénieurs et ne prétendant pas à être autre chose, ont négligé la question politique et morale, pour se renfermer dans la question technique. Lorsque, par exemple, ils ont comparé les chemins de fer aux canaux, ils ont été *exclusivement* préoccupés de mesurer les frais d'établissement et le coût du transport. La question de rapidité ne leur a apparu que comme secondaire, et ils ne l'ont examinée que sous le rapport de la marchandise. Aux yeux des hommes qui ont la foi que l'humanité marche vers l'*association universelle*, et qui se

vouent à l'y conduire, les chemins de fer apparaissent sous un tout autre jour. Les chemins de fer le long desquels les hommes et les produits peuvent se mouvoir avec une vitesse qu'il y a vingt ans l'on aurait jugée fabuleuse, multiplieront singulièrement les rapports des peuples et des cités. Dans l'ordre matériel le chemin de fer est le symbole le plus parfait de l'*association universelle*. Les chemins de fer changeront les conditions de l'existence humaine. Il y a vingt ans ils n'étaient employés que pour le service intérieur de quelques mines, inventés d'hier, ils ont déjà éprouvé des perfectionnements prodigieux relativement au tracé, à leur propre construction et aux moteurs destinés à les parcourir. Déjà, grâce aux admirables machines locomotrices, façonnées par les ingénieurs anglais, on peut aisément s'y transporter avec une vitesse moyenne de dix lieues (40 000 mètres) à l'heure <sup>1</sup>, et je ne doute pas que prochainement l'on n'arrive à dépasser cette vitesse, même pour tous pays. Or quand il sera possible de métamorphoser Rouen et Le Havre en faubourgs de Paris, quand il sera aisé d'aller non pas un à un, deux à deux, mais en nombreuses caravanes, de Paris à Pétersbourg en moitié moins de temps que la masse des voyageurs n'en met habituellement à franchir l'intervalle de Paris à Marseille ; quand un voyageur, parti du Havre de grand matin, pourra venir déjeuner à Paris, dîner à Lyon et rejoindre le soir même à Toulon le bateau à vapeur d'Alger ou d'Alexandrie ; quand Vienne et Berlin seront beaucoup plus voisins de Paris qu'aujourd'hui Bordeaux, et que relativement à Paris Constantinople sera tout au plus à la distance actuelle de Brest, de ce jour un immense changement sera survenu dans la constitution du monde ; de ce jour, ce qui maintenant est une vaste nation sera une province de moyenne taille <sup>2</sup>.

L'introduction, sur une grande échelle, des chemins de fer sur les continents, et des bateaux à vapeur sur les mers, sera une révolution non seulement industrielle, mais politique. Par leur moyen, et à l'aide de quelques autres découvertes modernes, telles que le télégraphe, il deviendra facile de gouverner la majeure partie des continents qui bordent la Méditerranée avec la même unité, la même instantanéité qui subsiste aujourd'hui en France. Or entre tous les pays, l'Angleterre exceptée, la France est de beaucoup celui où il est le plus aisé de communiquer l'impulsion du centre jusqu'à l'extrême circonférence <sup>3</sup>.

1. Les voyageurs parcourent la distance de Liverpool à Manchester qui est de 52 kilomètres (treize lieues), en une heure et quart.

2. En ce moment, sur les routes bien servies du continent, les diligences parcourent deux lieues à l'heure. En ne comptant que dix lieues pour les chemins de fer, il en résultera que les distances seront à peine le cinquième de ce qu'elles sont aujourd'hui. Si bien que les habitants de deux points placés à cinq cents lieues l'un de l'autre se trouveront dans les mêmes rapports qui existent maintenant entre ceux de deux villes éloignées seulement de cent lieues, et que par conséquent la population d'un pays dont la superficie serait de deux cent cinquante mille lieues carrées, sera de fait placée dans des circonstances presque identiques à celle qui occupe aujourd'hui un territoire vingt-cinq fois moindre.

3. Les chemins de fer, outre les avantages de l'ordre moral et politique, présentent encore, sur les canaux et rivières, l'avantage matériel de n'être point sujets à chômage pendant l'hiver, pendant les basses eaux, et surtout celui de coûter moins à établir : on peut même les construire provisoirement pour la première fois à un prix extrêmement bas, sauf à les construire plus solidement lorsqu'ils ont vivifié le pays qu'ils traversent. M. Litz annonce qu'aux États-Unis d'Amérique il en a été tracé de construction légère calculée pour dix années de service.

Et cependant quelles que soient les merveilles qu'enfante déjà la vapeur sous les doigts de l'homme, il est encore novice à la manier et à l'appliquer soit aux chemins de fer, soit à la navigation. Les machines à vapeur sont des appareils compliqués et fort incommodes par leurs poids ; et les expériences les plus scrupuleuses constatent qu'à peine elles utilisent quatre à cinq pour cent de la force calorifique du combustible consommé. Que sera-ce donc lorsqu'une nouvelle inspiration scientifique, ramenant l'unité dans des théories aujourd'hui embarrassées et complexes, aura éclairé ce qui n'est que ténèbres, tourné à profit ce qui fait obstacle, et mis de l'ordre au sein du chaos ?

Les chemins de fer figureront donc au premier rang parmi les moyens de transport qui relieront les divers points du *système méditerranéen* ; et déjà, comme par un pressentiment d'avenir, les deux peuples les plus industriels du monde, l'Angleterre et l'Amérique du Nord, lorsqu'ils ouvrent des communications nouvelles, préfèrent généralement aujourd'hui des chemins de fer.

### ***Système général***

Or maintenant l'on peut considérer la Méditerranée comme une série de grands golfes qui sont chacun l'entrée d'un large pays sur la mer. Dans chacun de ces golfes il y aura à choisir un port principal, et presque partout il sera possible d'en trouver un sur l'axe de la plus importante des vallées aboutissant au golfe. Le port ainsi déterminé sera pris pour pivot d'un ensemble d'opérations dont la plus capitale serait un chemin de fer qui, remontant la vallée médiale, irait par-dessus ou à travers le versant des eaux, chercher une autre vallée de premier ordre ; car les grands bassins des fleuves constituent généralement les divisions industrielles les plus naturelles, et ces systèmes partiels tous rattachés entre eux constitueraient le système général.

De la sorte les grands courants d'eau seraient longés chacun par un chemin de fer qui en masse leur serait parallèle ; et le grand mouvement d'hommes et de produits qui aurait lieu le long de leurs cours, se trouverait partagé de sorte que le chemin de fer ne porterait que les hommes et les produits légers, laissant à la navigation le soin de charrier les marchandises lourdes et encombrantes. Les communications secondaires seraient ensuite spécialement établies à l'aide de chemins de fer.

### ***Espagne***

L'Espagne, qui ferme la Méditerranée à l'une de ses extrémités, présente particulièrement un golfe en entonnoir mal clos entre la côte de Valence et de Catalogne et les Baléares. Prenant Barcelone<sup>1</sup> pour point central de ce golfe,

concevons un chemin de fer qui, rejoignant la vallée de l'Ebre, la remonte jusqu'à Saragosse, aille de là chercher le bassin du Tage, aborde Madrid et continue jusqu'à Lisbonne à travers, les plaines de la Castille, l'Estramadure et le Portugal. Celui qui établirait cette voie aurait consacré l'union du Portugal et de l'Espagne ; car il n'y a d'association possible qu'entre des peuples qui peuvent s'épancher matériellement l'un sur l'autre et vivre réellement de la vie l'un de l'autre. L'unité espagnole est fort imparfaite, quoique le gouvernement actuel la prépare tous les jours à son insu. Les douze royaumes d'Isabelle et de Ferdinand sont isolés, ont des lois diverses, des usages divers. Un autre chemin de fer qui, parti de Cadix, remonterait le Guadalquivir par Séville et Cordoue, rejoindrait Madrid, et irait vers Bordeaux par le bassin de la Garonne, s'il était possible ; qui, lançant des embranchements à droite et à gauche de l'Ebre, liant ainsi le magnifique port du Passage avec Barcelone et Tortose, établirait la plus courte communication possible entre les deux mers <sup>1</sup>, qui poussant d'autres bras, l'un à travers la vallée du Douero vers Porto, un autre vers les abondantes mines de charbon et de fer des Asturies, un troisième vers les riches mines de plomb de l'Andalousie <sup>2</sup> ; un tel chemin, dis-je, avec tous ses rameaux, et avec la grande voie de Barcelone à Lisbonne, serait comme un système de veines et d'artères le long desquelles la civilisation circulant réveillerait l'Espagne assoupie, en relierait les membres disjoints, et la ferait passer de la torpeur où ses gardiens l'ont plongée afin qu'elle ne bondit pas hors du cercle tracé par le catholicisme, à cette enivrante activité qui tiendra sans cesse les populations en moiteur sous l'empire d'une foi religieuse sanctifiant l'industrie, sur un sol riche et fertile, dans une atmosphère embaumée par les orangers et les aloés.

### ***France-Angleterre***

En France le port principal du golfe de Lyon est Marseille <sup>3</sup> qui termine admirablement l'admirable vallée du Rhône. Il n'est personne qui regardant la carte n'ait rêvé quelque grande communication entre Marseille et Le Havre, par Lyon et Paris, à travers les trois vallées du Rhône, de la Loire et de la Seine. La seule partie de cette belle voie que pût présenter de sérieuses difficultés à vaincre, celle qui doit lier le bassin du Rhône au bassin de la Loire, est presque terminée aujourd'hui. Le plus haut avantage de cette grande communication serait certainement d'ouvrir à l'Angleterre les abords de la Méditerranée. L'industrie jouera un beau rôle dans la régénération des peuples méditerranéens. La reine de l'industrie, l'Angleterre ne saurait manquer d'apparaître avec éclat dans les pacifiques croisades qui s'ébranleront en Occident pour aller relever l'Orient à demi

1. Il y a longtemps qu'un canal est projeté et même commencé dans ce but.

2. Ces mines, sises particulièrement près de Marbella, fournissent annuellement 32 000 000 kg de plomb. Ce sont les 3/7 de la production totale de l'Europe.

3. Le port de Toulon est cependant beaucoup plus beau et plus sûr que celui de Marseille ; mais Toulon étant port de guerre, le mouvement commercial s'est jusqu'à présent concentré sur la ville des Phocéens.

enseveli sous des monceaux de ruines. Le chemin de fer du Havre à Marseille sera comme un pont jeté au-dessus de la France pour le passage de la puissante Albion, de ses ingénieurs et de ses trésors.

Les principaux chemins de fer qui sillonneraient encore la France seraient, 1° celui de Toulouse à Bordeaux, qui continuerait sur Paris par Orléans, et qui, par Metz, Sarrebruck aux inépuisables mines de houilles, Mayence et Francfort, irait tourner les Vosges et la Forêt-Noire pour entrer en Allemagne, et dont un embranchement rattacherait à Paris Mons, Bruxelles et Anvers ; 2° ceux qui de Lyon rejoindraient les bassins de la Meuse et du Rhin, et descendraient jusqu'à Maëstricht et Amsterdam ; 3° celui qui poursuivrait la Loire jusqu'à Nantes, et de là irait rallier la superbe rade de Brest.

### *Italie*

L'Italie, au territoire allongé, ressemble à un messenger de l'Europe vers l'Afrique et l'Asie. L'Italie à l'âme d'artiste, l'Italie voluptueuse et riante comme une fille d'Orient, aura une éclatante mission dans l'ère qui s'ouvre pour les peuples de la Méditerranée. Mais l'Italie sans unité est condamnée à l'impuissance. L'Italie est bien morcelée ; toutefois le sentiment de l'unité l'agite jusqu'au fond des entrailles. L'emblème matériel de l'unité italienne sera un chemin de fer qui s'étendra de Venise à Tarente par Florence, Rome et Naples, et auquel il sera facile de rattacher les points principaux du versant oriental des Apennins, ainsi que Livourne et les ports secondaires du versant occidental. Les derniers jours de Venise ne sont pas venus ; ses lagunes qui se comblent et ses canaux qui s'engorgent depuis qu'un lourd Autrichien la glace de sa présence, ne se changeront pas, comme les travaux des Sésostris et des Pharaon, en marécages fétides et impraticables. Qu'elles étaient brillantes les galères qui, portant la fleur des chevaliers de l'Occident, allèrent, après avoir en passant soumis Zara, asseoir Beaudoin de Flandre sur le trône de Constantin et inaugurer le lion de Saint-Marc en Morée et dans les îles de l'Archipel ! Eh bien ! Venise lancera de son sein de nouveaux convois plus magnifiques. L'Adriatique est une pointe poussée par la mer vers le cœur de l'Allemagne ; c'est une rade par laquelle l'Allemagne laborieuse est appelée à épandre autour de la Méditerranée ses produits et ceux des terres scandinaves. Venise, qui est assise au sommet de l'Adriatique comme une reine au-dessus de sa cour, sera le centre auquel aboutiront des rayons en grand nombre dont chacun apportera les richesses de toute une contrée. De Venise partiront des chemins de fer qui iront l'un vers Gênes sa sœur, veuve aussi de son doge et de son antique liberté ; l'autre à Turin par Milan ; un troisième, vers Hambourg, la Venise de la mer du Nord, par l'une des vallées latérales du Danube, la vallée de la Moldau et celle de l'Elbe, où fleurissent des riches cités, Prague, Dresde, Magdebourg <sup>1</sup>. Venise et Trieste sa voisine seront deux des plus beaux bazars du monde.

## *Allemagne-Turquie d'Europe*

L'Allemagne, dans ce grand mouvement qui pousse instinctivement tous les peuples vers l'unité, est presque parvenue à se donner un lien intellectuel. Il y a en Allemagne deux grandes divisions, l'Allemagne du nord et l'Allemagne du midi : l'une revenant des doctrines de protestantisme ou d'individualisme à l'unité, l'autre, plus particulièrement occupée de s'initier à l'individualisme, après être longtemps restée fidèle aux doctrines exclusivement unitaires du catholicisme. Toutefois il y a par toute l'Allemagne un même parfum de poésie contemplative mystique, lien flottant qui relie vaguement les âmes élevées de la Teutonie. Il y a entre les savants des universités un lien plus saisissable. Les souvenirs du *Tugend Bund* et de la *Burschenschaft* sont d'autres éléments d'unité également répandus sur l'Allemagne du nord comme sur l'Allemagne du midi. Mais les communications matérielles sont peu actives sur la terre germanique. Elles y sont loin de la célérité et de la régularité à laquelle elles sont parvenues en Angleterre ou en France. L'unité commerciale de l'Allemagne n'existe pas. De beaux chemins de fer établis dans quelques directions principales seront des liens qui resserreront tous ces peuples qui parlent la même langue et qui ne s'entendent pas ; qui ont les mêmes mœurs, les mêmes habitudes, et qui restent de fait étrangers les uns aux autres. – Qu'on ouvre une voie qui partant de Mayence ou de Francfort, où aboutirait celle de Cadix à Paris prolongée par Metz, se dirige vers Ratisbonne dans la vallée du Danube ; aille de là par Linz, Vienne, Presbourg et Ofen, jusqu'à Belgrade, où le sang de l'Orient et de l'Occident a coulé avec une si effroyable profusion ; qu'à Belgrade elle se bifurque, et qu'elle se dirige d'un côté vers Sophia, capitale de la Bulgarie, où elle se bifurquera encore pour rejoindre Salonique dans l'Archipel, et Constantinople par Andrinople ; de l'autre côté par Bucharest jusqu'à Odessa, principal établissement dans la mer Noire, ville créée hier par un Français. M. de Richelieu, et dont la population est déjà de 40 000 âmes.

Qu'une seconde grande voie, prenant comme la première son origine à Mayence ou à Francfort, se déroule à travers la plaine immense qui commence aux Flandres, qui se développe sur l'Allemagne du nord, dans toute la Russie et dans les Steppes de l'Asie septentrionale jusqu'au Kamschatka ; qu'elle coupe à Dresde la ligne de Venise à Hambourg et qu'elle s'avance par Breslau, Varsovie, Vilna et Riga, jusqu'à Saint-Pétersbourg. Qu'on la rattache, par des embranchements, à Brême, dans le bassin du Weser ; par le Hanovre, pays de mines, aux bouches de l'Oder ; à Dantzick, qui clôt le bassin de la Vistule ; qu'à travers la Silésie et la Gallicie, provinces magnifiques, deux de ces embranchements relient par Breslau, Berlin et le pays de Cracovie, le port d'Odessa à Stralsund vers l'extrémité occidentale de la Baltique, et que l'un d'eux, se dédoublant pour traverser la Hongrie dans sa plus grande dimension le long de la Theiss, noue les chemins du Nord avec le système méridional établi autour de Belgrade. – Que des embranchements partis de la grande voie du Midi aillent rejoindre les salines de la forêt Noire, circulent dans les plaines de la Souabe, remontent même jusqu'à Turin, s'il est possible, afin que le groupe du Nord et le groupe du Midi se déver-

sent par cent issues l'un sur l'autre. – Et lorsque par ce réseau symétriquement distribué autour de Dresde, qui est la ville des Français de l'Allemagne, ce beau pays, aujourd'hui emprisonné au milieu des terres, aura des portes ouvertes sur toutes les mers, sur l'Archipel, la mer Noire, l'Adriatique et la Caspienne. Lorsque les pacifiques bourgeois de Vienne qui frissonnent encore au souvenir du grand-vizir Kara-Mustapha, pourront aller trafiquer à Constantinople tout aussi commodément qu'un négociant de Paris va rendre visite à son correspondant de Lille ; lorsque les savants de la Germanie, sentant leurs sens émoussés, pourront aller chercher des inspirations dans les jardins odoriférants de Bujuk-déré et de Térâpla, sous le ciel enchanteur de Propontide, tout comme le Parisien qui a besoin de se distraire va regarder à Dieppe le flux et le reflux de l'Océan, lorsque l'académicien berlinois et l'étudiant de Gœttingue pourront en vingt-quatre heures passer des salles de leur université aux collections du Jardin des Plantes, à une séance de l'Institut, ou au musée du Louvre ; lorsque la grâce de l'Italie, la finesse des Héllènes et l'élégante aisance des Français débordant incessamment sur l'Allemagne se marieront avec la sincérité, la conscience et la bonté d'âme des Germains, lorsque tout cela subsistera, qui peut dire quelles seront la splendeur, la richesse et la force d'association au sein de la Germanie ?

### *Russie*

Une portion des nations méditerranéennes se compose de populations passives dont la docilité va sans effort jusqu'au servilisme, et dont le progrès consistera surtout à être initiées à la vivacité française, à la mobilité italienne, à la dextérité bretonne. Tout sommeille chez ces nations, les masses des habitants y meurent, après avoir végété plutôt que vécu, sans s'être écartées hors de la vue de la charnière qu'occupaient leurs ancêtres, semblables aux mollusques dont la coquille est fixée à un rocher. Telles sont les races slaves ; tels sont les paysans de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bohême, telle est la nation moscovite. Dans l'ordre politique le moyen le plus efficace de les réveiller de leur somnolence consistera à placer près d'eux les exemples d'un mouvement extraordinaire, à les exciter par le spectacle d'une prodigieuse vélocité, et à les inviter à suivre le courant qui circulera à leur porte, par l'intérêt le plus positif et qu'ils sentent le mieux aujourd'hui, celui du bénéfice industriel. Sous ce rapport particulier les chemins de fer exerceront une influence décisive sur la civilisation d'une grande partie du monde et spécialement de la Russie.

La Russie est de tous ces pays celui où la construction des chemins de fer serait le plus facile. Le site de la Russie est plat, il est couvert de forêts qui fournissent abondamment des bois à l'aide desquels la construction de routes à ornières sera fort peu dispendieuse. C'est aussi celui où ils seraient le plus utiles. La Russie est baignée par de très beaux fleuves : les deux Dwina qui courent au nord, le Dniester, le Dnieper le Don et le Volga, qui ont leur pente au sud : aussi a-t-il été facile, à l'aide de quelques canaux, d'établir dans ce vaste territoire plusieurs communications entre les mers qui le baignent au midi et celles qui le baignent vers le pôle ;

mais ce sont des voyages sans fin, et d'ailleurs la gelée y rend la navigation impossible pendant plus de six mois. Les principaux ports de la Russie dans la mer Noire sont Odessa et Sébastopol ; dans la mer d'Azof, Taganrog, où mourut l'empereur Alexandre ; et dans la mer Caspienne, Astrakan ; placés l'un entre les boucles du Danube et du Dnieper, le second à l'embouchure du Don, le troisième aux bouches du Volga. Odessa et Astrakan surtout sont les centres d'un commerce immense, les chemins de fer qu'il importerait le plus d'ouvrir à travers ces terres à demi sauvages seraient ceux qui rapprocheraient de ces deux ports les principaux points du territoire. On conçoit qu'une route en fer qui d'Odessa irait à Riga et Pétersbourg par Kiew, qui d'Odessa continuerait ensuite vers Astrakan par Taganrog, qui d'Astrakan s'élancerait ensuite vers Saint-Pétersbourg par Moscou, à travers le long et large bassin du Volga, et pousserait jusqu'à Arkangel sur la mer Blanche, comprendrait les lignes les plus importantes du réseau vivifiant qui doit animer la Russie et lui faire perdre le caractère engourdi d'un peuple cerné par les neiges.

### *Asie et Afrique*

Je passe à la Turquie d'Asie, à cette terre poétique où ont passé tant de peuples fameux, et sur le sol de laquelle se sont nivelés les débris de tant de grands empires. C'est là que l'imagination de nos pères avait placé le paradis terrestre avec ses ineffables plaisirs ; c'est là que vécurent Abraham et Melchisédes, le grand prêtre du Très-Haut ; c'est là que s'élevèrent ces colosses de faste et de puissance dont les grandes traditions ont perpétué la mémoire solennelle ; là furent Babylone et Ninive ; là se dessinent encore les grandes ombres de Sémiramis et de Bélus ; là est l'empreinte de l'orgueilleux Nabuchodonosor. Les Chaldéens fameux par leur science astronomique, les Lydiens aux richesses fabuleuses, le peuple d'Assur, le grand Cyrus et les rois des rois, y ont apparu tour à tour dans leur voluptueuse magnificence. Puis les lieutenants d'Alexandre y implantèrent les merveilles d'Athènes et de Corinthe ; et les califes successeurs de Mahomet y cultivèrent les sciences et les arts ; c'est de là que partirent les Phéniciens pour leurs expéditions aventureuses ; c'est de là que de florissantes colonies vinrent peupler le littoral de la Méditerranée. Et tout cela n'est plus. De tous ces trônes et de toutes ces dominations il ne reste que poussière, et cette poussière n'a pas fécondé le sol. Cette terre dont les délices avaient attiré successivement tous les peuples, sur laquelle les Celtes grossiers et les non moins grossiers fils d'Othman étaient accourus s'abreuver de jouissances, est aujourd'hui flétrie. Il semble que, comme la Baïes des Césars, elle a dû expier par sa ruine les débauches dont elle fut souillée en des jours de dissolution. Aujourd'hui les villes y sont disséminées, les populations rares ; l'Euphrate et le Tigre y coulent au milieu de décombres et de champs sans culture.

La configuration de cette contrée permettrait d'y tracer un long chemin de fer qui se reliait au système que nous avons conduit jusqu'à Constantinople. Vis-à-vis la capitale des sultans, sur le Bosphore, est Scutari, l'ancienne Chrysopolis ; la ville d'or, car tout était d'or dans cette terre privilégiée. Ce chemin de fer, partant de Scu-



tari irait chercher l'Euphrate en remontant vers la mer Noire, et traverserait sur la trace de ce beau fleuve les défilés du Taurus, entrerait ainsi dans la vaste plaine de la Mésopotamie, et arriverait aisément au golfe Persique par Bagdad et Bassora. Divers embranchements y rattacheraient l'un Erzeroum et Trébisonde à l'extrémité orientale, de la mer Noire ; un autre Alep, la vallée de l'Oronte, le bassin du lac Asphaltide et Le Caire en Égypte ; un troisième pourrait probablement pénétrer jusqu'à Smyrne ; un autre enfin, conduit par Téhéran et Recht, unirait le golfe Persique et la mer Caspienne par leurs points les plus rapprochés.

Convenons maintenant qu'on poursuive un pareil système de travaux sur la côte d'Afrique, tout le long des régences barbaresques, jusqu'à Ceuta, vis-à-vis Gibraltar ; qu'on trace par exemple, un chemin de fer depuis l'île d'Eléphantine jusqu'à Alexandrie, et que par des embranchements on fasse communiquer les oasis d'Égypte avec la vallée du Nil ; on aura ainsi tout autour de la Méditerranée un premier réseau sur lequel on brodera des réseaux secondaires, de manière surtout à faire converger les communications vers les ports qui serviront de centre à chaque bassin. Concevons que poussant devant soi la civilisation, l'Europe s'étende ainsi peu à peu sur l'Asie, par les Russes au nord, par les Anglais au midi, par la Turquie à l'est, par les Américains peut être à l'ouest, et qu'à cet effet l'un perce les deux isthmes de Suez et de Panama, et représentons-nous, s'il est possible, le ravissant tableau qu'offrirait bientôt l'ancien Continent.

### ***Autres travaux***

Et ce n'est pas tout. Concevons encore que les améliorations au régime des communications par eau marchent de front avec l'ouverture des chemins de fer, de sorte que tout puissant cours d'eau soit rendu navigable directement par des travaux opérés dans son lit ou indirectement par le creusement d'un canal latéral.

Concevons que des milliers de bateaux à vapeur sillonnant la Méditerranée dans tous les sens, de Sébastopol à Gibraltar, de Carthagène à Smyrne, de Venise à Alexandrie, que d'autres remontent les grands fleuves qui l'alimentent, et parcourant les rives dentelées fouillent tous les coins de l'Archipel grec, de l'Adriatique, de la mer Noire, de la Baltique, de la mer Caspienne et des golfes Arabique et Persique.

Concevons que sur tout le territoire méditerranéen l'agriculture soit rendue fleurissante, et que, particulièrement à cet effet, les nombreux canaux d'irrigation et de dessèchement qu'elle réclame soient ouverts sans plus de retard ; que la richesse minérale soit exploitée conformément à un grand plan d'ensemble, que des fabriques de toute sorte façonnent les produits nécessaires au bien-être de l'homme ;

Supposons enfin un vaste système de banques qui répande un chyle salubre dans toutes les veines de ce corps à la dévorante activité, aux articulations innombrables.

Admettons pour un instant que cette création gigantesque soit entièrement réalisée demain, et demandons-nous si, au milieu de tant de prospérité, il pourrait se trouver un cabinet qui, saisi d'une fièvre belliqueuse, songeât sérieusement à arracher les peuples à leur activité féconde pour les lancer dans une carrière de sang et de destruction ; si alors il existerait des capitalistes, qui, effrayés d'un avenir incertain, resserrassent leurs capitaux, et des populations affamées qu'on pût décider à l'émeute.

### ***Frais de réalisation***

Or tous les chemins de fer que je viens d'esquisser, en y comprenant une foule d'embranchements que je n'ai pas indiqués, formeraient un développement d'environ 6 000 myriamètres (15 000 lieues de poste) et à raison de 750 000 francs le myriamètre à double voie, ils coûteraient en somme 4 500 millions de francs <sup>1</sup>.

C'est à peu près ce qu'a emprunté la France depuis le commencement de sa révolution.

Or si on allouait pareille somme à l'amélioration du régime des eaux navigables et à l'établissement de canaux d'irrigation ou de dessèchement dans toutes les contrées méditerranéennes ;

Pareille somme à l'établissement d'un système unitaire, de banques qui féconderaient l'industrie dans toutes ces contrées ;

1. On peut évaluer la dépense d'un chemin de fer construit avec grande solidité et à double voie, à 800 000 F. ou 1 000 000 de F. le myriamètre. Je n'ai compté ici que 750 000 F parce que sur beaucoup de points il y aurait avantage à commencer par une construction provisoire, parce qu'une partie des chemins pourrait d'abord n'exister qu'à une voie, et parce que dans beaucoup de pays (et notamment dans l'Allemagne et dans le Nord) on pourrait, en faisant entrer le bois dans la construction, obtenir une économie considérable. Une partie des dépenses des travaux publics, chemins de fer, canaux et améliorations des fleuves, provient de la difficulté des percements et aplanissements. La science ne peut tarder à perfectionner les procédés dont on se sert aujourd'hui pour cet objet. C'est par la poudre de salpêtre qu'aujourd'hui l'on fait sauter les rochers qui hérissent les fleuves ; c'est par elle qu'on s'avance dans les flancs des montagnes. Or la poudre est ce qu'elle était il y a 500 ans, quoique depuis lors la chimie se soit enrichie d'innombrables découvertes. Il existe déjà des mélanges détonants qui lui sont bien supérieurs : tels sont ceux à base de chlorate de potasse ; tels sont surtout les fulminates. Pendant la révolution, le gouvernement français fit faire des essais en grand avec la poudre de chlorate ; on y renonça parce qu'elle était d'un maniement difficile surtout dans les armées, où l'on opère toujours précipitamment et sans précaution. Les fulminates, dont la force de détonation est plus que centuple de celle de la poudre à base de salpêtre ne peuvent être approchés sans danger que par des doigts extrêmement habiles. Mais le progrès de la civilisation, sous le rapport industriel, consiste en ce que l'homme s'approprie les instruments qu'il n'avait pas su maîtriser d'abord, et dont la puissance est précisément en raison de l'adresse qu'ils exigeaient. C'est ainsi qu'il a fait des merveilles avec la poudre à canon qui avait tué son inventeur, c'est ainsi que la vapeur et le gaz sous sa main sont devenus des leviers admirables. La science est actuellement dominée par des préjugés chrétiens. Ses théories, ses découvertes de détail ont été conçues sous l'empire de la croyance au mal *absolu*, à *Satan* ; sous l'inspiration du *libera nos a male*. Habituellement les savants n'ont cherché qu'à préserver l'homme d'agents supposés essentiellement *mauvais*, tandis qu'il faudrait plutôt chercher à *utiliser* ces agents et à les rendre *bons*. C'est ainsi qu'on a eu des paratonnerres, et que rien n'a été fait pour tirer parti de l'immense force que recèle l'atmosphère dans les moments d'orage. La doctrine de la *réprobation absolue*, ou en d'autres termes du dualisme *dieu* et *diable*, est donc, à l'insu des savants, dans la science, et c'est là ce qui l'arrête. Lorsqu'au contraire la science sera fondée sur la doctrine de l'*élection universelle*, sur la révélation DIEU EST TOUT CE QUI EST, elle rencontrera de magnifiques occasions de progrès là où jusqu'à présent elle n'a pu voir que des obstacles.

Pareille somme enfin à la fondation d'un ensemble d'écoles, de gymnases, de musées, où toute la jeunesse recevrait, sans distinction de naissance, une éducation morale et professionnelle ;

La dépense totale s'élèverait à dix huit milliards.

C'est à peu près ce que l'Angleterre a emprunté depuis soixante ans pour faire la guerre.

Les puissances européennes ont en ce moment sous les armes trois millions d'hommes dont l'entretien, avec celui des places fortes et du matériel de guerre, peut être évalué à 15 000 millions de francs <sup>1</sup>. Si pendant douze ans cette somme était appliquée à la réalisation du plan que nous venons d'esquisser (et certes il ne faudrait pas un moins long intervalle pour l'amener à complète réalisation), le monde aurait changé de face sans que les peuples eussent augmenté d'un centime leurs budgets.

Et si l'on tenait compte de la masse de produits que pourraient créer ces soldats, qui forment la partie la plus robuste et la plus alerte de la population, et qui retourneraient aux travaux industriels, si les gouvernements abandonnaient le système d'observation armée dans lequel ils épuisent les nations, pour s'associer en *confédération méditerranéenne* ; si l'on tenait compte de l'immense développement que prendrait l'industrie le jour même où un congrès aurait posé les bases de cette confédération ; de la sécurité qui, renaissant aussitôt, ranimerait le crédit éteint depuis juillet, et le porterait en peu d'instant à une hauteur inouïe ; on concevrait sans peine qu'en supposant indispensable de demander à l'impôt pour les appliquer à l'œuvre pacifique, des 1 500 millions que dépense annuellement l'Europe pour entretenir ces 3 millions d'hommes dans une oisiveté fort active, la charge serait légère aux populations. Mais il est évident que, pour une destination aussi morale, aussi utile, aussi glorieuse que l'affermissement d'une paix éternelle et l'avènement politique de l'industrie rehaussée de cent coudées, les gouvernements associés trouveraient à emprunter annuellement, aux conditions les plus avantageuses, une somme égale à ces 1 500 millions et une somme double s'il le fallait.

Je suis convaincu que si on évaluait la dépréciation qu'a subie la richesse du monde depuis les événements de juillet, le chiffre de cette dépréciation s'élèverait au moins aux deux tiers de la somme totale de 18 milliards qu'exigerait l'exécution entière de notre plan.

Tel est le système politique que nous proposons à tous les hommes qui sont préoccupés de la crise européenne, aux méditations des diplomates et des gouvernants. Quelle que soit la bannière qu'ils aient suivie jusqu'à ce jour, quel que soit le principe qu'ils aient représenté dans les divisions du monde, ils trouveront satisfaction à leurs vœux dans la mise en pratique de notre plan. Tous y trouveront la fin de leurs tâtonnements et des incertitudes qui depuis dix-huit mois tiennent

un congrès assemblé pour ne rien conclure. Dans une œuvre pareille il y a place pour tous les hommes de capacité, que leur chimère ait été le républicanisme ou l'absolutisme ou le juste milieu, pour M. de Metternich <sup>1</sup> comme pour lord Grey <sup>2</sup>, pour M. Périer <sup>3</sup> comme pour M. de Nesselrode <sup>4</sup>, pour M. de Chateaubriand comme pour lord Wellington. Et c'est précisément pourquoi l'adoption de ce système sera la consécration de la paix du monde.

Il y a place dans cette œuvre pour les savants dont les lumières ont à éclairer le plan et dont les méditations en prépareront la réalisation et la rendront plus facile. Il y a place pour les hommes d'art de tous les pays, pour les ingénieurs qui en Angleterre et sur le Continent ont recueilli et fait fructifier l'héritage des Riquel et des Watt. Il y a place pour les industriels aux mains desquels la nature verse ses produits, et qui les métamorphosent en cent façons pour l'embellissement de l'humanité, et du globe qu'elle habite. Il y a place pour les commerçants infatigables qui d'un pôle à l'autre vont chercher ces produits ; place de plus en plus large, de plus en plus commode pour le pauvre peuple des ateliers et des campagnes ; place, et sur les premiers rangs, pour les banquiers dispensateurs du crédit dépositaires de la richesse des individus et des états.

Il y a place en vue de tous, place entourée d'or et de pourpre : place ornée de guirlandes de fleurs pour les poètes, pour les hommes d'inspiration qui jusqu'ici ne trouvant de grand dans la société que la guerre, ont chanté la guerre et ses scènes de deuil, et qui maintenant ont à chanter l'épithalame de l'Orient et de l'Occident. À leur voix, que l'Italie et l'Espagne secouent leur léthargie ; que les villes de la Grèce et de l'Asie sortent de leur sépulcre. Nouveaux Amphions, qu'ils donnent naissance à des riches cités là où tant de grandes nations sont ensevelies pêle-mêle. Tyrthées pacifiques, qu'ils prêchent de pacifiques levées qui reportent le dépôt de la civilisation aux terres d'où l'Europe l'avait reçue ; qu'ils aillent à la tête des peuples enrégimentés, en travailleurs, sur les bords du Tage ou du Yllisus aux ruines de Palmyre ou dans la plaine des Pyramides, faire un de ces pèlerinages dont l'idée est si souvent venue, dans leurs rêveries, caresser mollement leur imagination vagabonde, alors qu'ils aimaient à égarer leur pensée, afin de la délasser du prosaïque spectacle des sociétés modernes, nourries d'égoïsme, abîmées de décrépitude.

Tel est notre plan politique. »

1. NDRL Clément, Prince de Metternich (1773-1859) : chef de la diplomatie autrichienne de 1809 à 1848.

2. NDRL Lord Charles Grey (1764-1845) : chef des Whigs, il fut Premier ministre du Royaume-Uni de 1830 à 1834.

3. NDRL Casimir Périer (1777-1832) : ce banquier succède à Laffitte à la présidence du Conseil en mars 1831, poste qu'il occupera jusqu'à sa mort en mai 1832.

4. NDRL Charles Robert comte de Nesselrode (1780-1862) : ministre des Affaires étrangères de la Russie de 1816 à 1856.



# LA LOI MUNICIPALE DU 5 AVRIL 1884

---

## Présentation

L'histoire de l'institution communale peut être schématiquement divisée en deux périodes : de l'Ancien Régime à 1884, période durant laquelle l'autonomie communale ne cesse de déperir, et depuis cette date où elle fut rétablie et étendue. C'est dire l'importance du texte de la loi du 5 avril 1884 qui marque un véritable « tournant », en donnant la même organisation à toutes les communes de France, à l'exception de Paris dont les gouvernants se méfiaient toujours, surtout après la Commune.

Parmi les grandes lois fondatrices de la République, la loi municipale du 5 avril 1884 est une étape majeure dans le processus de décentralisation conduite par la III<sup>e</sup> République : d'abord les départements en 1871, puis treize plus tard, les communes. Cette loi résulte de débats et réflexions engagés déjà à la fin du second Empire libéral, avec la loi municipale du 24 juillet 1867 qui réduisit la tutelle préfectorale. Mais elle est aussi le fruit d'un long débat durant la Troisième République, puisque le projet gouvernemental fut déposé le 31 janvier 1881, pour n'être adopté que trois ans plus tard. En revanche, sa mise en œuvre sera, elle, très rapide puisque la circulaire du ministre de l'Intérieur adressée aux préfets date du 30 mai 1884.

La loi de 1884 est l'aboutissement d'un long processus de recherche d'autonomie des communes entamé par la Constituante en 1789, remis en cause par le Consulat en l'an VIII qui nomma les autorités locales ; processus relancé par la monarchie de Juillet qui d'une part, rétablit

l'élection des conseils municipaux en mars 1831, et d'autre part, adopta la loi municipale du 18 juillet 1837 qui demeurerait toutefois très restrictive ; processus remis en cause à nouveau par le second Empire qui revint aux principes de l'an VIII en rétablissant la nomination des maires, tout en maintenant l'élection des conseils municipaux. La fin du second Empire marquée par une certaine libéralisation, permit l'adoption de la loi de 1867 qui augmentait les pouvoirs des conseils municipaux. L'affrontement sur la liberté des communes traversa ainsi tout le XIX<sup>e</sup> siècle.

Cette loi de 1884 qui comprend 168 articles, fonde le régime républicain de la commune et constitue le point de départ de l'affirmation progressive des communes face au pouvoir étatique central. Elle crée un régime juridique unique pour toutes les communes de France, quelle que soit leur taille et leur particularité. Ce choix fondamental ne sera plus remis en question. Pour l'organisation communale, la structure choisie est la même que celle retenue à l'échelon départemental : d'une part, un organe délibérant, à savoir le conseil municipal élu au suffrage universel direct, qui adopte des délibérations et d'autre part, un organe exécutif, le maire élu par les membres du conseil municipal en son sein (art. 73 et 76), chargé de l'application des décisions du conseil municipal. L'article premier dispose que « *le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou de plusieurs adjoints* » et l'article 14 précise que « *les conseillers municipaux sont élus par le suffrage universel*

*direct* ». Le conseil municipal est élu pour quatre ans (article 41 de la loi), alors que dans la loi du 24 juillet 1867, ils l'étaient pour sept années : la durée de leur mandat sera ultérieurement prolongée à six ans.

Le maire est à la fois le représentant de l'État et de la commune, et dispose de pouvoirs de réglementation et de police. Si la tutelle du préfet est maintenue sur les actes de la commune, elle n'est qu'une tutelle juridique, car l'article 61 étend les attributions des communes, en disposant que « *le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* ». Cela signifie que la commune règle toutes les affaires qui sont de son ressort, sur son territoire, sauf exception législative. La commune dispose aussi de son autonomie financière, puisqu'aux termes de l'article 145, « *le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet* ». Ainsi était affirmé le principe, désormais constitutionnel, de la libre administration des collectivités locales. Les dispositions de la loi de 1884 ont été reprises pour l'essentiel, dans le Code d'administration municipale de 1957 auquel a été substitué le Code des communes en 1977. Ce système n'a pas été modifié jusqu'à la réforme de 1982.

La discussion parlementaire sur ce projet de loi, notamment au Sénat dont le mode d'élection avait été réorganisé par la loi de 1875 – « *Grand conseil des communes de France* » selon le mot de Gambetta – fut particulièrement longue et approfondie. La question des sonneries religieuses et civiles de cloches des églises et celle de la détention des clefs par le maire et le curé, traitée aux articles 100 et 101, suscitèrent une forte opposition parmi les élus catholiques. En effet, l'article 100 distingue les « *sonneries religieuses et des sonneries civiles* », en disposant que les cloches des églises « *peuvent être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours et dans les circonstances*

*où cet emploi est prescrit par des dispositions de lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux* ». Cela avait pour conséquence, selon l'article 101 qu'« *une clef du clocher sera déposée entre les mains des titulaires ecclésiastiques, une autre entre les mains du maire... Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église sera déposée entre les mains du maire* ».

Cette clef de l'église ouvrit des débats enflammés à la haute assemblée. Ainsi lors de la séance du lundi 10 mars 1884, M. Lucien Brun déclare à la tribune de la haute assemblée : « *Je vous dis que dans ces deux articles vous entreprenez la désaffectation des églises, la laïcisation des édifices consacrés au culte... Vous voulez donner la clef de l'église au maire, à un laïque, représentant du pouvoir civil. Eh bien ! en faisant cela, entendez-vous vous nous blessez au cœur, vous imposez aux consciences catholiques une intolérable inquiétude. Messieurs, l'Église, c'est la maison de Dieu ; l'Église ne renferme pas seulement les registres de la catholicité, elle ne renferme pas seulement le mobilier, dont le curé est responsable : Dieu lui-même est là ! [...] Nous, catholiques, nous nous déclarons profondément blessés lorsque, dans la maison de Dieu, il y a un autre maître que le ministre de Dieu ! La clef, c'est le signe de l'autorité. Nous ne pouvons accepter qu'il y ait d'autre autorité dans l'église que celle du prêtre* ».

La publicité des séances des conseils municipaux est une des grandes innovations de la loi du 5 avril. Elle donne aussi lieu à de nombreuses prises de position divergentes, dans les débats du Sénat. Ainsi lors de la séance du 7 février 1884, M. Lafond de Saint-Mür opposé au projet de loi, déclare : « *Si cette disposition est adoptée, les conseils municipaux se chargeront, à chaque session, dans les villes, de remanier de fond en comble, en quelques heures, l'organisation économique, politique et sociale de la France. [...] La publicité des*

*séances fournira de nouveaux éléments à ces rivalités, à ces haines personnelles qui tiennent une si grande place, vous le savez tous, dans la vie collective des petites agglomérations. [...] Je suis donc persuadé que si le Sénat s'associe aux conclusions de sa commission, les assemblées municipales courent le risque de ressembler en tous points, dans les villes, dans les grandes surtout, aux réunions publiques de Paris, et de devenir, dans les campagnes des sociétés de diffamation mutuelle. Voilà pour quoi je repousse la réforme ».*

Et lors de la séance du 28 mars 1884, M. Bérenger déclare à son tour : « Messieurs, il faut se rendre compte de ce que serait le public des communes rurales. Ce n'est pas ce public calme, un peu indifférent, appelé simplement par la curiosité, retenu d'ailleurs par le respect qui peut se rencontrer dans les assemblées parlementaires. Non, c'est un public fort directement et parfois très passionnément intéressé aux questions qui se traitent, un public qui est le plus souvent à tu et à toi avec les conseillers municipaux... Tel

*conseiller est un ami, un camarade ; c'est souvent un compagnon de café ou de cabaret ; c'est là que s'est faite son élection, parce que ce sont les lieux publics du peuple : il n'en a pas d'autre. [...] Et puis, après avoir parlé, incidemment en quelque sorte, de cette première considération, je vous demanderai si le conseiller municipal qui n'est point habitué à parler en public, qui peut être un esprit timide, quoique connaissant parfaitement les affaires de la commune, consentira à se livrer, en présence d'un public peut-être malveillant, assurément moqueur ou parfois tumultueux, consentira, dis-je, à se livrer à l'expression de sa pensée et pourra le faire avec la même liberté que si l'on était à huis clos ».*

Dans ce rapport fait à la haute assemblée, élue des élus, notamment des conseils municipaux, la décentralisation est célébrée : « La décentralisation n'est pas la désorganisation », indique le rapporteur, mais un « retour à la vérité des choses dont le système centralisateur excessif qui date de l'an VIII s'était écarté... »



## LOI MUNICIPALE DU 5 AVRIL 1884,

Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de la loi municipale, Chambre des députés, séance du 19 décembre 1882 <sup>1</sup>

« Il nous a paru nécessaire de nous expliquer sur les questions de décentralisation, d'autonomie, de tutelle et d'émancipation plus ou moins complète qui ont été agitées dans les polémiques ouvertes sur ce sujet [...].

### I

« Depuis la Révolution de 1789, les institutions municipales ont été, sans discontinuité, l'objet des préoccupations des pouvoirs publics. Chacun des gouvernements qui se sont succédé, et, pendant leur durée si courte, chacune des phases qui ont marqué leur existence, a donné lieu à des remaniements dans cette législation, dont les variations sont, pour ainsi dire, la caractéristique du règne. On peut suivre la marche des idées politiques durant cette période de notre histoire, en rappelant quelques dates empruntées à la législation municipale. – Un des premiers actes de l'Assemblée constituante fut de reconnaître l'existence des communes et de les rendre libres (loi du 14 décembre 1798). La Convention leur porta un coup funeste, en ordonnant le partage de leurs biens (loi du 10 juin 1793), en fondant leur actif dans le domaine national (loi du 14 août 1793), et en absorbant les communes de moins de 5 000 habitants dans les municipalités de canton (Constitution du 5 fructidor an III). La Loi du 2 pluviôse an VIII, la grande charte de la centralisation administrative, anéantit la liberté des communes, et l'Empire compléta leur ruine, en décrétant que leurs biens seraient cédés à la caisse de l'amortissement pour être vendus au profit de l'État (loi du 26 mars 1813). – La Restauration, par réaction contre l'Empire et par souvenir des traditions anciennes, était favorable aux franchises provinciales. Ce mouvement se fit sentir tout d'abord par une loi du 21 juillet 1815, le lendemain des Cent-Jours, par la loi de finances de 1816, laquelle ordonnait la cessation des ventes qui se faisaient en vertu de la loi de 1813, et la remise aux communes de leurs biens non vendus ; par un projet libéral présenté pendant la session parlementaire de 1820, par l'ordonnance du 5 août 1821, qui affranchissait déjà en partie les communes, et enfin par la présentation d'un projet de loi du 9 février 1829, qui caractérisa si honorablement le ministère Martignac. – La Révolution de 1830 accentua ce

1. Extrait de la première partie du rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de la loi municipale : 1) de Mr. Ferdinand Dreyfus et plusieurs de ses collègues ; 2) de F. Folliet ; 3) de M. Cuneo et plusieurs de ses collègues, par Mr. de Marcère député. Commission présidée par Mr. de Marcère. Chambre des députés : session extraordinaire 1882, annexe 1547, séance du 19 décembre 1882. Paru au Journal officiel, Documents parlementaires (chambre), janvier 1883.

mouvement. La loi du 21 mai 1831 fut une sorte de restitution d'État pour les communes, qui purent constituer leurs mandataires naturels en conseil délibérant ; et la loi du 18 juillet 1837, en fixant et en étendant les attributions des corps municipaux, leur rendit la vie. – La République de 1848, dans la Constitution du 3 novembre, proclama l'existence et l'indépendance de la commune : une loi préparée par l'Assemblée législative, et dont M. de Vatimesnil était le rapporteur, devait tenir toutes ses promesses. – Le coup d'État du 2 décembre 1851 interrompit cette œuvre de réparation, et les libertés communales, comme les autres furent confisquées par le nouveau pouvoir. La loi du 7 juillet 1852 remit simplement les fonctions municipales entre les mains de l'État. La loi du 5 mai 1855 fut un premier pas fait vers une organisation vraiment communale et plus tard l'Empire, subissant l'inévitable loi, fit un second pas vers la liberté, eu élargissant le cercle des attributions des pouvoirs municipaux (loi du 24 juillet 1867). – La République de 1870 ne désavoua ni les traditions libérales, ni son titre. Un des premiers actes de l'Assemblée nationale fut de restituer aux communes de droit de choisir, et pour quelques-unes de désigner seulement leurs officiers municipaux (loi du 14 avril 1871), et elle le fit à un moment où un gouvernement moins résolu qu'elle eût hésité et peut-être reculé. Ce courageux hommage rendu à la liberté communale honore l'Assemblée nationale. Malheureusement elle n'échappa pas aux vicissitudes des luttes des partis, et, après le 24 mai 1873, une loi du 20 janvier 1874 fit reculer les libertés municipales jusqu'au régime de l'empire [...].

### III

On ne saurait, d'ailleurs, comprendre et discuter les thèses émises par les autonomistes et les décentralisateurs absolus, avant de s'être rendu compte de ce qu'est la commune, de ses droits, de ses obligations, de son rôle dans l'État.

### IV

La commune n'est pas une création de la loi : elle est née de la nature des choses. Lorsque la société moderne commença à se dégager des flots des invasions barbares et du chaos de la féodalité, les communes furent le premier embryon d'un état social régulier ; et le mouvement de leur affranchissement a été le point de départ des évolutions successives de la nation vers la liberté politique. Les chartes qu'elles arrachèrent à la puissance féodale les constituaient en général à l'état de véritable souveraineté. Mais les rois qui s'étaient servis d'elles pour s'affranchir de leur propre pouvoir, leur enlevèrent successivement celles des prérogatives qui appartiennent par leur nature à l'État, telles que le droit de justice, le droit de lever des troupes et de faire la guerre.

Elles se trouvèrent ainsi fondues dans la grande unité nationale, sans perdre jamais leur existence propre, jusqu'au jour où l'Assemblée constituante fixa les grandes lignes de l'organisation nouvelle de la France, dans laquelle les communes trouvèrent leur place.

Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans certains arrondissements des campagnes, forment les communes – « Les citoyens qui composent chaque commune ont le droit d'élire à temps, et suivant les formes déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre d'officiers municipaux, sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune ». – « Il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'État ».

L'Assemblée nationale déclarait en même temps :

« Il n'y a plus, pour aucune partie de la nation, ni pour aucun individu, aucun privilège ni exception au droit commun de tous les Français. » – « Le royaume est un et indivisible. » – « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible ; elle appartiendra à la nation. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

Ces principes, proclamés dans la charte de la France moderne, déterminent exactement l'origine de la commune, le caractère de sa personnalité, ses obligations et ses droits. Elle est une personne morale qui se distingue de l'État et des simples particuliers, mais qui a des relations forcées avec l'un et avec les autres, qui a, par conséquent, ses droits et ses devoirs.

Elle a des intérêts collectifs de propriété, de sécurité, de salubrité, de police, qu'elle peut gérer à son gré. Elle a des intérêts moraux auxquels elle doit pouvoir. Elle a besoin de ressources qu'elle a la faculté de créer. En un mot, elle a la pleine administration de ses affaires. Mais, quelque libre qu'elle soit dans la sphère de son activité, elle est, comme toutes les autres personnalités morales ou individuelles, soumise aux lois générales de l'État, et elle ne pourrait les enfreindre sans exposer la France à retomber dans un véritable état d'anarchie. En ce sens, les communes sont sujettes, et, comme telles, elles sont soumises à la surveillance des pouvoirs publics.

Dans leurs rapports avec les particuliers, les communes ne sauraient léser les intérêts privés sans violer le droit public qui protège tous les citoyens. Lorsque des droits civils proprement dits sont en cause, la justice ordinaire peut suffire. Mais il y a, dans la vie si complexe des habitants d'une commune, des intérêts qui ne découlent pas nécessairement d'un droit, et qui ne trouveraient pas une protection suffisante dans les tribunaux.

D'ailleurs, l'administration, par sa nature même, est si rapide, ses procédés sont si expéditifs, que la procédure judiciaire ordinaire, avec ses lenteurs et sa compétence spéciale, ne serait pas pour les intérêts privés une sauvegarde suffisante. L'autorité supérieure doit pouvoir intervenir, sous peine de voir se multiplier et se perpétuer des vexations qui seraient contraires à l'ordre général.

La commune est, en outre, une personne morale d'une nature particulière. Ses biens sont grevés d'une substitution perpétuelle, et elle est réputée mineure. Ce n'est donc pas par l'effet de la tyrannie de l'État que, au point de vue de la disposition de son patrimoine, elle est soumise à certaines règles. C'est en raison de sa

nature même qu'on a dû lui enlever une part de sa puissance, dans l'intérêt des générations futures [...].

La commune française se relie encore par un autre point au pouvoir central. Les officiers municipaux, maires et adjoints sont investis, par délégation, de certaines attributions qui se rattachent à l'administration générale de l'État. Sans doute, ce n'est pas la commune proprement dite qui, par le fait de cette délégation, se trouve reliée au pouvoir central. Mais si l'on considère que les mêmes magistrats, ainsi revêtus d'une part de l'autorité publique, sont élus par elle et sont les gérants de ses affaires particulières, on ne peut empêcher que ce mélange d'attributions dans la personne de ses mandataires la place dans un certain rapport de subordination à l'égard de l'État.

Le gouvernement, il est vrai, pourrait nommer, dans chaque commune, un délégué spécial, placé à côté du maire, et qui serait chargé des fonctions d'administration générale : de veiller, par exemple, à l'exécution des lois, de tenir les registres de l'état civil, de siéger dans les tribunaux de police, d'appliquer les lois et les instructions relatives au recrutement, au logement, à la mobilisation des troupes, etc., etc. Mais cette idée, qui a quelquefois été préconisée, n'a jamais prévalu. C'est par l'intermédiaire de cette magistrature mixte que la puissance de l'État s'étend jusqu'aux extrémités du corps social ; et le pouvoir central se fait sentir d'autant moins lourdement, qu'étant entre les mains d'hommes investis de la confiance de leurs concitoyens, il s'exerce ainsi d'une façon paternelle. La durée du commandement d'une part et, de l'autre côté, ce que l'obéissance peut avoir de pénible sont tempérés par une sorte de bienveillance réciproque, profitable au bien public. Mais, pourtant, on ne peut éviter que le maire, en sa qualité d'agent de l'administration centrale, soit placé dans sa dépendance ; et s'il manque aux devoirs que sa qualité lui impose, son titre de maire élu ne saurait le défendre contre les conséquences de sa faute, par la raison que l'autorité de l'État ne peut être tenue en échec par le mauvais vouloir ou par l'incapacité de ses agents. À cet égard, la liberté de la commune peut recevoir une atteinte dans la personne de son magistrat élu ; mais cette subordination est inévitable, elle ne peut être atténuée que par les garanties données aux maires contre l'arbitraire de l'administration.

## V

Si cet exposé est exact, la commune constitue un être moral qui a des droits à exercer et des intérêts à gérer. Elle le peut faire librement. Veut-on appliquer à cet état le mot d'autonomie ? Soit. La commune sera autonome, comme le citoyen est indépendant dans la plénitude de ses facultés, mais en restant soumis aux lois et en subissant l'application des principes du droit public qui s'étend sur tous les Français. Mais si les communes sont dépendantes des lois générales, il faut que le pouvoir central ait des garanties contre elles, des moyens de les faire rentrer dans la règle lorsqu'elles s'en écartent. La prétention de concilier dans les mots des choses inconciliables dans les faits n'est pas de mise dans les affaires de gouvernement. On ne saurait se dire attaché à l'unité nationale, et en même temps mé-

connaître que la puissance de l'État à l'égard des communautés va jusqu'à mettre obstacle au développement de leur activité et à limiter leur initiative si ces êtres collectifs dépassent la mesure et nuisent à l'intérêt général. De même, il est contradictoire de se dire soumis aux devoirs de solidarité qui relient entre elles les générations, et sur lesquels on fonde l'idée de patrie ; et en même temps d'admettre que les communes qui ne sont rien que la par la tradition, par l'enchaînement des familles vivant côte à côte sur le même sol, par la jouissance perpétuelle des biens communs, pourraient, par des décisions arbitraires et actuelles mais définitives dans leurs effets, sacrifier au présent tout l'avenir ouvert devant elles. La théorie des autonomistes repose sur des idées très différentes. Elle attribue aux communes une véritable souveraineté dans leurs rapports avec le pouvoir central, et elle aurait pour résultat de leur permettre de se soustraire aux obligations que leur imposent l'intérêt général et le bon soin des générations futures. [...]

## VI

La doctrine de l'autonomie pure et simple est restée jusqu'à présent en dehors des pouvoirs publics. Dans cette dernière sphère, une opinion s'est produite, non sans éclat, et avec l'autorité que lui donnait son origine et son auteur au sujet de la tutelle administrative. M. Goblet, alors ministre de l'Intérieur, a déposé sur le bureau de la Chambre un projet de loi, et qui a pour objet d'enlever le pouvoir de contrôle au préfet et au gouvernement central, pour l'attribuer aux conseils généraux. Sans discuter ici le projet dans ses détails, je m'attacherai à la réfutation du principe sur lequel il repose et que nous n'avons pas adopté.

Les motifs qui justifient la tutelle gouvernementale sont : le respect dû aux lois générales, la protection des intérêts individuels contre les intérêts collectifs, la garantie assurée aux générations futures contre l'impéritie ou la prodigalité des contemporains. Cela étant, à quelle autorité convient-il d'attribuer le contrôle des actes des communes ? Des raisons multiples et concluantes désignent pour ce rôle l'État lui-même et l'État seul.

Il s'agit d'imposer à un être moral indépendant le sacrifice d'une part de sa souveraineté. Qui donc peut exiger ce sacrifice, et à l'égard de qui peut-on le consentir ? Les conseils généraux ! Mais quoi ? Il semble que, sous le prétexte de respecter la liberté des communes, c'est au contraire en faire bien peu de cas. On comprend qu'un citoyen fasse l'abandon d'une part des droits qui constituent sa personnalité à la société au milieu de laquelle il vit, et qui, en retour, lui assure sa protection. Il le peut sans s'avilir ; il le doit, s'il aime sa patrie. De même la commune. La commune est indépendante et libre de sa nature. Elle fait partie de l'État ; mais entre l'État et elle, il n'y a personne assez grand pour la dominer, assez autorisé pour lui dicter des lois et régenter sa conduite. Les conseils généraux représentent le département. Le département n'a aucune qualité ni aucun titre pour contrôler la gestion des affaires communales. J'ajoute que son conseil n'a aucune compétence.

Le contrôle administratif consiste à maintenir les communes sous la règle inflexible des lois générales ; à les empêcher de nuire aux intérêts de la nation, ou de compromettre leur propre avenir. Qui donc, si ne n'est l'État lui-même connaît les lois, se rend compte des intérêts généraux, peut étendre sa prévoyance au-delà du présent, lui qui est immortel ? En dehors de ces raisons déjà décisives, il y en a d'autres d'un caractère plus contingent et qui s'élèvent contre la nouveauté proposée.

Le contrôle serait-il sérieux, exercé qui serait par des commissions permanentes qui siègent rarement, et qui ont d'autres occupations relevant de leur fonction propre ? Ne serait-il pas entre les mains des bureaux de préfecture, qui deviendraient promptement les maîtres anonymes des affaires de communes, et seraient exposés à subir la pression d'influences occultes, d'autant plus actives qu'elles sont au service d'intérêts peu avouables ? Ce contrôle serait-il impartial étant remis entre les mains d'hommes de parti, dont le jugement serait nécessairement influencé par les mouvements de l'opinion locale dans lesquels ils courraient risque d'être eux-mêmes intéressés ? Il y aurait, sans nul doute, des injustices commises, des inégalités de procédés et de protection, suivant que les communes seraient représentées dans le conseil général par un membre de la majorité ou de la minorité. J'ajoute que, dans l'état politique actuel, ce serait faire un cadeau funeste aux membres de ces conseils.

Et maintenant, s'il est vrai que les communes indépendantes, mais partie intégrante de l'État, sont une des forces vives de la nation ; s'il est vrai que ces forces réunies sont l'élément essentiel de la puissance et l'espoir de la patrie, peut-on songer à les livrer au hasard ou à la faiblesse de directions sans autorité, destituées du droit de commandement ; et cet éparpillement aveugle se peut-il appeler du nom de liberté ?

Ce n'est pas à dire que nous répudions les idées de décentralisation qui ont triomphé après la révolution du 4 septembre 1870, qui ont inspiré la loi de 1871 sur les conseils généraux, et que nous essaierons de faire pénétrer dans la loi municipale. Mais la décentralisation n'est pas la désorganisation. On ne peut, sans de grands troubles sociaux, bouleverser les éléments qui constituent la nation, ni renouveler incessamment les moyens usités de gouvernement. Les communes, les départements, les êtres collectifs de toute nature sont constitués par la nature des choses, ou répondent à des besoins tout particuliers au pays. Les habitudes, les traditions, les tendances d'esprit ont contribué puissamment à l'organisation de nos services publics. Il serait imprudent et peut-être impossible de lui substituer une organisation entièrement différente. Conservons au contraire ce qui a fait la France ce qu'elle est, ce qui la distingue des autres nations. Laissons-lui ses allures et sa constitution natives : ou, pour parler plus exactement, rendons-les lui. Car la décentralisation est un retour à la vérité des choses, dont le système centralisateur excessif qui date de l'an VIII s'était écarté [...] ».



# Paul Vidal de la Blache (1845-1918)

## TABLEAU GÉOGRAPHIQUE

### DE LA FRANCE, 1908

---

#### Présentation

Le *Tableau de la géographie de la France* écrit en 1903, constitue une introduction à l'*Histoire de la France depuis les origines jusqu'à la Révolution* en vingt-huit volumes, que dirigea Ernest Lavisse de 1903 à 1922. Historien de formation, Paul Vidal de la Blache (1845-1918), est devenu un des grands géographes français, fondateur des *Annales de géographie* en 1891 et de l'École française de géographie. Il définit la géographie comme la discipline qui a « pour mission spéciale de rechercher comment les lois physiques et biologiques qui régissent le monde se combinent et se modifient en s'appliquant aux diverses parties de la surface du globe »<sup>1</sup>. Il fixe les principes de la géographie humaine et de la géographie régionale, ayant constaté la grande diversité de la France : « *Le mot qui caractérise le mieux la France, écrit-il, est variété* »<sup>2</sup>. Il accorde une importance particulière aux monographies régionales, parce qu'il appréhende la France comme une association de régions.

Comme le note Pierre George<sup>3</sup>, Vidal de la Blache souligne « *la discordance entre l'unité réalisée par l'histoire et l'hétérogénéité du territoire et de ses formes d'occupation* ». Ceci permet à Pierre George de remarquer que « *cette géographie est un grand livre d'histoire* »<sup>4</sup>. De son côté, Braudel rappelle que Vidal de la Blache avait raison de dire dans *Le tableau géographique de la France*, en pensant à la France, que « *l'histoire d'un peuple est inséparable de la contrée qu'il habite... Il faut partir de cette idée, qu'une contrée est un réservoir où dorment des énergies dont la nature a déposé le germe, mais dont l'emploi dépend de l'homme* »<sup>5</sup>. Il n'y a pourtant nul déterminisme géographique, ni même de « *déviations déterministes* » (Pierre George), chez Vidal de la Blache, mais plutôt un « *possibilisme* », selon le mot de Lucien Febvre<sup>6</sup>.

Ce livre dont nous avons extrait quelques pages de l'introduction et de la con-

1. Cité dans *l'Encyclopedia Universalis*, article « Géographie » de Pierre George, tome X, édition de 1995.

2. *Tableau de la géographie de la France*, p. 68, préface de Pierre George, éditions de la Table ronde, Paris, 1994. Dans cette présentation, nous faisons référence à cette édition.

3. Préface à l'édition du *Tableau de la géographie de la France* de Vidal de la Blache, p. 9, éditions de la Table ronde, Paris, 1994.

4. *Idem*, page 10.

5. Fernand Braudel cite les pp. 15 et 20 du texte du *Tableau géographique de la France* (dans son ouvrage *L'identité de la France*, p. 266, 2000).

6. Lucien Febvre, *La Terre et l'évolution humaine*, 1949, p. 25, cité par Fernand Braudel dans *L'identité de la France*, p. 266, Flammarion, 2000.



clusion, est composé de deux parties : la première traite de « La personnalité géographique de la France » et la seconde est une « Description régionale » composée de quatre sous-parties : « La France du Nord » (Flandres, Ardenne, Bassin parisien et région rhénane), « Entre les Alpes et l'Océan » (Sillon Saône-Rhône et Massif central), « L'Ouest » et « Le Midi » (Midi méditerranéen, Midi pyrénéen et Midi océanique).

Dans la première partie de son ouvrage, Vidal de la Blache insiste sur l'originalité de la forme de la France, à la fois prise dans le continent européen et positionnée entre deux mers : « *La forme de la France, engagée dans le continent, mais dans une partie effilée de ce continent, tire sa raison d'être de faits généraux, excédant de beaucoup son cadre* » (p. 22). « *Dans le signalement de la France voilà un trait essentiel : c'est la contrée sise au rapprochement des deux mers* » (p. 23) : ainsi la France constitue comme un « pont d'une mer à une autre » et cependant « elle n'est ni une péninsule, ni une île ». C'est ce qui fait la géographie particulière de la France, qui « *malgré sa position sur les deux mers, adhère largement au tronc continental. Elle s'incorpore au continent, comme une statue aux trois quarts encore engagée dans le bloc. Elle en est partie intégrante* » (p. 45)

Sans doute, la combinaison de cette géographie et de l'histoire – car la France « *porte les signes des révolutions de tout âge* » – explique-t-elle la dialectique établie entre la variété et l'unité. « *La France oppose aux diversités qui l'assiègent et la pénètrent sa force d'assimilation. Elle transforme ce qu'elle reçoit. Les contrastes s'y atténuent ; les invasions s'y éteignent. Il semble qu'il y a quelque chose en elle qui amortit les angles et adoucit les contours* » (p. 68). La France est un mélange du Nord et du Sud : si « *la Méditerranée a éclairé nos origines, c'est dans le Nord que s'est formé l'État français* »

(p. 93). « *Ce mélange est la France même* » (p. 82) : il en ressort « *l'impression générale... d'une moyenne, dans laquelle les teintes qui paraissaient disparates se fondent en une série de nuances graduées* » (*idem*). De ce mélange, résulte une très grande variété, une diversité régionale que Vidal de la Blache analyse de façon détaillée dans la deuxième partie de son ouvrage.

Toutefois dans sa conclusion, Vidal de la Blache insiste sur une autre caractéristique de la France : la centralisation qui résulte non de la géographie, mais de l'histoire, notamment de la construction des réseaux routiers de communication. « *Je voudrais, écrit-il, seulement attirer l'attention sur un point de grande importance il est vrai : les changements éprouvés suivant les époques par le système des routes. Une comparaison fondée sur ces faits permet de bien saisir l'action de l'histoire sur les rapports entre l'homme et le sol. L'intervention des causes d'ordre politique et purement humaine s'y dégage nettement, parmi toutes celles qui s'exercent sur ces relations* ». (p. 535) Sur ce point, Vidal de la Blache reprend l'idée avancée par Michel Chevalier en 1832, à propos du « système de communication » formé par les réseaux routiers : « *Il s'agit, écrit Vidal de la Blache, de voies de communication formant système [...]. Un système de routes suppose un développement politique avancé, dans lequel les moyens de communication sont combinés entre eux tant pour assurer à l'État le libre emploi de ses ressources et de ses forces que pour mettre la contrée en rapport avec les voies générales du commerce* » (*idem*). Certes Colbert a organisé le réseau des voies postales, perfectionné par le corps des Ponts et Chaussées, mais la « *grande révolution qui a transformé la vie moderne* » est « *celle qui s'est opérée dans les moyens de transport au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle* » (p. 539). Pour Vidal de la Blache, la centralisation est d'abord inscrite dans les réseaux de transports, favorisant le Bassin parisien : « *Ce*

*système de routes est, en somme, un type de centralisation. Quels que soient les avantages inhérents à la position géographique de la capitale, il n'y a aucune parité entre eux et les conséquences qui en sont sorties. Le bassin de Londres, avec des avantages en grande partie semblables à ceux du*

*bassin de Paris, n'a pas été centralisateur au même degré » (p. 540). Autrement dit, si la géographie de la France a offert la diversité et la variété naturelle, l'histoire et la politique ont amené la centralisation artificielle, comparable à un « filet » enveloppant la France.*

## **Paul Vidal de la Blache**

### *TABLEAU GÉOGRAPHIQUE DE LA FRANCE, 1908*<sup>1</sup>

#### ***Introduction***

« L'histoire d'un peuple est inséparable de la contrée qu'il habite. On ne peut se représenter le peuple grec ailleurs qu'autour des mers helléniques, l'anglais ailleurs que dans son île, l'américain ailleurs que dans les vastes espaces des États-Unis. Comment en est-il de même du peuple dont l'histoire s'est incorporée au sol de la France, c'est ce qu'on a cherché à expliquer dans ces pages.

Les rapports entre le sol et l'homme sont empreints, en France, d'un caractère original d'ancienneté, de continuité. De bonne heure les établissements humains paraissent y avoir acquis de la fixité ; l'homme s'y est arrêté parce qu'il a trouvé, avec les moyens de subsistance, les matériaux de ses constructions et de ses industries. Pendant de longs siècles il a mené ainsi une vie locale, qui s'est imprégnée lentement des sucs de la terre. Une adaptation s'est opérée, grâce à des habitudes transmises et entretenues sur les lieux où elles avaient pris naissance. Il y a un fait que l'on a souvent l'occasion de remarquer en notre pays, c'est que les habitants se sont succédé de temps immémorial aux mêmes endroits. Les niveaux de sources, les roches calcaires propices à la construction et à la défense, ont été dès l'origine des nids d'attraction, qui n'ont guère été abandonnés dans la suite. On voit, à Loches, le château des Valois s'élever sur des substructions romaines, lesquelles surmontent la roche de tuffeau percée de grottes, qui ont pu être des habitations primitives.

L'homme a été, chez nous, le disciple longtemps fidèle du sol. L'étude de ce sol contribuera donc à nous éclairer sur le caractère, les mœurs et les tendances des habitants. Pour aboutir à des résultats précis, cette étude doit être raisonnée ; c'est-à-dire qu'elle doit mettre en rapport l'aspect que présente le sol actuel avec sa composition et son passé géologique. Ne craignons pas de nuire ainsi à l'impression qui s'exhale des lignes du paysage, des formes du relief, du contour des horizons, de l'aspect extérieur des choses. Tout au contraire. L'intelligence des causes en fait mieux goûter l'ordonnance et l'harmonie. J'ai cherché à faire revivre, dans la partie descriptive de ce travail, une physionomie qui m'est apparue variée, aimable, accueillante. Je voudrais avoir réussi à fixer quelque chose des impressions que j'ai éprouvées en parcourant en tous sens cette contrée profondément humanisée, mais non abâtardie par les œuvres de la civilisation. L'esprit y est sollicité par la réflexion, mais c'est au spectacle tantôt riant, tantôt imposant de ces campagnes, de ces monts et de ces mers qu'il est sans cesse ramené comme à une source de causes.

1. Source : numérisation BNF de l'édition de Paris : INALF, 1961 (Frantext ; p. 284). Reprod. de l'éd. de Paris. Hachette, 1908.

## ***Personnalité géographique de la France***

En quel sens la France est un être géographique ?

Il semble presque paradoxal de poser même la question suivante : la France est-elle un être géographique ? Ce nom a pris à nos yeux une forme concrète ; il s'incarne dans une figure à laquelle les cartes nous ont tellement habitués, que nous aurions de la peine à en concevoir les parties groupées d'après des affinités différentes. Volontiers nous serions portés à la considérer comme une unité faite d'avance ; plusieurs diraient comme un cadre fourni par la nature à l'histoire.

C'est pourtant la première question sur laquelle il soit utile de s'expliquer, si l'on veut comprendre quelles ont été dans ce pays les relations de la nature et de l'homme. La réponse n'est pas aussi simple qu'on le croirait tout d'abord. Ce n'est pas au point de vue géologique que la France possède ce qu'on peut appeler une individualité. On peut parler d'harmonie entre ses diverses parties ; mais il serait contraire aux résultats les moins contestables de la science de croire qu'un seul et même plan a présidé à sa structure.

Ce que nous disons de la géologie peut se répéter du climat, de la flore et de la faune sur ce territoire que nous appelons la France. Dans la variété de ses climats on distingue plusieurs types tranchés, qui ne lui sont pas particuliers. Il en est de même de ses espèces de plantes, d'animaux, de ses populations humaines. Elles se rattachent par leurs affinités, les unes au bassin méditerranéen, les autres en Europe centrale. Rien ne s'accorde avec l'idée d'un foyer de répartition situé dans l'intérieur de la France, d'où elles auraient rayonné en commun sur le reste du territoire.

Cependant nous répétons volontiers ce mot de Michelet : « la France est une personne. » Nous regardons comme un témoignage significatif et vrai les paroles souvent citées par lesquelles, il y a près de vingt siècles, Strabon caractérisait en raccourci l'ensemble de cette contrée. De quelle nature est donc cette personnalité, et comment faut-il l'entendre ? Une individualité géographique ne résulte pas de simples considérations de géologie et de climat. Ce n'est pas une chose donnée d'avance par la nature. Il faut partir de cette idée qu'une contrée est un réservoir où dorment des énergies dont la nature a déposé le germe, mais dont l'emploi dépend de l'homme. C'est lui qui, en la pliant à son usage, met en lumière son individualité. Il établit une connexion entre des traits épars ; aux effets incohérents de circonstances locales, il substitue un concours systématique de forces. C'est alors qu'une contrée se précise et se différencie, et qu'elle devient à la longue comme une médaille frappée à l'effigie d'un peuple. Ce mot de personnalité appartient au domaine et au vocabulaire de la géographie humaine. Il correspond à un degré de développement déjà avancé de rapports généraux. Ce degré a été atteint de bonne heure par la France. De cet état vague et rudimentaire où les aptitudes et les ressources géographiques d'une contrée restent à l'état latent, où rien ne ressort encore de ce qui accuse une personnalité vivante, notre pays est sorti plus tôt que d'autres. Il est un de ceux qui ont pris le plus anciennement figure. Tandis que, dans la partie continentale de l'Europe, les grandes contrées de l'avenir, Scythie,

Germanie, n'apparaissent que dans une pénombre indistincte, on pouvait déjà discerner les contours de celle qui devait s'appeler la France ». [...]

### ***Conclusion***

Tenons-nous-en à la comparaison des deux époques entre lesquelles a évolué notre histoire : il est clair qu'elle s'est développée dans le sens de la centralisation. La position de la France y a certainement poussé. Chez une contrée en contact avec cinq ou six états différents, on pouvait s'attendre à ce que l'action humaine s'exerçât fortement dans un sens tout politique, à ce qu'elle tendît à l'excès les ressorts. Le sens du danger extérieur s'imposait. La France est située de telle sorte que le soleil ne peut y décliner sans qu'elle voit grandir sur elle l'ombre des nations voisines. Il en est résulté que, parmi les énergies contenues dans le sol natal, une partie s'est oblitérée, pendant que d'autres ont été mises en évidence et que parfois même les conséquences en ont été outrées. Notre histoire obéit à une sorte de logique, qui insiste sur certaines aptitudes géographiques, qui subordonnent les autres et les tient à l'arrière-plan. Celles-ci restent alors sans effets, ou plutôt s'expriment par des indications fugitives. On peut dire que la physionomie de l'histoire de France ne se dégage complètement que si l'on tient compte des causes qui n'ont pas trouvé fortune. Il ne manque pas d'échappées subites par lesquelles nous sommes avertis qu'à travers l'ordonnance générale des faits, des causes agissent parallèlement ou à contre-courant. Ce qui paraît épisodique, accidentel, n'est souvent que la revanche de causes géographiques gênées dans leur action. Plusieurs fois nos mers semblent protester contre l'oubli auquel les condamne le tour général de notre politique. Dieppe, La Rochelle, jettent un vif éclat ; mais elles passent à travers notre histoire comme des météores. La vie urbaine, après s'être éveillée avec énergie dans le nord de la France, s'affaiblit sans nous avoir donné ce type de civilisation qu'elle a légué à la Flandre, à une partie de l'Italie et de l'Allemagne. Les rapports se sont noués entre Paris et les provinces, mais au détriment de ceux que les provinces entretenaient les unes avec les autres. Ainsi les relations fécondes qui avaient existé entre l'est et l'ouest de notre pays, des Alpes à l'océan, se sont atténuées au point qu'elles ne sont plus guère qu'un souvenir historique. L'histoire de notre pays nous fait assister à un riche développement de dons variés, mais elle ne nous fournit qu'une traduction incomplète des aptitudes de la France. Nos générations auraient tort de se complaire au spectacle du passé au point d'oublier que dans nos montagnes, nos fleuves, nos mers, dans l'ensemble géographique qui se résume dans le mot France, bien des énergies attendent encore leur tour.

### ***La vie d'autrefois***

Mais revenons à la France d'autrefois, puisque l'œuvre dont nous venons d'écrire l'introduction géographique s'arrête à la date de la révolution. Il ne faut

drait pas non plus exagérer les effets de cette centralisation sur la vie de notre ancienne France. Elle a obstrué plutôt que tari certaines sources d'activité. Sous le filet dont elle enveloppait la France, la vie de la contrée subsistait variée, multiple, s'échappant par toutes les mailles. Le sentiment de cette vie s'éloigne de plus en plus de nous. Ce n'était pas une chose qui s'exprimât directement par des faits, mais l'atmosphère même dans laquelle se formaient les idées et s'entretenaient les habitudes. Pour s'en rapprocher aujourd'hui, il convient de poursuivre dans le détail les manifestations de la vie locale, d'entrer autant que possible dans l'intimité de la contrée. C'est ce que nous nous sommes proposé dans les descriptions qui précèdent. Elles ont pour but de dissiper une partie du voile qui chaque jour va s'épaississant entre la vie d'autrefois et celle d'aujourd'hui.

On entrevoit alors le fond sur lequel se détachent d'autres personnages que ceux dont s'entretenaient la cour et la ville : le paysan, le bourgeois agriculteur, le petit noble vivant sur ses terres ; artisans obscurs de l'utile besogne qui ne s'interrompt jamais ; ceux qui ont maintenu la France et plusieurs fois l'ont restaurée. Tout ce monde se tient. De la campagne à la petite ville rurale, où le bourgeois passe une partie de l'année, se nouent les relations de foires et de marchés. La petite ville recrute son aristocratie dans un monde de propriétaires, d'ecclésiastiques et de gens de loi. Elle a fourni à l'ancienne France de petits centres sociaux, dont les railleries même auxquelles ils étaient parfois en butte, prouvent l'existence. Et à travers ces classes sociales la pensée atteint et découvre ce qui en est le fond et la raison d'être, le sol français. Lui aussi est un personnage historique. Il agit par la pression qu'il exerce sur les habitudes, par les ressources qu'il met à la disposition de nos détreffes ; il règle les oscillations de notre histoire. Parmi les causes qui obscurcissent pour nous le sentiment du passé, la principale tient précisément à un changement d'habitudes. L'histoire de l'ancienne France s'est déroulée pendant une période où les rapports entre la puissance humaine et les obstacles de pesanteur et de distance, étaient tout différents d'aujourd'hui. Les moyens qui permettent aux produits d'être transportés en masse et avec régularité d'une partie de la terre à une autre, n'existaient pas. Aussi ne pouvait-il entrer dans l'idée de personne qu'une contrée pût confier à une contrée éloignée le soin de nourrir ses habitants. Chacune restait comme un petit monde en soi veillant à sa propre subsistance. Ici l'on craint de manquer de blé ; là de manquer de bois ; et l'on prend ou sollicite des mesures préservatrices. Dans cet état, l'estime et la confiance vont exclusivement à la terre. Dans la psychologie de l'ancienne France la prééminence de l'agriculture comme forme de travail et de richesse est une idée de sens commun. Entre le paysan qui ne quitte pas le sol et le bourgeois ou petit gentilhomme qui va vivre dans la ville voisine du revenu de ses terres, il y a différence d'habit et d'éducation et aussi différence de conditions sociales ; mais les sources de l'avoir et de la vie sont les mêmes. Voyez le sens expressif que prend pour le peuple de France le mot *héritage* ; il se matérialise dans la terre ; dans la langue de Jeanne d'Arc, il s'applique au royaume même. Du laboureur ou du métayer au bourgeois et au noble existe une hiérarchie terrienne se superposant et, faut-il ajouter, se dédaignant mutuellement. Sur les transactions et les litiges auxquels donne lieu la terre, s'échafaude la classe coûteuse des

gens de loi, autre caractéristique, non la plus enviable, de l'ancienne France. De ces choses d'autrefois, le paysan seul, dépositaire et conservateur des idées anciennes, garde encore quelques traces. Par lui on peut, quoique de moins en moins chaque jour, se rendre compte de ce qu'était jadis l'existence de la très grande majorité de la population de la France. Elle se composait d'une trame continue d'occupations revenant périodiquement, et qui directement ou indirectement, qu'il s'agît de travail agricole ou d'industries domestiques, se rapportaient toujours à un même objet, la terre. Les artistes inconnus qui ont animé de leurs sculptures les portails de nos vieilles cathédrales, se sont plu quelquefois à retracer les scènes qu'amenaient ainsi le retour de chaque saison ou de chaque mois. C'est que leurs contemporains aimaient à retrouver dans ces sculptures, comme le font encore nos vieux paysans dans les almanachs qui leur sont restés chers, l'image des travaux et des jours, l'expression régulière d'une vie à laquelle suffisaient les changements qu'amènent le cours du soleil et les renaissantes métamorphoses de la terre suivant les saisons. Ni le sol ni le climat n'ont changé ; pourquoi cependant ce tableau paraît-il suranné ? Pourquoi ne répond-il plus à la réalité présente ? Nous sommes amenés par là au seuil d'une question que nous ne devons ni ne voulons ici aborder. Disons seulement qu'il n'y a rien dans ce qui arrive qui ne soit conforme aux faits que nous avons déjà eu occasion de reconnaître. Une contrée, – la France moins que toute autre – ne vit pas seulement de sa vie propre ; elle participe à une vie plus générale qui la pénètre ; et la pénétration de ces rapports généraux ne peut qu'augmenter avec la civilisation même. Lorsque se produisent de grandes révolutions économiques, comme celles que les découvertes du XIX<sup>e</sup> siècle ont amenées dans les moyens de transport, quels habitants du globe pourraient se flatter d'échapper à leurs conséquences ? Elles atteignent la chaumière du paysan comme la mansarde de l'ouvrier. Elles se répercutent dans les salaires, la vente des produits du sol, la durée des occupations rurales. De telles transformations sont de nature à entraîner des conséquences que l'esprit humain peut difficilement mesurer. Nous croyons fermement que notre pays tient en réserve assez de ressources pour que de nouvelles forces entrent en jeu et lui permettent de jouer sa partie sur l'échiquier indéfiniment agrandi, dans une concurrence de plus en plus nombreuse. Nous pensons aussi que les grands changements dont nous sommes témoins n'atteindront pas foncièrement ce qu'il y a d'essentiel dans notre tempérament national. La robuste constitution rurale que donnent à notre pays le climat et le sol est un fait cimenté par la nature et le temps. Il s'exprime par un nombre de propriétaires qui n'est égalé nulle part. En cela réside, sur cela s'appuie une solidité, qui peut-être ne se rencontre dans aucun pays au même degré que chez nous, une solidité française. Chez les peuples de civilisation industrielle qui nous avoisinent, nous voyons aujourd'hui les habitants tirer de plus en plus leur subsistance du dehors ; la terre, chez nous, reste la nourricière de ses enfants. Cela crée une différence dans l'attachement qu'elle inspire. Des révolutions économiques comme celles qui se déroulent de nos jours, impriment une agitation extraordinaire à l'âme humaine ; elles mettent en mouvement une foule de désirs, d'ambitions nouvelles ; elles inspirent aux uns des regrets, à d'autres des chimères. Mais ce

trouble ne doit pas nous dérober le fond des choses. Lorsqu'un coup de vent a violemment agité la surface d'une eau très claire, tout vacille et se mêle ; mais, au bout d'un moment, l'image du fond se dessine de nouveau. L'étude attentive de ce qui est fixe et permanent dans les conditions géographiques de la France, doit être ou devenir plus que jamais notre guide. »





# Fernand Braudel (1902-1985)

## LA FRANCE EST DIVERSITÉ

---

### Présentation

*L'identité de la France* de Fernand Braudel (1902-1985) dont la publication commence en 1981, est devenu un classique. L'historien de la « longue durée », y délimite ainsi son objet : « *Qu'entendre par identité de la France ? Sinon une sorte de superlatif, sinon une problématique centrale, sinon une prise en main de la France par elle-même, sinon le résultat vivant de ce que l'interminable passé a déposé patiemment par couches successives, comme le dépôt imperceptible de sédiments marins... En somme un résidu, un amalgame, des additions, des mélanges. Un processus, un combat contre soi-même, destiné à se perpétuer. S'il s'interrompait, tout s'écroulerait* » (introduction, p. 18).

L'ouvrage se divise en quatre grandes parties : I « Espace et Histoire », II « Les Hommes et les Choses », III « État, Culture, Société », IV « La France hors de France ». Le texte présenté ci-après est extrait de la première partie qui examine « *les rapports multiples, entrecroisés, difficiles à saisir, de l'histoire de France avec le territoire qui la contient, la supporte et d'une certaine façon... l'explique* » (p. 27). Le territoire est considéré en quelque sorte comme le réceptacle du temps et de la mémoire ; ainsi la géographie devient-elle une façon de relire et de « *réinterpréter le passé de la France* » (*idem*).

Braudel commence par le plus simple : « *Tout d'abord décrire, voir, faire voir* » pour achever cette première partie, par cette interrogation « *la géographie a-t-elle inventé la France ?* ». Or l'observation ré-

vèle la diversité, « *cent, mille France sont en place* » (p. 31) : « *La France est diversité* » affirme Braudel, elle fait triompher l'hétérogène. Sa diversité est durable et même « *structurale* ». Cette « France plurielle », « *bigarrée, haute en couleurs* » est sous-jacente et « *contredit la France une qui la domine* » (p. 38). Et sa thèse peut se résumer dans cette phrase « *il n'y a pas une France une, mais des France* » (*idem*), mais cela vaut aussi pour chaque région, il n'y a pas une Bretagne mais des Bretagne, une Provence, mais des Provence, etc. Et « *dès qu'on y regarde d'un peu près, la surabondance des particularismes locaux se manifeste ; à vrai dire, ils sont stupéfiants* » (pp. 86-87). Cette diversité issue de la géographie, est productrice d'histoire : elle est « *filie première de la distance, de l'immensité qui a préservé tous nos particularismes, venus du fond des âges. Mais à son tour, cette diversité de longue durée a été une force de l'histoire* », (p. 115).

Ainsi : « *La France aura vécu sans fin, elle vit encore, entre le pluriel et le singulier : son pluriel, sa diversité vivace comme le chiendent ; son singulier, sa tendance à l'unité... la France s'écartèle entre ces deux pôles, si bien que la plupart de ses ressorts sont tendus à l'excès, en raison même de cette opposition* » (p. 121). C'est aussi ce qu'il nomme « *l'opposition sempiternelle du pluriel et du singulier* » (p. 377). Le singulier, c'est l'unité de la France lente à se construire, le pluriel c'est la coexistence de plusieurs France qui « *ont dû vivre côte à côte* » (p. 383).

En posant la question : « *La géographie a-t-elle inventé la France ?* », en conclusion de la première partie de son ouvrage, Fernand Braudel reprend l'interrogation de Vidal de la Blache, « *La France est-elle*

*un être géographique ?* ». Pour Braudel, ce questionnement réintroduit de façon récurrente, « *le problème ambigu du déterminisme géographique* » (p. 265).

**Fernand Braudel**

*LA FRANCE EST DIVERSITÉ*<sup>1</sup>

Texte sous droits

1. *Espace et histoire*, collection « Mille et une pages », Flammarion, réédition de 2000, pp. 31 à 33.

Texte sous droits

## II

# LES TEXTES FONDATEURS (1945-1975)

---



# Général de Gaulle (1890-1970)

## DISCOURS DU 12 SEPTEMBRE 1944, AU PALAIS DE CHAILLOT À PARIS

---

### Présentation

Dès 1932, Charles de Gaulle (1890-1970) écrivait : « *La seule voie qui conduise à l'esprit d'entreprise est la décentralisation* »<sup>1</sup>.

Le 12 septembre 1944, le général de Gaulle prononce un discours au palais de Chaillot à Paris dans lequel il rappelle l'unité indivisible de la Nation au moment où le pays n'était pas encore totalement libéré : il souligne en même temps la nécessité de la reconstruction après « *les terribles ravages* » de la guerre. Toutes les grandes infrastructures de communications sont paralysées ou détruites : « *Nos communications ferroviaires, fluviales, portuaires, se trouvent en ce moment paralysées pour la plupart par des destructions de toutes sortes et notre matériel roulant par voie de fer ou par voie de terre a, en grande partie, disparu.* » On comprend donc l'importance de la planification dans un tel contexte : la situation « *exige de grands efforts de travail et d'organisation en même temps que de discipline* ». Il faut planifier pour reconstruire et pour bâtir l'avenir : « *Le plan de mise en valeur de nos ressources matérielles, intellectuelles, morales, le Gouvernement va l'établir à mesure des inventaires que la guerre nous découvrira. Il va l'établir, compte tenu du chemin que prendront les autres puissances du monde, car tout se tient et s'en-*

*chaîne sur notre terre aujourd'hui. Il va l'établir en s'aidant du large conseil des organismes qualifiés, qu'ils soient ceux du travail, de la production, de la recherche ou de la pensée* ». Il s'agit de passer de la résistance à l'ennemi à la reconstruction du pays. La guerre « *va se prolonger* » dans la reconstruction. La planification de cet effort est en quelque sorte, la guerre prolongée par d'autres moyens...

Le Conseil national de la Résistance (CNR) avait déjà inscrit certains de ces éléments dans son programme adopté six mois auparavant, le 15 mars 1944. Il prévoyait dès la Libération, que sur le plan économique, serait promue « *une organisation rationnelle de l'économie assurant la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général* », formule reprise ici par le général de Gaulle. Le programme du CNR ajoutait « *l'intensification de la production nationale selon les lignes d'un plan arrêté par l'État après consultation de tous les éléments de cette production* ». Ainsi s'imposait une vision nationale et non régionalisée ou sectorielle : le commissariat au Plan naîtra de cette vision et de cette obligation. Le seul élément spécifique du programme du CNR est la proposition visant « *la réalisation d'un plan quinquennal rural* ».

1. Cité par Pierre Messmer dans *L'aménagement du territoire 1958-1974*, p. 9, Fondation Charles de Gaulle et Association Georges Pompidou, L'Harmattan, 1999.



De son côté, il faut noter que le régime de Vichy avait engagé une réflexion sur l'aménagement du territoire, au sein de la Délégation générale à l'équipement national créée par la loi du 23 février 1941. Cette direction était chargée de soumettre au gouvernement un plan général d'équipement du pays. La DGEN concentrait toutes les responsabilités en matière d'aménagement de la région parisienne : le Commissariat aux travaux de la région parisienne et le Comité d'aménagement de la région parisienne (CARP) lui sont rattachés. Pierre Randet, ancien chef de service de l'aménagement du territoire du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU)<sup>1</sup>, situe le point d'origine<sup>2</sup> des initiatives d'aménagement du territoire dans la loi d'urbanisme du

15 juin 1943 (communiquée à Londres et confirmée après la Libération).

La DGEN va préparer l'actualisation du Plan d'équipement national pour l'après-guerre dans un document appelé *Tranche de démarrage* qui est rendu public en novembre 1944.

Le 16 novembre, la Libération étant achevée, Raoul Dautry est nommé ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Les services de l'ex-DGEN lui sont affectés et le CARP poursuit son travail d'étude pour la reconstruction en région parisienne<sup>3</sup>.

Peu avant sa démission en janvier 1946, le général de Gaulle lance le commissariat général au Plan qu'il confie à Jean Monnet.

1. Le service de l'aménagement du territoire a été confié à Pierre Randet par Raoul Dautry, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme : « *C'était en fait*, écrit Pierre Randet, *le service responsable des projets d'aménagement communaux et intercommunaux, en premier lieu des communes sinistrées, mais auquel le ministre entendait ouvrir par ce titre, dès le départ, une perspective plus ample* » (in Pierre Randet, 1994, p. 18).

2. Pierre Randet *L'aménagement du territoire, genèse et étapes d'un grand dessein*, La Documentation Française, Paris, *op. cit.*

3. Rémy Baudouï, *op. cit.*, p. 16.

**Général de Gaulle**

DISCOURS DU 12 SEPTEMBRE 1944,  
AU PALAIS DE CHAILLOT À PARIS <sup>1</sup>

Texte sous droits

1. *Discours et messages*, tome 1 « Pendant la guerre (juin 1940-janvier 1946) », Plon, 1970.

Texte sous droits

**Texte sous droits**



# Jean-François Gravier

## *PARIS ET LE DÉSERT FRANÇAIS, 1947*

---

### Présentation

Jean-François Gravier, économiste, est appelé par Raoul Dautry comme chargé de mission au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU). L'ouvrage qu'il publie en 1947 connaîtra un fort retentissement, qui se manifeste dès sa parution et se prolonge jusqu'à aujourd'hui. Cet ouvrage, malgré sa notoriété ne sera jamais réédité dans sa version initiale<sup>1</sup>. Les éditions ultérieures sont profondément différentes de sorte que le texte de 1947 est aujourd'hui quasiment introuvable. C'est la raison pour laquelle la présentation retenue pour ce texte sera un peu différente de celle des autres documents. Il nous a semblé important que le lecteur ait une vision globale de l'ouvrage et du cheminement de la démonstration. Celle-ci se déroule en deux temps : un constat alarmiste, des voies d'action ambitieuses.

Il s'agit à la fois d'une analyse et d'un plaidoyer<sup>2</sup>. Organisé en deux parties, il propose d'abord un constat sur l'organisation du territoire, puis des actions à engager. Il joue donc à la sortie de la Seconde

Guerre mondiale un double rôle : il provoque une prise de conscience des responsables politiques et il leur propose des voies d'action.

La France est largement détruite à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, il ne s'agit pas de reconstruire, mais de construire<sup>3</sup>. Cette entreprise sera l'occasion de moderniser le pays et de lui donner une nouvelle impulsion. L'aménagement du territoire participe de cet objectif. Il s'agit de « profiter » de cette situation pour développer une entreprise de planification et de construction d'une France moderne et décentralisée<sup>4</sup>. En effet, avant la guerre, la France est sous-équipée et son industrie n'a pas encore adopté les méthodes fordistes de production.

La prise en compte des questions d'aménagement du territoire s'inscrit dans le prolongement des réflexions menées par la Délégation générale de l'équipement national. Ceci explique certainement que l'on retrouve dans le texte de

1. Deux autres éditions lui succéderont, en 1964 et 1972. Le texte initial recevra le grand prix d'histoire de l'Académie française en 1959.

2. Au début des années 30, le rapport Barlow avait joué une fonction identique en Angleterre. En constatant la misère à laquelle étaient confrontés les ouvriers dans l'industrie londonienne. Ce rapport sera suivi d'une décentralisation industrielle, du contrôle des implantations et du financement de mesures incitatives en Grande-Bretagne.

3. Page 199 de l'ouvrage.

4. Jean-François Gravier utilise ce terme dans son sens le plus large. Il n'envisage pas une décentralisation du pouvoir, mais une réorganisation générale du pays et en particulier une décentralisation industrielle et intellectuelle en vue de dynamiser la vie régionale. Il parle de « *décentralisation durable* », pour montrer l'importance d'agir sur tous les fronts, d'équiper l'ensemble du territoire et de modifier les habitudes de circulation (p. 249).

Jean-François Gravier des accents provincialistes <sup>1</sup>.

Raoul Dautry, alors ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, va préfacer l'ouvrage de Jean-François Gravier, chargé de mission au sein de la Direction de l'aménagement de ce ministère.

*Paris et le désert français* est dirigé contre le Plan Monnet <sup>2</sup> et le commissariat général du Plan, créé quatre mois après le MRU. Jean-François Gravier craint que l'entreprise de reconstruction et d'équipement n'aggrave les déséquilibres géographiques de la France. Le premier Plan Monnet (1948-1952) est un plan « de modernisation et d'équipement », qui s'intéresse peu aux dimensions territoriales de la reconstruction. Il envisage une construction par branches (charbon, électricité, acier, ciment, transports, machinisme agricole) et ne prévoit pas d'actions localisées par région. Il n'est donc pas en mesure de mettre en œuvre une politique de transformation du territoire national.

### ***Un constat alarmiste***

Le diagnostic est précis et argumenté par de nombreuses données et calculs. La démonstration repose sur les évolutions de la démographie et de l'agriculture. La France, pays longtemps le plus peuplé des États européens, a connu un fléchissement de la fécondité un siècle avant ses voisins. L'urbanisation a donc dû se faire par une immigration de la population vers les villes, mouvement qui a vidé les campagnes françaises <sup>3</sup>. Le constat, sombre et pessimiste est fondé sur une vision nataliste et ruraliste de la société. En attaquant avec virulence le centralisme français, il démontre que celui-ci a bloqué

la natalité, freiné le développement de l'agriculture et lourdement contribué à la mort lente des campagnes.

On retrouve dans cette description de la géographie française trois croyances essentielles pour l'aménagement du territoire, la nostalgie du rural, le mythe de l'uniformité, le rôle néfaste des villes.

– Nostalgie du rural : la campagne et son activité de base, l'agriculture, sont envisagées comme porteuses de valeurs d'équilibre humain et social et de développement. L'auteur débute son analyse de la situation française par les carences de l'agriculture et le vide des campagnes, en appuyant sa démonstration sur les cantons ruraux.

– L'uniformité démographique : La démonstration est d'abord statistique et démographique. Pour l'auteur, la faiblesse et la pauvreté des campagnes s'explique par la dépopulation. Il suit en cela le point de vue de nombreux démographes de l'époque (Alfred Sauvy notamment), inspirés par la célèbre formule, « *il n'est de richesses que d'hommes* ». Jean-François Gravier décompose les processus qui font de la population l'origine de la richesse : rôle stimulant de la pression démographique, pénurie de main-d'œuvre, exigüité du marché intérieur. L'analyse est appuyée sur une démonstration qui explique les raisons de la désertification des campagnes par les caractéristiques et les évolutions de l'agriculture : morcellement foncier, spécialisation dans la monoculture et augmentation de la productivité.

Le processus de désertification des campagnes date du début du siècle, mais il prend sa source dans la Révolution française. Le changement de classe dirigeante, du noble par le bourgeois, provoque un

1. Pierre Deyon et Armand Fremont, *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*, LGDJ, 2000.

2. Jean Monnet sera l'instigateur du premier plan de reconstruction.

3. Pierre Deyon et Armand Frémont, *op. cit.*

déclin de la natalité. Non seulement, c'est désormais l'argent et non plus la naissance qui différencie les classes, mais la capitalisation ne peut se réaliser que si la famille est restreinte.

– La ville à combattre : La cause de ces déséquilibres, c'est Paris. Il fait d'ailleurs des comparaisons alarmistes : la croissance urbaine a vidé les campagnes dans les mêmes proportions que la Première Guerre mondiale<sup>1</sup>. Paris dépeuple la France et Jean-François Gravier cite A. Sauvy : « *Les grandes villes sont les tombeaux de la race* »<sup>2</sup>. Ce constat s'appuie à nouveau sur la démographie : en plus de dépeupler les campagnes, la ville stérilise les jeunes. Voilà un réquisitoire sans détours. Il montre en quoi la ville est un lieu de perdition, d'alcoolisme, de surmortalité et de misère. Par les difficultés de logement, par l'éloignement de la nature qu'il provoque, Paris freine la procréation. Cette démonstration se résume en un procès contre Paris, qui « *dévore la substance nationale* »<sup>3</sup>. Ainsi en est-il du Bassin parisien dont les terres agricoles, parmi les plus fertiles de France, ont été remplacées par des pavillons de banlieue.

Cette situation tire sa source de la centralisation du pouvoir organisée par Louis XIV. Versailles, conséquence de ce centralisme s'explique par la menace de la fronde. Et tout ce qui compte se retrouve à Paris. La « province » prend alors un sens péjoratif et rassemble ceux qui n'ont pas réussi ou qui ont été disgraciés. Le phénomène se traduit par les luttes entre Girondins et Jacobins au moment de la Révolution. Il se concrétise dans l'organisation administrative de l'État sous Bonaparte. Cette évolution produit

aujourd'hui lourdeur administrative et monopole intellectuel. Jean-François Gravier mentionne notamment que tout l'équipement intellectuel de la France se trouve à portée d'autobus de la rue de Grenelle. Il poursuit sa démonstration par la configuration du réseau des chemins de fer et ses effets multiplicateurs.

### ***Des voies d'action ambitieuses***

Elles empruntent à plusieurs secteurs de l'intervention de l'État. Un nouveau domaine de l'action publique est proposé. Et l'auteur montre en quoi il se distingue de l'urbanisme. Il le nomme « géonomie ». Il appuie en partie sa démonstration sur l'urbanisme et l'architecture et montre ainsi en quoi ces deux domaines participent de l'aménagement du territoire. Ainsi, par exemple, les difficultés des parisiens et la faible natalité qui en résulte sont liées à l'insalubrité et à la petitesse de l'habitat. Par ailleurs, il parle « *d'architecture de la France* », faisant le lien entre géographie humaine et géographie volontaire<sup>4</sup>.

À ce moment, la filiation de l'aménagement du territoire à la géographie est forte. Jean-François Gravier est lui-même géographe. C'est ainsi que dans sa préface Raoul Dautry présente Jean-François Gravier et son ouvrage. « *Voilà qu'apparaît singulièrement proche de la géographie, l'urbanisme pris au sens large et véritable du terme, c'est-à-dire l'aménagement du territoire* »<sup>5</sup>. L'aménagement du territoire n'est pas l'urbanisme et cette distinction doit permettre de donner à la tâche de reconstruction une dimension

1. Page 24 de l'édition de 1947.

2. Page 81.

3. Page 111.

4. Page 404.

5. Page 9.



autre que la stricte réparation des bâtiments et des villes détruits au cours de la guerre. La démonstration de Jean-François Gravier consiste à montrer en quoi la reconstruction doit se faire dans un sens différent et modifier ainsi le paysage façonné par plusieurs siècles de centralisme.

Il définit l'aménagement du territoire comme une politique qui se déploie en trois formes d'action : l'équipement du territoire, la coordination des actions sectorielles et la formulation d'une vision stratégique de l'organisation du territoire.

– Une politique d'équipement : Le territoire français se distingue des autres pays européens par une faible densité de population. Cette caractéristique fait qu'une répartition équitable des équipements sur l'ensemble du pays a un coût très élevé. De par sa géographie, la France est donc un pays aux « frais généraux » importants, ce qui se traduit par un sous-équipement d'une grande partie de son territoire. Jean-François Gravier expose ainsi tout le dilemme auquel l'aménagement du territoire est encore aujourd'hui confronté, à savoir l'équilibre entre un égal accès aux équipements et le coût d'un tel objectif.

Au coût de la faible densité, le centralisme ajoute celui de l'équipement de Paris. La croissance de la capitale nécessite des investissements élevés pour servir sa population en eau, électricité et pour traiter ses déchets. Les industries se sont installées à Paris avant que l'urbanisme n'y soit planifié. Ceci a provoqué un enchevêtrement d'usines et de zones de résidence.

– Une politique de coordination des actions sectorielles : Cette politique de coordination doit s'inscrire dans une perspective de décentralisation. Celle-ci est entendue dans le sens de la déconcentration administrative et industrielle.

Jean-François Gravier n'aborde pas la question de la décentralisation du pouvoir, mais celle d'une réorganisation générale de l'État, des infrastructures et de l'activité productive au bénéfice des régions. De nombreux secteurs sont concernés : énergie, construction, agriculture, mines, transport, culture, universités et recherche, tourisme, réseau navigable, chemin de fer, équipements collectifs. À chaque fois, il est question de favoriser les régions françaises au détriment de Paris, de faire le choix du renforcement de la décentralisation plutôt que de l'accompagnement de la croissance urbaine de la capitale.

Cette volonté s'exprime également dans une nécessaire régionalisation du Plan national. Celle-ci devrait permettre de confronter les objectifs sectoriels et de faire en sorte que le Plan Monnet prenne en compte des priorités territoriales. En réalité, celle-ci ne sera réalisée véritablement qu'avec le IV<sup>e</sup> Plan, à partir de 1962.

– Une vision stratégique de l'organisation du territoire : Jean-François Gravier élabore un certain nombre de critiques et définit des problématiques qui sont encore aujourd'hui débattues. L'aménagement du territoire implique à la fois une politique d'équipement, une orchestration des politiques sectorielles, mais également une organisation territoriale de l'action publique.

Dans cette perspective, l'auteur aborde la question du découpage et des cadres administratifs de l'action publique, de l'unification administrative de Paris, mais aussi des autres grandes villes, de la formation d'une entité régionale et pose une nouvelle fois la question des anciennes provinces royales, des découpages départementaux et communaux.

**Jean-François Gravier**

*PARIS ET LE DÉSERT FRANÇAIS, 1947*<sup>1</sup>

Texte sous droits

1. Le Portulan, Paris, 1947.

Texte sous droits

**Texte sous droits**

Texte sous droits

**Texte sous droits**

Texte sous droits

**Texte sous droits**



Texte sous droits

**Texte sous droits**

Texte sous droits

**Texte sous droits**

Texte sous droits

**Texte sous droits**



**Eugène Claudius-Petit, (1907-1989)**  
**ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme**  
*POUR UN PLAN NATIONAL*  
*D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 1950*

---

### Présentation

Ancien résistant, Eugène Claudius-Petit est à la tête du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) depuis 1948. Il demeurera à ce poste jusqu'en 1952. La France connaît alors une explosion démographique qui doit permettre de donner du ressort aux injonctions de Jean-François Gravier : combler les vides du désert français. Les fonds consacrés à la reconstruction doivent aider ce grand dessein. Mais l'aménagement du territoire cherche encore sa légitimité et son espace d'action. Pierre Randet raconte comment Claudius-Petit a mis ses collaborateurs en compétition pour rédiger un texte de présentation de ses objectifs au Gouvernement. Ce texte a été soumis au Conseil des ministres et approuvé sous la forme d'une « brochure verte », à l'image d'un livre vert formulant des orientations politiques nouvelles. Ce document que Claudius-Petit introduit par une note manuscrite se veut un manifeste et un document fondateur d'une politique d'aménagement à la française, alors même qu'il n'a pas le titre de ministre de l'Aménagement du territoire. Il donne d'emblée sa teneur politique à l'aménagement du territoire : des fins humanistes et pas seulement économiques, une fonction d'intérêt général que seul l'État est à même de définir.

### *Un triple apport*

Il offre à l'aménagement du territoire une définition fondatrice : « *La recherche d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques avec la constante préoccupation de leur donner de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture* ». Il s'agit à la fois de renforcer l'efficacité économique, de garantir une forme d'équité spatiale et de préserver l'environnement. L'aménagement du territoire repose sur ce triptyque et se distingue ainsi d'une simple politique de coordination des investissements publics. Cet aménagement soucieux de la qualité de vie et orienté vers une meilleure répartition des hommes, n'exclut pas l'efficacité économique. Il appelle cependant à la prise en compte de la question des coûts liés à la mauvaise répartition des activités : coûts de congestion et coûts de désertification, coûts des services publics en zone urbaine. Cette définition générique a été largement reprise par la suite et demeure en introduction de nombreux cours, manuels et conférences sur le sujet.

Il fait de l'aménagement du territoire une responsabilité de l'État. Plusieurs raisons justifient cela : les infrastructures ont un très vaste rayon d'action, les forces



du marché sont incapables de créer un territoire équilibré, les règles existant au niveau communal et régional sont insuffisantes, les collectivités locales elles-mêmes sont donc incapables de favoriser un plus grand équilibre du territoire. La meilleure démonstration de cette collusion entre intérêt général et aménagement du territoire au niveau national se trouve en conclusion. Claudius-Petit explique comment l'aménagement du territoire ne doit pas consister en une redistribution des richesses, mais en une augmentation de la richesse globale. Ainsi, la somme des intérêts particuliers (quelle que soit leur distribution) est inférieure à l'intérêt général. Et le ministre envisage le jour, hypothétique, où la France comptera une population de 60 millions de personnes... Une telle démographie ne serait, selon lui bénéfique pour l'économie française que si la répartition de la population est meilleure. Les ressources nationales ne pourraient être augmentées que si la croissance démographique s'accompagne d'une géographie mieux équilibrée.

Les objectifs, méthodes et les actions qu'il propose trouveront confirmation et concrétisation dans les années suivantes. Quatre objectifs sont fixés : favoriser une industrialisation décentralisée<sup>1</sup>, rénover l'agriculture, encourager l'équipement touristique, décentraliser les ressources culturelles. Ces objectifs sont précurseurs des nouvelles évolutions sociales et dynamiques territoriales qui se mettent en place et se trouveront en phase avec les

évolutions à venir : déclin des agriculteurs, développement du tourisme et des besoins culturels.

Il propose une politique à double face qui sera reprise dans les décrets Pfmilin<sup>2</sup> cinq ans plus tard. D'un côté, limiter la concentration et la croissance urbaine et en particulier celle de la région parisienne (restriction des attributions de permis de construire en fonction des nécessités de l'aménagement). De l'autre, favoriser la création d'équipements et l'installation d'industries dans certaines régions, en particulier à l'Ouest.

Il suggère la création d'une caisse d'aménagement du territoire, initiative qui sera reprise par le Fonds national d'aménagement du territoire, créé quelques mois plus tard et repris en 1995 par la loi Pasqua (FNADT)<sup>3</sup>.

De plus, la communication de ce document en Conseil des ministres annonce la nature interministérielle de l'aménagement du territoire, que l'on retrouvera treize ans plus tard avec la DATAR. Si l'on ne parle pas encore d'interministérialité, la dimension intersectorielle est posée : coordination, bonne entente et autorité gouvernementale sont énoncées comme des principes de l'action publique.

Enfin, il propose la création d'un Plan d'aménagement national du territoire, qui aurait pu voir le jour à partir du II<sup>e</sup> Plan<sup>4</sup>. S'inscrivant dans le sillage de *Paris et le désert français*, il craint que le

1. Au lieu de proposer une décentralisation industrielle, le rapport propose une industrialisation décentralisée. Ainsi, l'équilibre Paris-province ne doit pas être recherché dans des déplacements d'activité, mais plutôt dans le développement économique des régions.

2. Le 30 juin 1955 était signé un ensemble de décrets préparés par Pierre Pfmilin. Ces textes mettaient en place une politique cohérente d'aménagement du territoire : l'un prescrivait l'élaboration de programmes d'action régionale, un autre accordait la garantie de l'État pour financer des opérations de décentralisation ou de reconversion. (voir sur ce point l'ouvrage de Pierre Deyon et Armand Frémont, *La France et l'aménagement de son territoire 1945-2015*, LGDJ, pp. 23-24, 2000).

3. Le FNAT est créé par la loi du 8 août 1950. Il doit permettre de financer l'aménagement de zones industrielles.

4. Il faudra attendre 1964 pour une régionalisation du Plan.

Plan, en ignorant la géographie française ne produise de nouvelles inégalités spatiales.

### *Des mythes fondateurs*

Mais au-delà de ces dimensions rationnelles, on retrouve également dans le texte les grandes croyances fondatrices de l'aménagement du territoire.

Le document fait référence à la terre nourricière. Plusieurs exemples sont pris dans ce sens, dans le domaine de l'alimentation notamment : l'office du blé a institué un ordre plus efficace et plus supportable que la carte du pain ; l'installation d'un terrain d'aviation signifie la perte annuelle de trois millions de rations de pain. Un mauvais aménagement du territoire est à cet égard *criminel*. Une politique d'aménagement du territoire doit donc également se consacrer à la rénovation de l'agriculture, à la mise en œuvre d'un grand programme d'équipement rural et de remembrement.

On trouve aussi en filigrane un espoir qui deviendra une véritable croyance quelques années plus tard, à savoir le rôle salvateur du progrès technique dans une répartition plus équilibrée. Il autorise des possibilités de dispersion des activités et des hommes. Cette croyance atteindra son paroxysme dans les années 80 avec le télétravail.

La notion d'harmonie, récurrente quand on parle d'aménagement du territoire revient à plusieurs reprises et dès les débuts du discours. Celui-ci joue sur la peur : peur du désordre libéral, peur du risque que la guerre peut faire peser sur une agglomération trop grosse. Des expressions fortes sont mises en scène, dans le but de susciter peur et angoisse : on parle de désordre, d'angoisse, de décadence française, de désespoir des campa-

gnes, de « danger redoutable qui menace notre substance même ». Tous ces désordres auraient pour origine une mauvaise répartition des activités sur le territoire français.

Une démonstration rationnelle, appuyée sur des données ne vient qu'ensuite. Elle est rapide, utilise des exemples et chaque fois, toutes les régions françaises sont citées. Ainsi, même si le discours prend des connotations géographiques, tout le territoire national est concerné. On retrouve là l'idée de globalité, du caractère général de l'aménagement du territoire. Il est très qualitatif. Très peu de données chiffrées viennent étayer les arguments alors que l'on parle de peuplement. Les appréciations sont très subjectives. Claudius-Petit explique à deux reprises que l'observation du voyageur suffit, ou même le fait de feuilleter l'annuaire.

Ce constat qualitatif se poursuit dans des considérations relatives aux coûts (on retrouve la quête d'une taille optimale des villes (en termes de coûts relatifs), aux conditions de vie, à la démographie (on retrouve les références à la politique nataliste et à son volet territorial).

Il est éclairé par des comparaisons internationales et malgré un contexte d'après-guerre, l'Allemagne est présentée comme un modèle en matière de répartition des activités et des hommes. Il est vrai que les comparaisons entre l'organisation spatiale française et allemande ne sont pas nouvelles. Lorsque Paris a atteint un million d'habitants, on pouvait déjà lire sous la plume de Goethe « *Ce serait un bonheur pour la belle France si, au lieu d'un seul centre, elle en avait dix répandant tous la lumière et la vie* »<sup>1</sup>.

1. Cité par Pierre Randet, *op. cit.*, p. 142, 1994.

**Eugène Claudius-Petit,**  
**ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme**  
*POUR UN PLAN NATIONAL D'AMÉNAGEMENT*  
*DU TERRITOIRE, 1950*<sup>1</sup>

La renaissance de la France commande d'une part, une politique du logement à laquelle de plus en plus les pouvoirs publics et l'opinion accordent l'attention qu'elle mérite, d'autre part, une politique d'équipement destinée à mettre à la disposition des producteurs les moyens mécaniques et l'énergie indispensables.

Au moment où des mesures législatives et financières et l'appel à la confiance du Pays doivent rendre possible la construction de 240 000 logements par an, on peut se demander si les pouvoirs publics ont en main les moyens de réaliser de la façon la plus rationnelle une telle politique. Les organismes publics ou privés, animés de la meilleure volonté, lancent des programmes de logements sans que des indications sérieuses leur permettent de savoir si ces créations correspondent à la meilleure utilité économique et humaine. Or, si un certain empirisme peut à la rigueur présider à la construction de quelques milliers d'habitations, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit d'une politique de logement d'une ampleur telle que celle qui est envisagée aujourd'hui.

Il ne suffit pas, en effet, de multiplier le nombre des logements et d'améliorer leur qualité ; il faut encore que ces logements soient édifiés aux emplacements les plus favorables, tant pour le bon rendement des activités productrices que pour le bien-être et l'épanouissement des individus. Ils doivent être disposés en relation avec les lieux de travail et les centres culturels, les espaces libres et les voies de circulation, de telle sorte que les fonctions qui caractérisent tout établissement humain, habitations, travail, échanges, éducation et loisirs, s'exercent en parfaite harmonie.

Quand par ailleurs, le Plan Monnet, analysant certains aspects de la décadence française, a prévu un équipement destiné à développer de nouvelles sources d'énergie, afin d'atténuer dans l'avenir le déficit de la balance commerciale et d'élever le niveau de vie de la nation, il a souvent négligé de rechercher les conditions d'une bonne localisation des industries et des activités économiques et il risque ainsi d'accroître le mal dont nous souffrons en contribuant à développer à une cadence accélérée l'industrialisation excessive de certaines régions et la désertion de certaines autres.

Pendant la première phase d'exécution du plan de modernisation et d'équipement, une telle lacune était naturelle. Devant l'obligation impérieuse faite au Pays d'augmenter sa production dans les délais les plus rapides pour assurer son indépendance économique avant 1952, il fallait bien améliorer et renforcer les ins-

1. Communication du ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme au Conseil des ministres, février 1950. Reproduction de l'introduction.

tallations existantes là où elles se trouvaient. Mais les premiers objectifs du Plan étant aujourd'hui atteints, il est permis de se demander si la conception et l'application de ce Plan ne doivent pas désormais être menées de pair avec des préoccupations nouvelles. Un niveau de vie élevé ne suffit pas à apporter le vrai bien-être et à satisfaire toutes les aspirations de l'homme. À quoi bon un équipement économique puissant et même un équipement social perfectionné, si la santé physique et morale d'une grande partie des habitants s'étiolent dans un cadre de vie médiocre ?

Il faut noter en outre que, si l'on accorde aux créateurs d'installations nouvelles les puissants moyens du Plan de modernisation et d'équipement en leur laissant toute liberté de s'installer où bon leur semble, on encourt le risque d'un désordre encore plus marqué qu'au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, où, dans un régime entièrement libéral, le jeu de la libre concurrence évitait que de grossières erreurs d'implantations ne fussent commises, tout au moins au point de vue économique.

Si même on fait abstraction des raisons impérieuses que pourrait invoquer la Défense Nationale pour s'opposer au développement excessif d'agglomérations urbaines, et en se plaçant au seul point de vue du développement harmonieux d'une économie, le moment est venu où il convient de se demander si la préoccupation de la vie de l'homme et de ses meilleures conditions de bien-être et de confort dans le cadre qui lui est donné ne doit pas passer au premier plan. En effet, la situation actuelle atteint l'homme dans sa santé, ses facultés de loisirs et de travail, bref dans sa dignité, par l'acceptation forcée d'une médiocrité sans contre-partie.

Telles sont les préoccupations auxquelles répond une politique d'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire ne doit pas être confondu avec les problèmes auxquels cependant, il n'est pas étranger. Ce n'est pas un plan de production et d'équipement, comme l'est par exemple le Plan Monnet, tendant à prévoir le total des grands produits qui peuvent être fournis par les entreprises nationales. C'est également autre chose et plus que l'urbanisme au sens déjà traditionnel du mot ; c'est-à-dire autre chose qu'une collection, qu'une série de plans détaillés d'aménagement et d'extension des agglomérations, avec l'indication des rues, des squares, des espaces libres, des quartiers résidentiels ou industriels, etc.

L'aménagement du territoire se distingue du plan de production et d'équipement par le fait qu'il ne concerne pas tant des problèmes de production que, ainsi qu'on va le voir, des problèmes de répartition et de meilleure utilisation du terrain. Il déborde des plans d'urbanisme parce qu'il pose les problèmes non pas dans le cadre des villes et des agglomérations, mais dans le cadre des régions et du territoire national tout entier.

En gros, l'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques.

Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de

culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fonds strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population.

### ***Les raisons d'un plan d'aménagement national***

Pour atteindre les fins de l'aménagement du territoire, notre pays dispose d'une législation d'urbanisme qui, malgré ses imperfections et ses lacunes, permet de résoudre avec une certaine efficacité les problèmes d'aménagement dont la dimension et les répercussions n'excèdent pas la taille d'une commune ou d'un groupement de communes.

Les principes d'un aménagement fonctionnel ont été définis, pour les villes et les villages, par la législation de 1919, puis étendus aux régions en 1935. La loi d'urbanisme de 1943 codifie les textes antérieurs sans élargir leur objet et sans apporter d'innovation marquante : bien qu'elle constitue un Comité national d'urbanisme ayant compétence pour se prononcer sur les questions d'aménagement national, elle ne contient aucune indication positive à ce sujet, et traite uniquement des projets communaux et régionaux ainsi que des lotissements.

Cependant, il est bien évident que les phénomènes économiques et démographiques, avec leurs conséquences sur l'équipement immobilier et la structure foncière, ne peuvent plus être contenus dans le cadre trop étroit de la commune et même de la région, telle que l'entend la loi d'urbanisme, c'est-à-dire un simple groupement de communes liées par une similitude d'intérêts.

L'économie de notre temps est caractérisée par la dimension toujours croissance des installations d'équipement et par des facilités de transport qui effacent les distances, en sorte que la création d'un équipement de quelque importance, qu'il s'agisse d'une grande usine, d'un barrage, d'une installation portuaire, retentit dans un rayon considérable et affecte les facteurs de l'aménagement des régions extrêmement éloignées.

Ainsi, la création d'une raffinerie d'hydrocarbure sur les bords de l'étang de Berre intéresse par ses répercussions l'aménagement de Donges ou de Pauillac. Le gaz naturel de Saint-Gaudens, transporté par feeder jusqu'à Tarbes et à Bordeaux, peut donner lieu à des délocalisations industrielles nouvelles dans tout le Sud-Ouest. La construction de la centrale de Donzère-Mondragon n'a pas seulement pour objet de produire annuellement près de 2 milliards de kilowatts/heure : elle intéresse toute la navigation sur le Rhône et la mise en valeur par l'irrigation d'une vaste région. Lorsque les techniciens de la préfecture de la Seine se préoccupent de l'alimentation en eau de Paris, ils ont à se pencher sur le dilemme : captation des eaux du Val-de-Loire ou aménagement du bassin de la Seine.

La création d'équipements de vastes dimensions entraîne de véritables transferts de population, et, par suite, des modifications profondes dans la répartition de l'habitat. C'est Renault ou Citroën attirant à Paris et dans sa banlieue des dizaines de milliers de familles, ce qui implique, en contre-partie, la désertion

d'ateliers et de fermes dans de lointaines provinces : c'est Michelin retenant à Clermont-Ferrand le quart, peut-être, de la population de cette ville.

Ce sont, pour prendre un exemple contemporain, les Houillères de l'Est, et leurs annexes, comme la centrale de Carling, agrégeant une telle masse de travailleurs que les cités ouvrières se multiplient dans cette région à une cadence accélérée, et que de vastes parcelles de la forêt de Saint-Avold doivent être déboisées pour y construire des logements.

Il est bien évident que la répartition, à travers le territoire national, des équipements essentiels du pays et des groupes d'habitations qui en sont souvent le complément, ne peut être laissée au gré d'initiatives dispersées, sans autre précaution que d'observer les règles de l'urbanisme communal ou régional, sous peine d'engendrer un désordre profond, d'autant plus désastreux qu'il s'inscrirait sur le sol en signes durables, sous les espèces de la pierre, du fer et du béton.

Il est certain qu'une partie de ces équipements fait déjà l'objet d'une planification à l'échelon national : que le département des travaux publics, par exemple, n'a pris la décision d'augmenter la capacité du port de pêche de Boulogne pour doubler sa production d'avant-guerre, qu'après avoir étudié sa situation par rapport à celle de l'ensemble des ports de pêche français, et même de ceux de l'Europe occidentale ; que les services d'Électricité de France édifient leurs centrales hydrauliques et thermiques de façon à constituer un réseau de distribution bien équilibré, desservant avec le meilleur rendement les principaux centres de consommation ; que les services de la santé publique ont fait établir un plan d'équipement hospitalier. Mais cette coordination se fait par secteurs verticaux, par branches d'activités, et qu'il y a lieu de craindre que les différents services responsables, entraînés par les nécessités techniques qui leur sont propres, ne négligent celles des secteurs voisins.

Au surplus, il y a un vaste champ d'activités non planifiées : dans le secteur des industries privées, notamment, la distribution des usines sur le territoire est le résultat de contingences diverses, souvent fort étrangères aux véritables nécessités économiques : c'est l'attraction d'un large marché de main d'œuvre, ou, en sens inverse, l'attachement à sa petite patrie de l'artisan qui développe sur place sa fabrication ; c'est fréquemment le fait que l'industriel possède un terrain, ou peut se l'approprier facilement ; c'est parfois le hasard. Or, à l'échelle du monde moderne, notre pays est trop exigu et trop centralisé pour que la loi des grands nombres puisse jouer en matière de localisation industrielle, et aboutir à un équilibre satisfaisant.

Dans le secteur privé, les moyens qu'apportent les projets d'urbanisme communaux et même régionaux permettent d'imposer un ordre local mais sont impuissants à assurer une bonne répartition des activités sur le territoire national.

Citons l'exemple récent d'un projet consistant à créer, dans la région rouennaise, un grand établissement appelé à consommer d'énormes quantités de bois. L'usine serait édiflée dans la zone industrielle prévue au projet d'aménagement communal et tous les règlements de construction et d'hygiène seraient observés.

Mais, la région de la Basse-Seine, qui souffre déjà d'une certaine congestion industrielle, recevrait un apport dont elle peut parfaitement se passer ; ses forêts, essentielles à la beauté de ses sites, seraient menacées, alors que dans l'est du pays de grandes régions forestières s'étiolent faute d'industrie. L'ordre observé dans le cadre municipal ne ferait qu'avaliser le désordre sur le plan national.

Il est permis de conclure que notre législation d'urbanisme n'est pas à la mesure des profondes mutations qui, dans l'ordre économique, démographique et social, sont en voie de s'accomplir dans notre pays, et de bouleverser sa structure ; qu'au moment où notre économie, délivrée des carcans qui l'étouffaient pendant l'occupation, mais encore pourvue de ses instruments de direction essentiels, tend à se mettre au diapason européen et même mondial, nos méthodes d'aménagement sont au niveau de la commune, sinon de la parcelle ; il faut les élargir, les mettre à l'échelle des faits économiques et sociaux de notre temps. Une politique d'aménagement du territoire ne portera ses fruits que si elle est conçue et poursuivie dans le cadre de la nation tout entière ; les plans d'urbanisme, communaux et régionaux, devront s'insérer dans les grandes perspectives d'un Plan d'aménagement national. »

**La création de la DATAR**  
**DÉCRET DU 14 FÉVRIER 1963**  
**CRÉANT UNE DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT**  
**DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE**  
**ET FIXANT LES ATTRIBUTIONS DU DÉLÉGUÉ**  
**(AVEC RAPPORT AU PRÉSIDENT**  
**DE LA RÉPUBLIQUE)**

**DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT,**  
**ASSEMBLÉE NATIONALE, LE 26 NOVEMBRE 1963**

---

### **Présentation**

Douze ans après l'affirmation d'une première volonté, l'aménagement du territoire est devenu une dimension essentielle de la politique économique et sociale de la France et a bien dépassé les domaines de l'urbanisme et de la construction où il a pris naissance.

La DATAR est créée par le décret du 14 février 1963. Celui-ci fixe également les attributions du délégué qui la dirige. Le décret est introduit par un rapport au Président de la République, document présenté ici.

Cet événement donne l'impulsion pour un approfondissement de la politique. Son action et ses fonctions marquent les années d'expansion de l'aménagement du

territoire et en font la vitrine de cette originalité française.

#### ***Un contexte propice à la création d'une nouvelle institution***

La mise en place de la DATAR s'explique de plusieurs manières.

Après une douzaine d'années d'efforts dans le domaine de l'aménagement du territoire, les résultats sont encore incertains<sup>1</sup>. La politique nationale doit être plus ambitieuse, ainsi que l'affirme le rapport présenté au Président de la République, Charles de Gaulle.

La DATAR trouve cependant un héritage non négligeable. L'industrialisation

1. Sur les mille opérations de décentralisation industrielle réalisées entre 1950 et 1961, 14 % seulement ont bénéficié de la prime d'équipement. Celle-ci ne joue donc qu'un rôle marginal dans les décisions des chefs d'entreprise.



décentralisée est engagée grâce à la mise en place d'un dispositif permettant à la fois de limiter les implantations en Île-de-France et de favoriser le développement de la province, la décentralisation des services publics de l'État est engagée.

Mais les industries continuent de préférer Paris et la déconcentration des services et des administrations reste timide.

Il existait une confusion dans les attributions des différentes institutions responsables de la définition des politiques territoriales. Le commissariat du Plan et le ministère de la Reconstruction et du Logement agissaient dans des domaines connexes. Vingt ans après la fin de la guerre, ce dernier avait déployé son action sur les questions d'aménagement du territoire.

Il venait de concevoir un plan d'aménagement du territoire qui s'inscrivait dans la ligne du premier plan de Claudius Petit (voir texte précédent). Ce document présentait les lignes générales d'un développement équilibré. Il affichait des objectifs de long terme et présentait des directives et des programmes hiérarchisés. Le commissariat du Plan présentait le IV<sup>e</sup> Plan presque en même temps : il était défini pour cinq ans (1962-1965). La nécessité d'un équilibre territorial y était développée. Ce plan était régionalisé et des politiques étaient proposées pour chaque région. Ainsi, au même moment, les deux institutions présentaient des documents poursuivant les mêmes objectifs, mais sans harmonisation de leurs durées et de leurs propositions.

L'indépendance des anciennes colonies autorisent et appellent une nouvelle politique territoriale de l'État. Ce dernier a d'ailleurs déjà commencé à œuvrer dans ce domaine en Algérie avec le Plan de Constantine <sup>1</sup>. La France se recentre sur son territoire, certains considèrent même qu'il faut désormais « décoloniser la province ». C'est ainsi par exemple que François Mitterrand explique lors d'un débat à l'Assemblée nationale sur le sujet <sup>2</sup> : « *Que reste-t-il aux pays de l'Ouest européen qui n'avaient plus qu'à compter leurs ruines après tant de concurrence vaine ? Que leur reste-t-il, sinon à rechercher, à retrouver, ensemble et d'un commun accord, la paix et la prospérité ? Et où chercher cette harmonie sinon d'abord chez eux ? De ces deux besoins sont nées deux réalités : l'Europe et la planification économique.* »

Un pouvoir central fort et organisé sur le plan de l'aménagement était un préalable nécessaire avant la formation d'un cadre régional. Celui-ci commence à se constituer. Des circonscriptions d'actions régionales sont mises en place en 1960. Mais le cadre étant défini, il fallait le remplir. Son renforcement devait attendre que l'État se soit doté d'une politique et d'institutions d'aménagement du territoire capables d'être des interlocutrices et de faire contre-poids à de nouvelles institutions locales. En effet, un an plus tard, les assemblées régionales consultatives (les CODER) <sup>3</sup> et les préfets de région sont institués.

Le même raisonnement peut expliquer que la volonté d'aménager l'Île-de-France <sup>4</sup> renforce la nécessité d'une politique d'aménagement pour les autres régions. Ainsi, la création de la DATAR

1. À la fin des années 50, le Plan de Constantine jouera un rôle d'expérimentation et de vitrine. Il permettra aux techniciens de l'administration française de mettre en œuvre une planification régionale et urbaine.

2. 26 novembre 1963.

3. Des comités d'expansion existaient déjà depuis 1961, mais des représentants des collectivités locales n'y siégeront de façon institutionnelle qu'à partir de 1964.

4. Le Premier plan d'aménagement et d'organisation de la région parisienne (PADOG) est adopté en 1960. L'adoption d'un schéma directeur dans les années 1965 viendra confirmer ce renforcement.

permet de couper court à toute critique sur la place accordée à la région parisienne et à tout risque de fragmentation nationale lié au renforcement des cadres régionaux<sup>1</sup>. Des débats opposaient deux conceptions de l'aménagement du territoire. D'un côté des arguments en faveur d'un nécessaire rééquilibrage du pays, de l'autre, la nécessité d'aménager la région parisienne pour en faire un pôle de développement. Un schéma directeur d'aménagement de l'Île-de-France est mis en œuvre dès 1964. Il s'appuie sur la création de cinq villes nouvelles et d'un réseau de transport permettant d'organiser la région parisienne en un système multipolaire.

Pour renforcer l'aménagement du territoire, plusieurs solutions étaient envisageables. La première consistait à créer un ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire. C'est ce qui fût brièvement fait en 1962, avec à sa tête Robert Schuman. Mais la difficulté consistait à détacher les directions techniques des ministères pour les attribuer à celui-ci. Cette solution était contraignante et impliquait de modifier la philosophie du commissariat au Plan. La formule d'un État-major indépendant, souple et coordinateur lui a été préférée.

### ***Une institution originale***

C'est dans ce contexte que la DATAR est créée. Elle est placée sous la responsabilité directe du Premier ministre. Cette position en fait un organe central de l'action publique. Elle jouera un rôle d'impulsion, d'animation et de coordination de la politique territoriale de l'État. Elle diffère de l'administration centrale « à la française » hiérarchisée, par une organisation souple, constituée d'un personnel recruté

pour des missions de courtes durées dans les différents corps de l'État. À l'origine, elle est seulement constituée d'une dizaine de personnes. Ces caractéristiques en font une institution dynamique et atypique dans l'organisation de la République française.

Son rôle est double.

1. Au plan de l'élaboration des politiques, elle doit assurer la conception de la politique d'aménagement du territoire dans une unité de vue à long et moyen termes.

La DATAR aura pour mission essentielle d'assurer la concertation gouvernementale des prises de décisions. Cette dimension intersectorielle n'est pas nouvelle. Dès 1959, l'aménagement du territoire fait l'objet d'une concertation interministérielle<sup>2</sup>. Michel Debré, alors Premier ministre, réunissait déjà régulièrement les ministres concernés par ces questions lors d'un « comité interministériel permanent chargé d'examiner les problèmes généraux de l'action régionale et de l'aménagement du territoire ».

La DATAR se trouve responsable de la préparation des délibérations du CIAT, ainsi que de la réalisation du Plan « pour tout ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'action régionale ».

Progressivement, elle renforcera son rôle de conception et de définition des politiques par la publication d'ouvrages de réflexion et de prospective sur le territoire et son aménagement.

2. Au plan de l'exécution des politiques, la DATAR a pour fonction de coordonner les politiques conduites par les différents ministères et d'assurer l'adaptation des décisions à l'évolution des besoins et des situations. Elle a à sa disposition un Fonds

1. Les critiques parfois formulées à l'encontre des découpages régionaux réalisés en 1956 sont connues : poids des régions très inégal, une Normandie séparée en deux, Nantes séparée de la Bretagne.

2. Pierre Deyon et Armand Frémont, *opus cite*.

d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) destiné à financer les opérations complémentaires<sup>1</sup>.

Ce fonds est sans commune mesure avec le Fonds de développement économique et social (FDES) géré par le ministère des Finances depuis 1955 (les crédits accordés au FIAT représenteront environ la moitié de ceux du FDES). Mais son utilisation est souple et sert d'amorce ou de complément à d'autres actions, ce qui permet l'adaptation permanente des décisions aux besoins et aux évolutions. L'utilisation du FIAT est décidée en CIADT, sur proposition du délégué.

L'avènement de la DATAR transforme le paysage institutionnel et les responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Le ministère de la Construction, pionnier de l'aménagement du territoire perd ses attributions. Son rôle se cantonnera désormais à l'aménagement foncier, à l'urbanisme et à l'habitat. La Direction à l'aménagement du territoire de ce ministère se transforme en une Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Le commissariat du Plan, quant à lui, est désormais chargé de procéder aux études relatives à l'aménagement du territoire et d'intégrer les conclusions dans les Plans. Une commission nationale de l'aménagement du territoire est créée dans ce sens. Le Plan doit donc, comme l'indique le décret intégrer des perspectives de long terme et des préoccupations de développement régional. Le délégué est associé à ces missions, puisqu'il participe aux commissions du Plan et à la CNAT.

Un débat parlementaire (27 et 28 novembre 1963) consacré à l'aménagement du territoire viendra, quelques mois après la création de la DATAR, définir les objectifs de cette politique. Le débat a lieu en présence du Premier ministre (Georges

Pompidou) et du délégué (Olivier Guichard). Le Plan présenté en 1962 par le ministère de la Construction et de l'Urbanisme y est largement débattu. L'accent porte sur l'armature urbaine, le développement de métropoles régionales, la promotion du réseau de transport. Il propose déjà une vision complète de la politique d'aménagement du territoire et de ses principales figures : métropoles d'équilibre, renforcement de la politique d'équipement, politique touristique.

### ***Une institution qui perdure et s'adapte***

Malgré les vicissitudes auxquelles l'aménagement du territoire du territoire sera soumis, et malgré de nombreuses critiques à l'égard d'une administration atypique, la DATAR perdure jusqu'à aujourd'hui. À l'origine, elle tirait sa puissance de sa position centrale<sup>2</sup>. Mais, très vite elle sera ballottée entre de nombreux ministères. Dès 1967, elle se trouve placée sous l'autorité du ministre délégué chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire. La DATAR connaîtra une vingtaine de rattachements différents. En revanche, l'occupation du poste de délégué sera plus stable, puisque jusqu'à Nicolas Jacquet, ce sont douze délégués qui se seront succédé.

La DATAR connaîtra quinze années fastes. Elle sera maître d'œuvre de la décentralisation industrielle, du développement des grands travaux, de la régionalisation, du plan routier et autoroutier, etc. La conjoncture économique et la volonté politique vont se conjuguer pour produire des effets très favorables pour le développement du territoire. Soumise à de nombreuses critiques, confrontée à un recul de l'aménagement

1. Le FIAT représente 120 millions en 1963, 150 en 1964, soit 1 % des dépenses d'investissement de l'État.

2. À ces débuts, le délégué avait même un bureau à Matignon.

du territoire dans les priorités de l'État, la DATAR devra s'adapter à la décentralisation, intégrer les changements du

contexte économique et être à la fois une interlocutrice des ministères, des élus et des universitaires.

## **La création de la DATAR**

### **DÉCRET DU 14 FÉVRIER 1963 CRÉANT UNE DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE ET FIXANT LES ATTRIBUTIONS DU DÉLÉGUÉ (AVEC RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE) <sup>1</sup>**

#### ***Rapport au Président de la République***

« Monsieur le Président,

L'institution d'une délégation à l'aménagement du territoire s'inscrit dans la ligne de la politique suivie par le Gouvernement au cours des dernières années en vue de mettre progressivement en place les instruments d'une expansion économique équilibrée des diverses régions françaises.

La mise en œuvre d'une telle politique appelait au départ la prise d'un certain nombre de mesures aussi bien sur le plan de la régionalisation des objectifs d'expansion économique que sur celui des moyens d'action et d'intervention nécessaires.

En ce qui concerne la régionalisation des objectifs les mesures prises au cours des dernières années ont permis de jeter les bases de la nouvelle orientation que le Gouvernement entendait donner à sa politique économique. Des plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire ont été établis en collaboration avec les représentants des collectivités locales et sont aujourd'hui publiés dans leur presque totalité. Un effort de régionalisation des objectifs a été parallèlement engagé lors de l'élaboration du IV<sup>e</sup> Plan : pour la première fois les commissions de modernisation constituées au commissariat général du plan ont été invitées à présenter des prévisions sur la localisation des investissements et des emplois. En vue de préciser ce travail et de mettre au point des méthodes plus élaborées susceptibles d'être utilisées pour la préparation du V<sup>e</sup> Plan, il vient d'être mis en œuvre une procédure décentralisée, dite des tranches opératoires régionales, à laquelle seront associées les institutions régionales que le Gouvernement s'est par ailleurs attaché à rénover.

C'est ainsi que le statut des comités régionaux d'expansion a été réformé. C'est ainsi que l'harmonisation des circonscriptions administratives régionales, auxquelles a procédé par ailleurs le Gouvernement, a permis d'instituer les conférences interdépartementales préparées par les préfets coordonnateurs.

Un effort parallèle a été mené en matière d'aide à l'expansion industrielle, en aménageant notamment, par un décret en date du 13 avril 1960, les critères d'octroi de la prime spéciale d'équipement de façon à en faire un instrument d'incita-

tion, plus dynamique, et en créant par arrêté en date du 15 juin 1960 un centre interministériel d'information destiné à informer les industriels et à faire assurer l'instruction de leurs demandes d'avantages financiers pour les opérations d'adaptation, de reconversion et de décentralisation.

Sur le plan des structures administratives et gouvernementales un certain nombre de réformes ont été apportées afin d'améliorer l'efficacité de la politique recherchée. Les deux plus importantes consistent, d'une part, en la création d'un délégué général au district de la région de Paris et, d'autre part, en l'institution d'un comité intermédiaire pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire. La création du délégué général au district de la région de Paris a fait suite à la loi du 2 août 1961 qui avait institué ce district ; le délégué général est chargé de proposer au Gouvernement et de coordonner la politique de l'aménagement et de l'équipement de la région de Paris.

Quant au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, il a permis d'aborder, pour la première fois avec une vue d'ensemble des questions aussi diverses et aussi fondamentales pour l'aménagement du territoire que la législation du sol (zones à urbaniser en priorité, zones d'aménagement différé, réserves foncières), l'organisation et l'implantation des marchés et des abattoirs nationaux, le régime des aides publiques à l'industrialisation. L'agriculture aussi a trouvé dans les lois d'orientation agricole l'ouverture aux préoccupations d'aménagement du territoire qui lui avait jusque-là fait défaut.

Mais en dépit de toutes ces mesures et de tous ces efforts le bilan de l'action régionale reste encore insuffisant. C'est ainsi qu'en 1961, dix départements français, les plus riches, ont bénéficié de plus du tiers des nouvelles installations industrielles et que les grandes villes ont concentré près des trois quarts des installations nouvelles de leurs départements, la création de nouveaux centres de fixation de main-d'œuvre étant à peine engagée. Les tentatives de déconcentration de services administratifs ou d'établissements publics industriels dépendant de l'État ont eu des résultats limités. Le monde rural souffre tout particulièrement des disparités régionales qui risquent de devenir plus aiguës encore et les infléchissements et les arbitrages nécessaires à la location des grandes infrastructures économiques ne sont pas clairement effectués.

Ainsi s'est trouvée confirmée la nécessité d'une nouvelle étape d'aménagement des structures responsables de la mise en œuvre de la politique d'expansion régionale et d'aménagement du territoire. Il est apparu plus précisément indispensable d'améliorer et de compléter les moyens de conception et d'action disponibles dans les deux domaines fondamentaux suivants :

Il était en premier lieu nécessaire d'assurer une meilleure unité de conception en matière de planification. Une certaine dualité de structure a en effet caractérisé au cours des dernières années l'élaboration, d'une part du plan de développement économique et social établi, sous l'autorité du commissaire général au plan, dans une perspective quadriennale et, d'autre part, du plan d'aménagement du

territoire, conçu par le conseil supérieur de la construction dans une perspective à beaucoup plus long terme. Il est donc apparu essentiel de mettre fin à cette dualité et d'assurer au contraire, au stade de la conception, une cohérence plus complète entre les perspectives relatives à l'avenir du développement national quel qu'en soit le terme.

Il était en second lieu nécessaire d'améliorer et de renforcer les moyens et les procédures de mise en œuvre des objectifs du plan en matière d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Si, en effet, l'exécution des actions qu'implique la poursuite de la politique d'aménagement du territoire incombe fondamentalement à chacun des ministères intéressés qui en assurent donc l'exécution dans chaque secteur, il n'en subsiste pas moins la nécessité d'une action plus efficace de coordination des opérations conduites par chaque ministère, de surveillance d'ensemble de l'exécution du plan en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'action régionale, de stimulation des divers échelons responsables, d'adaptation permanente des décisions à prendre à l'évolution réelle de la situation économique et enfin de préparation et de contrôle de l'exécution de chacune des décisions prises en matière d'aménagement du territoire.

Sans modifier profondément les structures gouvernementales et administratives et sans constituer non plus, à proprement parler, une nouvelle administration de l'aménagement du territoire et de l'action régionale, il est apparu néanmoins nécessaire de confier à un responsable explicitement désigné l'ensemble des fonctions de caractère intermédiaire qui viennent d'être énumérées. Tel est l'objet du texte créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Cette délégation sera un organisme de coordination et d'impulsion. Son rôle sera, à partir des objectifs généraux définis par le plan, de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine, et fassent converger les moyens dont elles disposent vers des objectifs qui globalement, dépassent l'action et la responsabilité de chacune d'elles : tâche interministérielle, qui requiert de façon constante la possibilité de recourir à l'arbitrage et à l'autorité du Premier ministre.

Le décret fixant les attributions du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale prévoit donc le rattachement direct au Premier ministre de ce haut fonctionnaire. Il lui donne accès au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire dont la tradition veut qu'il se réunisse tous les mois en alternance avec le comité interministériel de la région de Paris. Au niveau gouvernemental, c'est le lieu de synthèse, d'arbitrage et d'impulsion. Le délégué en prépare les délibérations, en liaison avec les ministères intéressés et le commissariat général du Plan ; il assure la préparation de ses délibérations et veille à l'application de ses décisions.

Le délégué suit, en outre, la réalisation du plan pour tout ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'action régionale, et prépare, en liaison avec les ministères intéressés et le commissaire général au Plan, les mesures annuellement nécessaires à sa mise en œuvre dans ce domaine en s'appuyant notamment sur les rapports d'exécution des plans régionaux et des tranches opératoires soumis au comité des plans régionaux. Il harmonise les actions d'aide à l'expansion industrielle et rurale et veille à la cohérence des programmes annuels d'équipement projetés par les différents ministères au regard de la politique d'aménagement du territoire. Il est à cette fin chargé de soumettre au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, en temps utile pour la fixation des grandes masses budgétaires et l'approbation du projet de loi de finances, un rapport sur les problèmes soulevés par la coordination des investissements.

Disposant de ces pouvoirs très étendus, puisqu'ils contiennent toutes les possibilités d'investigation dans les programmes d'investissements des ministères, et d'arbitrage lorsque la traduction annuelle dans la loi de finances n'en est pas satisfaisante, le délégué est donc désormais le responsable de l'action régionale. Il permettra donc au Gouvernement d'informer très clairement de ces problèmes le Parlement dont il facilitera ainsi la mission de contrôle.

Afin d'assurer l'unité de conception en matière de planification et d'aménagement du territoire, un texte a chargé le commissariat général du Plan de procéder, assisté dans cette tâche par une commission la conception de l'aménagement du territoire et d'intégrer leurs conclusions dans les plans de développement économique et social.

Comment faut-il entendre ces dispositions ?

Les études du Plan déborderont désormais le cadre des quatre années et se situeront dans une perspective à plus long terme. Il s'agit de ne privilégier ni les aspects régionaux du développement, ni ses aspects techniques, économiques et sociaux, mais de procéder à une étude prospective, globale et lointaine, du développement national, réalisant l'unité nécessaire entre le plan national et aménagement du territoire. À partir de ces hypothèses lointaines seront introduites, dans les plans quadriennaux, les préoccupations géographiques des décisions d'investissements.

Pour leur préparation, une commission nationale de l'aménagement du territoire, instituée au Plan, recueille désormais les attributions antérieurement dévolues à la section aménagement du territoire du conseil supérieur de la construction.

À cette tâche, le délégué sera associé étroitement : participant à l'élaboration du plan de développement économique et social, il est membre de droit des commissions instituées au Plan, l'un des vice-présidents de la Commission nationale d'aménagement du territoire et l'un des vice-présidents du comité des plans régionaux chargés d'assurer l'établissement de ces plans et leur coordination dans le cadre tant du plan de développement économique et social que de la politique d'aménagement du territoire.



Ainsi est assurée une étroite liaison entre les objectifs dégagés par le commissariat du Plan d'une part, la préparation d'autre part des décisions gouvernementales dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'action régionale dont le délégué est responsable.

\* \* \*

Sans pour autant constituer une administration nouvelle autour de lui, le délégué doit disposer de moyens suffisants pour remplir sa mission d'autorité et de synthèse. Il utilisera donc les administrations existantes à seule fin d'harmoniser les actions d'aide à l'expansion industrielle et rurale et de coordonner les programmes annuels et les opérations d'équipement des différents ministères.

À cet effet, sont placées à sa disposition l'inspection générale de l'économie nationale et la direction de l'expansion industrielle du ministère de l'Industrie. D'autres services techniques spécialisés et notamment la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur doivent lui prêter le concours nécessaire.

Mais aucun de ces services ou corps de contrôle ne lui est directement rattaché ni subordonné. Ils demeurent dans les départements ministériels dont ils dépendaient jusqu'alors.

Les commissions ou organismes, au contraire, dont la vocation en matière d'aménagement du territoire ou d'action régionale, est interministérielle, seront placées auprès du délégué. Il en est ainsi du secrétariat permanent pour l'étude du problème de l'eau, du centre ministériel relatif à l'examen des demandes d'avantages financiers pour les opérations de conversion et de décentralisation industrielles, des deux commissions de décentralisation des services ou établissements publics relevant de l'État et des établissements ou installations industrielles, scientifiques ou techniques ne relevant pas de l'État.

\* \* \*

Le fait que le délégué, sans posséder de moyens d'administration directe, soit doté d'attributions spéciales et nouvelles pour remplir une mission qui, pour partie, avait été précédemment dévolue au ministre de la Construction, a conduit à modifier sur certains points les attributions de ce ministre sans que l'organisation même du ministère soit profondément remaniée ; à cet effet, les services du ministère de la Construction ont en particulier pour rôle – rôle qu'ils exerçaient déjà effectivement par le passé – de conduire à bien des opérations qui constituent certains des supports et certains des modes de réalisation de la politique d'aménagement du territoire, laquelle ne saurait toutefois se résumer à ce type d'interventions. Désormais, le ministre de la Construction est notamment chargé de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'aménagement foncier et d'urbanisme. Il doit participer à la mise en place des infrastructures correspondant aux objectifs retenus par les plans de développement ; à ce titre, outre qu'il met en œuvre la politique du logement et remplit ses missions tradi-

tionnelles en matière d'urbanisme, il doit assurer, pour ce qui le concerne, la réalisation et les aménagements des zones urbaines, des zones industrielles et des zones constituant des réserves foncières.

Au sein du ministère, l'ancienne Direction de l'aménagement du territoire devient la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme.

\* \* \*

Mais en fin de compte l'efficacité de l'action du délégué dépendra des moyens financiers qui seront mis à sa disposition, et du rôle qu'il pourra jouer au sein des organismes financiers compétents en matière d'aide à l'expansion régionale.

À cet effet, la création auprès du Premier ministre d'un fonds spécial destiné à financer des opérations complémentaires d'équipement du territoire doit permettre au délégué d'intervenir efficacement pour promouvoir une meilleure répartition régionale et une meilleure coordination des programmes d'équipements.

Le délégué en propose au comité interministériel l'utilisation dans le domaine des infrastructures (communications, équipements urbains et ruraux, équipements industriels). Ainsi telle opération urgente et pour laquelle les crédits n'auraient pas été inscrits de façon simultanée et coordonnée dans les chapitres de tous les ministères intéressés, pourra être immédiatement engagée, à charge éventuellement pour les administrations de la reprendre à leur compte par la suite dans le cadre de leurs programmes budgétaires.

Le délégué est en outre membre du conseil de la direction du fonds de développement économique et social et sa participation à certains comités spécialisés lui permet de connaître en permanence d'actions qui intéressent la décentralisation industrielle et les investissements des collectivités locales.

Par ailleurs, l'actuel fonds national d'aménagement du territoire dont le rôle est de faciliter les opérations foncières nécessaires à l'urbanisme et aux opérations industrielles, prend l'appellation de fonds national de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Le délégué représente désormais le Premier ministre au comité de gestion habilité à octroyer les aides de ce fonds.

Enfin les institutions économiques régionales récemment mises en place permettront tout naturellement au délégué de prolonger son action sur le plan local : les préfets coordonnateurs et les conférences interdépartementales constituent ses correspondants normaux. Il veillera également à ce que les comités régionaux d'expansion soient associés à la réalisation des objectifs locaux ; il est chargé de proposer au Premier ministre en ce qui concerne l'attribution des subventions de fonctionnement nécessaires.

La simplification des procédures et des structures, la plus grande unité de vue et d'action, qui doit résulter de ces textes ne représente pas tout l'aboutissement des efforts entrepris.

Il restera à résoudre les problèmes posés par le fonctionnement des organismes de financement locaux (sociétés de développement régional) et à réexaminer le régime des aides à l'équipement (primes et prêts). À cet égard, le commissariat général du Plan vient d'entreprendre les études qui permettront de remédier aux insuffisances des moyens actuels et au manque d'efficacité qui procède de leur faible diversification.

Il conviendra d'autre part de préciser les rapports des nouvelles structures mises en place avec les grandes sociétés d'aménagements régionaux, ou avec les établissements financiers dépendant de l'État qui, à l'échelon national, exercent sur l'équipement du pays une influence essentielle.

Mais encore convenait-il qu'une organisation gouvernementale et administrative simplifiée et cohérente constitue le cadre dans lequel pourra s'insérer cette révision des modalités d'action de l'État ou de des principaux établissements.

Tel est l'objectif du présent décret que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. »

### ***Décret du 14 février 1963 (n° 63-112)***

« Art 1<sup>er</sup> – Il est créé, sous l'autorité du Premier ministre, une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Elle est dirigée par un délégué nommé par décret en Conseil des ministres.

Le délégué participe à l'élaboration du plan de développement économique et social et, pour tout ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'action régionale, suit en liaison avec les ministres intéressés l'exécution du plan et prend à cette fin les initiatives nécessaires.

Il prépare notamment, en liaison avec les ministres intéressés et le commissaire général au Plan, les mesures annuellement nécessaires à la mise en œuvre du plan.

Il est chargé de veiller à la coordination des programmes annuels et des opérations d'équipement des différents départements ministériels dans la mesure où ils concourent à l'aménagement du territoire. À cette fin, il donne son avis sur les propositions relatives aux budgets d'équipement présentées par les différents départements ministériels et correspondant aux programmes et opérations visés ci-dessus. En outre, il est chargé de soumettre au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, en temps utile pour la fixation des grandes masses budgétaires et l'approbation du projet de loi de finances, un rapport établi en liaison avec chacun des ministres intéressés et avec le commissaire général au Plan, sur les problèmes soulevés par la coordination des programmes annuels d'équipement et sur la cohérence des investissements projetés au regard des objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

Il est périodiquement tenu informé de l'exécution des programmes d'équipement.

Il est, en outre, chargé d'assurer l'harmonisation des actions d'aide à l'expansion industrielle et rurale. Il est à cette fin chargé de soumettre annuellement au comité interministériel pour les questions d'action régionale et d'aménagement du territoire un rapport établi en liaison avec chacun des ministres intéressés et le commissaire général au Plan, sur les résultats obtenus et les problèmes posés par l'action de l'État en matière d'aide à l'expansion industrielle et rurale.

Le délégué est en relation, pour chaque circonscription d'action régionale, avec le préfet coordinateur dont il reçoit tous renseignements nécessaires à l'exécution de sa mission.

Art. 2 – Le délégué prépare les délibérations du comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire. Il suit la mise en œuvre des décisions du comité interministériel et plus généralement de toutes les décisions gouvernementales relatives à l'aménagement du territoire.

Art. 3 – L'article 2 du décret du 19 novembre 1960 portant création d'un comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire est ainsi complété :

« Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale participe aux travaux du comité interministériel ».

Art. 4 – Le délégué est membre de droit des commissions instituées auprès du commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité.

Il participe aux travaux du conseil supérieur du plan de développement économique et social institué par le décret n° 61-729 du 12 juillet 1961 et à ceux du comité interministériel institué par l'arrêté du 11 juillet 1961.

Art. 5 – Le délégué est membre du conseil de direction du fonds de développement économique et social dont la composition a été fixée par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 55-886 du 30 juin 1955 et les textes modificatifs.

Il participe, pour les affaires le concernant, aux comités spécialisés prévus à l'alinéa 2 du décret n° 55-875 du 30 juin 1955 portant création d'un fonds de développement économique et social.

Il est vice-président du comité spécialisé compétent en matière d'intervention de l'État en faveur des investissements des entreprises industrielles et commerciales du secteur privé et du comité spécialisé compétent en matière d'aménagement des modalités et des procédures de financement des investissements des collectivités locales.

Sont mises, en tant que de besoin, à la disposition du délégué l'inspection générale de l'économie nationale et la direction de l'expansion industrielle, notamment pour l'instruction et la transmission au comité spécialisé compétent des demandes d'avantages financiers susceptibles d'être accordés par l'État en faveur du développement régional.

Pour l'accomplissement de sa mission, le délégué reçoit, en outre, le concours des services chargés de l'action économique et de l'équipement des collectivités locales relevant de l'autorité du ministre de l'Intérieur, notamment en ce qui concerne la coordination de l'action des conférences interdépartementales.

Art. 6 – Le délégué participe au comité de gestion du fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme et au comité des plans régionaux. Il est vice-président du comité des plans régionaux.

Art. 7 – Le centre créé par l'arrêté interministériel du 15 juin 1960 relatif à l'examen des demandes d'avantages financiers pour les opérations d'adaptation, de reconversion et de décentralisation industrielle est rattaché au délégué.

Art. 8 – Il est créé auprès du Premier ministre un fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire destiné à financer des opérations complémentaires d'équipement reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Les crédits afférents au fonctionnement de ce fonds sont inscrits au budget des services du Premier ministre.

Les opérations financées par ce fonds seront décidées par le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire sur proposition du délégué.

Art. 9 – Pour remplir les missions qui lui sont confiées aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 5, 6 et 7 ci-dessus, le délégué constitue avec l'accord des ministres intéressés des groupes de travail pouvant comprendre notamment des représentants des départements ministériels et des collectivités locales ainsi que des experts.

Art. 10 – Indépendamment des pouvoirs qui lui sont reconnus par les dispositions qui précèdent, le délégué peut recevoir, par arrêté, des délégations des ministres intéressés.

Il peut déléguer ses pouvoirs dans des conditions qui seront fixées par décret.

Art. 11 – Toutes dispositions contraires au présent décret sont abrogées.

Art. 12 – Le Premier ministre, le ministre d'État chargé des Affaires culturelles, le ministre d'État chargé de la Réforme administrative, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Armées, le ministre des Finances et des Affaires économiques, le ministre de l'Éducation nationale, le ministre des Travaux publics et des Transports, le ministre de l'Industrie, le ministre de l'Agriculture, le ministre du Travail, le ministre de la Santé publique et de la Population, le ministre de la Construction, le ministre des Postes et Télécommunications et le secrétaire d'État au budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*. »

## **Déclaration du gouvernement, Georges Pompidou, Premier ministre, Assemblée nationale, le 26 novembre 1963**

« Mesdames, messieurs, je voudrais montrer à l'Assemblée l'importance toute particulière que le Gouvernement attache au débat qui va s'ouvrir. Tout d'abord, bien sûr, parce que l'aménagement du territoire constitue un des axes essentiels de notre politique économique et sociale. Mais aussi parce que le Gouvernement compte que sortiront de ce débat les orientations qui lui permettront de fixer ses choix de façon définitive.

Le temps est révolu où la prospérité des uns pouvait s'accommoder de la misère des autres. En matière sociale, c'est une vérité qui nous est devenue évidente. Dans l'ordre international, c'est aussi une vérité qui commence à voir le jour. Mais s'agissant de l'inégalité entre les régions, cette vérité a mis de temps à apparaître.

Ce n'est pas seulement qu'il s'agisse de procéder à une action de justice distributive, en quelque sorte, dans la répartition des activités entre les régions. À des motifs de cet ordre s'ajoutent de très importants motifs économiques.

Le fait que certaines régions connaissent un développement insuffisant ou que s'y installe une sorte de maladie de langueur est pour la collectivité tout entière un lourd handicap. À l'inverse, il est un seuil au-delà duquel la concentration en un même lieu des activités, même si elle facilite le fonctionnement des entreprises, constitue pour la nation une charge qui peut être diffuse mais qui n'en est pas moins lourde.

Le but de l'action gouvernementale est, bien entendu, de remédier à cette inégalité et de chercher à tendre vers l'équilibre. Mais nous ne devons pas nous dissimuler qu'il s'agit là d'une action de très longue haleine et d'une tâche à laquelle suffira à peine le travail de toute une génération.

Dans ce domaine, les progrès, même s'ils sont rapides, apparaissent lents et le succès définitif – en admettant que ce terme ait un sens – est fort éloigné. Nous en avons tous conscience et nous devons tous nous pénétrer de l'idée que de notre action, nous ne tirerons aucune autre satisfaction que celle d'avoir contribué de notre mieux à préparer une France plus harmonieuse.

C'est donc un débat où, me semble-t-il, le mot de « politique » devrait retrouver tout son sens et toute sa noblesse. Car il s'agit de composer le futur visage de notre patrie. Il s'agit aussi au jour le jour, dans nos actes et dans nos réalisations, de choisir, en fonction de nos moyens, les entreprises qui permettront de préparer le modelage d'un pays plus homogène.

Un tel choix, croyez-le, est difficile. Il suppose d'abord de larges vues d'avenir, des vues prospectives, comme on dit maintenant. Il suppose des desseins lointains sur les vocations régionales. Il suppose aussi un peu d'humilité afin que nous ne donnions point le pas à nos désirs sur les réalités, que nous ne cherchions

pas à contrarier les évolutions inéluctables, mais que nous nous bornions à essayer de les dominer et de les orienter pour qu'elles puissent servir notre volonté de donner à chaque région ses chances pleines et entières.

D'ailleurs, le but n'est pas de fractionner régionalement l'action économique nationale. Le but n'est pas de procéder par voie autoritaire à une sorte de répartition géographique des revenus.

Le but est de développer ou de chercher à développer les capacités et les aptitudes de chaque région, de telle manière que celle-ci puisse fournir à la prospérité générale sa juste contribution et qu'elle puisse, sur son propre sol, faire vivre aussi bien qu'ailleurs une population correspondant à ses moyens, mais à ses moyens utilisés au mieux.

Ainsi conçue, la politique d'aménagement du territoire est la grande affaire de la nation tout entière. Elle sera bientôt, elle est même déjà aujourd'hui la grande affaire de l'Europe. Mais elle ne saurait être une sorte d'émiettement de nos forces au gré des revendications locales.

Ce n'est point cependant que l'aménagement du territoire puisse être séparé de l'action régionale. Mais j'entends par là cette action dont un certain nombre d'animateurs nous ont montré l'exemple et qui tend à définir l'intérêt local en fonction de l'intérêt général et à chercher les points de rencontre pour pouvoir se livrer à une sorte de permanente et fructueuse confrontation.

De tels animateurs, il en existe dans toutes les formations professionnelles et sociales. Il en est de tous les horizons politiques. Je sais – et je m'en réjouis – qu'il s'en trouve dans cette assemblée, au sein comme en marge de la majorité avec laquelle le Gouvernement collabore efficacement dans sa politique de développement régional.

Mesdames, messieurs, mon intention n'est pas, en ce moment, de traiter le fond du problème. Je me propose de suivre de mon mieux vos interventions pour en tirer la leçon à la fin du débat.

Cette discussion ne pouvait, semble-t-il, s'ouvrir à meilleure date. D'une part, elle doit nous éclairer pour la préparation du V<sup>e</sup> Plan et pour la définition des orientations générales. Elle survient, d'autre part, environ dix mois après les décrets de février 1963 qui ont créé les structures administratives que nous croyons les mieux adaptées pour améliorer la conception et l'application de la politique d'aménagement du territoire. »

**Général de Gaulle, (1890-1970)**  
**Président de la République**  
ALLOCUTION PRONONCÉE À QUIMPER,  
2 FÉVRIER 1969, CONCERNANT  
LE RÉFÉRENDUM DU 27 AVRIL 1969  
SUR LA CRÉATION D'INSTITUTIONS RÉGIONALES  
ET LA RÉFORME DU SÉNAT

---

### Présentation

Les événements politiques qui ont entouré le référendum sur la création des régions et la rénovation du Sénat ont occulté le projet du général de Gaulle. S'il avait été adopté, il aurait pourtant ouvert la voie à une décentralisation quinze ans plus tôt. Le texte que nous avons choisi pour illustrer ces évolutions est le discours que le général de Gaulle prononça à Quimper le 2 février 1969. Plusieurs autres discours de cette époque ont porté sur la décentralisation, le premier d'entre eux étant celui de mars 1968, où le général annonce sa volonté de s'engager dans un référendum sur la régionalisation. Mais celui de février 1969 semble tout à fait révélateur des articulations potentielles entre aménagement du territoire et décentralisation. Dans son allocution, de Gaulle annonce à la fois la date du référendum – le printemps – et le plan breton, acte symbole de l'aménagement du territoire<sup>1</sup>. Il inscrit la réforme dans la pers-

pective des mesures prises en faveur de l'aménagement du territoire : « [...] *on sait maintenant ce qu'il faut faire, on le veut, on l'a commencé* [...] ».

Quant au choix de Quimper, il n'est pas innocent. La Bretagne bénéficie d'un comité d'études et de liaison des intérêts bretons, le CELIB, dans lequel s'expriment de nombreuses voix de l'opposition qui commencent à devenir un contre-pouvoir en faveur du développement de la région.

La volonté du chef de l'État de soumettre à la décision populaire une réforme institutionnelle fait suite à la vague de protestation de mai 1968. L'agitation sociale n'a pourtant pas eu de conséquences politiques immédiates majeures, puisque les élections législatives de juin 1968 ont donné un appui massif aux gaullistes. Cependant, avant même leur résultat, le général de Gaulle met en question la

1. Le « Plan breton » est un projet de développement de la Bretagne qui sera négocié par G. Pompidou avec les responsables du CELIB, Comité d'études et de liaison des intérêts bretons. Il consiste en la réalisation de deux axes routiers, un aménagement des tarifs ferroviaires et de l'électricité industrielle, l'installation d'unités de recherche et d'une école de télécommunication.



confiance que lui accordent les Français<sup>1</sup>. Dans un discours le 24 mai 1968, il annonce « *j'ai décidé de soumettre au suffrage de la Nation un projet de loi par lequel je lui demande de donner à l'État, et d'abord à son chef, un mandat pour la rénovation* ». <sup>2</sup>

Dès lors, l'organisation institutionnelle du pouvoir, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation sont largement débattues à l'Assemblée nationale, au Sénat, dans des débats publics et télévisés, discutées dans la presse et dans les radios<sup>3</sup>. Le choix du référendum, appel à une démocratie « ultra représentative », selon les termes du doyen Vedel, implique le chef de l'État et les citoyens dans un dialogue direct qui dépasse les partis. Cette démarche, très gaulliste est d'ailleurs une innovation de la Constitution de 1958. Le chef de l'État avait déjà utilisé cette voie à plusieurs reprises, sur des questions cruciales.

Mais à la différence des fois précédentes, il ne comporte pas une seule question, mais propose à la population un projet de loi « relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat ». Il s'agit, d'une part « *d'organiser notre pays en régions, qui seront, en général, nos anciennes provinces mises au plan moderne, ayant assez d'étendue, de ressources, de population, pour prendre leur part à elles dans l'ensemble national* ». D'autre part, le projet envisage de rénover le Sénat, « *afin qu'il devienne le cadre ou travailleront en commun des sénateurs élus par les conseils locaux et d'autres qui seront délégués par les grandes branches d'intérêts et d'activités.* »

Le chef de l'État propose ainsi un dispositif à double face, dans lequel le renforcement du rôle des régions est relayé par une assemblée dans laquelle les intérêts des territoires sont défendus. Les deux institutions sont composées sur le même modèle.

Le Sénat est le résultat d'une fusion du Conseil économique et social et de l'ancienne seconde chambre. Il s'agit donc d'ouvrir le débat parlementaire aux organisations professionnelles. Ceci permet de faire du Sénat une chambre rajeunie et dynamique, complémentaire à l'Assemblée nationale par une composition originale, porte-voix des représentants des élus locaux et du monde économique et social. En d'autres termes, il s'agit de donner aux collectivités locales une place renforcée dans le dispositif national.

La régionalisation s'inscrit dans un processus qui avait débuté au milieu des années 50 : création d'un découpage et des régions de programme (1956), circonscriptions administratives d'action régionale en 1960, création de commissions consultatives en 1964 (CODER). Il faudra attendre 1972 pour que la région obtienne la personnalité juridique en devenant établissement public régional. On connaît la suite de cette lente transformation : elle devient collectivité locale en 1982, les premiers conseillers régionaux sont élus en 1986. Les contrats de plan lui donnent ensuite un rôle de chef d'orchestre dans la planification de l'action publique sur le plan local<sup>4</sup>.

1. Le « non » est victorieux avec près de 53 % des voix (et 20 % d'abstention). Dans la nuit qui suit, un communiqué du général annonce son départ : « *Je cesse d'exercer mes fonctions de Président de la République. Cette décision prend effet aujourd'hui à midi* ».

2. À la suite de cette déclaration, des émeutes éclatent dans les rues et les manifestants sortent un mouchoir blanc, en guise d'adieu au chef de l'État.

3. On peut citer notamment les discours du 24 mars 1968, l'allocation radiodiffusée et télévisée du 11 mars 1969, celle du 25 avril 1969, l'entretien avec Michel Droit du 19 avril 1969.

4. Grâce notamment au volet territorial des contrats de plan institué par la loi Voynet.

Les détracteurs du projet de loi pointeront les risques d'un renforcement du pouvoir des régions, autant qu'ils critiqueront la forme<sup>1</sup>. Le référendum impose une réponse unique à deux questions, le renforcement du cadre régional et du Sénat. De Gaulle leur objecte qu'il s'agit là des deux faces d'une même réforme. Les conseils municipaux ayant en effet à choisir les membres élus des conseils régionaux et du Sénat, il en est de même pour les syndicats et les organismes professionnels qui devront leurs délégués au sein d'une même organisation. Une autre critique concerne la longueur et la complexité du texte. Enfin, le texte émane directement du Gouvernement et n'a pas été soumis à l'Assemblée nationale.

On a souvent attribué l'échec de ce référendum à la lenteur avec laquelle la régionalisation va se mettre en place en France. Indépendamment du résultat des urnes, ce moment est important à double titre.

D'une part, les propositions du référendum concernent l'organisation institutionnelle. Après près de vingt ans d'aménagement du territoire, le général de Gaulle propose une réforme permettant de donner plus de vigueur au développement des territoires. Ainsi, un lien entre aménagement du territoire et organisation institutionnelle est établi.

D'autre part, la mise en débat de l'aménagement du territoire se fait par une voie nouvelle, le référendum. La question du développement territorial est ainsi, pour la première fois portée au débat public. Jusqu'alors l'ensemble des mesures avait été pris par décret.

Il est probable que l'on ne saura jamais ce que les Français pensaient réellement de la décentralisation à ce moment, tant il est vrai que les interprétations du référendum et de ses résultats portent plus sur la personnalité du chef de l'État et son maintien au pouvoir que sur propositions institutionnelles.

1. Entretien radiodiffusé et télévisé avec Michel Droit, 19 avril 1969.

**Général de Gaulle, Président de la République**

ALLOCUTION PRONONCÉE À QUIMPER, 2 FÉVRIER 1969,  
CONCERNANT LE RÉFÉRENDUM DU 27 AVRIL 1969  
SUR LA CRÉATION D'INSTITUTIONS RÉGIONALES  
ET LA RÉFORME DU SÉNAT <sup>1</sup>

*Le général de Gaulle, à l'occasion d'un voyage en Bretagne, développe les raisons pour lesquelles il compte proposer au peuple français, par la voie d'un référendum, la création d'institutions régionales et la réforme du Sénat qui doit en découler.*

Texte sous droits

**Texte sous droits**

Texte sous droits

**Texte sous droits**



# Jérôme Monod, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

## MAÎTRISER L'AVENIR 30 ANS À L'AVANCE ? 1970

---

### Présentation

Jérôme Monod fût avec Olivier Guichard l'un des fondateurs de la DATAR. Comme lui, il fait partie de ces grands commis de l'État, porte-parole et défenseur de l'aménagement du territoire. Il passa sept ans, de 1968 à 1975, à la tête de cette institution.

L'interview qu'il accorde à la *Revue 2000* en avril 1970, témoigne de l'importance que prend la prospective dans l'édification de la politique d'aménagement du territoire.

Créée sept ans plus tôt, la DATAR s'entoure rapidement d'une communauté d'experts et d'universitaires. Dans les années 60, l'aménagement du territoire ne fait encore l'objet ni d'un corpus constitué de réflexion, ni d'un domaine d'action publique à part entière. Certes, chaque discipline universitaire, sociologie, économie, sciences politiques, intègre la question régionale ou spatiale dans ses réflexions, mais chacune le fait de façon marginale. Quant à la géographie, celle-ci a le monopole du sujet et prend peu en compte les autres dimensions des sciences humaines. Le territoire et son aménagement ne font pas encore l'objet d'une réflexion à part entière. Il faut pourtant que la DATAR, menacée par d'autres institutions qui travaillent sur des questions proches, légitime son existence.

### *Un outil conceptuel*

En 1968, Jérôme Monod décide de combler ce manque en formulant un schéma général d'aménagement de la France. Pour atteindre cet objectif, un système d'études, le SESAME, repose sur des schémas directeurs sectoriels et sur des scénarios et des modèles dessinant des perspectives d'évolution. Cette entreprise fait appel à toutes les disciplines des sciences humaines et aux spécialistes de la prévision. Le recours à la prospective permet d'associer des chercheurs qui ne travaillent pas ensemble habituellement. Elle implique de larges vues, l'horizon du long terme permet de libérer les esprits des corpus théoriques traditionnels.

Les études réalisées vont contribuer à une meilleure connaissance du territoire. L'activité du SESAME permet à la fois d'apporter de la légitimité aux politiques d'aménagement et de stimuler la réflexion sur ce sujet.

D'une part, la prospective est conçue comme un instrument d'information et de pilotage du pouvoir. Il s'agit d'un travail scientifique, au cours duquel le chercheur éclaire l'action d'un État souverain, planificateur, rationnel et garant de l'intérêt public. D'ailleurs, la méthode consiste à proposer un scénario unique et vise moins à mettre en débat l'avenir du territoire national qu'à accompagner l'action de la DATAR. Par la suite, la prospective chan-



gera de nature et aura plutôt pour fonction d'alimenter le débat public par des scénarios contrastés.

D'autre part, ces chercheurs vont montrer que l'aménagement du territoire est un domaine nouveau, au confluent de la prospective, de la géographie, de l'économie, de la science politique et de bien d'autres domaines de réflexion.

Le SESAME est conçu comme un système de schémas destiné à apporter des vues croisées sur l'aménagement du territoire. Il est organisé de la manière suivante <sup>1</sup> :

- des schémas destinés à analyser la localisation territoriale des grands équipements de transport et de communication : routes, voies navigables, télécommunications, aéroports ;

- des schémas d'aménagement des grandes régions urbaines et des aires métropolitaines. Les OREAM (Organismes d'études des aires urbaines) <sup>2</sup> avaient préfiguré le SESAME dans cette logique et joué un rôle essentiel pour l'élaboration des schémas directeurs des métropoles d'équilibre, sous l'impulsion de la DATAR et du ministère de l'Équipement ;

- des analyses des principales transformations sociales et économiques et de leurs répercussions sur la géographie : transformations du monde rural, développement urbain, conversion des bassins miniers, etc.

- des réflexions méthodologiques sur les moyens d'analyse du long terme, de connaissance du futur et de mesures d'actions. Le travail se nourrit d'études statistiques, de méthodes très formalisées et affirme la prédominance d'un État ingé-

nieur. On fait appel à des spécialistes de la modélisation mathématique ou économétrique.

Des groupes de travail sont organisés, les uns rassemblant des experts et des chercheurs pour une prospective géographique, les autres associant les ministères soucieux d'améliorer leurs décisions à long terme en se référant à la géographie.

Ce dispositif devait permettre de dessiner les images possibles de la société et de sa géographie dans les décennies à venir. Des scénarios tendanciels ou contrastés seront alors produits <sup>3</sup>.

### ***Une prospective « à la française » et son évolution***

Au-delà de son rôle dans l'aménagement du territoire, le dispositif avait pour ambition d'inventer une prospective qui soit à la fois une méthode de réflexion et un outil pour l'action. Ce système d'études était largement ouvert, aussi bien dans ses formes que dans ses moyens. Toutes les institutions publiques pouvaient y faire appel. La prospective va alors, sous l'impulsion de la DATAR vivre de grandes heures, mobiliser les chercheurs sur le futur. La Fondation Ledoux, fondation pour les recherches prospectives, était montée dans le cadre des Salines d'Arc et Senans. Elle organisera plusieurs rencontres internationales sur les méthodes et avancées de la prospective. Les résultats des travaux du SESAME seront largement publiés, aussi bien à La Documentation française, dans la presse que dans les collections de la DATAR (« Travaux et Recherches de Prospective », *Revue 2000* <sup>4</sup>).

1. S. Antoine et J. Durand, « Un système d'étude sur le futur : le SESAME », *Revue 2000*, n° 16, avril 1970.

2. Il existait cinq OREAM pour les agglomérations de Lille-Roubaix-Tourcoing, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Metz-Nancy, Nantes-Saint-Nazaire et Marseille.

3. Les scénarios tendanciels sont construits à partir d'une extrapolation des tendances, tandis que les scénarios contrastés sont élaborés à partir de l'exploration d'hypothèses extrêmes (scénario « rose » ou positif, scénario « gris » ou sombre).

4. La *Revue 2000* paraît de 1966 à 1978.

Par la suite, la prospective change de nature. Dans les années 80, elle suit la même destinée que l'aménagement du territoire. La prospective scientifique destinée à un État savant est alors remise en question de plusieurs façons.

La décentralisation bouleverse l'échiquier des acteurs. Les collectivités locales font alors faire appel à la prospective pour accompagner leur action. Disposant de moyens plus faibles, la prospective perdra de sa pertinence, pour devenir dans bien des cas, un instrument au service de la valorisation de décisions.

L'incapacité de la prospective à prévoir les grands événements de cette fin de siècle remet en cause son utilité. Personne n'a prévu les chocs pétroliers, il en sera de même de la chute du Mur de Berlin ou de la formidable diffusion du téléphone portable. Ce manque de clairvoyance impose de trouver d'autres légitimités à la prospective. Il confirme aussi la sagesse d'une prospective qui va progressivement se dégager d'une fonction prévisionnelle.

Dès lors, la prospective se met au service du débat public. Elle propose des visions de l'avenir et par là même stimule la confrontation des idées par le débat. Après le recul de la décennie 80, la DATAR reprend son activité prospective dès les années 90. Des groupes de réflexion sont alors constitués autour de questions sectorielles ou géographiques. Plusieurs générations de programmes de prospective se succéderont au cours de ces années sous la houlette de Jean-Louis Guigou, directeur, puis délégué. La troisième génération s'est terminée fin 2002. À travers ses résultats et ses méthodes, elle témoigne bien de l'évolution qu'a subie cette discipline. Ces groupes ont cherché à construire des futurs, non pas à partir d'une démarche de recherche pure mais par la confrontation entre réflexion et action. Par exemple, la mise en œuvre de politiques locales de gestion des temps de la vie s'inspirait à la fois des travaux des sociologues dans ce domaine, des débats organisés en régions sur ces sujets et de la mise en œuvre d'actions par les élus locaux <sup>1</sup>.

1. Le groupe « Temps et territoires » (1999-2002) a fait l'objet de nombreuses expérimentations à Rennes, Paris, Poitiers, Belfort et Lille.

## **Jérôme Monod, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale**

### **MAÎTRISER L'AVENIR 30 ANS À L'AVANCE ? <sup>1</sup>**

« La géographie d'un pays, l'implantation de ses infrastructures et de ses grands équipements, l'environnement du cadre de vie de l'homme commencent à faire l'objet, dans quelques nations, de schémas volontaristes établis pour des périodes de vingt à trente ans.

Ces schémas, qui doivent garder une grande souplesse et maintenir le plus possible les possibilités de choix, s'appuient sur une exploration de plus en plus lointaine du futur.

Mais ont-ils un sens ?

C'est ce que « 2000 » a demandé à Jérôme Monod, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en France, qui prépare, en liaison très étroite avec le commissaire général du Plan, un « schéma général d'aménagement » à dominante géographique.

***« 2000 » : pour un pays, regarder vingt-cinq ou trente ans à l'avance, est-ce une attitude réaliste ? Si oui, est-elle nécessaire ?***

**Jérôme Monod** : je répondrai oui aux deux questions par quelques exemples concrets. Il faut vingt-cinq ans, à partir de sa création, pour qu'une grande école définisse sa place dans la nation.

Autre exemple, la décision de fermer les bassins houillers : les grandes phases qui conduisent à la solution de ce problème national s'échelonnent sur une vingtaine d'années, voire une génération.

Sans doute l'exemple précédemment retenu est-il l'exception, mais on remarquera qu'il faut dix à douze ans entre la décision de créer une unité sidérurgique de 10 millions de tonnes et sa production, qu'une bonne quinzaine d'années s'écoulent entre la sensibilisation des esprits aux problèmes de l'aménagement d'une aire métropolitaine et l'apparition des premières réalisations d'ensembles significatives. À dix ou quinze ans l'avenir est pratiquement figé au niveau des grandes infrastructures.

**« 2000 » : ces considérations sur le temps condamnent-elles nos procédures administratives et législatives actuelles ?**

**Jérôme Monod** : il faut effectivement, dans la plupart des pays, de six mois à un an à plusieurs ministères pour élaborer et publier une circulaire commune concernant des problèmes de détail ; le fait de faire voter et d'appliquer une loi sur un sujet déterminé exige souvent plusieurs années. Les voies administratives et législatives ne sont pas normalement rapides.

Il ne s'agit pas ici de juger ou encore moins de condamner, mais de constater. Ce constat ne peut que nous renforcer dans l'intérêt de l'anticipation et de la prospective face aux rigidités habituelles de la vie administrative et collective.

Cette anticipation prenait jusqu'ici des formes diverses : l'annualité budgétaire contraignait à des choix effectués un an à l'avance ; la programmation dans le cadre de plans nationaux s'inscrivait à cinq ans (moyen terme).

Le principe de l'annualité budgétaire est sans doute dépassé et je pense que le système quinquennal utilisé pour les plans ne répond pas non plus aux préoccupations actuelles.

Du budget, je dirai que sa préparation et sa discussion prennent chaque année quatre mois. À propos de la durée des plans à moyen terme, j'ai tendance à penser qu'elle est trop longue si l'on tient compte de la conjoncture (et cela pousse à remettre le plan en question au bout de deux ou trois années), qu'elle est trop courte si l'on fait référence à l'évolution des structures. Le V<sup>e</sup> Plan français, par exemple, n'a pu, faute de temps, approfondir le problème de l'urbanisation ou des villes nouvelles, qu'il faut en réalité, aborder, analyser, résoudre avec des vues à très long terme.

Vingt-cinq ou trente ans, parfois beaucoup plus, ce sont des durées nécessaires. M. R. Mac Namara, président de la Banque mondiale s'en explique en donnant un exemple : « les villes, à elles seules, verront d'ici la fin du siècle leur population accrue de 1,6 milliard d'habitants par rapport à aujourd'hui. Le nouveau prolétariat urbain posera des problèmes qu'il nous faudra résoudre et que nous devons étudier dès maintenant : il n'est pas trop tôt ».

**« 2000 » : même si l'on reconnaît l'utilité d'un regard projeté vingt à vingt-cinq ans à l'avance, que pouvons-nous savoir réellement de cet avenir lointain ? Ce genre de prévision ne risque-t-il pas de rester un pur travail d'intellectuel, voire de rêveur ?**

**Jérôme Monod** : non. La réalité d'aujourd'hui nous renseigne sur l'existence de contraintes techniques pour demain. Ainsi nous savons qu'il n'existe en France qu'une douzaine de sites susceptibles de recevoir les très grandes centrales de l'an 2000 qui produiront l'électricité nucléaire dont nous aurons alors besoin. De même, on ne recense que cinq ou six sites de grands aéroports

internationaux du style Paris-Nord. Mais la technologie de demain nous permettra peut-être de nous contenter de n'en réaliser qu'un seul, compte tenu des progrès réalisables pour l'accueil des avions.

Nous savons également, avec une bonne approximation, ce que le progrès technique en matière agricole nous réserve pour l'avenir.

Nous pouvons d'ores et déjà prévoir les grandes concentrations urbaines : le Nord de la France, la région méditerranéenne, la Basse-Seine, la région Rhône-Alpes... Nantis de certains renseignements nous pouvons, par exemple, concevoir une politique industrielle qui n'a de sens qu'à trente ans.

Dans cette étude du futur, dans l'analyse des facteurs d'évolution, dans la détermination des objectifs, il faut être rigoureux. Prenons le cas des transports : les besoins, les fonctions et les grands flux doivent d'abord être définis. Nous devons tenir compte des localisations industrielles nouvelles, du rythme de croissance des grandes villes, des échanges européens, des nécessités touristiques, du taux de motorisation et des périodes d'encombrement... ; à partir de là nous dressons des cartes précises et nous pouvons déterminer les bases d'une politique efficace dans ce domaine.

### ***« 2000 » : comment peut-on traduire dès aujourd'hui dans les faits ces vues sur demain ?***

**Jérôme Monod** : en lançant dès maintenant des opérations dont on pense qu'elles peuvent engager des décisions ou des politiques.

Lorsqu'en 1962, nous avons acheté 2 000 hectares de terrains dans le golfe de Fos <sup>1</sup>, nous savions que nous démarrions l'opération sidérurgie méditerranéenne sur l'eau ; nous avons déjà une idée de l'aménagement du golfe.

Lorsqu'en 1970 nous achetons un terrain – comme le prévoit le projet de loi de Finances – à Compiègne pour la création d'une université technologique, nous ne le faisons pas par hasard. Nous avons, là encore, notre idée sur ce que sera l'aménagement du nord du Bassin parisien, dans les vallées de l'Oise et de l'Aisne. Lorsque nous décidons d'installer à Brest le service hydrographique de la marine, c'est dans le cadre d'une politique, d'une technologie de l'exploitation des océans ainsi que d'une politique de développement de l'ouest : et nous savons – puisque nous parlons de l'avenir – qu'il est préférable d'installer au bord de l'océan un tel service appelé, par exemple, à travailler avec des homologues américains ou japonais, plutôt que de le placer dans l'orbite de l'office de météorologie à Paris.

1. En France, l'État a acquis de grands terrains à l'ouest de Marseille pour la création d'une zone industrielle portuaire.

**« 2000 » : de telles décisions, qui traduisent des vues sur l'avenir, peuvent avoir une importance décisive dans la vie des habitants d'un pays. Comment pensez-vous qu'ils doivent être informés pour leur permettre de faire un choix, puisqu'en définitive la décision dépend largement d'eux ?**

**Jérôme Monod** : des spécialistes de l'information ont pensé mettre en contact direct l'homme de la rue et les grands schémas de l'avenir. On a parlé de simulations, de jeux, au cours desquels le téléspectateur, par exemple, verrait se dessiner sous ses yeux les options de demain.

Que se passerait-il si la population se concentrait en tels points du territoire ? Quelles seraient les conséquences d'un certain retour des citoyens vers la campagne par le biais des loisirs, du tourisme, etc. ? On multiplierait les hypothèses vraisemblables : on les combinerait en d'immenses puzzles. Le téléspectateur donnerait ensuite son avis : « je préfère tel schéma ou tel autre ».

Ce contact trop direct entre l'étude du technicien et le public ne me paraît pas souhaitable. L'intervention de l'homme politique est nécessaire.

Les techniciens devront faire un effort de présentation et de simplification ; les hommes politiques devront chercher à faire comprendre en répercutant sur leurs mandants.

L'exemple des États-Unis nous montre un peu la voie à suivre. Là-bas, le Président est seul face à la Nation. Il doit s'expliquer sans cesse. Alors il fait effort pour être bien armé pour s'adresser directement au public ; il s'entoure de spécialistes chargés de lui donner des idées ; il fait appel à des experts qui tentent de savoir ce que demain sera. Le Président Nixon vient de créer un comité de réflexion sur les « *national goals* » à la fin du siècle. Ce comité se réunira jusqu'au bicentenaire de l'indépendance des États-Unis (1976), date à laquelle il publiera son rapport. On fêtera cet anniversaire avec solennité, mais en regardant surtout vers l'avenir.

Tradition et prospective sont ainsi liées.

Les problèmes de demain exigent donc de la part du corps politique, des autorités nationales et locales, des forces vives d'un pays, une attention constante. Mais ce n'est pas à l'administration, ce n'est pas à des gouvernements isolés, de dicter l'avenir d'une nation. C'est un problème de choix qui exige l'information du public. Les spécialistes doivent, chaque fois qu'ils le peuvent, user d'un langage simple, et les études sur l'avenir doivent être abordables, sans lexique à l'usage du lecteur, car ceux qui ont été élus pour décider au nom de leurs électeurs doivent être constamment informés et pouvoir remonter aux sources, aux études.

Pour notre part nous avons décidé, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, de publier régulièrement tous les travaux que nous ferons dans le domaine de la prospective, quelque imparfaits qu'ils soient, je dirais même surtout parce qu'ils sont imparfaits, surtout parce que ce sont des étapes. Nous avons lancé, avec La Documentation française, une collection sur les « Travaux et Recherches

de Prospective » dont les deux premiers documents viennent d'être publiés : le premier, le schéma directeur des télécommunications, document très imparfait mais qui a le mérite d'être sorti au moment où des décisions politiques allaient dans ce sens ; le deuxième concernait la façade méditerranéenne et, là encore, ce document n'a de sens que parce qu'il a été accompagné de décisions qui ont valeur immédiate pour le futur.

La prochaine parution de cette collection sera un dictionnaire des projections chiffrées entre 1985 et l'an 2000.

Je crois que c'est par une information systématique qui montre tous les efforts qui sont faits que l'on peut effectivement informer et faire réagir le public au sens le plus large, et les spécialistes, naturellement.

**« 2000 » : les études sur l'avenir prouvent que certains choix peuvent comporter des aspects dramatiques. Il y a, il y aura de mauvaises nouvelles pour plusieurs catégories de citoyens. Accepteront-ils de les regarder en face ?**

**Jérôme Monod** : je pense qu'il faut le supposer. J'ai reçu en 1969 les représentants des syndicats de mineurs. Ils m'ont dit à quel point il leur était important de savoir, d'être informés. Ils voulaient sortir de l'anxiété que crée, pour eux comme pour tout le monde, l'incertitude, ils étaient prêts à accepter de mauvaises nouvelles sur leur avenir, prêts aussi à faire ce qu'il faut pour parer le coup et s'organiser pour le changer.

D'un côté, un pays qui veut savoir, de l'autre, des techniciens qui peuvent élaborer des réponses ; entre les deux, un corps politique capable de faire passer les thèmes majeurs, d'expliquer tout ce que peut accepter l'électeur : tel devrait être le schéma d'information sur le futur. Un futur qu'il faut prévoir pour tenter de le maîtriser.

**« 2000 » : les études sur le futur doivent-elles être le monopole d'une administration, d'un centre unique, en vue d'être efficaces ?**

**Jérôme Monod** : non, je rappellerai l'une des conclusions du rapport de la Commission 1985 qui était présidée par M. Guillaumat.

Il avait souhaité que, dans l'ensemble des administrations, dans l'ensemble des institutions, des organisations professionnelles, économiques, sociales, syndicales, partout dans le corps social, puissent, se créer des cellules de prospective, de telle façon que la société puisse faire, avec l'apprentissage de la prospective, l'apprentissage de la mobilité et du changement.

**« 2000 » : quelle est l'échelle géographique à laquelle la prospective doit ou peut se faire ?**

**Jérôme Monod** : je crois d'abord que la première échelle est nationale, parce que la prospective n'a de sens que si elle est liée à des décisions et, en fin de compte, toute décision est une décision de nature politique au sens le plus large.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'un des ensembles, l'un des systèmes de décisions auquel nous travaillons le plus en ce moment, c'est le Schéma général d'aménagement de la France. Mais je crois aussi que la prospective doit s'étudier et se mettre en pratique au niveau local et régional. J'en donnerai quelques illustrations. Par exemple, celui de cette grande région géographique et économique que constitue le Bassin parisien et qui est la seule à pouvoir donner sa véritable dimension à notre capitale et à la région parisienne.

Ou encore celui de la façade méditerranéenne : je crois ici que la prospective géographique peut s'appliquer à deux régions qui ont été, dans l'histoire du passé, très fortement unies et qui depuis quelques siècles, ont vécu chacune l'une à côté de l'autre : le Languedoc-Roussillon et Provence-Côte d'Azur. L'intégration économique progressive de ces deux régions, qui s'est manifestée par un certain nombre de décisions qui ont été prises ces derniers temps et en particulier, par une nouvelle politique industrielle pour le Sud-Est, justifie largement les travaux qui ont été menés depuis un an sur cette façade méditerranéenne et qui aboutissent non pas à leur conclusion mais à leur première expression le jour où des décisions d'importance sont prises. Pour prendre un troisième exemple, qui sera un exemple urbain, les travaux de prospective au niveau d'une grande aire urbaine – celle de la métropole Nancy-Metz-Thionville – n'ont de sens que si on se place à une dimension plus vaste qui peut associer le Luxembourg et la Sarre. Voilà trois exemples qui montrent que la prospective est indispensable au niveau régional, au niveau des grandes régions ou des grands ensembles urbains, à la condition de n'être ni systématique dans les méthodes employées, ni exhaustive dans la couverture géographique du territoire ; à la condition enfin que l'on puisse raccrocher aux services nationaux de prospective ces expériences qui se déroulent au niveau régional.

**« 2000 » : pensez-vous à la nécessité d'une coopération internationale, en matière de prospective ?**

**Jérôme Monod** : regarder à vingt-cinq ou trente ans, ce n'est pas seulement chercher à savoir ce que sera la France de demain.

Il nous faut également étudier leurs expériences, leurs résultats. Nous ne devons pas travailler dans le cadre étroit d'un pays, mais dans un contexte international, avec les Américains ou les Russes, les Allemands ou les Japonais...

Je crois en effet, que la prospective deviendra de plus en plus importante sur le plan international. Aujourd'hui, peu d'institutions se préoccupent des problè-



mes de prospective avec des moyens financiers suffisants, ou des équipes d'hommes à plein temps, car ces études sont coûteuses. Mais il faut savoir que ces institutions ou ces organismes vont avoir très vite et tout naturellement une vocation mondiale, parce que la prospective doit aller au-delà des cultures, sans les nier, parce que la prospective doit aller au-delà des expériences nationales qui sont pourtant nécessaires, parce que les cerveaux et les moyens financiers consacrés à ces études sont rares.

Par conséquent, je crois qu'il faut favoriser les confrontations au niveau international, telles que celle qui aura lieu au mois d'avril prochain à Kyoto au Japon, ou celle que nous préparons aux Salines de Chaux à Arc-et-Senans, en septembre 1970, sur les problèmes d'informatique et d'aménagement du territoire. Mais confrontations et colloques ne suffisent pas ; je crois qu'il faut également des échanges permanents. Ces échanges permanents, on les voit se développer, par exemple, dans des institutions dont la vocation ne semblait pas être de s'intéresser à ces problèmes : l'OTAN, qui a pris comme thème de réflexion « les défis de la société moderne à l'homme de la fin du siècle », l'OCDE, le Conseil de l'Europe, qui estiment nécessaire de regarder ces problèmes de prospective ou d'environnement dans leurs travaux. Au-delà des colloques, au-delà des confrontations occasionnelles, la création de fondations, c'est-à-dire d'organismes qui pourraient de façon permanente rassembler des hommes et des ressources, est quelque chose à développer. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a pris la décision l'année dernière de remettre en état les Salines de Chaux à Arc-et-Senans pour pouvoir, le moment venu, y faire une fondation sur le futur ; c'est aussi la raison pour laquelle s'est créée en France une sorte de fédération internationale des hommes de prospective : « futurible international. »

**« 2000 » : pourriez-vous définir quels sont, à votre avis, l'objet et les finalités de la prospective ?**

**Jérôme Monod** : je crois que la prospective n'est pas destinée à dessiner une sorte de jardin à la française avec une vision unique, un modèle simple, qui laisserait le probabilisme s'exercer. On a dit que la prospective a pour objet de projeter les images diversifiées sur lesquelles la société pourrait réagir et sur lesquelles ceux qui prennent les décisions pourraient prendre leurs décisions plus convenablement.

À est égard, le prince de Machiavel, qui avait surtout besoin d'expérience humaine et de subtilité psychologique, aura certainement dans les années qui viennent, besoin de prospective, car je ne crois pas à l'opposition entre la prospective, la technocratie et la politique. Je crois que la prospective a pour objet essentiel de tracer certaines marges au-delà desquelles on ne peut pas aller ou en deçà desquelles il ne faut pas rester. Et il appartient à la politique, dans ces marges, de prendre les initiatives ou de définir les orientations qui seront celles de la politique. Par exemple, j'ai toujours réagi quand on parlait *a priori* de l'informatique

comme source de décentralisation : personne n'en sait rien. L'informatique peut être la source d'une centralisation absolue comme elle sera peut-être la source d'une très grande décentralisation. Là, la politique devra choisir sur des images contrastées tracées par la prospective. J'ajoute qu'il appartient parfois au politique, en fonction des études prospectives, de décider tout de suite, ou au contraire de ne rien décider encore, chaque fois que l'on peut réserver des possibilités de choix futurs ; c'est cela la préservation de la liberté des générations à venir. Vous voyez qu'il n'y a pas nécessairement opposition entre la prospective et la politique.

**« 2000 » : sur quelle remarque concluriez-vous cet entretien ?**

**Jérôme Monod** : je soulignerai la nécessité de nous ouvrir à la prospective sociale et de ne pas nous cantonner dans la prospective technologique ; il faut que les sciences humaines nous aident à entrer dans la prospective et entrent elles-mêmes dans la prospective. Je crois, en effet, que c'est la seule façon d'éviter le divorce des technocrates et des spécialistes des sciences humaines. C'est la seule façon d'éviter que la prospective soit marquée d'une sorte de fatalité rationnelle qu'elle n'a pas en elle-même ; il faut que la prospective puisse faire entrer dans la société les forces antisociales ou para-sociales que l'on y décèle aujourd'hui, qu'elle mesure les tendances nouvelles et les aspirations profondes qui nous restent cachées, mais qu'elle secrète. Ce sera un des rôles de la prospective, ce faisant, de contribuer à renouveler les idéologies. »



# « Le scénario de l'inacceptable »

## UNE IMAGE DE LA FRANCE EN L'AN 2000, SCHÉMA GÉNÉRAL D'AMÉNAGEMENT DE LA FRANCE, 1971

---

### Présentation

Ce texte inaugure l'expérience prospective de la France, qui demeurerait encore limitée à cette époque. Il s'agit de la première analyse systématique qui considère l'avenir de la société française et de son espace<sup>1</sup>. Son titre, « Une image de la France en l'an 2000 », est moins évocateur que celui sous lequel il a acquis sa renommée : « Le scénario de l'inacceptable ». Ce scénario est d'abord celui de l'inacceptable parce qu'il envisage une France disloquée, désarticulée, image inconcevable dans une vision républicaine du territoire.

Par la suite, la prospective est devenue essentielle à la légitimité de la DATAR. Elle a accru sa force de proposition et a apporté la preuve de la nécessité de larges visions interdisciplinaires pour l'aménagement du territoire.

On peut lire dans ce document les objectifs assignés à l'aménagement du territoire : réduire les inégalités de richesse et de potentiel fiscal, enrayer l'hémorragie démographique qui affecte certaines zones rurales et petites villes, combattre la

croissance parisienne. On peut aussi y appréhender les grands dilemmes auxquels l'aménagement du territoire est confronté : aider les pauvres ou encourager le développement des régions riches, valoriser les potentialités locales ou assurer une justice spatiale. Ce texte réactualise *Paris et le désert français* et surtout, il offre une vision, à la fois rationnelle et imaginée du territoire français dans trente ans qui appelle une géographie volontaire.

### *Une méthode originale : les risques de l'inertie*

Malgré un vocabulaire engagé<sup>2</sup>, cette prospective reste institutionnelle et encadrée par le maintien du système économique et politique existant. Le scénario proposé est tendanciel, « au fil de l'eau ». Il reprend les principaux traits de la société des années 70 et les extrapole. La prolongation de tendances conduit à l'apparition de tensions soit dans le système de production, soit dans ses rapports avec la structure sociologique du pays.

1. Le scénario sera réactualisé en 1977. Les résultats du recensement de 1975 permettent d'alimenter la mise en perspective des intuitions du scénario de l'inacceptable. Les efforts d'aménagement dans la partie Ouest du pays, en Bretagne en particulier ont permis d'enrayer quelque peu la concentration au Nord et à L'Est. DATAR, « Le scénario de l'inacceptable sept ans après », revue *Travaux et Recherches de Prospective*, 1977.

2. A. Bailly, M. Glatron, P. Musso, « Les images dans les travaux de prospective de la DATAR », *Territoires 2020*, n° 3, 2001.

Chaque fois que ces tensions apparaissent, il s'agit de les résorber en agissant sur les institutions de la société. L'image ainsi produite a deux fonctions :

– Elle sert de référence : les évolutions réelles pourront ainsi être comparées à celles imaginées et permettront d'évaluer les effets d'une politique d'aménagement du territoire. La construction de scénarios « contrastés »<sup>1</sup>, qui se différencient du scénario tendanciel par l'intervention politique pourra permettre d'imaginer une palette de formes d'actions publiques.

– Elle sert de repoussoir : le scénario présenté est pessimiste, il pointe les manques, les insuffisances des modes de décisions. Il est ainsi une critique forte des vingt ans d'aménagement du territoire qui l'ont précédé. Ceci devrait lui conférer des vertus mobilisatrices. Le « Scénario de l'inacceptable » renoue avec le style catastrophique de *Paris et le désert français* ou d'autres travaux de prospective (*Halte à la croissance*, Club de Rome).

La démonstration est originale. Elle sera d'ailleurs reprise ailleurs dans le monde<sup>2</sup>. Il s'agit en effet de décrire les principaux traits de la société française en 1970, de 1970 à 1985, puis vers l'an 2000. Les différentes phases sont présentées et le document de 173 pages est découpé en cinq parties : la société française en 1970, son cheminement entre 1970 et 1985, l'image en 1980-1985, le cheminement de 1985 à 2000, et enfin l'image en 2000. La règle du jeu retenue consiste à considérer le système politique et socio-économique comme permanent : aucune politique nouvelle n'est mise en œuvre, l'analyse ne prend en compte aucune transformation du contexte international. Il ne s'agit cependant pas d'une vision libérale de l'ac-

tion publique. Ce scénario n'est pas celui du laisser-faire, mais plutôt de l'inertie.

La société française est découpée pour rendre compte de tensions de divers ordres : tensions spatiales (opposition ville/campagne, concurrence interrégionale), tensions sociales (conflits entre syndicats et patronat, entre État et petites et moyennes entreprises, États et commerçants), tensions économiques (rapports industrie – agriculture – commerce), tensions liées à la formation (manuels – intellectuels), au cadre de vie (logement). L'examen de ces tendances doit permettre de suivre les évolutions de l'espace aménagé. Pour analyser ces tensions, la France forme un système de base décomposé en quatre sociétés : industrielle, urbaine, agricole et rurale. Dans ce système, la société industrielle et en particulier les grandes entreprises jouent un rôle moteur.

### ***La catastrophe inacceptable : une société disloquée***

À partir d'une analyse de ces sociétés à divers moments, les auteurs du scénario envisagent la question institutionnelle au travers de la régionalisation. Ils font ainsi de la politique-fiction en considérant que le général de Gaulle a gagné le référendum de 1969 et que la régionalisation est devenue une réalité. Leur intuition sera d'ailleurs confirmée trois ans plus tard avec la réforme de 1972. La question de la régionalisation est envisagée comme le vecteur des évolutions au cours de cette période.

En 1970, la situation de la société française est telle que l'État ne parvient pas à apaiser le climat social que la crise de mai

1. C. Alvergne, P. Musso, « Aménagement du territoire et prospective », *Territoires 2020*, n° 1, 2000.

2. Quelques années plus tard, Pierre André Julien, Pierre Lamonde et Daniel Latouche publient avec la même démarche un document alarmant sur la situation du Québec en 2001, *Québec 2001, une société refroidie*, Montréal, Boréal, 1976.

1968 n'a fait que révéler. Les contestations se prolongeront d'ailleurs jusque dans les années 80<sup>1</sup>. En même temps, l'industrialisation et la concurrence se font toujours plus vives avec une ouverture accrue des frontières. Par cette réforme, les régions deviennent potentiellement maîtresses de leur développement. Ceci aboutit à la formation d'une France duale, où se côtoient et s'affrontent des régions riches et des régions pauvres. On obtient ainsi l'image d'une France juxtaposée, dans laquelle le dynamisme se localise au centre et aux frontières (Nord et Est du pays). Les régions riches refusent de financer le développement des autres et l'État s'engage dans une réforme expérimentale en Rhône-Alpes (deuxième dans un classement de richesse). Celle-ci obtient de nouveaux moyens financiers et l'expérience fait école pour d'autres (Nord, Lorraine, Alsace, PACA). Ces régions obtiennent plus d'autonomie.

Mais au cours des années 1985-2000, d'autres oppositions apparaissent, cette fois-ci entre la société industrielle et la société urbaine. La société urbaine souhaite une amélioration du cadre de vie quotidien et réclame le transfert d'une partie de la valeur ajoutée pour réaliser des équi-

pements de loisir dans les villes. Ces revendications reposent le problème des règles de fonctionnement des régions et du rôle de l'État. Des tensions apparaissent entre les régions pauvres, réclamant toujours plus d'État et les riches, qui revendiquent une aide pour faire face à la concurrence internationale. Le risque est donc celui d'un éclatement du pays, rendu insupportable dans le contexte de l'idéologie gaullienne de l'époque. La carte présentée ici visualise les déchirements.

Face aux risques de rupture, l'effacement de l'État doit être stoppé. Telle est la situation des années 90. Le nationalisme permet une restauration du rôle de l'État.

Les auteurs sont toujours à la recherche de solutions aux revendications sociales et régionales. Tel est, selon eux, le principal dilemme auquel l'aménagement du territoire est confronté au cours de ces trente années.

Nous avons choisi de présenter ici le cheminement entre 1985 et 2000. C'est le moment où les tendances s'accélèrent, où « l'inacceptable » se dessine avec le plus de clarté. La carte qui schématise ces risques est également reproduite (*cf.* p. 193).

1. Comme en témoigne la publication en 1982 du célèbre ouvrage de Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret*.

## « **Le scénario de l'inacceptable** »

### UNE IMAGE DE LA FRANCE EN L'AN 2000, SCHÉMA GÉNÉRAL D'AMÉNAGEMENT DE LA FRANCE, 1971 <sup>1</sup>

#### « **LE CHEMINEMENT DE 1985 À 2000** »

Les réformes apportées par la « régionalisation » ont-elles réussi à préserver, à stabiliser le système ? C'est l'espoir qui était formulé. Pourtant, en 1985, si l'on respecte la règle du jeu qui consiste à poursuivre les tendances passées, la société française semble connaître encore un équilibre précaire.

#### **1. L'évolution générale à partir de 1985**

Toujours marquée et dirigée par la société industrielle, la société française tend de plus en plus à admettre comme caractéristique principale, la prééminence de la société urbaine et des valeurs qui lui sont propres. Cette tendance correspond au besoin d'affirmation de l'homme en réaction contre l'aliénation industrielle.

Les incompatibilités entre les sociétés industrielle et urbaine sont les principales sources de conflit dans les zones de polarisation. Or, dans ces dernières zones, l'équilibre est d'autant plus instable que les principaux agents régulateurs, l'État et les régions, ont tendance à perdre leurs possibilités de contrôle.

En effet, l'État a déjà abandonné une partie de ses prérogatives en confiant l'essentiel de la gestion économique du pays aux responsables régionaux et ceux-ci sont en voie de laisser échapper leur pouvoir sur le développement économique au profit des groupes internationaux.

L'internationalisation des capitaux, évolution logique de la société industrielle, a provoqué la constitution de puissants groupes de pression industriels et financiers, dont les intérêts dépassent très largement le cadre régional, et qui, maîtres de l'essentiel du secteur « avancé » en France, n'ont pas nécessairement des préoccupations compatibles avec les intérêts des autorités régionales.

Bien plus, leurs objectifs peuvent nuire au développement régional. Par exemple, ces investissements importants dans une région peuvent ne pas toujours trouver une société urbaine capable d'assurer un rapide essor économique et conduire à des déséquilibres préjudiciables. Dans d'autres cas, les investisseurs se désintéressent purement et simplement d'une région, soit parce qu'elle ne présente pas une situation sociale suffisamment équilibrée, soit parce que son marché potentiel apparaît insuffisant par rapport à d'autres.

1. *Travaux et Recherches de Prospective*, n° 20, juillet 1971. Étude réalisée par l'Omnium technique d'aménagement, société d'études et de mathématiques appliquées.

Or, les groupes industriels ont été pendant longtemps les principaux acteurs sur la scène régionale. C'est en étroite collaboration avec eux que les autorités locales ont accentué le développement économique de leur région. Aujourd'hui, les deux pouvoirs décisionnels, l'administratif et le politique, tendent à se séparer.

Le premier de ces pouvoirs reste entre les mains des responsables régionaux qui n'ont désormais que peu de prise sur le second ; le contrôle du développement régional toujours soumis aux impératifs de l'industrialisation leur échappe.

Il s'ensuit une situation de tensions très fortes, dues à la fois au développement économique (emploi, marché foncier, nuisances) et à la dégradation de la situation à l'intérieur de la société urbaine. Cette dernière se trouve en effet affrontée à des difficultés contradictoires et parfois insurmontables pour s'adapter correctement à une expansion industrielle non contrôlée, pour remédier à la carence des équipements collectifs, pour réduire l'éloignement croissant entre la résidence et le lieu de travail, pour adapter les conditions de vie urbaines aux aspirations des citoyens.

Ces tensions sont ressenties différemment selon qu'il s'agit des sociétés urbaine et industrielle, ou des sociétés rurale et agricole, qui leur sont tributaires. Leur impact est modifié par la société urbaine.

L'ensemble de la société s'oriente de façon nouvelle.

## ***2. L'évolution divergente des sociétés industrielle et urbaine***

### *A – La société industrielle*

La société industrielle des années 1980-1985 pour sa grande part concentrée dans les « zones de polarisation » dont elle assure le développement se trouve soumise à des forces d'évolution à la fois « universelles » et « spécifiques » à la France.

Les groupes multinationaux pèsent à présent de tout leur poids sur l'industrie française. Ils sont maîtres d'un nombre considérable d'entreprises françaises à structure « avancée ». Leur avènement marque le glissement du pouvoir économique non seulement hors du cadre régional, mais aussi hors du cadre national.

Parce que ses structures industrielles portent encore la marque du passé (système éducatif insuffisant, poids d'un secteur « archaïque » encore important), la position économique de la France s'est affaiblie par rapport à celle de ses voisins, en particulier de l'Allemagne dont l'hégémonie en Europe est de plus en plus nette sur ce plan.

Or, non seulement le secteur « adapté », numériquement le plus élevé, n'a pas réduit les tensions du passé, mais il en a renforcé certaines (en matière d'emploi, notamment, nous l'avons vu). Il doit également affronter :



- la lutte contre les nuisances qui devient très coûteuse pour les chefs d'entreprise ;
- la hausse des prix des terrains qui, provoquée par des mouvements de concentration dans les zones de polarisation, rend très lourds les coûts d'extension et de développement.

Autant de contraintes qui contribuent à faire baisser le taux de profit des entreprises. Or celui-ci constitue leur seule chance de survie.

Cette situation amène les industriels à reconsidérer leur politique de localisation. Ils sont tentés de quitter les « zones de polarisation » pour s'implanter dans des régions où les frais d'installation et de fonctionnement seront moins élevés. Leurs intérêts entrent donc en conflit avec ceux des responsables régionaux qui cherchent par contre à les retenir. Car, pour ces derniers, le risque est grand de voir à la fois les zones de polarisation stagner, subir même une récession et les conflits sociaux s'amplifier par suite du ralentissement de l'activité industrielle.

Il apparaît, par ailleurs, de plus en plus évident que ce n'est pas seulement en attirant la société industrielle et en multipliant les équipements que l'on arrivera à résoudre les problèmes des villes.

Dans cette situation de malaise, les revendications sont de plus en plus dirigées contre les financiers internationaux. La population sent que ce sont eux les principaux « coupables ». Des groupes s'organisent pour battre en brèche leur puissance : à la pointe du combat, les « innovateurs » et les « agents d'encadrement », puis le mouvement syndical dont l'internationalisme s'est renforcé au cours de ces dernières années.

Parallèlement, des associations s'élèvent contre la démission de l'État ou prennent à partie les autorités régionales, désormais impuissantes à faire face à la situation nouvelle.

L'agitation tend à dépasser le cadre régional. Elle favorise la diffusion de nouvelles idéologies : les unes visent l'éclatement national, d'autres au contraire condamnent l'État et les responsables régionaux, considérés comme à l'origine du sous-développement d'une partie du pays.

### *B – La société urbaine*

Stimulée, renforcée par la société industrielle au cours des années précédentes, la ville est soumise à de multiples contraintes : surpopulation, engorgement, inaccessibilité du centre, urbanisme sauvage, ségrégation sociale. À mesure que ces problèmes croissent et sont mis à nu, la réalité de la société urbaine, marquée par celle de la société industrielle, tend à se réaffirmer.

Aussi, bien que parfois inadaptée dans ses formes spatiales, la société urbaine, principalement celle des grandes villes, tend à s'imposer face à cette société industrielle qui l'a tellement imprégnée. Elle entend s'opposer à une évolution qui la réduit aux modèles d'entreprises calqués sur la société industrielle.

La société urbaine favorise la formation de nouveaux systèmes de valeurs qui modifient progressivement le comportement tout d'abord des citoyens, puis de l'ensemble de la population. C'est là la transformation fondamentale qui s'opère pendant cette période.

Sous la conduite initiale d'une minorité « d'innovateurs » et « d'agents d'encadrement », puis sous l'effet de l'action concertée des groupes sociaux, non seulement la société urbaine va battre en brèche les valeurs essentielles de la société industrielle pour les remplacer par d'autres, mais elle va modifier la plupart des valeurs traditionnelles de la société française.

- La « rationalité économique » qui admet comme fin la recherche d'un profit élevé, présidait dans le passé au développement du phénomène urbain. Le citoyen se prévaut de plus en plus désormais d'une « rationalité urbaine », qui se donne comme finalité : la réalisation de l'individu dans son cadre de vie quotidienne et non plus dans son travail. La formation d'une véritable société urbaine suppose l'accaparement d'une partie de la valeur ajoutée pour la réalisation d'équipements sociaux et collectifs. La société urbaine entre ainsi en conflit avec la société industrielle. Jusque-là considérée par cette dernière comme un moyen nécessaire à son expansion, elle entend montrer l'autonomie de sa propre réalité sociale.

Comment s'exprime cette recherche de « rationalité urbaine » ? Tout d'abord, on met en place des institutions planificatrices, chargées d'assurer la cohésion et le développement harmonieux de la ville. Mais ces institutions se heurtent constamment aux impératifs des industriels (initiative privée, concurrence, libéralisme). Elles s'avèrent rapidement inefficaces.

Cet échec est douloureusement ressenti par les citoyens : il contribue à diffuser très vite et très largement l'idée de « rationalité urbaine », qui, reprise en particulier par les syndicats, se traduit de la façon suivante : la ville est le bien de toute la population (et non des seuls groupes industriels et financiers).

- Au vieux mot d'ordre d'appropriation collective des moyens de production, s'associe celui d'appropriation collective du sol et de « l'appareil de vie » urbaine.

À travers ce changement s'éteint la vieille idée rurale de « propriété individuelle du sol » reprise à son compte par la société industrielle capitaliste. D'ailleurs, comment défendre un tel concept à une époque où l'accession à la propriété est pratiquement impossible (prix trop élevés) et où les propriétaires eux-mêmes ne peuvent pas toujours disposer de leur espace du fait des contraintes de l'environnement ?

Finalement, les citoyens ne se battent plus pour la possession d'un espace restreint et peu utilisable, mais pour l'utilisation d'un espace urbain rationnel. Le « droit à la ville » est né.

Cette valeur prend corps et s'exprime au travers d'expériences de collectivisation des espaces urbains (le sol appartenant alors à la municipalité) qui connaissent un certain succès. Les responsables des groupes d'usagers trouvent plus d'écho auprès des municipalités que les ouvriers n'en avaient trouvé auprès de leurs patrons, lorsqu'ils réclamaient le contrôle de l'appareil de production.

Nouvelle, cette valeur ne s'implante cependant que lentement, pendant que les autres plus traditionnelles, se modifient d'elles-mêmes dans le cadre de la société urbaine.

- La valeur « travail » persiste, tout en se modifiant ; d'abord moyen de subsistance, puis instrument de promotion sociale, il devient pour beaucoup d'actifs un moyen de se réaliser en trouvant des centres d'intérêts.

La société industrielle certes favorisait cette recherche en multipliant les postes d'innovation, d'encadrement de travail hautement qualifié. Mais aujourd'hui, les hommes qui tiennent ces postes, cherchent en outre la réalisation d'eux-mêmes dans et hors de leur travail, dans leur vie quotidienne. Ils sont en avance sur la majorité des Français qui réclament encore une promotion et une amélioration des conditions de travail.

Dans ce contexte, le syndicalisme évolue en élargissant son cadre d'action. Il ne fait plus porter ses revendications sur les seules conditions de travail, mais sur les conditions de vie en général qui apparaissent inadaptées aux valeurs nouvelles.

Il n'en néglige pas pour autant ses thèmes traditionnels (contrôle de la gestion, accroissement des responsabilités), de moins en moins compatibles avec la « rationalité économique ».

Les dirigeants d'entreprise se voient peu à peu contraints de céder. Ils allongent les congés, augmentent les responsabilités, favorisent la formation interne.

- La valeur « famille », héritée de la société rurale et de la religion chrétienne, a également subi de profonds bouleversements. La « grande famille » a été noyée par la ville et il ne subsiste plus que le « noyau familial » (couple et enfants) et celui-ci tend à se briser en raison de l'importance croissante qu'ont prise les diverses formes d'éducation non familiales, et des habitudes d'indépendance des enfants à l'égard de leurs parents.

Des « couples collectifs » apparaissent, mais ne sont pas acceptés par l'ensemble de la société et l'Église maintient d'ailleurs l'indissolubilité du mariage.

Les changements intervenus dans les valeurs associées à la famille ont entraîné des modifications importantes :

- l'espace interne du logement consacre la séparation entre les locaux réservés aux parents et ceux dont disposent les enfants ;
- les logements ayant peu de pièces sont très demandés car ils s'adaptent mieux aux exigences du petit noyau familial ;
- la natalité est moins forte, car le couple cherche à vivre pour lui-même et la femme tient à son indépendance.

- La valeur « religion », facteur de cohésion sociale dans le passé, dans bien des cas, assure encore la permanence des valeurs traditionnelles.

Elle manifeste cependant dans son évolution des tendances opposées.

Des sectes tout à la fois sociales, politiques et religieuses ne cessent de proliférer.

Cependant, la France continue d'être profondément marquée par un catholicisme historique ; les chrétiens constituent des éléments actifs dans la recherche d'une nouvelle civilisation susceptible de donner une raison d'être à la collectivité. L'Église invente de nouveaux types d'institutions et collabore à tous les mouvements se proposant de construire une « civilisation humaniste ». Son action est particulièrement vive dans le cadre urbain où elle prône la formation de groupes prenant en charge la gestion de la cité.

- La science y trouve son compte puisqu'elle est reconnue comme valeur fondamentale de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. On « fait de la science » comme on faisait de la poésie, pour se réaliser sans chercher ni profit, ni application pratique. Les savants et techniciens hautement qualifiés jouissent d'un prestige considérable.

La culture se propage d'un pays à l'autre à travers des congrès, des séminaires, des colloques et tous autres moyens d'échange d'informations et de personnes.

L'université retrouve son rôle de véhicule du patrimoine culturel. Malgré l'inadaptation constante des études aux besoins de l'économie, l'équivalence des diplômes est acquise au niveau européen. Cette université reste, toujours du domaine public, mais les centres de formation privés se multiplient. Le besoin de culture est si grand, et la demande si pressante de la part des autorités régionales, que les entreprises sont amenées à dépasser leur optique habituelle et à financer des institutions plus ou moins spécialisées. Les fondations se multiplient.

- Le loisir prend sa pleine signification. Les groupes « d'innovation », toujours en pointe, consacrent leur temps libre aux relations sociales et à la culture. Le phénomène des « résidences secondaires », en vogue les décennies précédentes, a tendance à stagner ; les enfants, ne s'y rendent pas volontiers et les parents ne se satisfont pas du cadre trop rigide du « week-end ».

Par contre, la vie nomade se pratique de plus en plus, aussi bien sous la forme du « caravaning » que de croisières ou voyages de dépaysement en Afrique et en Orient notamment.

- L'« amour de la nature », antidote de l'agression urbaine, perd de son contenu. Le citadin ne sait plus vivre dans la nature. Il aspire à une sorte de nature « *man-made* » qui ne soit en fait que le prolongement du milieu urbain.

En résumé, après 1985, la société industrielle, qui continue de se développer en gardant le rôle moteur dans l'évolution de la société française, est entrée en conflit avec la société urbaine qui, jusqu'alors, avait été son fondement ; ses valeurs entrent en opposition avec celles qu'engendre la société urbaine qui tend à imposer ses modes de fonctionnement à la société française.

Face à ces évolutions, les sociétés agricole et rurale se sont, elles aussi, transformées, d'autant plus qu'à quelques exceptions près, elles ont épousé le style de vie et les valeurs de la société urbaine.

### ***3. Vers une nouvelle remise en cause de l'unité nationale***

Au fur et à mesure de cette évolution, les tensions ressenties se font plus rigoureuses. Les unes sont dues aux transformations internes de chaque société, les autres aux antagonismes qui opposent le monde industriel au monde urbain.

Ces derniers sont particulièrement violents dans les régions à fort développement, où les deux sociétés sont très imbriquées. Or, nous l'avons vu, dans ces régions, le pouvoir économique échappe aux responsables locaux. De graves conflits s'ajoutent donc aux tensions plus « traditionnelles ».

Les régions moins développées n'échappent pas, elles non plus, au mouvement. Sous l'influence des nouvelles valeurs, elles sont le siège de véritables conflits qui, jusqu'alors, n'avaient pas dépassé le cadre local mais qui, portés au niveau national, semblent capables de remettre en question l'unité du pays.

Cette menace pose à nouveau avec acuité le problème des règles de fonctionnement des régions et du rôle de l'État.

Va-t-on vers une nouvelle crise semblable à celle des années 70 ?

Trois grandes familles de tensions agitent la société française :

#### *A – Les tensions d'ordre général*

Les tensions d'ordre général ne sont que le prolongement d'une évolution déjà constatée, depuis quelques années, dans la stratégie des grandes entreprises multinationales et dans la place prise par la société urbaine.

Les grandes entreprises multinationales ont fait, depuis 1970, la fortune des régions développées (région parisienne, Rhône-Alpes, en particulier). Elles sont amenées à revoir leur stratégie. Tout d'abord, elles constatent que la population active est insuffisante par rapport à leurs besoins et que sa formation ne possède pas un niveau assez élevé à leur avis. L'importation de main-d'œuvre étrangère qualifiée crée des problèmes d'intégration sociale. N'est-il donc pas préférable, dans la mesure où l'objectif principal reste celui du profit maximum, de s'implanter dans quelques pays voisins à main-d'œuvre abondante et mieux adaptée. Ou ne serait-il pas plus avantageux, sans quitter le territoire national, de s'installer dans les régions moins développées où les coûts d'implantation (prix du terrain) et les « coûts négatifs » (lutte contre la pollution) sont moins élevés ? D'autant plus que dans les milieux urbains des régions riches, les groupes sociaux se sont organisés pour obtenir des industriels une réduction de la durée du travail, un accroissement des avantages sociaux, une plus forte contribution à la formation professionnelle ; tous facteurs qui grèvent les profits.

Les recherches qu'effectuent en ce sens certaines grandes entreprises en vue d'une meilleure localisation ne vont pas sans inquiéter les responsables régionaux. Elles suscitent par ailleurs des craintes dans la population devant le risque de licenciements que cela entraînerait. Les syndicats et d'autres groupes d'inté-

rêts locaux prennent à parti les autorités régionales impuissantes, puisque le pouvoir économique leur échappe pour l'essentiel.

Par ailleurs, avec l'apparition de « micro-sociétés », certains citoyens commencent à quitter les villes trop monstrueuses. Leur but est de réaliser dans des régions qui n'ont pas encore été contaminées par l'industrie, une nouvelle forme de vie urbaine. Leur exemple inquiète tout autant, les responsables régionaux. Si ce mouvement faisait tâche d'huile, la région risquerait de se déstructurer.

D'autres groupes sociaux – les plus actifs – ressentent les difficultés d'une surconcentration et s'aperçoivent des conséquences qu'elle peut avoir sur l'équilibre entre les régions et surtout entre les différents groupes sociaux de ces régions.

Les régions les moins développées se saisissent de ce problème, et leurs luttes d'arrière-garde se transforment désormais en pression active.

### *B – Les tensions propres aux régions les moins développées*

Jusqu'alors, les tensions ressenties dans ces régions provenaient du handicap que faisaient subir les sociétés industrielle et urbaine au processus de reproduction des structures et valeurs agricoles et rurales, qui constituaient leur base historique.

Mais les groupes de pression susceptibles de se former étaient marginaux, la population âgée, la divergence des intérêts profonde.

Depuis 1985, la situation s'est clarifiée. La société agricole a perdu, avec les reconversions et le temps, l'essentiel de ses structures traditionnelles. Bien plus, au contact des méthodes de la société industrielle, elle a vu naître une nouvelle catégorie de jeunes exploitants, formés aux techniques de production et de gestion modernes, dont la solidarité est beaucoup plus forte que celle des petits propriétaires d'autrefois. Conscients à la fois de leur valeur et de leur impuissance face aux grands exploitants qui contrôlent marchés et prix, ils constituent un puissant groupe de pression, le premier qu'ait sécrété la société agricole. Leur action se fait vive et menaçante.

La société rurale s'est en outre urbanisée et adopte, chaque jour davantage, bien qu'avec un certain retard, le modèle des villes. Alors que les grandes villes veulent se débarrasser d'une industrie qui leur pèse, les principales villes des régions moins développées réclament une industrialisation nécessaire à leur essor. Des pressions très vives sont exercées sur les autorités régionales. À nouveau, le débat sur l'équilibre national est ouvert.

Cette orientation renforce les responsables des régions développées et les autorités nationales dans leur crainte de voir l'ensemble des groupes de pression mener des actions qui risqueraient de porter atteinte à la puissance économique nationale.

### *C – Les tensions propres aux régions développées*

Les régions développées, on l'a vu, sont menacées par l'écart qui s'est creusé entre le pouvoir de décision administratif situé à leur niveau et le pouvoir de décision économique sous le contrôle des entreprises multinationales.

Comment construire des écoles si les entreprises déménagent et ne paient plus d'impôts locaux ? Devant cette menace sur leur développement futur, elles font appel à l'État chargé de représenter la France dans les instances internationales.

Dans leur optique, seul l'État, médiateur entre les régions et les organismes internationaux, peut préserver le devenir économique global de la France. Si celui-ci est acquis, un grand nombre de centres de décisions resteront français. Or, pour renforcer le poids de l'État, il faut garantir l'unité nationale, ne serait-ce que vis-à-vis des puissances étrangères plus fortes que la France. L'absence d'équilibre, de stabilité, nuirait à l'image que l'étranger se fait de la France et pourrait mettre en cause l'autonomie, voire l'avenir du pays. Or, cet équilibre et cette stabilité sont aujourd'hui menacés par l'action des groupes de pression, urbains et agricoles.

Pour les responsables des régions développées, il s'agit de revenir à l'équilibre libre et d'y revenir « en renforçant l'unité nationale ».

### **4. La réaction de l'État : un retour au « nationalisme »**

Les préoccupations des régions développées ne peuvent que trouver un écho favorable auprès de l'État. Ce dernier n'a-t-il pas toujours été historiquement le garant de cette unité ? Il en a d'ailleurs les moyens (l'armée, les services publics nationaux qui assurent une redistribution des ressources).

Avec l'aide des responsables des régions, l'État s'efforce donc, aux environs de 1985-1990, de propager des idéologies de type « nationaliste ». Seul, le nationalisme paraît capable de maintenir l'unité en étouffant par la même occasion le mouvement « d'internationalisme » manifesté aussi bien par les syndicats pour des raisons différentes que par les groupes financiers.

Une telle idéologie apparaît comme une sorte de « régulateur » national, conforme par conséquent aux « règles du jeu » qui ont été indiquées au début de cette étude et qui forment le corps central d'hypothèses du « scénario tendanciel ».

L'analyse de la période 1980-1985 laissait apparaître les premiers germes d'une orientation nationaliste. Orientation latente au niveau de l'État et de certaines régions, le « régionalisme » n'était-il pas en fait une forme d'expression du nationalisme ? Il ne se fondait pas sur l'autonomie d'une région en tant qu'entité, comme le « fédéralisme » par exemple. Au contraire, son but initial était d'assurer la cohésion nationale. L'idéologie nationaliste est d'ailleurs une des constantes de la société française. Bien qu'intégrés dans un même ensemble éco-

nomique, les autres pays qui n'ont pas réalisé leur unité politique depuis aussi longtemps s'efforcent néanmoins eux aussi de conserver leur autonomie de décision nationale.

Cependant véhiculer une idéologie n'est pas suffisant. Il faut que l'État entreprenne une action directe de régulation, abandonnée à la suite des réformes du début des années 80. Cette action, nous allons le voir, va être profondément différente de ce qu'elle avait été après la « régionalisation ». Non seulement elle se trouve modifiée dans son contenu et dans sa forme, mais elle s'appuie sur les régions et les groupes financiers internationaux.

Pour reprendre en main la planification nationale, l'État est amené à prélever sur les régions les plus développées une part de leurs ressources plus forte qu'au paravant. Cette nouvelle politique frappe plus lourdement les zones de polarisation, mais permet, grâce aux sommes importantes dégagées, d'aider plus efficacement au décollage des zones moins développées.

L'aide au développement ainsi pratiquée se trouve sensiblement différente du « coup par coup » pratiqué à la suite de la première loi de régionalisation. Le saupoudrage est considéré, en effet, comme parfaitement inefficace et contraire aux règles de rentabilité maximum, déjà adoptées par l'État dans les quelques services publics qu'il continue de gérer.

On pratiquera donc une politique d'aides sélectives, concentrées en des points précis et visant la continuité dans le développement.

Mais l'État n'est plus seul à décider de la politique de rééquilibre. Il doit tenir compte à la fois de l'avis des régions développées et des sociétés internationales.

Les régions développées ont renoncé à une partie de leurs ressources pour assurer la cohésion nationale. Elles veulent pourtant veiller à ce que ces fonds soient bien employés et, en pratique, à ce que leur affectation soit rentable. C'est seulement ainsi qu'il en résultera un stimulant pour l'économie globale et le maintien de la France au rang qui convient dans le concert international.

Les groupes multinationaux ont également leur mot à dire. Ils sont maîtres de leurs décisions de localisation. Et si les régions peuvent empêcher les implantations dans certaines zones, leurs moyens « d'incitation » (subventions) ne sont plus le facteur décisif qui conduira une entreprise « avancée » à s'implanter dans un site où elle ne trouve pas à la fois les débouchés, la fluidité du marché du travail, les espaces libres propres à l'extension de ses usines, la qualité de l'environnement physique.

La marge de manœuvre de l'État se trouve donc sérieusement réduite ; les zones qui, à l'intérieur des régions moins développées, répondent à ces critères sont peu nombreuses. Ce sont elles qui feront l'objet de tous ses efforts.

Efforts qui ne portent plus tellement sur l'aide directe à l'industrie, mais sur l'amélioration du cadre de vie. L'État espère ainsi, en favorisant l'épanouissement social et culturel dans les « poches de développement », rendre ces zones attractives « aux yeux des industriels ».



Si cette fonction de régulateur s'avère plus efficace que par le passé, l'équilibre entre les zones n'est pas pour autant réalisé : des zones privilégiées apparaissent à l'intérieur des régions les moins développées.

## ***5. Le pouvoir des régions développées***

L'essor économique des « poches de développement » auxquelles l'État a décidé de consacrer tous ses efforts, dépend des avantages qu'elles apportent aux sociétés industrielle et urbaine.

### *A – Évolution de la société urbaine*

L'évolution quelque peu anarchique de la société urbaine a entraîné la création de « micro-sociétés » composées « d'innovateurs » qui, devant l'aspect inhumain de la ville et devant l'impossibilité de réaliser une plus grande « rationalité urbaine », se demandent s'il ne vaut pas mieux vivre ailleurs. Jeunes actifs, à haute formation professionnelle, ils ne peuvent pas aller n'importe où et doivent limiter leurs « expériences » à des zones dont le développement économique reste suffisant pour leur offrir des emplois satisfaisants.

De nouvelles villes apparaissent donc. Différentes des « villes-dortoirs » qu'avait engendrées l'industrialisation, elles sont le centre d'une vie urbaine tournée vers la satisfaction des besoins de l'homme (et non plus vers celle des besoins de la société industrielle). Sous l'impulsion des innovateurs, certaines villes historiques, allergiques à l'industrialisation, se réveillent. Elles sont le siège d'une explosion culturelle et d'une animation intellectuelle intenses.

C'est ainsi que dans les régions peu développées, certaines villes aidées par les crédits d'État retrouvent une certaine importance. Les pouvoirs publics n'ont d'ailleurs pas la tâche facile, car ils doivent compter avec les pressions contradictoires de trois groupes importants : les responsables des régions développées, les groupes financiers et les industriels internationaux, les leaders des régions moins développées.

– Les responsables des régions développées comprennent mal que l'État accorde des crédits pour l'urbanisation seule. Ils préféreraient que ce soit l'industrie qui en bénéficie (leur optique reste, rappelons-le, le développement industriel). D'autre part, ils craignent que dans les régions moins développées se constituent des villes plus agréables, plus accueillantes que les leurs, et qu'une telle situation amplifie le départ de leurs cadres, le ralentissement de leur propre développement.

– Les intérêts des groupes internationaux coïncident à court terme avec ceux des régions développées, car l'aide à l'industrie dans les régions pauvres suppose malgré tout des primes de localisation appréciables.

À long terme, ils pensent utile de favoriser la création de zones bien équipées qui assureraient le succès de leurs entreprises, une fois celles-ci installées. C'est également la thèse des « innovateurs ». Les plus importants de ces groupes privilégiés le long terme (et acceptent en cela la politique d'urbanisation de l'État).

– Les autorités des régions moins développées interviennent, elles aussi, mais sous la pression des groupes sociaux, elles sont peu à peu convaincues de l'importance du développement des équipements sociaux dans les villes.

Sous l'effet de ces pressions finalement convergentes l'État est amené à concentrer son effort sur quelques zones privilégiées, soutenant les entreprises dynamiques déjà implantées pour qu'elles étendent leurs efforts, et créent des équipements sociaux et culturels urbains (bibliothèques, parcs, zones de création et de loisirs, etc.). Tout effort d'implantation d'entreprises peu dynamiques est abandonné : non seulement il serait inefficace, mais encore il serait source de tensions nouvelles.

Ainsi, peu à peu, l'on voit se constituer ici et là, une vie urbaine plus « vraie » plus complète, où il devient possible à l'homme de mieux s'épanouir.

### *B – Évolution de la société industrielle*

La société industrielle se trouve également favorisée. Non seulement elle est concentrée dans des zones bien équipées, elle dispose de cadres qualifiés, chaque année plus nombreux ; cependant ceux-ci quittent les zones de polarisation saturées pour chercher « une forme de vie humaine ». Mais, contrairement à l'évolution passée, la société industrielle suit la société urbaine qui est prépondérante dans ces régions. Si la ville a encore besoin d'une industrie pour survivre, ce n'est plus elle qui modèle la ville.

Or, la société industrielle est toujours à la recherche d'une optimisation de la rentabilité de ses investissements, ce qui n'est pas nécessairement compatible avec les nouveaux objectifs et les nouvelles valeurs de la ville. Désormais, c'est la société industrielle qui s'oppose à la société urbaine.

Les « innovateurs » atténuent cette opposition parce qu'ils sont à la fois les promoteurs de la nouvelle société urbaine et les principaux responsables du monde industriel. Donc concernés à double titre, ils vont infléchir les objectifs de l'industrie dans un sens plus social qu'économique et leur lutte pour une vie plus humaine devient plus forte que la recherche du profit. C'est surtout dans les entreprises « avancées » et très « adaptées » que se fera cette évolution.

Conséquence de l'évolution des sociétés urbaine et industrielle : une nouvelle distribution spatiale du développement économique. Au lieu de se porter exclusivement vers ses frontières terrestres, comme dans le passé, la France va orienter également son développement vers les zones de l'Ouest et du Sud-Ouest qui étaient restées actives après la régionalisation : c'est la France du littoral ouest.

Pourquoi le littoral ouest ?

La proximité de la mer permet l'expansion de certains secteurs dynamiques tels que : l'énergie, l'exploitation des produits de la mer. Les vols supersoniques favorisent les aéroports « en bord de mer » qui évitent les zones de bruits gênants à l'intérieur des terres. De grandes aires de stockage de matières premières se créent au voisinage des ports. Le tourisme enfin est très actif.

Parmi les zones privilégiées : Bordeaux, Bayonne (la liaison avec l'expansion économique de l'Espagne), Nantes, Saint-Nazaire et peut-être l'extrême Ouest breton, c'est-à-dire les zones qui, en 1980, formaient déjà des « poches d'activité ». Elles sont favorables à la création de véritables « villes nouvelles » et au développement de l'industrie et des activités tertiaires (recherche, etc.).

Les liaisons entre ces « micro-zones » et les zones de polarisation se développent rapidement sous l'impulsion des entreprises internationales qui ont décidé de s'y étendre. La « micro-zone » de Bordeaux attire de nouveau la région Midi-Pyrénées. Toulouse, pour maintenir sa position, est obligée d'entretenir des liaisons multiples avec Bordeaux et Bayonne.

Dans ce contexte, les potentialités de développement de la région du Centre disparaissent. L'activité économique est drainée par les frontières et la côte. Paris en arrive à négliger ses relations avec elle (à l'exception de Tours et d'Orléans) pour se concentrer sur la Basse-Seine et le Nord-Est. La basse vallée de la Loire se tourne davantage vers Nantes que vers la région parisienne.

Cette apparition de « micro-zones de polarisation » à forte croissance à un double effet. Elle freine la croissance de zones développées dont elle attire peu à peu les cadres et les entreprises les plus importantes ; elle draine la population environnante, favorise l'urbanisation, mais crée des risques de croissance dangereuse, et dépeuple quasiment une partie du territoire. Au centre de la France, la vie sociale, culturelle, économique disparaît peu à peu et sans doute ces réserves d'espace pourront-elles servir, pense-t-on, dans l'avenir à la France, voire à l'Italie et à l'Allemagne, qui présentent des difficultés à étendre le développement de leurs sociétés. Jusqu'alors, les tensions provenaient surtout de la société industrielle (emploi, nuisances, conditions de travail...), de la société urbaine (croissance non contrôlée, sous-équipement...) et des antagonismes entre ces deux sociétés (rationalité sociale opposée à la rationalité économique). Et nous l'avons vu, les responsables de ces régions pour faire face à ces tensions avaient participé au renforcement de l'unité nationale. Or, il s'avère que ce renforcement ne va pas dans le sens qu'ils avaient espéré. Les micro-zones ont drainé vers elles des cadres et de grandes entreprises.

L'expérience des « villes nouvelles » en outre a renforcé le conflit entre valeurs industrielles et valeurs urbaines. Les villes des régions développées, tributaires d'entreprises multinationales, craignent de ne pouvoir accéder à ce renouveau. Les « innovateurs » s'y montrent particulièrement violents à l'égard notamment de ceux qu'ils estiment responsables de la stratégie des entreprises dont ils assurent la gestion quotidienne. Ces conflits freinent la productivité et ne font que renforcer la décision des groupes internationaux de se déplacer vers les micro-zones.

Devant de tels résultats, les responsables des régions développées qui ont gardé un droit de regard sur la politique des aides de l'État, tentent d'arrêter ce mouvement qui dessert leurs projets. Il faut empêcher le développement des micro-zones. Cette action se heurte aux politiques que veulent poursuivre les différents groupes de pressions, en particulier ceux des régions développées, l'État et les puissances internationales.

La constitution des micro-zones a, en quelque sorte, tiré les régions moins développées de l'ornière où elles se trouvaient. Une interruption des aides risquerait de compromettre l'effort de redressement amorcé. Les groupes de pression ne le permettraient pas.

Toujours conscient de sa fonction de régulateur, l'État satisfait par le succès de son aide aux « poches de développement », désireux de reprendre en mains la planification, n'entend pas céder aux régions développées. Mais, il ne peut ni supprimer la « régionalisation » (certaines tensions des régions riches risqueraient alors d'apparaître à nouveau au niveau national), ni ignorer les revendications des régions riches (dont il tire encore l'essentiel de son pouvoir sur le plan intérieur et international).

Les pays étrangers ne sont pas indifférents au risque de rupture de l'unité française. Les difficultés que connaîtrait la France, risqueraient de rejaillir sur leur propre système ; par contre, un certain affaiblissement de leur partenaire serait profitable à leur propre situation dans le concert mondial.

## **6. Les années 90**

Ainsi, vers les années 1990-2000, l'État se voit soumis à un ensemble de tensions qui s'expriment avec vigueur dans des voies différentes. Jusque-là, l'unité nationale et le système politique ont été maintenus grâce à la « régionalisation », bien que celle-ci ait été nuancée progressivement par la résurgence de la fonction régulatrice de l'État.

### **Qu'est-ce que le nationalisme ?**

La nation, en tant qu'entité culturelle, linguistique, géographique, historique donne aux individus qui la composent, conscience d'appartenir à une même collectivité.

Dans la mesure où, dans le cheminement que nous venons de décrire, se sont opérées une forte discrimination entre régions développées et régions peu développées (les premières ayant tendance à tirer profit des secondes) et l'internationalisation des capitaux, les centres de décision économique se trouvant eux-mêmes souvent à l'étranger, l'unité nationale a été fortement mise à l'épreuve.

Il a donc fallu rechercher un palliatif. L'hypothèse du scénario tendanciel reste, rappelons-le, la conservation et la permanence du système. Après

avoir cherché dans la décennie précédente à renforcer l'unité nationale par la régionalisation, c'est-à-dire par le déplacement des tensions du niveau national au niveau régional, le pouvoir politique central tend désormais à se renforcer lui-même, face au fort développement de puissances économiques à direction internationale. Le « nationalisme » s'inscrit bien comme une tendance naturelle découlant de l'évolution antérieure.

Sans lui donner à dessein un contenu précis, certains traits le caractérisent néanmoins :

- sur le plan social, développement aigu de la xénophobie à l'égard des travailleurs étrangers résidant en France et à l'égard de divers pays, l'Allemagne entre autres ;
- sur le plan institutionnel, retour à la centralisation.

Ce nationalisme s'appuie sur une idéologie agissante et prend corps parfois dans un mécanisme de fonctionnement de l'ensemble du corps social sous la forme d'un régulateur institutionnel formel.

La situation économique et sociale, les institutions, le système dans son ensemble semblent donc toujours très menacés en cette fin de siècle. L'avenir s'avère plus que jamais incertain.

On peut, se demander alors comment l'État parviendra à assurer la permanence du système socio-économique et politique, et même si cela sera possible.

En effet, l'unité nationale que maintient une idéologie nationaliste diffusée par un État au demeurant centralisateur pourra-t-elle éviter que s'expriment violemment des conflits nés d'un système économique et social tendu ? Dans ce cas, comment seront assurées la régulation et la permanence du système ?

Par l'existence d'un « État fort » ? Dans ce cas, y aura-t-il compatibilité entre les valeurs répandues jusque-là par la société, dont l'une des principales est l'humanisme, et le nationalisme diffusé par l'État ?

Les systèmes socio-économiques et politiques internationaux accepteront-ils de laisser la France mener une telle politique si celle-ci risque d'introduire chez eux des valeurs profondément différentes des leurs ?

Au cas où ces compatibilités ne seraient pas assurées, comment pourra-t-on, soit adapter les institutions en vue de résoudre la crise, le scénario tendanciel conduisant à la constatation que, vers 1990, l'internationalisation n'a pas donné naissance à une Europe politique et institutionnelle intégrée ? soit imposer l'autorité d'un État nationaliste fort dans un environnement qui connaît des systèmes plus libéraux ?

La dépendance vis-à-vis de l'étranger s'est considérablement accrue et l'évolution de la situation est conditionnée par les formes de pénétration (économique, sociale ou territoriale ; pénétration progressive ou autoritaire) des nations concurrentes voisines.

Aussi, devant la multiplicité de voies possible, est-on obligé de se reposer le problème de l'impact de l'extérieur sur le développement économique, social et spatial français.

Jusque vers les années 1985-1990, cet impact était tout aussi réel, mais on avait pu n'en tenir compte que partiellement en le réduisant à sa seule influence sur l'économie nationale. S'il était possible d'entrevoir plus facilement l'évolution du seul point de vue économique, il paraissait plus délicat de poser des hypothèses réalistes en matière de comportements sociaux, de systèmes de valeurs, de formes institutionnelles. Sur le plan économique, nous avons introduit dans l'analyse :

- la création de nouvelles forces de production ;
- la meilleure « adaptation » du système de production aux mutations technologiques ;
- son effet d'entraînement en France ;
- l'internationalisation de certaines institutions (syndicats, groupements...) ;
- l'internationalisation de la production et des marchés ;
- l'intensification des liaisons professionnelles et culturelles entre pays ;
- l'interpénétration et l'adaptation des systèmes de valeurs.

Sur le plan politique, on s'est contenté de quelques hypothèses qui paraissaient subjectivement vraisemblables :

- l'élargissement d'une Europe économique intégrée ;
- l'absence de révolution ou de forts bouleversements des systèmes politiques extérieurs ;
- la pénétration de courants idéologiques socialistes puissants venant des pays extérieurs et, en contrecoup, de courants idéologiques nationalistes ;
- l'hégémonie de l'Allemagne fondée sur sa puissance économique (éventuellement renforcée par le rapprochement, voire la réunification sur un mode ou un autre des deux Allemagnes) ;
- le développement important de courants marxistes dans les pays en voie de développement influencés notamment par des interventions actives de la République populaire de Chine ;
- le faible rôle joué jusqu'en 1985 au moins sur le plan économique et même politique par les pays en voie de développement, faiblesse qui rend ces pays dépendant des marchés capitalistes et qui ne leur permet pas de transformer eux-mêmes l'essentiel de leurs matières premières.

Nous avons également tenu compte, dans la mesure du possible, de l'influence du développement économique et social des autres pays et de l'organisation politique et institutionnelle de quelques-uns des pays les plus liés à la France. Il était possible de le faire en construisant des hypothèses succinctes sur l'évolution prochaine de ces pays. Pour minimiser les risques d'éventuelles mutations en France même et privilégier la permanence du système, il fallait supposer que de grands bouleversements n'y interviendraient pas.

Avec l'allongement de la période d'analyse, il devient plus incertain de cerner l'évolution des pays sans en étudier systématiquement le processus. L'interna-

tionalisation de plus en plus importante des mécanismes de fonctionnement implique en outre une complexité croissante des interactions. Enfin, s'il est possible de dire en première approximation que les systèmes de valeurs restent relativement stables sur une période de dix à quinze ans, on ne peut plus écarter, au-delà, les incidences des changements intervenant dans les systèmes de valeurs.

Or, les idéologies et les systèmes de valeurs des groupes sociaux étrangers influencent le comportement des Français d'autant plus que les échanges se multiplient, que des étrangers viennent vivre en France, que les informations dépassent les frontières.

Il n'apparaît donc pas possible, dans l'état actuel du travail, de poursuivre le déroulement de l'évolution tendancielle de la France au-delà des années 90.

Plusieurs voies semblent alors possibles, mais on ne possède plus de critères suffisants pour juger du caractère plus ou moins tendanciel de l'une ou l'autre. Il faudrait procéder pour cela à une analyse des mécanismes de fonctionnement dans un cadre plus large.

Des différentes voies qu'il semble a priori possible d'envisager, trois semblent pourtant présenter plus d'intérêt, parce qu'apparemment plus vraisemblables. L'ordre dans lequel on les cite ici n'est lié à aucune probabilité :

1 – La permanence du système ne serait plus assurée, étant donné l'impossibilité de mettre en place un régulateur fondamental qui ne se heurte pas aux systèmes de valeurs inhérents à l'évolution de la société urbaine nouvelle, et qui satisfasse les contraintes économiques dans un cadre européen, voire mondial.

2 – Un État nationaliste se développerait. Quelles seraient les tensions de la société face à un État fort ? Quels seraient les moyens d'éviter les conflits inhérents à cet état de tension ? Quels seraient le rôle et l'organisation de l'armée ? Quelles seraient les pressions de l'étranger ? Seraient-elles favorables dans le cas où les autres pays connaîtraient la même idéologie nationaliste ? Seraient-elles défavorables dans le cas où les pays voisins entendraient profiter d'un État faible ?

Cela étant, quelles seraient les formes de ce nationalisme français et comment se définirait son contenu, sachant que, là encore, l'influence de l'évolution hors des frontières n'est pas négligeable ?

3 – L'État, face à un rejet de tout régime nationaliste chercherait un nouveau régulateur fondamental dont nous n'avons pas d'ailleurs déterminé la nature. Sans doute existe-t-il et se révélerait-il à l'analyse plus complète du contexte européen et mondial de la France ?

Il nous est apparu impossible de trancher entre ces trois hypothèses sans tomber dans une construction imaginative qui, non dépourvue d'intérêt, perdrait tout caractère tendanciel. Il était, dès lors, préférable d'arrêter à ce point le cheminement, afin de lui conserver son caractère opératoire de référentiel.

## **L'IMAGE DE LA FRANCE VERS 1990-2000**

Au terme de ce cheminement, nous avons tenté de saisir une ultime image, difficile à dater. Pour la composer, nous avons pris appui sur quelques points forts, laissant de côté les phénomènes flous, pressentis plutôt qu'analysés.

[...]

Déjà en 1980-1985, la France était partagée en deux zones, l'une forte aux frontières (zones de polarisation), l'autre relativement sous-développée. Après 1990, on constate à la fois :

- le renforcement des zones de polarisation ;
- l'apparition de micro-zones le long du littoral ouest.

**a)** La région parisienne, toujours appuyée sur la Basse-Seine, a dirigé sa croissance vers le Nord et l'Est. La zone de polarisation qu'elle forme est venue rejoindre et consolider le Nord et une partie de la Lorraine.

Cet ensemble constitue ainsi une grande fraction du territoire, groupant près de 25 millions d'habitants, en forte liaison avec l'Europe. Les infrastructures de transport se sont largement développées.

- Cependant, ce vaste ensemble économique, social, culturel, marqué par la présence et la prédominance de Paris, est en sévère concurrence avec d'autres pôles et plus particulièrement en France avec la zone de polarisation centrée sur Lyon. Celle-ci s'est beaucoup développée depuis 1985 ; englobant désormais les petites zones polarisées par Grenoble, Annecy, elle a gagné le Sud par le sillon rhodanien pour venir rejoindre et commander en partie les deux régions, la Provence-Côte d'Azur et le Languedoc-Roussillon.

Cet ensemble groupe 14 millions d'habitants. Il entretient avec les pays européens frontaliers des liaisons multiples grâce à des infrastructures de communication de bon niveau.

Plus que jamais, Lyon concurrence Paris ; mais toutes deux se voient également menacées dans leur rôle par la croissance des villes européennes, allemandes et italiennes.

À l'exemple de la région parisienne, la région lyonnaise connaît des phénomènes de saturation, de destruction et les situations conflictuelles qui leur sont inhérentes.

- Les autres zones de polarisation se sont développées : l'Alsace et une fraction de la Lorraine ont renforcé leurs liens économiques et leurs échanges humains avec l'Allemagne favorisant l'intégration économique. La zone de Toulouse a continué d'étendre son influence vers le littoral méditerranéen. Elle a de plus intensifié son rayonnement en étoile et entretient des relations fréquentes tant économiques que culturelles avec Bordeaux et sa région. Cette dernière a suivi le développement général des « poches de développement » de 1985 centrées sur une grande ville.



**b)** La France connaît maintenant, parallèlement au développement aux frontières, une expansion économique, urbaine et culturelle dans des « micro-zones de polarisation » de l'ouest, plus particulièrement le long du littoral.

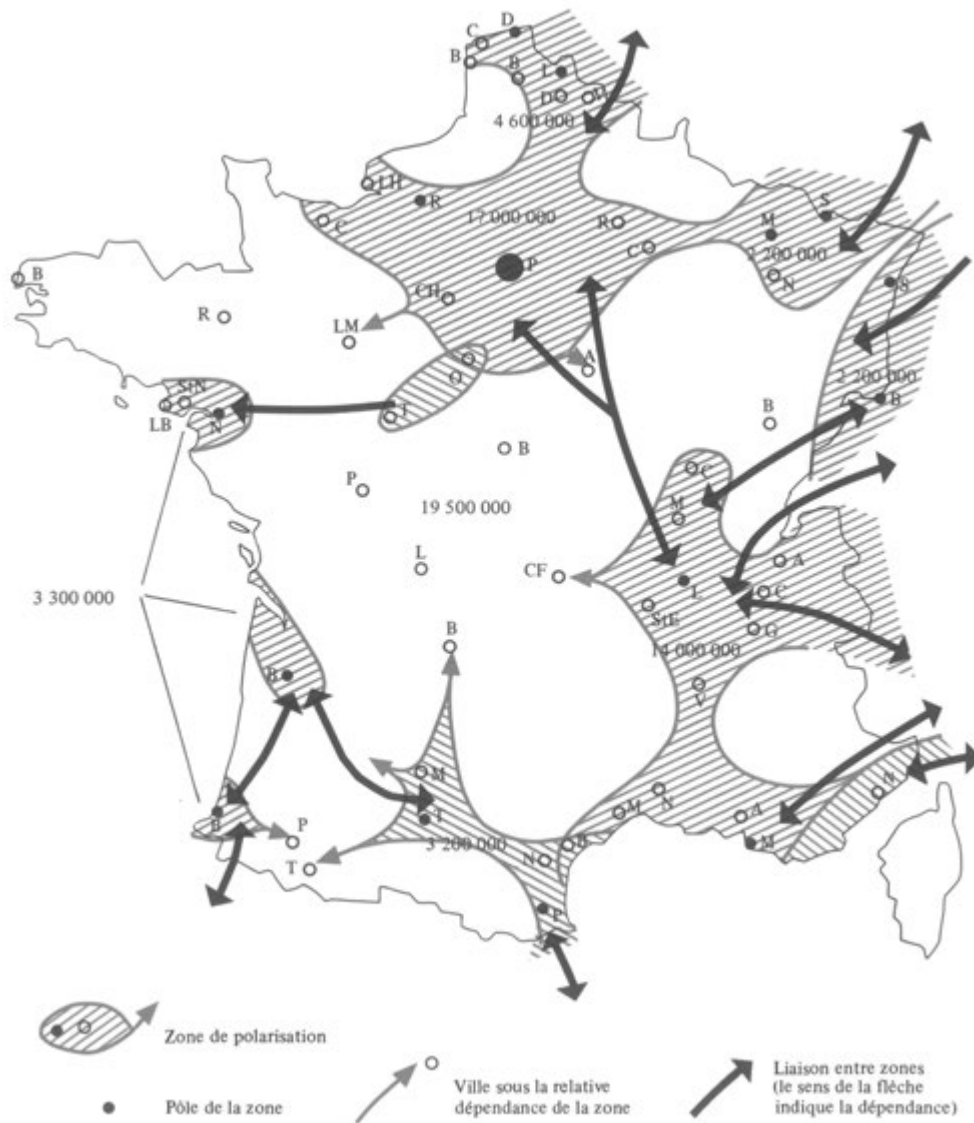
Situées autour de Bayonne-Pau, Bordeaux, Nantes, Saint-Nazaire, Rennes, elles se développent plus harmonieusement et ne connaissent pas de phénomènes de saturation. La société urbaine semble en être le moteur ; elles sont le lieu d'expériences, tant dans les modes de vie que dans les formes d'organisation de la production de certaines entreprises « avancées ». Ces zones sont toutes reliées directement à la région parisienne. Elles entretiennent cependant, contrairement aux grandes zones de polarisation, peu de liaisons entre elles.

Des projets d'infrastructures nouvelles sont à l'étude ; ils ont comme objectif de permettre des liaisons rapides entre le littoral et les régions très développées en France ou en Europe.

Le phénomène des « micro-zones » accroît la parcellisation du pays. Les parties délaissées de l'Ouest, du Centre, apparaissent ainsi comme un « désert français », abritant une population relativement faible et cependant soumise à de fortes tensions sociales.

Plus que jamais, la France se présente comme formée de deux « pays ». Alors que jadis il s'agissait de Paris et de la Province, puis par la suite de régions développées et de régions moins favorisées, puis dans un passé récent de zones de polarisation et de zones hors polarisation, c'est aujourd'hui d'un côté un territoire entièrement dépendant et ne vivant que des subsides octroyés par l'État central, de l'autre côté un territoire intégré dans un large ensemble européen auquel il reste étroitement lié. »

### Zones de polarisations en 1990-2000





# III

## LES TEXTES DE LA CRISE ET DE LA DÉCENTRALISATION (1975-2003)

---



**François Essig,**  
**délégué à l'aménagement du territoire**  
**et à l'action régionale**  
« UNE NOUVELLE DYNAMIQUE  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE », <sup>1</sup>  
OCTOBRE 1975

---

### Présentation

Au milieu des années 70, les fondements des politiques d'aménagement du territoire sont bouleversés par la crise économique mondiale, suite au premier choc pétrolier. La fin des « Trente Glorieuses » et du modèle industriel fordiste marque une remise en cause profonde de l'État-Providence et l'amplification du processus de désindustrialisation. Les régions structurées autour d'une seule industrie comme la sidérurgie et la métallurgie en Lorraine, le textile dans les Vosges ou les activités portuaires et la construction navale dans la région de Marseille, sont frappées de plein fouet. Dans ce contexte de crise, l'accession de Valéry Giscard d'Estaing à la Présidence de la République « *a amené au pouvoir des responsables moins inspirés par le volontarisme des Gaullistes et plus sensibles aux thèses des économistes ultra-libéraux* »<sup>2</sup>. Cela conduit à redéfinir complètement la politique d'aménagement du

territoire, d'autant que l'intervention de l'État dans l'économie et la localisation des entreprises est désormais perçue de façon négative.

Signe de cette nouvelle orientation politique : la DATAR n'est plus directement rattachée à Matignon, mais se trouve mise sous la tutelle du ministre d'État et ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowski. Dans *La Lettre de la DATAR*<sup>3</sup> dont il signe l'éditorial, Michel Poniatowski écrit : « *Fallait-il ou non poursuivre la politique d'aménagement du territoire ? Fallait-il la modifier profondément, revoir de fond en comble ses objectifs principaux, ou la maintenir pour l'essentiel en procédant simplement à quelques correctifs et ajustements ? Question fondamentale qu'il fallait impérativement se poser au regard des nouvelles conditions de la croissance et des aspirations des Français à une nouvelle société plus humaine et plus équitable ?*

1. Publié dans le *Bulletin d'information du Comité national pour l'aménagement du territoire français (CONATEF)*, n° 181, 3 novembre 1975.

2. Pierre Deyon et Armand Frémont, *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*, p. 49, Dexia-LGDJ, 2000.

3. Michel Poniatowski, « Transformer le pays avec les citoyens » éditorial de « *La Lettre de la DATAR* », n° 15-16 de novembre-décembre 1975.

*Le Président de la République a tenu à répondre à cette interrogation en réaffirmant que l'aménagement du territoire reste une politique qui doit être dans l'ensemble poursuivie dans la continuité des précédentes années* ». Il s'agit donc de réorienter et nullement d'abandonner la politique d'aménagement du territoire qui a « *obtenu, dit le ministre, des résultats incontestables* ». En novembre 1975, devant le Conseil central de planification qui fixe les grandes orientations de la politique d'aménagement du territoire, le Président de la République résume cette nouvelle orientation en déclarant : « *Dans une période de crise, la politique d'aménagement du territoire doit être une politique économique de développement global du pays* »<sup>1</sup>. La question du chômage étant désormais au centre des préoccupations, la politique d'aménagement se transforme en politique de défense de l'emploi.

C'est lors du XXIV<sup>e</sup> congrès du CNERP (Conseil national des économies régionales et de la productivité) tenu à Poitiers du 23 au 25 octobre 1975, sur le thème « *Pour une nouvelle dynamique de l'aménagement du territoire* », que le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, François Essig présente les grandes orientations d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire, peu avant la réunion du Conseil central de planification. François Essig est un homme de la DATAR, puisqu'il y fut « chargé de mission » en 1964, puis délégué-adjoint cinq ans plus tard, avant de succéder à Olivier Guichard et à Jérôme Monod dont il avait été le collaborateur. Il restera à la tête de la DATAR pendant trois ans (de 1975 à 1978).

Dans son discours d'ouverture au Congrès du CNERP, François Essig présente les deux raisons principales du « réexamen » et de la mise à jour de la politique d'aména-

gement du territoire. Premièrement, les résultats du recensement de 1975 mettent en lumière un premier rééquilibrage du pays, autour de cinq faits majeurs :

a) une croissance explosive de la « grande couronne » de la région parisienne, alors que Paris intra-muros se vide progressivement ;

b) deux « couloirs » dynamiques apparaissent à l'Ouest (vallée de la Loire et axe Le Mans-Laval-Rennes) ;

c) les façades maritimes connaissent toutes une évolution démographique favorable ;

d) une « faille » apparaît qui coupe la France en deux (du sud-ouest aux Ardennes) ;

e) les villes de taille petite et moyenne connaissent la plus forte croissance démographique.

Un deuxième facteur appelle une mise à jour des politiques d'aménagement, il s'agit du ralentissement de la croissance et du redéploiement industriel qui multiplient les incertitudes. « *Globalement, les perspectives d'industrialisation de notre pays sont beaucoup moins favorables qu'au cours des dernières années* » déclare François Essig. De son côté, *La lettre de la DATAR* souligne que « *la marge de manœuvre traditionnelle appréciée en terme de création d'emplois industriels nouveaux, risque d'être réduite dans le proche avenir* ». La conclusion du délégué est claire : « *Après une période d'aménagement du territoire à base d'industrialisation, nous entrons dans une politique d'aménagement du territoire qui... sera plus basée sur la décentralisation des activités tertiaires.* »

Après avoir dressé un diagnostic, François Essig dessine les contours d'une « *nouvelle dynamique de l'aménagement du territoire* ». Dans tous les domaines, le « qualitatif » doit se substituer au « quantitatif » : ainsi de la décentralisation et

plus généralement, de la politique d'aménagement qui ne peut plus se contenter de « répartir le surplus », elle doit être plus qualitative. Il s'agit « *d'employer autrement la richesse du pays* », résume de son côté, Pierre Janrot, le responsable du CNERP. Cette nouvelle dynamique plus « qualitative » peut se résumer autour de trois axes stratégiques : tout d'abord, réexaminer les priorités géographiques, ensuite diversifier la politique de localisation des activités, et enfin renforcer les impératifs de qualité (freiner les concentrations de la population et des activités, améliorer la qualité des politiques urbaines, mieux protéger les espaces rares ou fragiles).

Dès le mois de novembre suivant, le Conseil central de planification retenait cinq orientations pour l'aménagement du territoire :

1 – dans le secteur de l'industrie, la priorité est réaffirmée en faveur du développe-

ment économique en faveur de l'Ouest, du Sud-ouest et du Massif central ;

2 – dans le secteur tertiaire, la politique de décentralisation doit être renforcée, notamment par une ferme déconcentration et délocalisation des administrations ;

3 – dans le domaine de la politique urbaine, le ralentissement démographique des grandes agglomérations sera recherché et le réseau des villes moyennes et petites sera renforcé ;

4 – dans le domaine de la politique rurale, l'objectif est de stabiliser la population, notamment de maintenir sur place les jeunes actifs ;

5 – dans le domaine des grandes infrastructures de transport, la priorité est donnée au désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central par le développement des autoroutes et à l'interconnexion des réseaux de communications aux réseaux européens.



**François Essig,**  
**délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale**  
**« UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE L'AMÉNAGEMENT**  
**DU TERRITOIRE », OCTOBRE 1975 <sup>1</sup>**

« Le bilan de la situation actuelle montre que, malgré certains redressements notables obtenus grâce à la politique d'aménagement du territoire, les tendances au déséquilibre sont encore fortes. Les perspectives d'avenir montrent aussi que la marge de manœuvre et d'action des responsables de l'aménagement du territoire reste étroite. Alors comment définir cette nouvelle dynamique de l'aménagement du territoire, que vous recherchez ? Je voudrais livrer à votre débat trois réflexions ».

- Tout concourt d'abord à maintenir fermement les objectifs géographiques de l'aménagement du territoire. Ce n'est pas le moment de virer à 180°. Renoncer à l'industrialisation de l'ouest, du sud-ouest et du centre, ce serait recréer en quelques années, le mouvement d'émigration de ces régions qui a trop longtemps duré. Renoncer à la politique de conversion du Nord et de la Lorraine ou à la politique frontalière, ce serait nous priver aussi des atouts que ces régions nous offrent sur le plan de la compétition internationale. Nous ne devons pas abandonner pour des raisons économiques conjoncturelles les actions de rééquilibrage structurel de notre pays.

Mais il faut donner à la politique de décentralisation une autre dimension. À la politique, je dirais de "décentralisation quantitative" que nous avons connue ces dernières années, il convient d'ajouter aujourd'hui une "décentralisation qualitative" qui renforce de véritables centres de décisions en province, qui donnent aux emplois une plus grande qualification, correspondant à l'élévation générale du niveau de formation des hommes. Cette politique de décentralisation des centres de décisions doit intéresser aussi bien les services publics que les organismes privés.

- Dans le cadre de ces orientations géographiques maintenues fermement, la novation doit permettre d'adapter l'aménagement du territoire aux contraintes de notre époque incertaine et difficile et aux aspirations nouvelles des populations.

Il faut gérer plus strictement nos ressources plus rares, il faut donc prêter une attention plus grande au patrimoine existant. Par exemple, une politique plus régionalisée de l'agriculture doit permettre de ralentir, pour un temps, l'exode agricole et l'exode rural. De même, le soutien aux industries existantes, l'aide et l'assistance à la création et au développement de l'artisanat et de la petite industrie, doit être aujourd'hui aussi importante que l'orientation des grands éta-

1. Discours prononcé lors du congrès du CNERP. Poitiers, 23-24-25 octobre 1975. Publié dans le *Bulletin d'information du Comité national pour l'aménagement du territoire français* (CONATEF), n° 181, 3 novembre 1975.

blissements industriels. La protection de notre capital naturel touristique doit être aussi un impératif premier.

Dans ce cadre, la localisation des activités vers les villes moyennes et vers les petites villes est aussi moyen de freiner les migrations vers les grandes agglomérations, dont on connaît le coût pour la collectivité nationale.

Cette politique ne doit pas être regardée comme un retour à un conservatisme étroit et passéiste. Elle répond aux aspirations de nos populations, elle s'inscrit dans une certaine logique économique puisque l'on se rend compte aujourd'hui que la fameuse "économie d'échelle" trouve ses contreparties dans les coûts sociaux que les entreprises prennent en compte elles-mêmes. Cette politique implique une "dynamisation" des villes moyennes ou petites, comme le disait très justement le rapport de la commission d'aménagement du territoire et du cadre de vie, une insertion de ces villes dans un circuit moderne d'échanges.

- Tout ceci conduit à adapter de plus en plus la politique d'aménagement du territoire aux besoins et aux aspirations de chaque région.

Je voudrais profiter de cette occasion pour dissiper ce que je crois être un malentendu. Depuis quelques semaines, j'entends dire fréquemment que l'aménagement du territoire a de plus en plus de priorités et par là même qu'il n'a plus de priorité. C'est je crois, mal connaître la portée de cette politique.

Je dirais tout d'abord qu'il n'y a pas de région où il ne puisse y avoir de politique d'aménagement du territoire. Notre pays est trop petit, ses ressources sont encore suffisamment rares, pour que nous nous payons le luxe de ne pas utiliser toutes les possibilités qui sont offertes par la diversité du territoire national.

Mais, par nécessité, les actions d'aménagement du territoire sont évidemment diverses. Ici, ce sera le développement de telle fonction d'une métropole d'équilibre ; là ce sera le maintien d'une population jeune par un effort particulier dans le domaine de l'agriculture, de l'artisanat, de la petite industrie ; ailleurs, ce sera la conversion massive ou le développement de l'emploi industriel ; ailleurs encore, ce sera la mise en valeur des atouts d'une plate-forme maritime pour le commerce extérieur. Les moyens à mettre en œuvre sont ainsi différents, les types d'infrastructures ou d'aide à intégrer dans ces programmes ne seront pas de la même nature.

Ainsi à mes yeux il n'y a pas de contradiction entre une politique en faveur du Massif central qui repose sur le maintien de jeunes dans cette région et notamment dans ses zones rurales, par une amélioration des conditions de vie et un développement de l'industrie, notamment de la petite industrie existante, et une politique d'industrialisation de l'ouest où les efforts qui ont été faits dans le domaine de l'implantation d'universités, de grandes écoles, de centres de recherche techniques, peut déboucher aujourd'hui sur des implantations industrielles nouvelles liées à cette vocation nouvelle. De même, il n'y a pas de contradiction entre une politique des façades maritimes qui met en valeur les atouts littoraux de notre pays, dans la compétition mondiale et une politique des régions frontalières qui cherchera bien sûr à conforter des atouts économiques de ces régions mais qui

leur donnera aussi les moyens de mieux exprimer leur identité et leur richesse culturelle face aux pays voisins. Il n'y a pas de raison d'opposer une politique des métropoles d'équilibre qui vise à localiser des fonctions de commandement ou de recherche qui ne peuvent s'exercer que dans de très grandes agglomérations, et une politique des villes moyennes ou petites qui recherche un développement des activités – je dirai « tous azimuts.

Bien sûr, les programmes d'aménagement du territoire, même divers, impliquent des besoins en matières de création d'emplois, en matière d'infrastructures – de communication notamment – que peuvent rendre difficiles certains arbitrages. Bien sûr, aussi l'intensité des actions d'aménagement du territoire sera variable et pourra être particulièrement vigoureuse dans certaines régions où se posent globalement des problèmes de rééquilibrage. Mais j'ose espérer que, même dans les temps difficiles que nous connaissons, les régions sauront admettre qu'un effort de solidarité nationale peut et doit être engagé au bénéfice des zones du territoire les plus défavorisées.

C'est à ce niveau-là que l'on peut assurément retrouver les véritables priorités de l'aménagement du territoire. Pour le reste, l'essentiel est de bien adapter les actions d'aménagement aux besoins de chacune des régions pour tirer le meilleur parti de leurs ressources. Cela implique bien entendu, et je reviens ainsi à mon propos initial, un dialogue de plus en plus approfondi avec les responsables politiques et économiques des régions. »

# Olivier Guichard

## RAPPORT *VIVRE ENSEMBLE*, 1976

---

### Présentation

*Vivre ensemble* est le titre du rapport que la Commission de développement des responsabilités locales présidée par Olivier Guichard, remit le 15 septembre 1976, au Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, en réponse à la commande que ce dernier lui avait adressée le 26 novembre 1975. Dans sa lettre de mission, le Président de la République écrivait : « *Les transformations profondes que connaît la société française depuis la Libération ont exercé leurs effets sur la vie locale. Elles ont entraîné, de la part de la population, des exigences accrues en matière de services collectifs et ont donné naissance à une aspiration nouvelle des citoyens à participer à la gestion de leur quartier, de leur village, de leur cité. Or, nos institutions locales, conçues pour l'essentiel au siècle dernier, en répondent qu'imparfaitement à ces besoins. J'ai acquis la conviction que l'amélioration de la vie quotidienne des Français et la satisfaction de leurs aspirations passent par l'accroissement des responsabilités des autorités locales [...]. Le moment me paraît venu d'entreprendre [...] une réflexion d'ensemble sur les conditions actuelles de*

*l'exercice de l'autonomie des collectivités locales* ».

Le président de la Commission, Olivier Guichard, ancien chef de cabinet du général de Gaulle de 1951 à 1958, a été le premier délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en 1963, poste qu'il a occupé jusqu'en 1968, avant de devenir ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, puis à nouveau ministre d'État, ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme en 1972-1974. Il peut être considéré comme le véritable père-fondateur de la DATAR et des politiques de l'aménagement du territoire conduites durant une décennie, entre 1963 et 1974.

Quant à la commission, elle est composée pour l'essentiel d'élus, notamment de sénateurs-maires. Elle a travaillé durant six mois, aux termes desquels elle a rédigé un rapport substantiel de 432 pages, accompagné d'annexes. Il comprend trois parties : I. « Le constat », II. « Le projet », III. Des « Arguments et propositions ».

### Composition de la Commission de développement des responsabilités locales

**Président :**

Olivier Guichard, maire de la Baule.

**Membres :**

Jacques Braconnier, sénateur-maire de Saint-Quentin.

Jacques Carat, sénateur-maire de Cachan (démissionnaire, n'a pas participé aux travaux).

François Delmas, maire de Montpellier.

Henri Fréville, sénateur-maire de Rennes.

Jean Laporte, préfet honoraire.

Marcel Lucotte, sénateur-maire d'Autun.

Robert Poujade, ancien ministre.

Jean Steib, maire délégué de Horbourg-Whir.

Jean Vilmain, ancien président du conseil général des Vosges (démissionnaire le 12 avril 1976).

Jean Waline, professeur des facultés de droit.

**Rapporteur général**

Jean-Philippe Lecat, ancien ministre

Dans la présentation du rapport adressé au Président de la République, Olivier Guichard résume le projet de la Commission en ces termes : « *Développer les responsabilités locales, c'est réformer l'administration territoriale des Français – et par conséquent c'est réformer l'État, puisque l'État, en plusieurs siècles de patients progrès, l'a presque entièrement absorbée... Nous ne vous proposons pas une réforme, au sens habituel du terme, mais un modèle de développement, un axe de marche, et une première étape* » (p. 5).

Le constat dressé par la Commission s'appuie sur « *une triple inquiétude* » dont la cause est unique, à savoir l'insuffisante autonomie des collectivités locales « *qui ne sont pas assez vivantes pour être heureuses* » et la centralisation parallèle du pouvoir qui est « *vécue comme un fait trop ancien et trop massif, trop incorporé à la réalité nationale pour qu'on puisse rien y changer. Elle est comme le climat : même si l'on peste contre ses effets, on cherche à s'en accommoder* » (p. 19). En effet, le rapport

constate que « *L'État [est] englué dans mille tâches, l'administration confuse et lointaine, la démocratie en question : à côté de bien des points forts dans notre vie publique, nous sentons bien là des manques et des menaces graves. Or, on le voit immédiatement, elles ont une commune origine : le déséquilibre entre les responsabilités assumées par l'État et celles qui sont laissées à l'exercice d'autorités locales élues* » (p. 17). Parce que l'État est « gonflé », la démocratie locale est « asphyxiée » : « *L'accroissement continu de l'État n'a pas laissé de place au développement des responsabilités locales* » (p. 25).

Le projet répond à ce constat, par l'affirmation d'une nécessaire décentralisation : « *Du constat peut ressortir cette idée force avec laquelle nous le concluons : pour retrouver un mouvement de l'unité sociale, pour lutter contre la décomposition et la féodalisation, il faut décentraliser* » (p. 30). Par la décentralisation, on créera des « *lieux privilégiés de l'unité sociale* », en travaillant « *à l'échelle du tissu* »

des communes et de la coopération entre les communes ». Au fond, « la question de la décentralisation aboutit à trouver un équilibre entre le souci de l'unité nationale et celui de l'unité sociale » (p. 31). Le projet est résumé par cette formule : « Pour mieux vivre ensemble, il faut que les Français s'administrent autrement » (p. 35). Ce principe peut être réalisé à trois conditions :

– « le pouvoir politique s'exprime par la loi » : « il reviendra à la constitution révisée, ou à une loi organique prise en application de l'article 34 de la constitution, de préciser ce rôle nouveau de la loi au regard des collectivités locales » (p. 38) ;

– « accepter la diversité » : « une administration décentralisée sera nécessairement une administration diversifiée » (p. 38)

– « les débats locaux ne se confondent pas avec les débats nationaux » : « ce à quoi doit aboutir l'entreprise de décentralisation, c'est à diminuer le nombre de conflits réglés par le jeu de la démocratie dans l'État [...] et à augmenter le nombre des conflits réglés, en toute clarté, par la démocratie locale » (p. 40).

Par conséquent, le rapport propose « toute la décentralisation possible » : « notre souhait est que, le plus vite possible, la responsabilité locale occupe tout le champ possible de la décentralisation » (p. 84). Puis il dresse un tableau recensant toutes les fonctions administratives susceptibles d'être décentralisées (voir p. 42). Trois catégories de fonctions sont concernées :

1 – « l'aménagement, l'administration de l'espace, l'équipement au sol, l'environnement et le cadre de vie » : urbanisme, délivrance des permis de construire, remembrement, parcs et jardins, parcs naturels, voirie, éclairage public, protection des espaces fragiles, circulation, assainissement, cimetières, lutte contre la pollution, collecte et traitement des déchets, traitement des eaux, logement, transports publics, et équipements d'accueil de tourisme, de camping ou de caravanning ;

2 – « l'action économique et les équipements collectifs d'intérêt professionnel » : transports et échanges de marchandises, marchés, formation permanente, hygiène et sécurité, bourses d'emplois, équipements de stockage, abattoirs, friches, services vétérinaires, poids et mesures, équipements de commerce et d'artisanat, surveillance et contrôle des productions et des produits livrés à la consommation ;

3 – « les services aux personnes et la protection des personnes et des biens » : éducation, formation professionnelle, services périscolaires, sports, divertissements, action culturelle, action sanitaire et sociale, protection contre les calamités, secours et incendie.

L'important est d'enclencher un processus, de commencer le mouvement de la décentralisation : « Quand tout cela sera fait, beaucoup restera à faire, mais tout paraîtra plus facile parce que déjà le paysage aura changé. La décentralisation sera devenue mouvement » (p. 81). « En définitive, la Commission s'estimerait satisfaite d'avoir mis en branle les imaginations réalistes » (p. 432).

Les lois de 1982 sur la décentralisation, puis le projet de loi constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République présenté en 2002 (voir *infra*), s'inspireront encore du souffle de ce rapport, comme le montre bien le rapport du sénateur René Garrec en octobre 2002, qui déclare : « En 1976, le rapport Vivre ensemble établi par Olivier Guichard dénonçait l'hypertrophie d'un État ayant "absorbé en lui presque toute la substance administrative" et s'étant "substitué au rôle normal des collectivités locales". Le rapport « mettait en exergue trois facteurs ayant contribué à la centralisation de nos institutions : le goût du recours hiérarchique qui pousse à en appeler toujours à une autorité supérieure ; le goût de l'égalité, qui se traduit par un glissement insensible de l'égalité vers l'égalitarisme et l'uniformité ; le goût de la sécurité, qui conduit à faire appel à l'État jugé mieux placé que quiconque pour l'assurer ».

**Olivier Guichard**

**RAPPORT *VIVRE ENSEMBLE*, 1976 <sup>1</sup>**

**« A. UNE AUTRE FAÇON DE S'ADMINISTRER**

1 – Pour mieux vivre ensemble, il faut que les Français s'administrent autrement.

2 – Autrement : il faut sortir d'un système où les Français assimilent toute administration à l'État, parce qu'en effet elle lui revient, directement ou indirectement, tout entière ; où ils voient leur maire, leur conseiller général, tantôt un administrateur à responsabilité limitée, tantôt leur avocat (ici « bien introduit », là « contestataire ») face à l'administration, tantôt encore l'hybride confus de ces deux personnages ; où ils sont les administrés d'une organisation massive ; hiérarchique, indépendante, qu'en tant que citoyens ils ne peuvent commander que malaisément d'en haut et médiocrement influencer d'en bas, où la compétence et la bonne volonté des fonctionnaires, le dévouement et le dynamisme des élus ne parviennent pas à compenser les défauts du système, où l'administration locale étant envahie par l'État, la politique nationale envahit en retour l'administration locale.

Il faut en sortir pour bâtir progressivement, par l'effort d'une génération, un système où l'État abandonnerait aux institutions locales une part importante, voire la plus importante, de ses tâches administratives ; où les Français verraient dans leurs élus locaux les seuls responsables de services et de fonctions nettement individualisés ; où l'administration, ainsi très largement territorialisée, soumise à un contrôle plus étroit des citoyens, serait entraînée dans le circuit fécond de la démocratie ; où, dans l'exercice d'une démocratie locale vivifiée, les Français deviendraient à leurs propres yeux citoyens dans un sens plus riche et plus fort.

3 – Autrement, mais administrer. Développer les responsabilités locales, – la démocratie locale –, ce n'est pas désadministrer la France. Ce n'est pas organiser les citoyens contre le pouvoir. Ce n'est pas non plus offrir des terrains de jeux, ou des chasses gardées, à l'opposition politique du moment. En confiant aux Français le soin de s'administrer eux-mêmes par leurs représentants, c'est mieux les administrer.

Nous tenons à insister sur ce point, car de lui dépendent et l'ambition et le sérieux de l'entreprise : que ce soit dans le cadre de l'État ou dans le cadre d'une commune, il s'agit toujours d'administration ; et, dirigée par un ministre ou par un maire, l'administration doit avoir le même caractère, respecter la même déontologie du service public.

1. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, 1976, La Documentation française, pp. 35 à 45.

Parlons net : si la démocratie locale doit assumer une part importante des tâches actuelles de l'État, elle doit le faire dans l'esprit de la meilleure tradition administrative de l'État.

4 – Si l'entreprise est engagée dans cet esprit, elle rencontrera, nous voulons le croire, le concours des administrations de l'État. Celles-ci peuvent s'ouvrir à l'idée d'une dévolution des responsabilités entre les mains d'autorités dignes de ce nom. En revanche, elles mettraient en branle toute leur influence pour bloquer un mouvement qui leur paraîtrait mener à la perversion de l'administration par la démagogie électorale, l'esprit de clientèle ou les comportements féodaux d'une politique locale dévoyée.

Au demeurant, développer la démocratie locale, en notre âge des techniques et des masses, ne peut plus vouloir dire la démocratie directe ni même l'administration directe par l'élu. L'épreuve de la démocratie locale, de son efficacité, c'est sa capacité à maîtriser le fait administratif.

### ***Le partage nécessaire des compétences : un parti à prendre***

5 – Il faut que demain les Français – comme, citoyens et comme usagers – sachent clairement quelles affaires, quels services relèvent de l'État, et lesquels de leurs institutions territoriales. Il faut que l'État et les élus locaux sachent clairement où s'arrêtent leurs zones respectives de compétences et assument leur responsabilité dans un cadre précis de droits et de devoirs.

6 – Mais comment faire le départ entre les tâches administratives qui relèvent de l'État et celles qui relèvent d'institutions territoriales ?

Avouons-le, au risque de choquer : non sans un certain arbitraire.

Entre l'État et les autorités locales élues, le partage des tâches d'administration comporte nécessairement une part d'irrationnel. C'est le cas aujourd'hui ; ce sera le cas demain.

7 – C'est le cas aujourd'hui : ainsi les communes sont-elles tenues de construire et d'entretenir les écoles, alors que l'État construit et entretient les bureaux de poste. L'Histoire explique sans doute ce sort différent fait à l'immobilier de nos deux administrations les plus massives <sup>1</sup>. La raison n'y trouve pas son compte. Il n'y a pas de « frontières naturelles » entre l'État et les collectivités locales. Il n'y a que des frontières tracées par l'Histoire – et changeantes comme elle. S'il est un domaine où il est difficile d'invoquer le droit naturel, c'est celui de l'organisation administrative. Elle résulte de compromis successifs et jamais définitifs entre les habitudes et les aspirations.

8 – Pour demain, ces frontières et ces compromis doivent changer, sous l'effet d'un parti pris de décentralisation. Mais ce parti pris lui-même ne s'imposera que

1. L'histoire est ironique en outre : de tous les services publics, le seul dont la Constitution charge expressément l'État, c'est justement l'éducation.



si l'on adopte une méthode toute pragmatique. Nous refusons de nous engager dans un débat juridique sur les droits de l'État ou les droits des collectivités. La décentralisation doit s'accepter relativiste et évolutive. N'est-ce pas l'esprit logique et rationnel de notre peuple qui a tant favorisé la centralisation ? Seule la centralisation absolue serait absolument rationnelle.

Nous essaierons bien sûr de proposer un système mieux ordonné, plus clair, mieux distribué que l'imbrication actuelle. Nous tenterons de définir des ensembles cohérents de compétences. Mais aucune répartition ne sera jamais entièrement satisfaisante pour l'esprit. Qu'on ne nous accuse pas de ne pas avoir trouvé la pierre philosophale de l'organisation administrative : elle n'existe pas.

### ***Partage n'est pas séparation***

9 – On le comprend : nous voudrions que les choix à faire pour ce partage des compétences soient envisagés sans crispation ni complexes.

Une autre observation y aidera sans doute : partage des compétences ne veut pas dire indépendance des institutions. Partage n'est pas séparation.

10 – État et collectivités locales forment un couple qui ne peut être séparé ni désuni sans mettre la République en péril. Et il est dangereux d'en opposer les partenaires.

Sans doute notre Constitution est-elle fondée sur la prééminence de l'État, expression et garant de la Nation souveraine. Pourtant elle reconnaît aussi la réalité fondamentale de communautés locales. En fait, celles-ci font partie, de plein droit, d'une société politique complexe que l'État ne suffit pas à résumer.

11 – Notre conviction est qu'il faut s'appuyer sur cette double réalité pour faire avancer la décentralisation.

En aucun cas, celle-ci ne peut être le démembrement de la responsabilité politique que l'État – président, gouvernement et parlement – face à la Nation.

C'est au contraire en agissant dans le cadre de la souveraineté, en acceptant de relayer l'État, que les collectivités pourront de plus en plus « exercer l'autorité » qui, comme le prescrit la Déclaration des droits de l'Homme doit « émaner expressément » de la Nation.

12 – La Constitution indique que les collectivités « s'administrent librement par leurs conseils élus ». L'expression est ambiguë. Nous souhaitons que les collectivités fassent davantage : qu'elles administrent les Français. Mais elles ne pourront le faire, en aucun domaine, sans servir des objectifs communs ni obéir à des règles communes, qu'il revient à l'État de définir.

À s'en tenir à une conception trop rigoureuse de cette « libre administration », on serait conduit à restreindre à l'excès le champ de compétences de la démocratie locale. Si l'on ne devait confier de compétences aux collectivités que dans les secteurs où elles pourraient agir dans la plénitude de l'autonomie, on n'en

trouverait guère ou point. Disons-le tout net : si l'on veut qu'un jour les collectivités locales administrent beaucoup, elles ne pourront le faire que dans un cadre tracé par les lois.

13 – Il faut accepter la conséquence de ce principe : l'élu-administrateur doit exercer sa responsabilité dans le cadre d'une « politique de la Nation ». Cette politique peut bien ne pas entièrement correspondre à ses préférences, à ses options d'homme politique. Pourtant, en tant qu'administrateur local, il se doit de s'y conformer loyalement. Cela fait partie de la déontologie de service public qui s'applique à toute l'administration : celle, hiérarchique et centralisée, de l'État ; celle, électorale et décentralisée, des collectivités.

### ***Trois conditions***

14 – Cette déontologie sera plus facile à respecter qu'il n'y paraît, si du moins quelques conditions essentielles sont réunies.

#### *a) Le pouvoir politique s'exprime par la loi*

15 – D'une part il ne faut pas que cette subordination soit confondue avec celle d'un système hiérarchique. Il faut faire en sorte que le « Conseil élu » puisse en effet « s'administrer librement ». Cela suppose que le pouvoir politique ne s'exerce sur les collectivités locales que par l'intermédiaire de la loi.

Quelques principes clairs devraient être formulés : absence de contrôle *a priori* ; absence de contrôle de l'opportunité des décisions ; nécessité de recourir au juge administratif pour trancher de la légalité des décisions (le recours ayant alors un effet suspensif) ; caractère tout à fait exceptionnel de la substitution d'office.

16 – Dans un domaine de compétence donné, la loi confère aux autorités élues des droits ; elle leur impose des devoirs ; elle leur assigne des objectifs ; elle leur fixe des règles. Elle définit ainsi une « politique de la Nation dont l'application est confiée à l'administration décentralisée.

17 – La loi peut laisser une place au pouvoir exécutif de l'État ; mais alors elle en définit la nature et les limites.

Cela signifie que, vis-à-vis des collectivités, l'État ne pourra plus exercer son pouvoir réglementaire autonome, simplement fondé sur son pouvoir général de police ; mais que ses règlements devront toujours tirer leur origine de la loi.

18 – Il reviendra à la constitution révisée, ou à une loi organique prise en application de l'article 34 de la Constitution, de préciser ce rôle nouveau de la loi au regard des collectivités locales.

La loi organique devra également spécifier les domaines de compétence reconnus aux différentes collectivités locales. Dès lors, toute loi relative à ce domaine

sera conçue non plus dans une perspective de prescription hiérarchique, mais pour guider la libre action des collectivités.

La loi organique bornera utilement l'appétit réglementaire de l'État en défendant que, pour préciser l'application des lois portant sur des compétences de collectivités, le gouvernement descende au-dessous du niveau du décret.

19 – Ainsi, tant l'action propre de l'exécutif que celle des collectivités seront soumises au contrôle de légalité et ne seront soumises qu'à lui. Les expressions de « tutelle », de « surveillance de l'autorité supérieure » devront disparaître. Les délais encore imposés pour qu'une délibération ou un acte de gestion prenne sa valeur exécutoire, et qui sont comme les signes de la tutelle, disparaîtront.

L'État gardera le droit de se substituer à l'autorité locale s'il l'estime défaillante. Celle-ci pourra s'adresser au juge administratif, qui dira si l'État a excédé son pouvoir.

Si l'État considère que l'autorité locale élue a contrevenu aux obligations ou dépassé ses attributions fixées par la loi, il s'adressera au juge administratif. Son recours aura un pouvoir suspensif et le tribunal jugera alors selon une procédure accélérée.

20 – La tutelle administrative n'est certes pas aujourd'hui la plus lourde : nous verrons plus loin comment mettre un terme à celles, plus insidieuses, qu'autorisent les mécanismes financiers et les normes techniques.

21 – Le principe de l'équilibre par la loi est donc le suivant : subordination des fonctions, séparation des moyens d'actions, règlement des conflits par le juge.

### *b) Accepter la diversité*

22 – Seconde condition pour que l'administration locale des Français par eux-mêmes puisse être subordonnée au pouvoir de l'État sans perdre son intérêt et sa vitalité : il faut que l'ensemble des partenaires – État, élus, citoyens – acceptent la diversité et même qu'ils la désirent.

Une administration décentralisée sera nécessairement une administration diversifiée. La loi ne peut fixer que des objectifs et des principes généraux. Les choix locaux ouvrent un espace assez vaste et chaque institution le remplira à sa manière.

23 – Nombre de réflexes français pèsent et pèseront longtemps contre cette manière de voir. L'égalité des services rendus reste une idée fortement ancrée dans la mentalité nationale.

Pourtant nous sommes convaincus que, tôt ou tard, le pas devra être franchi. L'objectif auquel les Français doivent s'accoutumer, c'est de bâtir un système où, par exemple, les programmes scolaires ne seraient pas les mêmes dans tous les collèges de France ; où la conception de l'équipement sanitaire varierait d'un endroit à l'autre ; où la promotion de la lecture publique serait organisée ici d'une façon, là d'une autre.

24 – Nous pensons que le phénomène administratif est inévitable, mais que le « phénomène bureaucratique » sera évité ou résorbé, si au principe d'uniformité nous substituons nettement et résolument le principe de diversité. L'unité nécessaire s'exprime dans la loi : mais qu'au nom de l'unité on n'impose plus l'uniformité !

La diversité est nécessaire aussi parce qu'elle favorise le changement, l'innovation, donc le progrès. L'administration est presque condamnée à l'immobilisme, quand tout changement l'affecte dans son ensemble et dans sa masse. Elle pourra évoluer et s'adapter si le libre jeu de la démocratie locale permet d'avancer « en ordre dispersé », cet ordre dispersé qui est celui-là même d'une société libre, où les innovateurs suscitent peu à peu des imitateurs, et où les imitateurs perfectionnent et adaptent l'innovation.

25 – Que des erreurs doivent en résulter, nous en avons bien conscience. Mais les administrations de l'État sont-elles infaillibles ? Et sans doute vaut-il mieux des erreurs commises à l'échelle d'une commune, ou d'un département – qu'à celle de tout le territoire.

Qui peut se dire enfin juge de l'erreur ? Le seul qui soit irrécusable est le suffrage universel : mais il ne juge bien de ses causes que sur place.

### *c) Les débats locaux ne se confondent pas avec les débats nationaux*

26 – Troisième condition, plus difficile peut-être à cerner mais tout aussi essentielle : les tâches administratives placées sous la responsabilité d'autorités élues doivent être de celles qui ne divisent pas l'opinion selon les clivages principaux du débat politique national. Il n'y a pas de sujet sans controverse ; mais il y a des controverses qui n'engagent pas « la politique de la nation ».

Prenons deux exemples extrêmes : on ne conçoit pas que le choix de la « socialisation » des biens de production, ou du crédit, ou du sol, soit laissé à l'appréciation des municipalités, alors que la Nation dans son ensemble se partage sur cette question et que l'État a fixé une position. À l'inverse le développement des pistes cyclables ou l'organisation des services d'incendie peuvent relever de décisions décentralisées sans que les débats et même les conflits que ces choix provoquent deviennent « affaire d'État ».

27 – Qu'on nous entende bien : nous n'imaginons pas de ne laisser aux autorités élues locales que des sujets anodins et qui réuniraient un consensus général. On les chercherait d'ailleurs en vain ; l'expérience récente prouve que les questions en apparence les plus techniques, dans la mesure où elles changent la vie quotidienne, soulèvent toujours des débats et souvent les passions.

Et c'est justement parce qu'il y a débat qu'il doit être tranché démocratiquement, par le suffrage universel et par ses élus ; c'est bien parce que l'administration locale n'est pas seulement « technique » qu'elle doit échapper à la technocratie.

28 – Mais si, en ce sens, on peut donc dire que les choix d'administration sont politiques, cette « politique locale » ne porte pas sur les mêmes sujets que la politique nationale. Elle doit avoir sa logique propre. Elle divise et résout les divisions, mais ce peut être selon d'autres lignes que celles qui divisent la politique nationale.

Certes, dans la mesure où des questions semblables se posent à peu près en même temps et dans des termes analogues à beaucoup d'autorités locales, les débats peuvent prendre une allure nationale : l'important est que l'on tienne à ce que le débat et la solution demeurent à l'échelon local.

29 – Bref, il y a une dimension politique locale ; mais elle n'est pas sur le même plan que la politique nationale. Les choix de cité ne sont pas toujours des choix de société. Ce à quoi doit aboutir l'entreprise de décentralisation, c'est à diminuer le nombre de conflits réglés par le jeu de la démocratie dans l'État, (mais en réalité le plus souvent au plus profond de ses bureaux) – et à augmenter le nombre des conflits réglés, en toute clarté par la démocratie locale.

Réciproquement, l'état d'esprit nouveau qui amènerait les Français à considérer que rares sont les sujets qui doivent devenir « querelles d'État » permettrait de donner très libre carrière à l'administration locale. Nous rêvons du jour où un ministre oserait répondre à une question parlementaire : « Cela ne concerne pas l'État ». Et du jour où la question qui pourrait s'attirer cette réponse ne serait même pas posée.

## ***B. LE CHAMP DE LA DÉCENTRALISATION POSSIBLE***

30 – Ces principes, nous avons voulu les établir avec force, mais nous n'en proposons pas une application générale.

Nous pensons que, ni dans l'État, ni dans les collectivités, ni dans l'opinion publique, les esprits ne sont pas encore prêts à effectuer cette révolution. Car il s'agit bien d'une très profonde et très difficile révolution mentale.

31 – Pour qu'on apprenne à en percevoir le bienfait, à la vouloir et à en accepter les conséquences, il faut cesser de parler de décentralisation en général : il faut commencer à délimiter la zone administrative où la décentralisation devra, tôt ou tard, opérer un transfert massif de responsabilités, et en écarter ce qui, de toute façon, devra, par nécessité ou par prudence, rester hors du champ de la décentralisation.

Cette délimitation aura, nous l'avons dit, nécessairement quelque chose d'arbitraire : qu'on regarde ainsi le tracé que nous allons ébaucher. Étant bien précisé qu'il s'agit, pour le moment, d'ouvrir le champ de toute la décentralisation *possible* – d'une décentralisation à très long terme.

### ***Ce qui devra rester à l'État***

32 – Commençons par le délimiter négativement, en établissant une liste grossière de ce qui, de toute façon, et même à long terme, nous semble devoir relever, en France, d'administrations, services ou établissements publics de l'État.

Cette liste s'ajoute bien entendu à ses compétences générales – celles que la Constitution d'une part désigne sous l'expression « politique de la nation », et d'autre part assigne à la loi : la diplomatie, la défense, les libertés publiques, la sûreté générale, la monnaie, le maintien des grands équilibres économiques, la définition des droits sociaux et personnels. Alors l'État parle pour la France plus qu'il n'est au service des Français ; ou bien il fixe les règles générales de leur vie collective.

Nous parlons plutôt ici en termes de fonctions et d'organisation administratives.

33 – Écartons donc certaines fonctions que notre tradition nationale confie à l'État : la justice, l'essentiel des fonctions de police, judiciaire et générale, l'administration fiscale, l'administration de la recherche.

34 – Écartons des tâches dont les contraintes techniques paraissent demander une conception et une organisation aux dimensions du territoire – même si cette nécessité ne justifie nullement la superbe ignorance des institutions locales, et s'il nous paraît utile de faire en sorte que celles-ci interviennent dans les circuits de décisions :

- aménagement du territoire (orientations nationales),
- postes, télécommunications ;
- réseau continu des chemins de fer ;
- autoroutes et voies routières majeures ;
- ports et aéroports d'intérêt national ;
- police de la navigation aérienne, maritime et fluviale ;
- administration des prestations familiales et sociales ;
- administration des sources d'énergie et des grandes ressources naturelles.

Ajoutons-y les services publics nationalisés, même quand les contraintes techniques ne sont pas aussi impératives, comme le montrent des exemples étrangers : électricité, gaz, télé et radiodiffusion. Et là encore, sous la réserve d'une meilleure prise en compte de l'intérêt local.

### ***Toute la décentralisation possible***

35 – Ainsi grossièrement circonscrit, le domaine dans lequel les responsabilités locales peuvent se développer est considérable. Si considérable que nous avons de la peine à en prendre la mesure.

On trouvera ci-joint un tableau contenant une sorte de recensement brut de ces fonctions administratives. Dans beaucoup d'entre elles bien sûr, les collectivités prennent déjà quelque part, mais dans aucune la compétence locale n'est pleine et entière, et, même limitée, elle n'est pas définie.

<b>Aménagement – Administration de l'espace – Équipement du sol – Environnement – Cadre de vie</b>	<b>Action économique Équipements collectifs d'intérêt professionnel</b>	<b>Services aux personnes Protection des personnes et des biens</b>
Urbanisme (documents d'urbanisme, urbanisme opérationnel) Délivrance des permis de construire Action foncière ; remembrement Parcs et jardins ; parcs naturels Protection des espaces fragiles et sensibles Ports ; aéroports (*) Voirie (**) ; éclairage public Circulation, exploitation voirie Hydraulique ; assainissement Cimetières Lutte contre pollutions et nuisances Collecte et traitement des déchets Usines de traitement des eaux Logement neuf ; logement social, action sur le logement existant et ancien Transports publics Équipements d'accueil : tourisme, camping, caravaning, nomades.	Équipements de transports et d'échange (marchandise) Marchés (gros, détail) ; foires Formation permanente Hygiène et sécurité Services aux travailleurs et entreprises Bourses d'emplois Équipements de stockage Abattoirs Terres mal employées (friches) Services vétérinaires ; lutte contre les épizooties Équipements de commerce et d'artisanat Poids et mesures Surveillance et contrôle des productions, des produits livrés à la consommation	Éducation, formation professionnelle Services périscolaires Sports, divertissements Action culturelle : formation aux arts, musées, patrimoine culturel, lecture publique Action sanitaire et sociale : équipement hospitalier, assistance médicale, urgences, aide, bienfaisance, équipements et services pour les handicapés, l'enfance, l'adolescence, le 3 <sup>e</sup> âge etc. Protection contre les calamités Secours et incendie

(\*) Autres que nationaux et internationaux.

(\*\*) Autres qu'autoroutes et réseau national.

Or, nous ne voyons pas pourquoi, par exemple, la politique et la tutelle des établissements hospitaliers, la politique et la gestion des services d'action sociale, la politique et la tutelle des établissements d'enseignement ne relèveraient pas pour l'essentiel d'autorités locales élues. Est-ce que les Français ne sont pas aptes à gérer, perfectionner ces services qu'ils utilisent chaque jour pour leur santé, leurs difficultés de tous ordres, l'éducation de leurs enfants ? Qui plus qu'eux ont intérêt à en obtenir le meilleur service ? Comment mieux développer dans ces établissements ou dans ces administrations le sens de la responsabilité locale qu'en les plaçant sous l'autorité de responsables élus ?

36 – Ce domaine du service aux personnes doit être largement ouvert à la décentralisation. Il en va de même du domaine de l'action économique, des équipements et services publics d'intérêt professionnel : aide au développement rural, à l'équipement commercial, à l'implantation industrielle, formation professionnelle, etc. Enfin tout le domaine de l'aménagement et de l'administration de l'espace, de l'équipement du sol, de l'environnement et du cadre de vie.

37 – Nous partons du principe que toutes ces tâches ont vocation à la décentralisation, et qu'au terme de l'entreprise, elles pourront toutes relever d'autorités

locales élues. Il n'est pas sûr qu'elles le doivent toutes : des raisons de cohérence, d'unité d'action administrative, pourront légitimement conduire à restreindre le champ. Mais nous n'avons pas voulu faire aujourd'hui le partage entre les unes et les autres et dessiner avec précision les compétences de la démocratie locale d'ici vingt ans. Nous n'aurions pu le faire qu'avec les yeux et les réflexes d'aujourd'hui et cela nous aurait amenés sans doute à couper les ailes de l'imagination.

38 – En revanche, ce qui nous a paru clair dès maintenant, c'est que, à toutes les étapes de l'entreprise, il convient que les autorités locales disposent de blocs de compétences homogènes. Avancer sur tous les fronts à la fois serait dangereux, parce qu'à aucun moment une autorité locale ne se sentirait en charge d'une responsabilité globale. Il faut, secteur par secteur, sortir du puzzle administratif, sortir de la subordination globale que nous avons décrite en commençant. À notre sens les collectivités doivent recevoir des spécialités administratives, des attributions légales. Nous ordonnerons nos recommandations dans cet esprit.

### ***Dessin des institutions***

39 – Ce qui est clair également, c'est que, pas plus à terme qu'aujourd'hui, l'ensemble de ces tâches ne peut relever d'une même institution.

Si on prend le problème d'un point de vue théorique, il y a deux grands choix à faire : d'une part, pour l'organisation territoriale, faut-il adopter une circonscription unique et universelle ou une structure diversifiée ? Et d'autre part, sur un territoire donné, doit-il y avoir une autorité unique à compétence générale, ou des autorités spécialisées par ensemble de compétences (par exemple éducation, aménagement, affaires sanitaires et sociales) ?

40 – La tradition et le bon sens tranchent le second choix : il nous faut des institutions qui recueillent l'ensemble des compétences que l'État décentralisera. Naturellement, plus les compétences décentralisées s'accroîtront, plus les autorités élues devront s'appuyer sur des services diversifiés et donc spécialisés. Mais c'est au niveau « technique » que la spécialité doit apparaître ; au contraire le niveau des élus doit rester celui de l'unité des vues de la cohérence de l'action, des arbitrages. C'est ainsi que le citoyen retrouvera aussi une idée globale et une conscience des choix.

41 – Quant à l'organisation territoriale, il nous paraît aussi que le choix doit clairement aller à une structure diversifiée. La vraie difficulté est de ne pas les diversifier à l'excès, car chaque fonction administrative pourrait justifier son propre découpage. Du reste le cloisonnement administratif de l'État, la logique individuelle de chaque département ministériel ou service public, ont abouti en effet à des découpages multiples, hétérogènes, non superposables.

42 – L'Histoire nous a légué des structures, et il faut accepter ce legs. Nous ne bâtirons pas une administration décentralisée à partir de zéro, et c'est tant



mieux : les responsabilités locales se développeront plus vite dans des cadres familiaux.

Nous avons le tissu naturel de 36 394 communes bien décidées à vivre. Nous avons une trame lâche de coopération spontanée, fondée sur des exigences techniques, renforcée par des solidarités de voisinage ou d'agglomération. Nous avons le département, assis sur presque deux siècles de pratique administrative, point de contact permanent entre l'État et les élus locaux. Nous avons enfin l'établissement public régional, nouveau venu, mais déjà perçu comme un membre de cette famille compliquée.

43 – Nous pensons qu'il est possible de la rendre plus heureuse en y simplifiant les rapports et en y répartissant les rôles.

44 – Constituons à la base, en renforçant le tissu communal par la trame de la coopération, un réseau municipal de l'administration générale au plus près des citoyens. La variété des compétences obligatoires et la possibilité préservée de prendre toute initiative d'« intérêt local », permettent bien de la caractériser de générale.

45 – Constituons au-dessus, sur des aires territoriales étendues, à partir de nos actuels départements et de nos actuelles régions, un réseau d'administration spécialisée : à ce niveau en effet, il faut sortir du système où tout est permis mais rien n'est obligatoire. Ce réseau pourra beaucoup faire, mais il faut qu'on sache exactement quoi. Établissons donc ses attributions limitativement : et qu'il soit bien entendu que l'initiative générale est exercée par le réseau municipal. Ne laissons donc faire, par le département et la région, que ce qui ne peut manifestement être bien ou économiquement fait en dessous.

Ce réseau double des départements et des régions, peut-être un jour faudra-t-il l'unifier.

46 – De toute façon, cette répartition des compétences ne doit pas donner à l'autorité élue départementale ou régionale un pouvoir hiérarchique sur l'autorité élue municipale. On peut édicter une norme au niveau de l'administration spécialisée, mais son application par le niveau de base est soumise aux mêmes règles de contrôle par l'appel au juge que l'application des règles fixées par la loi ; ou encore c'est l'État (le préfet) qui apprécie s'il doit mettre en jeu son pouvoir de substitution.

### **C. LA MÉTHODE**

47 – Nous ne préciserons pas plus le modèle idéal d'une France immédiatement remodelée par le développement des responsabilités locales. Tel quel, il nous paraît capable de susciter la volonté d'entreprendre. Ce à quoi nous souhaiterions maintenant nous attacher, c'est à montrer les chemins que cette volonté doit emprunter si elle veut aboutir.

48 – La centralisation fut un « effort multiséculaire » comme le dit le général de Gaulle – un effort qui « ne s'impose plus », mais elle fut aussi, dans le dernier

siècle, l'effet d'un mouvement devenu presque automatique. Il y a une pression des institutions, des mécanismes financiers, des comportements, qui pousse, encore et toujours à la centralisation. Il faut susciter une pression inverse. De même que l'aménagement du territoire a pu, en quelques années, inverser la pression à la centralisation économique et démographique – en actionnant quelques leviers choisis et bien placés – de même l'aménagement de notre système politico-administratif, doit, pour inverser la pression, trouver ses leviers.

49 – Tout est dans l'art de commencer.

50 – Pour reprendre le titre de notre Commission, on ne « développera les responsabilités locales » qu'en commençant par renforcer les ressorts de la responsabilité, avant d'en étendre le domaine. Il s'étendra d'ailleurs naturellement – la sera la dynamique – quand les institutions de la responsabilité seront en places, occupées par des hommes responsables.

51 – Cette démarche est celle qui permet d'explorer très vite notre énorme capital de départ – capital dormant, capital étouffé par la centralisation : la forte conscience communale, l'appétit de réalisation des équipes municipales, la solide expérience administrative de la plupart d'entre elles, la connaissance des problèmes administratifs généraux par une coopération de fait, à l'intérieur des conseils généraux, entre élus locaux et services de l'État. Parce que ce capital existe, et ne demande qu'à fructifier, l'inversion de sens est possible.

52 – Le commencement de l'entreprise, la première étape, consiste donc, pour l'essentiel, à mettre tous les partenaires actuels de l'administration locale – État, services extérieurs, élus locaux – en situation de vraie responsabilité, sans modifier pour l'essentiel le genre de sujets auxquels cette responsabilité s'applique. Pas de bouleversement des compétences, mais clarification radicale des tâches (ici en dégraissant, en allégeant, là en complétant, en arrondissant) et surtout des procédures, des rôles respectifs, de la situation de chacun dans le jeu.

53 – On voit immédiatement la conséquence : presque tout l'effort, dans cette première étape, portera sur le réseau de base, pour que les communes, par elles-mêmes ou en communauté, occupent solidement tout l'espace virtuel de la responsabilité municipale.

Mais simultanément, et pour que cette première étape ne soit pas indéfiniment prolongée, il faudra, sur quelques sujets précis, avancer au niveau du département et de la région.

54 – Cette première étape, c'est donc, pour l'essentiel sur un terrain déjà bien connu, pour une part sur des sujets neufs, en s'appuyant sur l'expérience acquise et la vitalité existante, bâtir solidement le cadre de l'administration décentralisée d'après-demain. En assimiler les principes, en roder les institutions, en apprendre le langage, en éduquer les réflexes, – et en fortifier l'appétit. »



# Fernand Icart, ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire

## LA POLITIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1977

---

### Présentation

Valéry Giscard d'Estaing a gagné les élections présidentielles de 1974, grâce à une campagne où le futur président s'est présenté à la fois comme l'héritier du Général et réformateur. Valéry Giscard d'Estaing adopte un discours moderniste et pro-européen. Il s'entoure d'une équipe jeune (le Président a 48 ans, Jacques Chirac, Premier ministre en a 41). Les réformes porteront sur des questions de société : on dépoussière les règles relatives à la famille <sup>1</sup>, on abaisse l'âge du vote à 18 ans.

La France subit la crise et l'on perçoit ce désarroi à travers le discours de Fernand Icart, alors ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire. La politique se recentre sur ses voies d'action essentielles : la « géographie de l'équipement » tient une place centrale dans ses propos. Le premier choc pétrolier d'octobre 1973 fait prendre conscience de la dépendance française. Près des trois quarts de la consommation d'énergie primaire sont importés, le poids des importations dans le PIB est passé de 12,8 % à 15 % avant d'atteindre 20,7 % en 1979. La contrainte extérieure entre dans la vie

quotidienne des Français, le prix du carburant augmente, la température des locaux administratifs est contrôlée <sup>2</sup>. Pourtant la France semble encore protégée. Alors que ses partenaires connaissent une récession en 1974-1975, la croissance française enregistre une forte reprise en 1976. Le seuil d'un million de chômeurs ne sera franchi qu'en 1978.

Pourtant, les fondements de la croissance sont fortement ébranlés. Le premier choc pétrolier va révéler l'obsolescence d'une partie de l'industrie française. La crise des modes de production fordistes (fondés sur la fabrication de grandes séries standardisées), la fermeture des usines, le déclin des régions mono-industrielles (sidérurgie des vallées de l'Orne et de la Lorraine, textile vosgien, construction navale de la Ciotat) sont autant de preuves douloureuses de la fin du modèle de croissance des Trente Glorieuses. Des pays jusqu'alors inconnus apparaissent sur la scène internationale : le Japon, la Corée du Sud, Taiwan, Singapour, Hong Kong bouleversent tout autant la carte des grandes puissances que la vision traditionnelle du développement. Des pans entiers de l'éco-

1. Divorce par consentement mutuel, mise en application de la loi Neuwirth de 1967 sur la contraception, loi sur l'avortement en 1975.

2. P. Touchard, C. Bermond, P. Canabel et M. Lefebvre, *Le siècle des excès, le XX<sup>e</sup> siècle de 1870 à nos jours*, PUF, 4<sup>e</sup> édition, 1999.

nomie s'effondrent pendant que de nouveaux secteurs et ces nouveaux pays émergent avec force. La crise correspond aussi à l'apparition de conditions de vie et de production différentes.

### ***Une déstabilisation de l'aménagement du territoire***

Face à ces changements, les fondements de l'aménagement du territoire sont remis en cause sur plusieurs fronts.

On revient à des préoccupations immédiates et sectorielles. Les crises locales créent des déséquilibres et des situations difficiles à résorber. L'aménagement du territoire doit résoudre ces nouveaux défis et se recentrer sur la gestion de la crise. Le premier plan d'emploi apparaît en 1977.

Les objectifs de l'aménagement du territoire doivent être repensés. Face à l'urgence et à l'ampleur des problèmes, le souci d'équité n'est plus de mise. Il faut commencer par appuyer les régions aptes à s'engager dans la concurrence mondiale. La dialectique Paris/province n'a plus lieu d'être et les priorités se déplacent. L'ennemi n'est plus Paris, au contraire, la capitale devient une alliée dans le combat économique mondial.

De nouvelles préoccupations viendront quelques années plus tard concurrencer un peu plus l'aménagement du territoire. En 1981, des conflits éclatent dans les banlieues. Elles appellent une politique sociale en faveur de ces quartiers qui apparaissent comme de nouveaux ghettos. La politique de la ville prend la place de l'aménagement du territoire d'autant plus facilement que celui-ci est à la recherche d'une nouvelle vocation. Ainsi, les crédits consacrés à cette politique vont rapidement dépasser ceux de l'aménagement du territoire <sup>1</sup>.

### ***Un retour aux origines : l'aménagement du territoire se recentre sur sa fonction centrale, l'équipement***

L'aménagement du territoire, c'est d'abord le désenclavement et le modelage des flux. Dans les années 60, il s'agissait de desservir l'ensemble du territoire et d'aller à l'encontre de la tendance naturelle française à la polarisation parisienne. Les routes, les chemins de fer, les télécommunications sont concernés. En filigrane de cette politique, on perçoit la croyance dans un modernisme qui apporte automatiquement le progrès. Il suffit d'équiper pour enclencher le développement. Ainsi, la construction d'une route ou d'une autoroute apporte la croissance. Cette vision optimiste du développement local contribuera à vider les campagnes et les zones en crise, incapables de tirer profit de ces nouveaux équipements.

On retrouve cette croyance en une mécanique du développement dans les actions de développement industriel. L'aménagement de sites, où de gros investissements seront concentrés, suffira à engendrer la croissance. C'est dans cette logique que, dès 1968, à Dunkerque et à Fos-sur-Mer, on aménage des zones industrialo-portuaires, on concentre les investissements, en supposant que ceux-ci vont favoriser le développement industriel de toute la région. Ainsi, la croissance se propagerait en tâche d'huile sur l'ensemble d'une région, et ceci de façon automatique. Cette conception s'inspire du modèle de croissance des années 50 et 60. L'industrie a eu tendance à se concentrer autour de quelques pôles, et des effets multiplicateurs ont favorisé une diffusion du développement de proche en proche. Une multitude de petites entreprises, travaillant directement avec l'unité motrice

1. G.-F. Dumont, *L'aménagement du territoire, objectifs, acteurs, modalités*, Les Éditions d'Organisation, 1994.

se développent. Un tissu industriel apparaît, mais il est fortement dépendant de la grande entreprise originelle. Cette perception du développement, issue des travaux de François Perroux, a eu le mérite d'introduire une vision spatiale des dynamiques économiques. Mais elle va progressivement trouver ses limites avec la crise. Apparaît alors l'importance de ce qui reste au-delà de la fermeture des entreprises : les compétences de la main d'œuvre, sa capacité à se reconvertir, la qualité de l'appareil de formation local et des élus aptes à porter un développement local fondé sur une aptitude intrinsèque au territoire. On redécouvrira alors les travaux sur les districts marshalliens<sup>1</sup> et l'importance de « l'atmosphère locale ».

Le recul de l'aménagement du territoire apparaît également dans le discours de François Essig au travers d'un désengagement de l'État. Une autre implication, non plus autoritaire, mais négociée

et contractuelle, apparaît. Aux États-Unis, comme en Grande-Bretagne, économistes et chef d'État fustigent un État omnipotent et incapable. En France, on abandonne les grands projets gauliens, on réduit les ambitions de l'aménagement du territoire. Il s'agit désormais d'impulser, de promouvoir, d'accompagner et non plus d'orienter directement. L'État doit s'adapter aux nouvelles contraintes financières et aux nouvelles idéologies qui remettent en cause son action antérieure. Il cherche ainsi à partager la responsabilité de son action avec d'autres acteurs.

Cette version libérale de l'aménagement du territoire implique de s'engager dans le cofinancement des projets. Si, dans un premier temps, cette période peut apparaître comme celle d'un recul de l'aménagement du territoire, se dessinent également les prémices de nouveaux modes opératoires pour l'État.

1. Districts industriels : types d'organisations productives fondées sur l'implication de communautés locales qui développent des formes de solidarités et de concurrence leur permettant de s'adapter aux changements.

**Fernand Icart,**  
**ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire**  
**LA POLITIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**  
**EN 1977 <sup>1</sup>**

« [...] Quelles sont les tâches de l'aménagement du territoire en 1977 ? Voilà la question à laquelle je voudrais d'abord m'efforcer de répondre avant de vous livrer mes idées sur le rôle des collectivités locales, au côté de l'État, dans la mise en œuvre de cette politique.

***Les tâches de l'aménagement du territoire en 1977***

Créer les conditions permettant aux régions de mobiliser au mieux toutes leurs possibilités de développement tout en corrigeant de façon permanente les déséquilibres géographiques qu'entraînent la croissance et les changements de notre société. En raison de son ambition même, la politique d'aménagement du territoire ne peut plus être, et n'est plus, ce qu'elle était à l'origine : un domaine spécifique d'actions de rattrapage limitées pour ne pas dire marginales. C'est une dimension propre de l'action gouvernementale considérée dans sa totalité. Exigence permanente d'équilibre global, elle doit introduire une cohérence géographique dans l'ensemble des décisions publiques. Aussi les tâches présentes de l'aménagement du territoire débordent-elles très largement celles qu'il m'incombe de mener avec les moyens propres de mon département.

Trois objectifs me paraissent essentiels :

- maintenir globalement le niveau de notre effort d'équipement, base de tout développement régional futur ;
- orienter la localisation des activités industrielles et tertiaires de façon à assurer dans les meilleures conditions l'équilibre géographique d'emploi ;
- protéger et améliorer notre cadre de vie.

***Maintenir globalement le niveau de l'effort sur les équipements essentiels***

Dans tous les domaines d'équipement public, la France a entrepris au cours des quinzaines dernières années un effort sans précédent.

Certes, cet effort a été facilité et encouragé sur toute la période par un taux de croissance exceptionnellement rapide. Au moment où les circonstances sont moins favorables, la recherche de financements nécessaires plus difficile, et cer-

1. Publié dans *Les cahiers de l'Expansion régionale*, décembre 1977, numéro spécial XXVI<sup>e</sup> congrès du Conseil national des économies régionales et de la productivité (CNERP) « Aménager ensemble notre cadre de vie » Rouen, octobre 1977.

tains besoins en apparence moins pressants, faut-il ralentir le rythme, marquer une pause, attendre des temps meilleurs ?

Cette attitude n'a pas été celle de mes prédécesseurs. Ce ne sera pas la mienne au sein d'une équipe gouvernementale déterminée à tout mettre en œuvre pour préserver les chances de la France dans la compétition économique internationale et pour lui épargner d'entrer dans la voie de la régression.

C'est pourquoi, parmi les tâches importantes et urgentes de l'aménagement du territoire, je rangerai d'abord la poursuite et dans certains cas l'accélération de réalisations intéressant les équipements structurants.

Trois lignes d'action s'imposent ici à, l'évidence :

Le développement de moyens modernes de production d'énergie réalisant un équilibre entre production et consommation d'électricité par grandes zones, aussi bien pour limiter le développement des ouvrages de transport que pour éviter le handicap que constitueraient pour une région des moyens énergétiques trop réduits [...].

Rompre définitivement l'enclavement de certaines régions notamment celles de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central ; plus généralement mieux insérer le pays tout entier dans les courants d'échanges internationaux [...].

- Pour rompre le désenclavement, nous poursuivrons aussi *la modernisation des grandes infrastructures correspondant aux autres modes de transports*. Nous ne sommes pas loin du but en ce qui concerne les infrastructures aériennes : toutes les villes de France, grandes et moyennes, sont aujourd'hui correctement reliées à des aéroports accessibles aux avions des lignes intérieures et munis des dispositifs d'aides à l'atterrissage les plus modernes.

La SNCF devra en revanche poursuivre une politique d'investissement importante en même temps qu'un effort dans deux domaines : l'adaptation aux méthodes modernes de gestion et la recherche d'un meilleur service. C'est indispensable au moment où la concurrence du secteur routier se fait plus vive.

- L'effort de désenclavement à poursuivre dans le domaine des transports sera complété par *la poursuite de l'effort déjà largement engagé dans le domaine des télécommunications* [...].

### **Développer les possibilités d'accueil industriel sur l'ensemble du territoire**

Conformément aux décisions prises, l'accent sera mis sur trois points essentiels : valorisation des sites industrialo-portuaires, développement des voies d'eau intérieures, réorientation qualitative de la politique des zones industrielles.

- *L'équipement industrialo-portuaire* dans le cadre de la politique de valorisation des façades maritimes que l'attribution de crédits du Fonds d'action conjoncturelle vient d'accélérer constitue une contribution exemplaire de la politique d'équipement à la politique d'aménagement du territoire [...].



- Pour faciliter l'accueil de ces industries dans certaines régions, *le développement et la rénovation des voies d'eau intérieures* devront parallèlement être recherchés. Là aussi nous avons fait nos choix. Chacun connaît le grand projet mer du Nord-Méditerranée dont nous étudions actuellement les conditions de financement [...].

### ***Intensifier l'action sur la localisation des activités***

La localisation des activités industrielles et tertiaires, à l'origine mission exclusive de l'aménagement du territoire, reste une tâche fondamentale. Nos difficultés et nos chances dans cette bataille sont parfois sous-estimées, et notre stratégie n'est pas toujours bien comprise. Voici quelques précisions.

#### **Le contexte du combat pour l'emploi**

Notre pays traverse une des crises économiques les plus graves de son histoire. Cette crise a deux causes essentielles : le prélèvement pétrolier et la concurrence accrue des pays en voie de développement [...].

#### **Une stratégie sur deux fronts**

Deux objectifs parfois difficiles à concilier doivent être poursuivis : d'une part, modifier progressivement la géographie industrielle de la France en opérant les rééquilibres structurels indispensables, d'autre part, apporter aux problèmes d'emploi immédiats les solutions les plus rapides.

Concrètement, cela veut dire qu'il faut, sous peine de perdre le bénéfice des efforts passés, poursuivre avec ténacité l'effort sur l'industrialisation de l'Ouest persévérer dans les actions de conversion du Nord et de la Lorraine, reprendre le problème de la réanimation économique du Languedoc. Mais cela veut dire aussi qu'il faudra parallèlement comme la DATAR l'a fait si souvent au cours des trois années passées, être prêt à intervenir sur tout le territoire pour limiter les conséquences de l'inéluctable redéploiement industriel [...].

### ***Protéger et améliorer le cadre de vie***

Nous poursuivrons les efforts déjà engagés à cet égard, et notamment :

- Les efforts en faveur des villes moyennes pour lesquelles un programme intéressant quatre-vingts agglomérations dont le coût peut être globalement estimé à 1 200 MF, a été précédemment décidé.

- Les efforts en faveur de la restructuration des zones minières, secteur dans lequel le Gouvernement a décidé et entrepris un plan de vingt ans, estimé à plus de 1 000 MF en 1975.

- La politique des contrats de pays qui, après la phase exceptionnelle, atteindra en 1978 son régime de croisière.

Ce ne sont pas là nos seuls champs d'action. Nous allons dans l'immédiat ouvrir deux chantiers importants.

- *Protection et revitalisation des zones de montagne* : comme l'a indiqué le Président de la République en août dernier, d'importantes décisions verront bientôt le jour.

- Une directive nationale d'aménagement du territoire permettra un contrôle de l'occupation des sols plus favorables à l'agriculture, une concentration de l'habitat nouveau, une protection particulière de la haute montagne et une intégration du tourisme respectant la vie traditionnelle de ces zones de montagne.

- De même un ensemble de mesures agira sur les facteurs essentiels du maintien de la population en montagne, dans le sens d'une agriculture plus moderne et plus viable, d'une pluriactivité, d'un renforcement des moyens des communes pauvres, et de l'adaptation des services publics [...].

Ces décisions seront opérationnelles à la fin de la présente année.

- *Protection et mise en valeur des ressources du littoral, patrimoine national*. Au-delà de la croissance spontanée des régions concernées et des politiques de développement économiques et touristiques suivies jusqu'ici (plates-formes industrialo-portuaires, grands aménagements touristiques), la politique du littoral s'attachera à éviter les risques de dégradation des sites, l'accroissement des pollutions, l'appauvrissement des milieux vivants.

Elle reposera sur les schémas d'aménagement du littoral qui ont été élaborés sous le contrôle des élus et des organismes socio-professionnels et que je soumettrai à l'approbation du prochain Comité interministériel d'aménagement du territoire.

### ***Le rôle des collectivités locales dans l'aménagement du territoire***

Poursuivre les actions d'équipement, intensifier l'effort d'industrialisation, intervenir plus systématiquement pour protéger et améliorer le cadre de vie, ces trois tâches essentielles à l'aménagement du territoire ne peuvent être menées à bien sans la plus large participation de toutes les collectivités locales constitutives de la nation.

- Les décisions d'aménagement déterminent l'avenir de communautés vivantes. Dans un pays libre, elles ne peuvent être prises sans que les communautés soient étroitement associées et à leur élaboration et à leur mise en œuvre. En matière d'aménagement du territoire plus qu'en toute autre, je ne crois pas à l'efficacité du despotisme éclairé. Je fais confiance à la concertation.

Gardons-nous cependant de tomber d'un excès dans l'autre :

- L'essor des collectivités locales ne passe pas par le dépérissement de l'État. Les communes, les départements, les régions ont besoin du cadrage et du soutien de leur action par un échelon central. Le cadrage est nécessaire pour introduire

une cohérence qui ne peut s'instituer spontanément, pour éviter des conflits et des compétitions mineurs. Sans le soutien financier de l'État, un grand nombre d'initiatives du niveau local ne pourrait déboucher.

– Les collectivités locales doivent respecter leur propre compétence et se garder de prendre directement des risques qu'elles ne sont pas capables d'assumer intégralement. Je pense avant tout bien sûr au domaine industriel. À un moment où le problème de l'emploi est au premier rang des préoccupations, les collectivités locales sont tentées d'intervenir très directement soit pour aider des entreprises en difficulté, soit pour favoriser le lancement d'affaires nouvelles. Mais elles n'ont ni les moyens techniques d'intervenir dans la gestion des entreprises, ne serait-ce que pour exercer le contrôle légitime de l'apporteur de capitaux, ni bien souvent, les moyens financiers qui seraient nécessaires pour régler les problèmes industriels auxquels elles portent intérêt. Mon propos ne tend pas à interdire aux collectivités locales toute action dans un domaine qu'elles considèrent très justement comme essentiel, mais à recommander deux précautions. Les possibilités d'interventions directes, par exemple sous la forme de subventions et d'allègements fiscaux, doivent rester limitées. Les interventions plus importantes, sous la forme de garanties, doivent être effectuées par l'intermédiaire d'institutions spécialisées, capables d'évaluer les risques techniques et d'encourir effectivement les responsabilités financières de l'économie de marché [...].

### ***Deux constatations, un risque, une chance***

- Les structures institutionnelles sont des instruments pour agir. L'important est l'action et non la préparation de l'action. Nous avons mieux à faire qu'à perfectionner indéfiniment l'outil. Utilisons-le tel qu'il est.

- Nous avons trouvé dans notre héritage des structures qui ont montré leurs limites mais qui ont aussi fait leurs preuves : les communes et les départements. Nous avons décidé en 1972 de créer une structure nouvelle : la région. Cette multiplicité de structures locales constitue un risque et une chance.

- *Un risque* : rallongement des procédures, la complication des circuits notamment dans le cas de financements superposés et, en définitive, le maintien de la distance si vivement et si justement critiquée entre l'administration et l'administré.

- *Une chance* : la diversité de nos structures institutionnelles locales, si nous sommes capables de jouer sur cette diversité, peut répondre à la fois à la diversité des problèmes à traiter et à la diversité des situations géographiques.

Diversité des problèmes : certains doivent trouver leur solution au niveau de la commune, – et cette formule doit être utilisée chaque fois que possible, tant il est vrai, selon le mot célèbre « qu'on n'administre bien que de près ». D'autres ne peuvent manifestement être appréhendés et réglés qu'au niveau d'un ensemble plus large – si possible le département, en vertu du principe de proximité que je viens de rappeler, dans le cas contraire au niveau de la région.

Diversité des situations géographiques : les rôles respectifs de la commune, du département et de la région ne sont pas nécessairement les mêmes sur toute l'étendue du territoire, les zones à dominante rurale et les zones très fortement urbanisées par exemple peuvent présenter à cet égard des différences très notables.

Sur la base de ces quelques remarques très générales, je voudrais illustrer par des exemples l'enrichissement que la politique d'aménagement du territoire reçoit déjà et recevra plus encore à l'avenir d'une collaboration plus étroite entre l'État et ses différents partenaires locaux [...].

Mes objectifs sont donc de développer les responsabilités locales dans le domaine de l'aménagement du territoire et du cadre de vie, de promouvoir des formes nouvelles d'interventions de l'État – procédures contractuelles, assistance technique, aides financières globales et décentralisées – bref de garder le cap sur les objectifs antérieurs mais de donner dans toute la mesure du possible à la politique d'aménagement du territoire un nouveau style fondé sur plus de responsabilité et plus de solidarité. »



# Les réformes de la décentralisation

## LOI RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTÉS DES COMMUNES, DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS, 2 MARS 1982

## LOI RELATIVE À LA RÉPARTITION DE COMPÉTENCES ENTRE LES COMMUNES, LES DÉPARTEMENTS, LES RÉGIONS ET L'ÉTAT, 7 JANVIER 1983

---

### Présentation

Pour la France, la décentralisation est le début d'une autre forme de développement appuyé sur les potentialités locales, qui s'oppose aux formes antérieures des politiques territoriales et de l'aménagement. L'ampleur des transformations pour réformer cet État centralisé depuis plusieurs siècles a freiné toute initiative jusqu'au début des années 80. Il faudra attendre un changement politique majeur, l'arrivée de la gauche au pouvoir, pour que les obstacles puissent être surmontés. La politique peut « changer la vie » et les socialistes entendent le démontrer par une grande mutation institutionnelle : « La décentralisation de l'État sera prioritaire ».

À la charnière des années 70 et 80, l'aménagement du territoire prend de plus en plus une dimension locale. On assiste à une « désétatisation » de cette poli-

tique<sup>1</sup>. Les pratiques antérieures sont remises en cause : l'omniprésence de l'État, la définition unilatérale des priorités, une vision uniforme du territoire. La décentralisation apporte à l'aménagement du territoire un souffle nouveau. Elle en désstabilise les fondements par de nouvelles visions et politiques territoriales : émergence d'autres formes de démocratie, reconnaissance de la capacité des acteurs locaux à prendre en charge leur développement. S'engage alors la recherche d'un nouvel équilibre entre les préoccupations et le jeu des acteurs et un renouvellement de l'aménagement du territoire.

### *La gauche devient girondine, genèse d'un basculement*

La gauche n'a pas le monopole de la décentralisation. Elle s'en approprie cepen-

1. Y Madiot, *Aménagement du territoire*, Armand Colin, 1996.

dant la paternité pour quelques années au terme d'un lent renversement qui s'engage dans les années 70. Deux phénomènes se conjuguent alors. On assiste en premier lieu à une prise de conscience de la dimension locale de la société française<sup>1</sup>. Le local propose un modèle alternatif à ceux qui s'effondrent : le centralisme et le communisme. Le courant autogestionnaire appelle la décentralisation, implique une autre vision de la société et des rouages qui la sous-tendent. La diversité de la France est reconnue comme un trait fondamental que les politiques et l'organisation institutionnelle doivent intégrer. L'expérience des districts italiens viendra par la suite conforter cette victoire. Désormais, il est reconnu que la proximité géographique engendre de la richesse. Parallèlement, la conscience des entités régionales qui se sont constituées progressivement depuis les années 50 s'est éveillée (comités d'expansion, établissements publics régionaux, conseils économiques et sociaux régionaux). Ces instances ont donné leur avis sur les problèmes locaux et malgré de faibles moyens, elles sont devenues des contre-pouvoirs. Les prises de position se sont multipliées et ont favorisé l'émergence d'une conscience régionale, différente de l'État qui pour être national n'en est pas moins très parisien. Malgré cela, toutes les tentatives avortent (référendum de 1969, projet de loi de Valéry Giscard d'Estaing à la fin des années 70). La gauche reprend cette idée et en fait un des projets du programme commun, signé en 1972, repris dans les 110 propositions du candidat François Mitterrand lors de l'élection de 1981. Mais celles-ci sont en deçà de l'idéologie socialiste : pas de « mu-

nicipalisation des sols » pour maîtriser l'aménagement du territoire et l'urbanisme, pas d'élection d'assemblées régionales au suffrage universel permettant une planification démocratique et décentralisée comme le prévoyait le programme commun.

Au début des années 80, les arguments se multiplient<sup>2</sup>. La décentralisation doit permettre de rénover l'État, de favoriser un recentrage sur ses fonctions essentielles. Le rapport d'Olivier Guichard<sup>3</sup> ainsi que le livre d'Alain Peyrefitte<sup>4</sup> ont tiré la sonnette d'alarme d'un État hypertrophié et éloigné des citoyens. La décentralisation doit aussi faciliter la gestion de la crise. Dans un contexte de récession économique, l'État seul n'est pas capable d'assurer cette tâche, comme l'ont montré les années précédentes. Enfin, la décentralisation permet de répondre aux revendications d'élus locaux, pour qui le combat pour la démocratie est d'abord un combat contre la technocratie, essentiellement parisienne. Les congrès de l'Association des maires de France (AMF) sont pour eux, l'occasion de développer leurs arguments. La gauche assimile l'idée de décentralisation à celle de démocratisation. À cette époque, les socialistes baignent dans la culture de l'autogestion, qui fait partie des principes du nouveau Parti socialiste créé en 1974. Elle puise ses sources dans le socialisme utopique du siècle dernier, où autour de l'école publique, il s'agit d'éduquer la population par une « pédagogie de la citoyenneté ». Plusieurs élus de la région grenobloise appliquent alors des principes d'« autogestion du quotidien ». Dans les villes de Chambéry, Meylan, Grenoble, certaines politiques municipales

1. A. Bourdin, *La question locale*, PUF, 2000.

2. G. Gontcharoff, « Démocratie, citoyenneté dans la décentralisation », *Territoires*, n° 321, octobre, pp. 8-14, 1991.

3. O. Guichard, *Vivre ensemble*, La Documentation française, collection « Rapports officiels », 1976.

4. A. Peyrefitte, *Le mal français*, Plon, 1976.

(les services techniques, le logement) sont transférées à des associations locales. Au moment des élections municipales de 1977, le Groupe d'action municipale (GAM), proche des partis socialiste et communiste, propose de « prendre le pouvoir pour le rendre aux citoyens ». Il tente de reprendre la formule des conseils de quartier expérimentée en Italie, associant ainsi les associations et les habitants à la gestion des affaires locales. Des référendums communaux sont proposés sur des projets divers et spectaculaires comme à Grenoble<sup>1</sup>. La participation, ponctuelle ou continue, des citoyens est une nouveauté dans un système de démocratie représentative, dans lequel la population n'est appelée à se prononcer qu'au moment des élections.

### ***Une mise en œuvre en deçà des attentes***

Bien que la décentralisation ait été mentionnée dans les 110 propositions de la gauche, la volonté présidentielle s'atténue après les élections. Toute l'ambition de deux grands maires « provinciaux » sera nécessaire pour contrebalancer les résistances jacobines. Le Premier ministre – un nordiste, maire de Lille – Pierre Mauroy et le ministre de l'Intérieur – un sudiste, maire de Marseille – Gaston Defferre s'allient pour mettre en œuvre ce grand projet.

Malgré les intentions affichées dans le programme politique de la gauche, les lois de décentralisation ne viendront pas ren-

forcer la démocratie directe. La promesse de la loi du 2 mars 1982<sup>2</sup> de traiter cette question restera lettre morte. Cette décentralisation suscite donc des interrogations sur la réalité des contre-pouvoirs et du contrôle des citoyens, d'autant plus que la philosophie de la réforme voulue par la gauche s'appuyait sur ces arguments.

En revanche, la loi de 1982 accroît les pouvoirs et la capacité d'action des élus locaux. Leur représentativité devient plus forte, le contrôle des citoyens s'exerce de façon plus étroite. La décentralisation permettra donc de renforcer la démocratie représentative, en substituant le contrôle démocratique du citoyen à la tutelle administrative du préfet. Alors que dans le texte, le conseil municipal élit le maire, en réalité c'est le maire qui coopte l'assemblée<sup>3</sup>. Le système aboutit ainsi à la formation de figures locales et à une démocratie représentative poussée à son paroxysme<sup>4</sup>.

### ***Une réforme en deux étapes***

La loi du 2 mars 1982 introduit deux changements majeurs pour les années à venir.

Elle accroît considérablement la liberté des élus en supprimant la tutelle *a priori*. Les décisions seront ainsi exécutoires de plein droit. Ce changement est essentiel car désormais les élus sont maîtres et responsables de leurs actes. Il libère l'initia-

1. B. Pouyet, « Pratiques participatives locales », dans *La participation des citoyens au plan local et la pérenniation du système représentatif*, Grenoble – IEP – CERFA, pp. 15-34, 1987.

2. Cette loi annonçait le dépôt futur d'un projet de loi visant à renforcer la démocratie locale.

3. Y. Meny, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, pp. 19-24, PUF, Paris, 1992.

4. Par la suite, la gauche tentera de remédier à ces insuffisances. La faible participation aux élections municipales de 1991 l'engage à renforcer la démocratie locale. En 1991, la Loi d'orientation pour la ville (LOV, 13 juillet 1991) prévoit une concertation préalable pour « toute opération qui modifie les conditions de vie des habitants dans les quartiers ». En 1992, la loi Joxe-Marchand (6 février) entend favoriser une recomposition démocratique, par un accroissement de l'information des citoyens. En 2002 (27 février), la loi sur la démocratie de proximité réaffirme des valeurs de proximité et de démocratie locale.



tive locale et autorise la mise en œuvre de politiques de développement.

Elle crée trois niveaux décentralisés : les régions, les départements et les communes. L'échelon régional, reconnu collectivité locale de plein exercice, constitue la grande innovation de la loi et l'aboutissement d'un lent processus d'émergence qui a débuté dans les années 50. Si la région ne dispose pas de fonds importants, les compétences qui lui sont attribuées sont déterminantes pour le développement du territoire.

Cette loi sera votée après six mois de débats et non sans mal. L'opposition la refuse en craignant que la reconnaissance des régions n'aboutisse à une « dislocation » du territoire, le Sénat ne vote pas le texte, un recours constitutionnel en annule une partie. Tout ceci retarde sa mise en œuvre.

Un autre pas décisif sera franchi avec les lois des 7 et 22 juillet 1983, complétées par celle du 25 janvier 1985.

Ces lois introduisent un système de répartition des compétences qui permet d'éviter la tutelle d'une collectivité sur l'autre. Chaque niveau se voit donc attribuer une fonction : la proximité et le quotidien pour les communes (urbanisme, musées, écoles), le développement économique, la formation professionnelle et l'aménagement du territoire pour les régions, l'action sociale et l'équipement rural pour les départements.

Une trentaine d'autres lois et plusieurs centaines de décrets leur succéderont. Mais à ce stade, la décentralisation française, bien qu'elle oppose des conceptions différentes de l'organisation institutionnelle et du développement, ne remet pas en cause l'unité nationale. Il n'est ni question de fédéralisme, ni de réforme constitutionnelle.

Pour la France, centralisée depuis la période monarchique, les transformations sont toutefois d'envergure et ne peuvent se réaliser que par étapes. Ses instigateurs

savent qu'il s'agira d'une œuvre de longue haleine, qu'il faut aller à l'essentiel : la rendre irréversible. Elle nécessite donc la mise en œuvre d'un processus. 1982 ne sera que le début de l'aventure. La tâche est d'envergure, nécessite des bouleversements qui ne pourront réussir que s'ils sont engagés par touches successives, ce que les gouvernements suivants feront. « *Nous avons lancé un grand mouvement qui n'est pas prêt de s'arrêter* », déclare Gaston Defferre en 1982.

### ***La décentralisation, un processus plus qu'une réforme***

La pratique viendra modifier l'édifice originel. Les départements, qui avaient acquis de forts blocs de compétences en 1982 (routes, aide sociale, collèges) souffrent de leur manque de pertinence géographique. Ils sont menacés par de nouvelles approches territoriales, les territoires de projet des pays et des agglomérations. En revanche, les régions sont devenues des entités majeures sur le plan européen et leurs compétences se sont étoffées au fil du temps (urbanisme, aménagement et développement économique, équipements scolaires, formation professionnelle, transports express régionaux). À la fin des années 90, les lois Voynet et Chevènement enrichiront, modifieront, mais complexifieront également, cet édifice en donnant naissance à deux nouveaux niveaux, les pays et les agglomérations.

Grâce à ces adaptations successives, la décentralisation aboutira à une transformation profonde du paysage français : modernisation des équipements, développement économique du territoire, réhabilitation des centres villes, construction de transports urbains. Elle aura permis de libérer les potentialités locales, de renforcer l'identité des territoires grâce à des politiques culturelles volontaires, d'imaginer des actions de développement local mieux adaptées.

Aujourd'hui, aucun parti politique ne se hasarde plus à demander un retour en arrière, malgré quelques divergences « techniques » de mise en œuvre. Si les Français plébiscitent la décentralisation comme en témoigne la succession de sondages qui ont été réalisés à l'occasion de l'anniversaire de ses vingt ans, le véritable débat porte sur l'étendue des pouvoirs à octroyer aux collectivités locales.

Pour autant, la nécessité d'en améliorer le fonctionnement fait aussi l'unanimité. La critique la plus fréquente concerne le manque de lisibilité et le chevauchement des initiatives que le principe d'un transfert de compétences par

bloc n'a pas permis d'éviter. Les actions s'entrechoquent. Le système créé par le législateur devait permettre d'éviter la tutelle d'une collectivité sur l'autre et mettre ainsi sur un même plan l'ensemble des collectivités locales.

Par ailleurs, l'autonomie financière des collectivités tend à se réduire du fait même des mesures prises par l'État. Celui-ci impose notamment aux départements des dépenses importantes (couverture maladie universelle, allocations aux personnes âgées). Face à ces critiques, et après vingt ans d'expérience, la décentralisation arrive à une nouvelle étape.

## LOI RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTÉS DES COMMUNES, DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS, EXPOSÉ DES MOTIFS, 2 MARS 1982 <sup>1</sup>

« La France vit, depuis Colbert et Napoléon, sous un régime centralisé qui n'a cessé de s'aggraver au cours des dernières décennies.

Les collectivités territoriales et leurs élus sont traités comme des mineurs, placés sous tutelle pour gérer les affaires locales.

La multiplicité des contrôles a priori, la nécessité d'obtenir l'approbation de divers ministres empêchent ou ralentissent la réalisation des projets. La diversité et la prolifération des normes imposées par le pouvoir central restreignent le libre choix des élus. La faiblesse des ressources des collectivités territoriales réduit leur autonomie.

Le Gouvernement entend rompre avec cette situation et reconnaître aux communes, départements et régions une réelle liberté ainsi que la maîtrise de leur devenir. Il veut mettre fin à un mode d'organisation et de gestion fondé sur la méfiance du pouvoir central à l'égard des citoyens et de leurs élus.

Le peuple français a en effet donné au Président de la République et au Parlement le mandat de réaliser une transformation profonde des structures administratives et politiques du pays qui se traduise par une redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales.

Il faut engager le pays de façon irréversible dans la voie de la décentralisation. Le projet de loi présenté par le Gouvernement a pour objet de transférer le pouvoir aux élus, aux représentants des collectivités territoriales librement désignés par leurs concitoyens. Le texte arrêté par le Gouvernement traite essentiellement des institutions et de leur fonctionnement. Mais, à travers une série de mesures diverses (suppression des tutelles *a priori*, transfert de l'exécutif départemental et régional aux élus, extension des compétences économiques des communes, départements et régions...) il modifie fondamentalement la répartition du pouvoir. Il fait des communes, des départements et des régions des institutions majeures c'est-à-dire libres et responsables.

C'est un acte de confiance dans les Français, dans leur capacité à se gérer eux-mêmes.

C'est la première étape d'une transformation profonde. Elle est décisive. Les autres suivront rapidement.

Le Gouvernement déposera, dans un délai maximum d'un an, sur le bureau de l'Assemblée nationale, les projets de loi destinés à préciser les compétences res-

1. Présentée par Pierre Mauroy, Premier ministre et Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

pectives des communes, des départements, des régions et de l'État, à fixer le statut des fonctionnaires locaux et celui des élus, ainsi qu'à améliorer les conditions de participation des citoyens à la vie locale. Il déposera dans un délai maximum de deux ans, de façon à pouvoir faire une simulation, le projet destiné à répartir les ressources financières de manière plus équitable pour les collectivités territoriales. De nombreux textes techniques seront également refondus.

La préparation de ces mesures, qui engagent l'avenir d'un grand nombre de personnes et notamment de fonctionnaires, donnera lieu à la plus large consultation de leurs organisations représentatives. Les élus locaux et leurs associations participeront également à cette vaste tâche.

Les textes d'application qu'appelle ce premier projet seront élaborés en concertation avec les élus locaux et les organisations syndicales. [...]

L'objectif final est clair, il a été publiquement annoncé, il sera atteint.

Lorsque l'ensemble des mesures de décentralisation seront entrées en vigueur, les communes, les départements et les régions pourront choisir et conduire leurs actions sans entrave dans le cadre de la loi et du plan.

Nombre de pouvoirs accaparés par l'État seront exercés au niveau le plus proche de la vie quotidienne. L'administration sera rapprochée des administrés.

Le plan national démocratiquement élaboré assurera la cohésion des actions menées aux différents niveaux et la nécessaire solidarité économique entre régions riches et régions pauvres.

La décentralisation et la déconcentration, en créant un équilibre harmonieux entre le pouvoir central et les collectivités locales, loin d'affaiblir l'unité nationale au contraire la renforceront. Elles créeront, par leur action stimulante, les conditions d'un nouveau développement économique, social et culturel de notre pays. »

## LOI RELATIVE À LA RÉPARTITION DE COMPÉTENCES ENTRE LES COMMUNES, LES DÉPARTEMENTS, LES RÉGIONS ET L'ÉTAT, EXPOSÉ DES MOTIFS, 7 JANVIER 1983 <sup>1</sup>

« Dans un pays comme la France, qui s'est constituée autour de son État et qui a été marquée par plusieurs siècles d'organisation centralisée, la réalisation d'une véritable décentralisation ne peut résulter que d'une volonté politique et d'une action à long terme.

Tel est le sens de la démarche entreprise il y a moins d'un an par le Gouvernement en déposant le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, départements et régions. Par la suppression de toutes les tutelles juridiques, administratives, financières ou techniques, par le transfert des exécutifs départementaux et régionaux, par l'élargissement des capacités d'action des régions, le pouvoir a été rendu aux élus. Ceux-ci ont été reconnus comme majeurs et responsables. Il a été ainsi mis fin à l'un des ressorts essentiels de la centralisation.

Adoptée en quelques mois, la loi du 2 mars 1982 est entrée parallèlement en application. Son examen par le Parlement avait été l'occasion de débats passionnés tant sur le bien-fondé de la réforme que sur ses modalités de mise en œuvre ; les prophéties les plus sombres avaient été formulées à l'égard de ses conséquences.

La transmission à la fois paisible et solennelle de l'exécutif dans les départements puis dans les régions a montré cependant que cette révolution tranquille recueillait désormais l'assentiment de tous. Ce n'est pas le moindre signe du succès de la réforme que de voir nombre de ceux qui la refusaient, l'appliquer avec conviction et s'efforcer d'utiliser au mieux toutes les opportunités qu'elle leur offre.

En scindant les problèmes et en décidant de les traiter un par un, le Gouvernement faisant un choix. Il était convaincu que le transfert des pouvoirs conduirait les élus à souhaiter des attributions plus larges et une clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales. La concertation qui a été menée lors de l'élaboration du présent projet de loi et étendue sur plus de six mois, a montré que cette volonté existait.

L'attente est d'autant plus forte que la première loi a eu pour effet de transformer tous les responsables locaux en acteurs du changement. La dynamique est désormais irréversible, elle réside en une volonté d'obtenir de nouvelles responsabilités dans des domaines de compétences jusqu'à maintenant réservés à l'État.

\* \* \*

1. Présentée par Pierre Mauroy, Premier ministre et Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

C'est pour répondre à cette attente que le Gouvernement vous propose aujourd'hui ce second projet de loi de décentralisation.

Il comporte quatre titres :

Le premier définit les principes fondamentaux qui guident l'ensemble des transferts de compétences ;

Le titre II énonce, domaine par domaine, le contenu des transferts et en tire les conséquences tant à l'égard de la situation des services qui concourent aujourd'hui à l'exercice de ces attributions que pour le régime domanial des biens meubles et immeubles nécessaires à leur mise en œuvre ;

Le titre III fixe également les conditions du transfert aux collectivités locales des ressources correspondant aux compétences qui leur sont dévolues ainsi que les modalités de calcul et de répartition de la dotation globale d'équipement des communes et des départements dont le principe avait été posé par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982 ;

Enfin le titre IV regroupe des dispositions diverses et transitoires.

Cette nouvelle étape porte donc sur le transfert d'attributions actuellement exercées par l'État, de façon centralisée ou parfois déconcentrée, au profit des communes, des départements et des régions. Le projet de loi revêt une ampleur considérable dans son principe même, puisqu'il traite de nombreux domaines d'intervention de la puissance publique. Néanmoins, il est important de souligner qu'il n'a pas pour objet de redéfinir les compétences de chacun des niveaux de collectivités locales mais de choisir quelle collectivité sera le mieux à même de se substituer à l'État pour mettre en œuvre une compétence déterminée.

Ces transferts ne pourront avoir pour effet de retirer à une collectivité territoriale les attributions qu'elle détient aujourd'hui. Il s'agit d'accroître les domaines d'intervention des administrations locales en réduisant ceux de l'État et non pas de procéder à une redistribution entre régions, départements et communes.

Dans certains secteurs, les interventions conjointes de l'État et des collectivités locales ont abouti au développement de procédures lourdes et complexes, sources de tutelles et de dilution des responsabilités.

Le projet s'efforce de clarifier ces relations, notamment en ce qui concerne la gestion des personnels et la charge des financements.

Le projet de loi, s'il s'inscrit directement dans le mouvement engagé par la loi du 2 mars 1982, ne peut être que d'application progressive. Les novations considérables qu'il induit dans les réglementations et procédures applicables, au-delà même du présent texte, ses répercussions sur l'organisation des services et l'importance des masses budgétaires en jeu ont conduit le Gouvernement à souhaiter que ces transferts de compétences se fissent par étapes. Un calendrier a été arrêté. Il s'étend sur trois ans, ce qui constitue un délai très bref si l'on songe à l'ampleur de la réforme et à l'ensemble des mesures de mise en œuvre qu'elle nécessite.

La première année verra s'effectuer les transferts de compétences dans les domaines de l'urbanisme et du logement, de la formation professionnelle et de l'aménagement du territoire. Dès l'année suivante, seront concernées les attributions relatives à l'action sociale et à la santé, ainsi qu'aux transports. Enfin, les transferts de compétences dans les secteurs de l'éducation, de la culture et de l'environnement interviendront lors de la troisième année. Pendant la même période et dans le cadre de la clarification des attributions, les dépenses afférentes à la construction et à l'entretien des cours et tribunaux, ainsi que les dépenses de police supportées par les collectivités locales qui en feront la demande, seront prises en charge par le budget de l'État, conformément au principe posé par la loi du 2 mars 1982 qui avait à cet égard un caractère temporaire.

D'autres transferts de compétences pourront intervenir au terme de ce calendrier : les leçons de l'expérience permettront de révéler des domaines nouveaux où l'intervention directe de l'État ne se justifiera plus. C'est dans cet esprit qu'ont été arrêtées les règles relatives à l'exercice de certaines compétences, notamment pour le logement et l'éducation. De la même façon, le projet de loi sera accompagné de mesures de déconcentration qui seront mises en œuvre parallèlement. Il est possible d'envisager à terme que pour ces matières la déconcentration soit une étape vers une véritable décentralisation.

La volonté du Gouvernement est donc claire. Il entend promouvoir une décentralisation effective des compétences au terme d'une démarche pragmatique. La complexité des matières abordées conduit à privilégier une approche progressive des problèmes qui prend en compte la capacité de chaque niveau de collectivité locale d'exercer pleinement de nouvelles responsabilités. Ce souci de progressivité répond également au désir de procéder à des politiques de rattrapage, permettant de corriger l'inégale répartition sur le territoire de certains grands équipements collectifs, notamment dans les domaines culturel, socio-éducatif et sportif, comme de mener dans des secteurs prioritaires (recherche, environnement, économie d'énergie, etc.) une politique nationale volontariste destinée à compenser le retard et les handicaps dont souffre, notre pays. [...]

En premier lieu, la nouvelle répartition des attributions ne doit pas aboutir à un transfert net de charges au détriment des collectivités locales. Chaque transfert de compétence devra être accompagné d'un transfert des ressources correspondantes. Le Gouvernement en prend solennellement l'engagement et il veillera à ce que les lois de finances à venir tirent toutes les conséquences des dispositions de la présente loi. [...]

Le second principe consiste à effectuer les transferts de compétences au profit des collectivités existantes, communes, départements et régions. La loi de répartition des attributions ne doit pas être l'occasion d'une remise en cause de l'existence de trois niveaux d'administration locale. [...]

Le troisième principe répond à la volonté de ne pas permettre à une collectivité locale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité. [...]

Le projet de loi portant transfert de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État constitue le prolongement naturel de la loi du 2 mars 1982. Il répond à une attente unanime des élus qui mesurent mieux aujourd'hui ce que peut avoir d'inutilement complexe une répartition des compétences et des financements qui mêle à l'excès les différents niveaux de collectivités publiques.

L'effort de clarification qu'amorce cette loi doit se trouver relayé et amplifié par les différentes réformes ultérieures que le Gouvernement prépare dans plusieurs domaines qui font l'objet de transferts de compétences.

Aussi, ce n'est qu'au fur et à mesure de cette démarche volontairement empirique, prudente, progressive, qu'apparaîtront mieux aux yeux de tous la novation considérable qu'introduit cette seconde loi de décentralisation.

Elle porte en elle les prémices d'une vie locale, sociale, culturelle, économique, profondément revivifiée. L'exercice des responsabilités doit devenir plus riche, mais plus exigeant, aussi, à la mesure de la participation plus active de tous les citoyens.

Cet enjeu décisif de la démocratie prescrit de consolider le changement engagé il y a maintenant un an. Tel est l'objet du présent projet de loi que le Gouvernement soumet au Parlement.

Le Gouvernement souhaite que, dans ces domaines complexes, le Parlement conforte ainsi une décentralisation devenue irréversible. »





# LOI RELATIVE À LA RÉFORME DE LA PLANIFICATION, EXPOSÉ DES MOTIFS, 29 JUILLET 1982 <sup>1</sup>

---

## Présentation

En 1981, la victoire de la gauche aux présidentielles et aux législatives ouvre la voie à différentes réformes. Un vaste chantier de transformations de l'action publique et de réformes sociales est entrepris : décentralisation, territorialisation des politiques, transformation du droit social, planification.

Pour le gouvernement Mauroy, la relance et la réforme de la planification doivent tenir une place importante. À cette époque, la planification n'avait plus qu'une dimension marginale dans l'action publique. Pourtant, la loi du 29 juillet 1982, conçue par le ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, Michel Rocard, ne sera que partiellement appliquée.

Nés à la fin de la guerre, les premiers plans (1946-1961) permettent de reconstruire la France, de la moderniser et de l'équiper, de rattraper les retards économiques et technologiques du pays. Mais les objectifs territoriaux en sont absents. Ce n'est qu'avec les plans de croissance (IV<sup>e</sup>, V<sup>e</sup> et VI<sup>e</sup> Plan ; 1962-1975), dont la vocation est de redistribuer les gains du progrès économique, à la fois territorialement et socialement, que l'aménagement du territoire s'affirme. Des objectifs tels que l'aménagement de l'espace rural, l'industrialisation des régions de l'Ouest, la politique des métropoles d'équilibre sont

alors pris en compte. Les objectifs des plans sont territorialisés ; les régions sont associées à l'exercice, grâce au travail de la DATAR. Mais la planification, tout comme l'aménagement du territoire changent de nature à la fin des années 70, au moment où des chocs exogènes déstabilisent l'édifice. Viennent alors les « plans de crise » (1976-1988). Ces plans, et d'abord le VII<sup>e</sup> (1976-1981) associent plus directement les régions, par la voie d'un questionnaire établi par le commissariat général du Plan.

### *Une planification en quête de sens, une réponse législative décalée*

Les chocs pétroliers et mai 1968, imposent la recherche d'un sens à donner à l'action publique. La société est en quête de sens, le progrès ne suffit plus, comme en témoigne le slogan de mai 1968 « *Soyez réaliste, demandez l'impossible* ». De ce fait, la planification est à la recherche d'un nouveau souffle. Elle fait appel à la prospective pour engager une recherche sur les valeurs et sur les sens à donner à l'action publique. S'interroger sur le futur, c'est se questionner sur le sens des valeurs de la société. Dès lors, « la prospective à la française » se substitue à la « planification à la française » et essaie

1. Bibliographie complémentaire : DATAR, *Les contrats de plan État-région*, collection « Territoires en mouvement », La Documentation française, 2002.

de répondre à ces questions. La prospective devient alors essentielle pour l'aménagement du territoire. Du même coup, la planification perd sa force d'impulsion et d'orientation de l'action publique.

Le VIII<sup>e</sup> Plan reste en chantier. Le gouvernement Mauroy prépare un plan intérimaire (1982-1983). Parallèlement, la loi du 29 juillet 1982 institue une procédure complexe et rigide, au point que deux années seront nécessaires pour élaborer un plan, son adoption nécessitant le vote de deux lois. De plus, cette loi va à contre-courant, dans un contexte international de libéralisation, qui remet en cause les formes d'action de l'État unilatérales et autoritaires. Cette nouvelle loi doit relancer la planification, au moment où l'État français se dote d'un ensemble de moyens renforcés pour mener une politique économique et sociale, par le biais notamment des nationalisations. Elle prévoit l'élaboration de plans nationaux et de plans régionaux, leur cohérence étant assurée par des contrats de plan État-Région.

Toutefois, sous la pression des réalités et des institutions, la mise en œuvre de la loi sera très différente des intentions originelles. La planification actuelle s'appuie sur une infime partie du texte. De l'édifice originel, il ne reste aujourd'hui que les contrats de plan. Les plans nationaux et les plans régionaux sont tombés en désuétude. Le IX<sup>e</sup> Plan (1984-1988) est élaboré en application de cette loi. En revanche, le X<sup>e</sup> Plan (1989-1992) ne respecte aucune des dispositions de la loi. Le XI<sup>e</sup> quant à lui, ne verra pas le jour, après l'alternance de 1993.

### ***Les enseignements du pragmatisme : l'invention de nouvelles pratiques***

Cette loi va impulser une nouvelle manière de faire de l'aménagement du territoire et offrir à la décentralisation naissante

de nouveaux instruments juridiques. Les régions partagent avec l'État une compétence dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la planification. Les contrats de plan vont permettre de fixer les modalités de ce partage.

Ils ont pourtant un rôle marginal dans l'édifice de la planification et sont très peu réglementés. « *La loi n'a pas à préciser les conditions dans lesquelles doivent s'élaborer les contrats. Il appartient simplement aux régions d'afficher dans leurs plans, préalablement à leur aboutissement, leurs intentions contractuelles tant à l'égard de l'État qu'à l'égard d'autres régions...* », indique l'exposé des motifs. Les procédures d'élaboration des contrats vont donc s'établir par la pratique et varier selon les régions.

Ceci en fait des outils originaux et particulièrement bien adaptés. D'une part, les contrats de plan, issus de la loi ont ouvert la voie à une gestion différenciée du territoire et facilité le passage d'une logique d'égalité à un principe d'équité. D'autre part, ils ont contribué à faire de la région le niveau de coordination et d'organisation du territoire. La mise en place d'élections des assemblées régionales au suffrage universel a facilité une planification démocratique et décentralisée.

Non seulement ils vont donc constituer un outil central pour la territorialisation des politiques publiques nationales, pour la définition des politiques régionales et pour la concertation entre les deux échelons. Mais encore, ils ouvrent la voie à une profonde réforme des modes opératoires de l'État, en introduisant un principe de différenciation. L'État module son action envers les régions en fonction de critères économiques et sociaux grâce au « dosage » différencié de la contribution des ministères. La formule du contrat, même si elle ne répond pas aux mêmes principes qu'entre personnes privées, transforme fondamentalement les politiques publi-

ques. Elle ouvre un espace de dialogue et de négociation, elle permet une adaptation aux situations locales.

Cette affirmation se retrouve dans le rôle essentiel que les régions vont progressivement jouer dans l'organisation institutionnelle. La loi Voynet a conforté cette place centrale, en introduisant dans les contrats de plan un « volet territorial » spécifique pour financer les projets issus des territoires. De cette manière, les régions sont au centre du

dialogue entre l'État et les collectivités locales.

Parallèlement, les formes de planification sont remaniées avec les schémas de services collectifs. Publiés en avril 2001, ils ont constitué un aspect de ces changements, en fixant les grandes orientations des politiques territoriales de l'État sur le long terme et dans des domaines jusqu'alors étrangers à la planification (sport, espaces naturels et ruraux).

## LOI RELATIVE À LA RÉFORME DE LA PLANIFICATION, EXPOSÉ DES MOTIFS, 29 JUILLET 1982 <sup>1</sup>

« [...] L'inspiration de ce projet de réforme est conforme aux principes énoncés dans le Plan intérimaire. Elle est de rendre au Plan, dans un contexte institutionnel nouveau, sa fonction essentielle, oubliée voire niée par les gouvernements précédents, qui est d'exprimer la volonté de la nation. Elle est de rendre le Plan à la nation. Cela implique que le rôle de l'État et la portée de ses engagements soient redéfinis, que l'étendue, la nature et les modalités de l'intervention des partenaires sociaux soient précisées, que le rôle du Parlement soit accru et renforcé, que les collectivités territoriales, et en premier lieu les régions, soient effectivement associées à l'élaboration du Plan de la nation. Une telle redistribution des rôles est indispensable à l'émergence d'un acte collectif, propriété indivise de tous ceux qui auront concouru à l'établir. C'est d'elle qu'il dépend que le Plan devienne l'instrument effectif d'une volonté politique.

La valeur d'engagement du plan, la prise en considération effective des priorités qu'il définit, le respect des choix qu'il propose sont fondés sur une participation étendue, décentralisée et effective à son élaboration de tous ceux qui auront à l'exécuter. Seule une telle conception peut garantir, au service des priorités nationales, la cohésion et la concordance des choix de l'État et des collectivités territoriales. Seul un tel Plan peut offrir aux agents économiques les informations nécessaires à l'établissement de leur stratégie, assurer aux syndicats, aux associations, à tous les groupements exerçant une activité sociale ou culturelle la prise en considération de leurs projets.

Le projet qui vous est soumis complète le triptyque des réformes de structures sur lesquelles le Gouvernement fonde son action à long terme. La planification nouvelle tire les conséquences de la décentralisation et des nationalisations, auxquelles vous avez déjà donné force de loi. Elle leur assure une pleine efficacité en offrant à leurs acteurs la possibilité de définir leur action dans la durée et de prendre place dans un projet commun. Elle fonde l'établissement de relations de coopération spécifiques entre l'État, les collectivités territoriales et les entreprises.

Ce projet codifie le minimum de ce qui doit l'être. La planification est une réalité vivante, qui s'accommode mal de dispositions trop rigides. C'est un ensemble mixte de règles et de pratiques dont un petit nombre seulement relève de la loi et du règlement, beaucoup devant être laissées à l'initiative, aux accords et à la coutume.

C'est donc les principes d'une planification démocratique, décentralisée et contractuelle qu'il vous est proposé de définir, et les effets juridiques directs dont il est souhaitable que les documents du Plan soient porteurs pour garantir l'exécution du projet que se donne, à travers lui, la nation.

\* \* \*

Le projet élaboré par le Gouvernement se substitue aux dispositions de la loi n° 62-900 du 4 août 1962. Il comporte deux titres.

Le titre premier traite du Plan national.

Il indique que le Plan a pour objet de définir les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel, et de prévoir de manière distincte des programmes d'exécution.

Le processus de planification est fondé sur trois principes :

- a) *Le premier touche aux modalités d'élaboration du Plan.* [...]
- b) *Le second touche aux modalités d'adoption du Plan.* [...]
- c) *Le troisième principe touche aux conditions d'exécution du Plan.* [...]

Le titre II traite des plans régionaux.

La nouvelle planification sera décentralisée dans son élaboration. Elle le sera aussi dans ses objectifs et dans son contenu. Sans qu'il soit nécessaire, ou même souhaitable, de définir de manière contraignante leurs conditions d'articulation, il convient de concevoir le Plan comme un ensemble assurant la cohérence du Plan de la nation et des plans d'entreprise, notamment du secteur public. Cette mise en cohérence sera fondée sur la volonté d'exécution conjointe, notamment sur la technique du contrat. [...]

La réforme qu'il vous est proposé d'approuver est tout à la fois modeste et ambitieuse. Modeste, elle ne propose ni un bouleversement du droit, ni une conception exagérée et illusoire du rôle normatif du Plan, dont la force doit être celle d'un projet et non celle d'un corps de règles. Ambitieuse : elle se fonde sur deux principes :

- le Plan doit être démocratique ;
- le Plan doit être exécuté.

En effet, planifier est d'abord affaire de volonté.

Ce qui différencie fondamentalement la gauche de la droite, la volonté socialiste de l'inspiration libérale, c'est en effet le refus de voir l'avenir façonné par des forces économiques et sociales aveugles et extérieures aux choix exprimés par le corps politique.

Il n'y a de progrès véritable que maîtrisé, et maîtrisé par la collectivité tout entière, à travers une planification, transformée dans ses méthodes comme dans son contenu.

Le Plan doit être démocratique, dans son élaboration comme dans son exécution, ce qui implique qu'il s'ouvre aux espaces nouveaux de la démocratie qu'apporte la nouvelle citoyenneté ; il doit ainsi être à la fois contractuel et régionalisé pour offrir, après une phase de dialogue approfondi, la pleine mobilisation des efforts nationaux dans le respect des domaines de compétence et d'autonomie réciproques.

L'exigence démocratique que traduit l'option pour la contractualisation ne peut pas concerner seulement l'exécution du Plan. Elle doit constituer le moteur de son élaboration. En effet, les mécanismes qui permettent d'assurer le développement d'un appareil productif et l'évolution harmonieuse d'un tissu social ne sont pas réductibles à ceux de la démocratie politique à travers le suffrage universel : il ne suffit pas de trancher à 50,1 %. Il faut trouver entre les forces économiques et sociales en présence les termes d'un compromis social qui assure le progrès commun, compromis qui doit devenir, à l'occasion du Plan, un contrat. De la même façon, le progrès vers la démocratie constitué par la régionalisation du Plan ne vaut pas que pour son exécution. Mieux encore : la décentralisation du Plan, ne sera efficace au stade de l'exécution que si, au préalable, elle a été un de ses principes d'élaboration.

Le Plan doit aussi être exécuté. Il est exécuté par l'État, dont les engagements, pour ce qui concerne les programmes prioritaires, auront un caractère pluriannuel. Les partenaires économiques et sociaux et les collectivités territoriales concourent à l'exécution du Plan, par le biais du contrat, instrument décisif de cette planification française.

Cela implique que le Plan ne soit plus seulement le Plan de l'État et des administrations centrales, mais qu'il devienne le Plan de la nation et de la société, qu'il soit le grand contrat de la nation avec elle-même, entre l'État, les forces économiques et sociales et les collectivités territoriales de la République.

Ainsi, conformément aux engagements du Président de la République, cette loi met en place, dans les délais prévus, après l'extension du secteur public et la décentralisation, le troisième volet de l'action gouvernementale au service d'une France plus solidaire, plus dynamique et plus responsable.

Tel est l'objet du projet de loi. »

# Olivier Guichard

## PROPOSITIONS POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 1986

---

### Présentation

Dix ans après son rapport *Vivre ensemble*, Olivier Guichard est une fois encore, sollicité dans une nouvelle période de crise des politiques d'aménagement du territoire. Il préside une nouvelle commission dite « *de réflexion sur l'aménagement du territoire* » composée d'experts<sup>1</sup>, à la demande du ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, Pierre Méhaignerie.

Le rapport de soixante pages, composé de deux parties 1) « L'aménagement : où et quoi ? » et 2) « L'aménagement : qui et comment ? », publié en décembre 1986, porte le titre de *Propositions pour l'aménagement du territoire*. En effet, il s'agissait de repenser la politique d'aménagement du territoire, voire de la refonder au moment où elle est remise en cause. La décentralisation, la désindustrialisation, les restructurations industrielles (sidérurgie lorraine, constructions navales, etc.), les délocalisations et la construction européenne multiplient les interrogations sur l'État-Providence, et partout triomphent les idées libérales et la dérégulation. Ce contexte est d'autant plus difficile pour une politique volonta-

riste d'aménagement du territoire que les pouvoirs publics expérimentent la première « cohabitation » de la V<sup>e</sup> République.

La DATAR elle-même est menacée : faut-il la supprimer ? À quoi peut-elle encore servir en période de crise pour un État-pompier ? La DATAR a été si souvent réduite à un rôle qualifié par certains de « SAMU social » ou de « Canadair » pour éteindre les incendies sociaux, selon la formule d'Olivier Guichard, qu'un rapport de l'inspection des finances « Belin Gisseret » propose tout simplement sa suppression<sup>2</sup>. Ainsi, de 1986 à 1989, l'enveloppe des crédits budgétaires affectée à l'aménagement du territoire diminuera de 2,4 milliards à 1,4.

Dans ce contexte défavorable, Pierre Méhaignerie demande un rapport à la commission présidée par Olivier Guichard, pour évaluer la politique d'aménagement, ses structures, ses moyens et ses résultats. Toutefois, le rapport est peu critique et présente surtout des propositions, se transformant même en un plaidoyer pour cette politique d'aménagement dont « *les résultats... sont largement positifs* », répliquant à ceux qui la déclarent gênante,

1. Cette Commission de réflexion présidée par Olivier Guichard, est composée de Émile Arrighi de Casanova, Gilles Brac de la Perrière, Roger Fauroux, Jacques Gory, Jacques Lesourne et Jacques Maisonrouge ; les rapporteurs sont Nathalie Huchet-Coppinger, inspecteur des Finances et Philippe Moret, inspecteur général de l'Éducation nationale.

2. Voir Pierre Deyon et Armand Frémont, *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*, pp. 60-63. LGDJ-DEXIA, Paris, 2000.



voire obsolète. Il propose de la corriger et de la repenser, nullement de l'abandonner, car c'est le contexte qui s'est transformé : il ne faut donc pas confondre la cause et l'effet, dit-il en substance.

C'est le ralentissement de la croissance et la décentralisation qui sont mis en cause. La crise industrielle et la perte d'unité d'action nationale créent de nouvelles conditions : « À partir de 1974-1975, l'environnement économique national et international a radicalement et profondément changé [...]. La politique d'aménagement du territoire s'est donc dévoyée au cours de ces années [...]. La décentralisation fait exploser cette unité et transforme la notion de territoire » (p. 12).

En effet, le rapport Guichard de 1986 ne contredit pas celui du même auteur *Vivre ensemble* rédigé dix ans plus tôt, car il distingue trois phases distinctes dans l'histoire de l'aménagement du territoire : « Un aménagement centralisateur pendant l'industrialisation et l'urbanisation du XIX<sup>e</sup> siècle ; un aménagement décentralisateur accompagnant les "Trente Glorieuses" ; une nouvelle phase de notre histoire économique s'ouvre, et elle appelle un nouvel aménagement » (p. 13). Par conséquent, pour esquisser cette « nouvelle politique d'aménagement du territoire » Olivier Guichard propose le passage d'un aménagement « extensif » à un aménagement plus « intensif » visant un maillage du territoire avec des pôles ou « points d'ancrage », afin de favoriser un nouveau développement. « À l'aménagement extensif qu'autorisait ce type de croissance va succéder un aménagement plus intensif, plus sélectif, aidant à répartir sur le territoire les points d'ancrage d'un nouveau développement. Il doit en connaître les lignes de force, pour mieux en orienter le réseau sur l'espace français ». Intensif et sélectif plutôt qu'extensif et homogénéisant, équitable plutôt qu'égalitaire, l'aménagement du territoire doit s'appuyer sur des axes stratégiques, des points d'ancrages et dessiner un réseau.

Pour cela, le rapport insiste sur l'idée de « réseau », de maillage et de points forts, privilégiant ainsi une politique équitable plutôt qu'homogène. Cette idée de réseau va prendre de l'ampleur dans les discours de l'aménagement du territoire et des politiques urbaines, jusqu'à devenir au début des années 2000, la définition même de cette politique avec le « polycentrisme maillé » et les « réseaux de villes » ou les « réseaux d'entreprises ». Déjà le rapport Guichard multiplie les emplois de cette notion : « réseaux d'entreprises », de « petites et moyennes entreprises », « réseaux d'activités et d'emplois », « maillage de points forts », « pôles d'un nouveau développement organisés en un réseau qui garde à la France cette unité géographique qui garantit l'unité de son destin historique ». Autrement dit, l'unité est moins garantie par la continuité et l'homogénéité, que par la mise en relation, d'où l'importance des voies rapides de communication et des pôles de compétence. Des liens et des lieux.

Pour penser une nouvelle politique, le rapport rappelle « qu'un objectif d'aménagement du territoire est toujours à moyen ou long terme. Par rapport à la plupart des objectifs que se propose l'action politique, c'est même un caractère distinctif » (p. 18). Ce qui menace l'aménagement du territoire, c'est « l'excès des attitudes défensives » résultant de la désindustrialisation, de l'absence de mobilité et du « fait parisien » : « Paris et la vaste concentration humaine qui l'entoure, demeurent le fait central du territoire français. C'est aussi le fait qui distingue le plus le territoire français d'autres territoires nationaux d'Europe » (p. 21). Mais considéré du point de vue de l'activité et du développement économique, Paris est aussi « un atout pour la France » et le rapport propose une politique de soutien aux « points forts », inversant la logique traditionnelle d'aménagement dirigée contre la concentration parisienne : « Nous proposons pour l'aménagement du territoire une politique des points forts : il

*ne peut être question d'affaiblir notre point le plus fort »* (p. 22). Par conséquent, « *la meilleure façon de limiter ce que le point fort parisien peut avoir d'excessif par rapport au reste du territoire, c'est de mener une politique qui renforce les points forts non parisiens »* (p. 23).

Pour développer le maillage et les pôles d'ancrage, le rapport met ainsi l'accent sur trois axes d'action : le développement des infrastructures lourdes de communication (TGV et autoroutes), celui des pôles d'intelligence de la formation et d'enseignement et enfin, le renforcement du rôle des régions. Ces propositions seront d'ailleurs mises en œuvre dans les CIAT de 1986 et 1987 qui relancent les programmes autoroutiers avec l'objectif de réaliser un schéma directeur de 11 000 km en dix ans, afin de développer les itinéraires transversaux, le contournement de Paris et l'ouverture sur l'Europe. Effectivement, le réseau autoroutier atteindra ces 11 000 km en 2000, soit dix fois plus que trente ans auparavant, validant *a posteriori* la nouvelle vision de l'aménagement du territoire proposée par ce rapport.

Son dernier chapitre est consacré à la DATAR et se transforme en plaidoyer pour cette institution dont la légitimité, voire l'existence, était mise en cause. Parce que

*les « perspectives de l'aménagement sont forcément lointaines [...], l'aménagement du territoire doit [...] s'appuyer sur une structure spécifique et permanente [...]. Ces raisons ont été à l'origine de la création de la DATAR et de son rattachement au Premier ministre »* (p. 55). La DATAR est moins une structure qu'une équipe, elle n'est pas une administration de gestion, mais une administration de mission : une équipe en mission interministérielle, agissant sur le moyen et le long terme. Malgré les évolutions de la DATAR depuis sa création en 1963, il n'est nullement question de « *remettre en cause une DATAR, outil indispensable à l'État, tant pour exercer dans le domaine de l'aménagement du territoire ses propres responsabilités, que pour agir en concertation avec les régions »* (p. 57).

La conclusion du rapport est très claire et rappelle l'insistance personnelle d'Olivier Guichard pour associer dès l'origine, l'aménagement du territoire et l'action régionale : « *Une DATAR doit, comme son sigle l'indique et aujourd'hui plus encore qu'hier, avoir deux préoccupations : l'aménagement national du territoire : aménager le territoire et donc ne pas se laisser détourner de l'essentiel [et] l'action régionale : coordonner l'action d'aménagement des régions.* » (p. 60).

## Olivier Guichard

### *PROPOSITIONS POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE* <sup>1</sup>

#### *« L'aménagement : de l'ancien au nouveau »*

En France, l'histoire d'une politique nationale d'aménagement du territoire est toute récente. Elle date d'une trentaine d'années, et la voici déjà confrontée à un défi majeur.

Pendant des siècles, l'occupation du sol, la répartition des habitats, la formation des réseaux urbains, ont résulté du jeu de pouvoirs locaux ou de forces locales.

L'État n'est pas resté sans influence : mais ni la permanence des administrations et des grandes juridictions à Paris, ni l'errance de la cour aux XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles, ni sa fixation à Versailles au XVII<sup>e</sup>, ni la préservation soigneuse du domaine forestier royal, ni la promotion princière des villes d'eaux, ne visèrent les conséquences qu'elles purent avoir sur le territoire. Les seules véritables opérations volontaristes d'aménagement qu'on puisse citer – la création des bastides royales en Gascogne au Moyen Âge, le percement du canal des Deux-Mers, la forestation des Landes, ou encore les créations portuaires d'Aigues-Mortes, du Havre-de-Grâce ou de Cherbourg – demeurèrent isolées. La seule véritable politique d'aménagement sans le nom – mais celle-là de grande envergure et de longue portée – fut la constitution aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles des grands réseaux de communication : routes et postes, chemins de fer, canaux. On sait la place qu'y tint Paris. Une centralisation administrative et culturelle très ancienne avait préparé la capitale à absorber une très large part de l'expansion économique et urbaine du XIX<sup>e</sup> siècle. Rien n'y fit obstacle ; tout fut organisé pour faciliter ce processus cumulatif.

#### *A. La naissance de l'aménagement : la « politique 60 »*

C'est contre ses résultats qu'une prise de conscience naquit, dans les années 50, au moment où, démographiquement et économiquement, la France se remettait à bouger. Elle s'exprima dans la formule célèbre de Gravier, *Paris et le désert français*.

C'est alors que, dans divers ministères – Construction, Transports, Industrie –, furent inventés et utilisés les premiers instruments administratifs d'un rééquilibrage du territoire : Fonds national d'aménagement du territoire, mesures régle-

1. Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, pp. 9 à 15, La Documentation française, collection « Rapports officiels ».

mentaires contraignantes sur la région parisienne, incitations aux localisations industrielles en province.

Cette politique prit sa véritable dimension au début des années 60 avec la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (1963) – organe interministériel placé auprès du Premier ministre, « administration de mission » d'un type nouveau, moyen et expression à la fois d'une véritable priorité nationale.

Il s'agissait de lutter contre le déséquilibre important et croissant dans la répartition des hommes et des activités sur le territoire.

Le constat fait à cette époque était surtout d'ordre quantitatif : nombre d'habitants, nombre d'emplois, surcoût lié à leur mauvaise répartition – et pas encore d'ordre qualitatif : travailler au pays, qualité de la vie dans les unités urbaines de taille humaine.

L'objectif de la politique d'aménagement du territoire lancée dans les années 60 fut donc aussi d'ordre qualitatif : mettre un terme à l'expansion parisienne, industrialiser la France au sud-ouest de la ligne Le Havre-Marseille, arrêter, voire inverser les migrations de la province vers Paris ; développer de grandes métropoles comme autant de contrepoints à l'influence parisienne : protéger et aménager les zones rurales les plus fragiles.

Pour mener cette politique, la DATAR avait des moyens, à la fois d'ordre réglementaire (agrément en région parisienne, carte des aides), d'ordre financier (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) et d'ordre administratif (missions d'aménagement). *Mais son rôle essentiel, au-delà des moyens mis à sa disposition, était de peser sur les grandes orientations des différents départements ministériels, de participer aux arbitrages budgétaires concrétisant ces orientations, et aussi de projeter cette politique vers l'extérieur : élus locaux, milieux professionnels, opinion publique.*

*Les résultats de cette politique sont largement positifs.* Entre 1950 et 1975, plus d'un demi-million d'emplois industriels ont été créés en province par quelque 3 500 opérations de décentralisation industrielle, soit environ la moitié des emplois industriels créés en France au cours de cette période. La croissance de la région parisienne s'est ralentie et la menace d'une agglomération parisienne de vingt millions d'habitants ne s'est pas concrétisée. Les régions de l'ouest de la France ont connu une industrialisation qui, entre autres effets, a permis d'inverser le sens des migrations : le solde des mouvements de leur population est désormais positif.

Certaines zones rurales qui apparaissaient condamnées au dépérissement se sont revivifiées en diversifiant leurs activités par le tourisme ou les services, multipliant par là le mode et le montant des revenus de leurs habitants. De grandes villes de province ont conquis leur titre de métropole.

Au-delà de ces réalisations concrètes, la politique des années 60 a aussi créé un véritable courant d'opinion dont elle a, à son tour, bénéficié ; elle a permis de mo-

biliser des acteurs très divers, en particulier les milieux économiques et sociaux, et de réaliser dans de nombreuses régions une concertation utile de ces derniers avec les responsables politiques.

Ce bilan recèle toutefois des zones d'ombre :

– L'industrialisation de l'ensemble du territoire n'a pas évité une différenciation des espaces en termes de niveau moyen de compétence, de formation et de qualité des emplois.

– Entre 1950 et 1975, seulement un cinquième des établissements décentralisés en province sont devenus provinciaux par leur siège social. Encore ne s'agit-il le plus souvent que d'entreprises de taille moyenne. En 1971, 45 % des emplois provinciaux dépendaient de sociétés dont le siège social se situait en Île-de-France. Cette région accueillait plus des trois quarts des sièges sociaux des cinq cents premières entreprises et groupes français. La suprématie de la région parisienne, amoindrie dans la fabrication de produits manufacturés, s'est maintenue si elle ne s'est pas renforcée dans la production de services et la fonction de commandement.

– D'autre part toutes les régions ou plutôt toutes les zones du territoire n'ont pas également tiré parti de la redistribution des bénéfices de la croissance. Certaines accusent un retard dans la modernisation de leur économie. C'est partiellement le cas du Massif central qui représente près d'un sixième du territoire français.

Au total, la « politique 60 », fondée et soutenue par une volonté politique forte, a atteint ses objectifs malgré quelques échecs et sans qu'il soit possible de distinguer avec précision ce qui lui revient en propre de ce qui doit être attribué à l'évolution spontanée qui aurait affecté de toute façon le territoire.

Il est vrai que le mérite des batailles gagnées est toujours plus disputé que la responsabilité des combats perdus.

*Enfin, fondée sur une volonté de redistribution territoriale des richesses tirées de la croissance, cette politique a naturellement trouvé ses contours et ses limites dans les modes et la nature de cette croissance ; quand celle-ci se trouve aujourd'hui ralentie, la « politique 60 » est forcément remise en cause.*

## *B. Les effets de la « crise »*

À partir de 1974-1975, l'environnement économique national et international a radicalement et profondément changé. Sous le terme imprécis de « la crise », se sont développés des phénomènes d'une importance aussi considérable et d'une irréversibilité plus certaine que celles des difficultés liées à l'énergie chère, à la baisse de la croissance, aux restrictions budgétaires, à un chômage massif.

L'appareil productif français a été profondément affecté, dans sa structure, ses modes d'action et de gestion, ses savoir-faire. L'environnement des entrepri-

ses françaises a également changé : les entreprises françaises sont désormais intégrées dans un contexte international dont elles ne peuvent pas ne pas tenir compte au risque de périlcliter. L'agriculture a dû, elle aussi, s'adapter au cadre de la politique agricole commune : il est vrai que sans celle-ci, l'agriculture française aurait connu d'autres contraintes probablement plus sévères, quoique d'une autre nature.

Ces nouvelles conditions économiques ont fait surgir trois écueils :

- L'obsession de l'égalitarisme

Toutes les régions ont été atteintes par la crise de l'emploi. Elles réclament toutes des mesures spécifiques pour répondre à leurs problèmes particuliers et ne veulent plus payer les unes pour les autres, et revendiquent un développement uniforme et un traitement égal.

Or il est difficile de comparer les situations de chacune. Le taux de chômage ne peut être le seul instrument de mesure de la difficulté des régions. Il recouvre en effet des origines, des situations et des vécus très divers. Les autres paramètres – durée moyenne du chômage, part du chômage des jeunes, etc. – sont également impuissants à apprécier finement l'état des régions, autre que celui des zones en situation de crise aiguë. D'autre part certaines régions ont vu se développer des réseaux d'économie souterraine qui permettent d'affronter des taux de chômage élevés, tandis que d'autres régions, statistiquement moins atteintes, connaissent davantage de situations de détresse.

- La politisation de l'action administrative

Dans la mesure où il n'y avait quasiment plus de surplus à redistribuer, la politique d'aménagement du territoire a concentré ses moyens sur les zones les plus éprouvées.

Cette politique, qui avait ses justifications en terme de solidarité nationale, a cependant eu des conséquences négatives. Du fait du manque d'instrument précis pour mesurer la crise, la définition des zones bénéficiaires a bien souvent résulté de considérations politiques, de jeux de pouvoirs nationaux et locaux, indépendants de critères objectifs. La carte des zones de rénovation rurale ou des zones pouvant bénéficier de la Prime d'aménagement du territoire (PAT), les missions d'animation économique, les pôles de conversion ou certaines utilisations du FIAT sont significatifs de cette situation politique de procédures ou de fonds publics.

- La superposition de procédures et de structures

Les structures de la DATAR se superposent dans certaines régions les unes aux autres : ainsi en Lorraine dénombre-t-on deux commissariats liés à la DATAR (à l'industrialisation et à la montagne), une mission d'animation économique, deux pôles de conversion. Onze des quinze pôles de conversion sont situés dans les zones d'intervention des commissariats à l'industrialisation. Elles se cumulent également et se chevauchent avec les découpages administratifs existants. Cet empilement risque de se compliquer encore d'un nouvel élément avec

les « zones d'entreprises » qui constituent un nouveau niveau de compétences et d'intervention étatique.

*La politique d'aménagement du territoire s'est donc dévoyée au cours de ces années. Et doublement : d'une part, la DATAR a servi de « canadair » à des incendies sociaux dus à des situations économiques que la puissance publique n'avait ni prévues ni aménagées et qu'elle n'a pu redresser ; d'autre part, la situation des régions françaises ayant profondément évolué, les outils que la DATAR avait mis en place sont devenus inefficaces et obsolètes. N'en prenons pour preuve que la contestation dont la carte établie au début des années 60 fait aujourd'hui l'objet.*

La ligne Le Havre-Marseille n'a plus de réalité économique. L'Ouest a connu un développement tel qu'il apparaît aujourd'hui dans l'ensemble comme une zone relativement préservée, de même que le Sud-Ouest, malgré des taux de chômage élevés. Une zone connaît un dynamisme exemplaire : le triangle Genève-Nice-Toulouse.

En revanche se dessine une zone dépressive qui couvre entre un quart et un tiers du territoire national : elle inclut le Massif central depuis ses contreforts les plus méridionaux, une partie de la région Centre, le Nord et la Lorraine. Ces vastes territoires comprennent aussi bien des zones qui n'ont quasiment pas connu de développement industriel que des zones en déclin industriel. Ils sont les témoins des insuffisances de la politique d'aménagement du territoire.

### *C. Les effets de la décentralisation*

La politique volontariste d'aménagement du territoire a pu fonctionner grâce au fait souvent signalé que l'aménagement du territoire profitait du contexte général de croissance, mais aussi parce que l'État vivait sans complexe son « dirigisme », et surtout parce que le système administratif de l'État, fortement intégré, avait des moyens variés d'intervention à tous les niveaux, y compris les plus proches du terrain.

Or ce problème de l'unité de l'action administrative est capital pour une politique d'aménagement du territoire qui repose essentiellement sur la définition d'objectifs. Cette politique est présentable, convaincante même si elle peut montrer que tous les moyens de l'administration, sous toutes ses formes, concourent au même but.

*La décentralisation fait exploser cette unité et transforme la notion même de territoire.*

Il y a un territoire urbain, sujet à aménagement (même si cet aménagement s'appelle urbanisme). Il y a un territoire communal ou intercommunal, si bien sujet à aménagement que celui-ci s'inscrit dans un document : le plan d'occupation des sols. Il y a des territoires appelés « pays » qui ont une identité historico-géographique même s'ils ne correspondent pas à une entité administrative, et qui se veulent sujets d'aménagement. Il y a le territoire départemental, et le territoire

régional, administrativement définis, et dont les administrations élues doivent nécessairement prendre en compte les problèmes d'aménagement. Il y a le territoire national.

Or ces territoires, des plus petits aux plus grands, sont inclus les uns dans les autres, en sorte que celui d'une commune donnée est ou peut être l'objet de quatre « aménageurs » superposés : commune, département, région, État. Sans compter la Communauté économique européenne.

Lorsque la philosophie administrative était unitaire, et que les préfets, d'une façon ou d'une autre, tenaient tous les fils, même ceux des collectivités locales, la situation restait vivable pour la politique d'aménagement. Celle-ci était définie par l'État. Les intendances suivaient.

Cette philosophie n'est plus. Les textes de 1982 ont projeté sur la vie administrative une philosophie de la diversité et de l'autonomie. Le principe de la non-subordination d'une collectivité à une autre a été clairement posé.

En outre, la région a été consacrée par la loi comme responsable de l'aménagement de « son » territoire, bien qu'il ne soit pas exclusivement le sien.

Ainsi, chaque niveau de collectivité est en droit de définir ses objectifs d'aménagement, et ses objectifs peuvent ne pas concorder. Il n'existe pas de procédure régulatrice qui puisse obliger à harmoniser les discours tenus par les uns et les autres sur l'aménagement. Naturellement, chaque collectivité est également libre de mettre en œuvre les moyens dont elle dispose.

Personne ne dispose donc plus de l'ensemble des moyens, au moment même où chacun est séparément invité à définir ses objectifs d'aménagement, dont les points d'application sur le terrain, peuvent se superposer. Et chacun se trouve davantage maître de sa part de moyens. *Des autorités responsables plus nombreuses, davantage de globalisations ambitieuses, peu d'obligation de concerter les moyens, des territoires soumis à quatre seigneurs souverains : la situation est complexe... C'est pourquoi il convient de préciser les lignes de force d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire.*

#### *D. Quelle politique nouvelle ?*

Le constat des difficultés auxquelles se heurte la politique d'aménagement du territoire n'aboutit nullement à la conclusion qu'il n'y ait plus d'aménagement du territoire possible ni que l'État ne doive y conserver son rôle d'orientation.

*Un aménagement centralisateur pendant l'industrialisation et l'urbanisation du XIX<sup>e</sup> siècle ; un aménagement décentralisateur accompagnant les « Trente Glorieuses » : une nouvelle phase de notre histoire économique s'ouvre, et elle appelle un nouvel aménagement.*

*Il ne peut plus s'appuyer sur une croissance continue et homogène, qui pouvait s'étendre comme en nappe sur le territoire. À l'aménagement extensif qu'autori-*



*sait ce type de croissance, va succéder un aménagement plus intensif, plus sélectif, aidant à répartir sur le territoire les points d'ancrage d'un nouveau développement. Il doit en connaître les lignes de force, pour mieux en orienter le réseau sur l'espace français.*

En effet la période de mutation que nous venons de traverser n'est que le début de transformations encore plus vastes et plus profondes. Le système économique va poursuivre son évolution à quatre niveaux :

– *Les systèmes techniques* (électronique, informatique, télécommunications, biotechnologies, nouveaux matériaux).

– *Les modes de production* (conception et gestion de la production assistée par ordinateur).

– *Les secteurs d'activité* : par la diversification et l'importance de ces applications, le tertiaire apparaît comme un gisement d'emplois pour demain, peut-être le seul. Déjà, pour l'ensemble des pays de l'OCDE, 75 millions d'emplois ont été créés dans les services au cours des vingt dernières années alors que la population active occupée ne s'accroissait que de 60 millions d'unités. Dans la France de 1950, deux personnes sur trois étaient employées à la production agricole ou industrielle ; aujourd'hui, plus de 60 % des actifs contribuent à produire des services et non plus des biens. Aux États-Unis, la tertiarisation de la population active atteint 70 %. Cette extension est d'ailleurs liée à une diversification profonde, et à l'interpénétration étroite, dans le cadre de mêmes entreprises, ou sous la forme de réseaux d'entreprises, du « secondaire » et du « tertiaire ».

– *La localisation des activités*. La compétition industrielle demeurera aiguë. À côté des pays récemment industrialisés, on trouvera de nouveaux pays du tiers-monde. Cette évolution ne concernera pas les seules activités industrielles, elle touchera également les productions agricoles.

Face à toutes ces mutations, d'où doit, à peine de déclin, émerger un nouveau développement, la politique du territoire doit aider à relever le défi. Elle peut participer à l'émergence de nouvelles conditions de croissance.

Pour cela, l'État doit prendre en compte, afin de mieux les utiliser ou de les renforcer, les nouveaux facteurs de localisation des activités. Autrefois la localisation des activités était en effet très liée à la proximité des matières premières des sources d'énergie et des concentrations de consommateurs. Naguère – et ce fut la chance de la « politique 60 » – elle cherchait la main-d'œuvre. Aujourd'hui, sauf cas spécifiques, ce n'est pas ce critère qui détermine les localisations nouvelles d'activités. Les critères décisifs aujourd'hui, en tout cas pour celles des grandes unités, sont beaucoup plus larges. Ils concernent l'ensemble de l'environnement économique et humain dans lequel l'entreprise va s'intégrer : accessibilité des marchés de consommation bien plus souvent à l'échelle nationale et internationale que locale ; proximité des centres de décision ; facilité et diversité des moyens de communication et télécommunication ; qualification et qualité de la main d'œuvre, climat social ; ils prennent également en compte d'autres facteurs hors économie : environnement physique et climatique, possi-

bilités d'éducation pour les enfants, loisirs, etc. Dans la course à la recherche d'implantations étrangères, la France doit pouvoir mettre en valeur ses points forts, sans autre contrainte que les atouts différents des villes et des régions et la demande diverse des investisseurs.

On observe aussi que la vitalité économique s'appuie pour une grande part sur le réseau des petites et moyennes entreprises.

En 1976, 43 % des salariés travaillaient dans des entreprises de moins de cinquante salariés ; le pourcentage est monté à 49 % en 1983. Ce phénomène s'explique en partie par la crise économique, à laquelle les petites et moyennes entreprises résistent mieux que les grandes firmes en raison de leur souplesse de gestion, même si nombre d'entre elles leur sont étroitement liées. L'exemple du Japon et des États-Unis montre cependant que la progression relative des PME, si elle est plus marquée en période de récession, est aussi réelle en période de haute conjoncture. Le Japon, parmi les grands pays industriels, est à la fois celui qui connaît la plus forte expansion et celui qui a la plus forte part de sa main d'œuvre occupée dans les PME. Aux États-Unis, ces entreprises sont au cœur du renouveau économique des dernières années. Les firmes de moins de vingt et cent salariés fournissent respectivement 25 et 50 % des emplois. Or elles absorbent respectivement 65 % et 80 % des nouveaux emplois.

Ces potentialités peuvent être exploitées en termes de territoire : elles permettent de dissocier, en partie, concentration de l'habitat et réseaux d'activités et d'emplois. Reste que la synergie des entreprises de taille modeste repose souvent aussi sur des effets de proximité. Les PME de haute technicité, celles qui ont besoin de services aux entreprises ou celles qui les leur fournissent, celles qui se donnent une vocation nationale ou internationale doivent trouver leur place, d'une façon ou d'une autre, dans un maillage de points forts du développement.

\* \* \*

À l'origine de la politique d'aménagement, il y avait un souci d'unité nationale et sociale : dans le mouvement qui emportait la France, aucune région ne devait se sentir délaissée. Ce souci demeure : *dans les mutations qui affectent si profondément la société et le territoire français, l'exigence d'unité sociale doit apparaître à travers une politique d'aménagement qui convainque tous les français, partout, qu'ils sont partie prenante de ces mutations et qu'ils peuvent y trouver des motifs d'espoir.*

Face aux tensions que peut faire naître ou entretenir un discours combatif sur les mutations nécessaires, la politique d'aménagement travaille à maintenir l'unité sociale.

*Prenant en compte le dispositif nouveau de la décentralisation, elle y travaille sur deux registres.*

– *Celui de chaque région, qui vise essentiellement le développement aussi harmonieux que possible de son territoire. Ainsi, à travers les régions, et selon leurs*

*caractéristiques et leurs problèmes propres, l'ensemble du territoire national est concerné par l'aménagement.*

*– Celui de l'État qui, soucieux du double impératif du développement et de la solidarité, tend à favoriser l'émergence des pôles d'un nouveau développement et à les organiser en un réseau qui garde à la France cette unité géographique qui garantit l'unité de son destin historique. C'est pourquoi cette politique nationale ne peut s'inscrire que dans la durée, en se dégageant des contingences conjoncturelles qui la briment ou la dévoient.*

*Demain comme hier, l'aménagement doit se placer dans le fil des mutations pour en corriger ou pour en accentuer les effets sur le territoire. La recherche est en réalité la même : il s'agit que l'adaptation se fasse partout, d'une façon ou d'une autre.*

À ceux qui prétendent que l'aménagement était hier – porté par la croissance – trop facile, voire inutile, et aujourd'hui, face aux défis d'une croissance à réinventer, gênant ou impossible, nous répondrons par cette conviction qui est la nôtre : l'adaptation de la France ne pourrait être nationalement réussie si elle n'était pas territorialement équitable, ce qui ne veut pas dire homogène. »

# Jacques Chérèque, ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux Reversions <sup>1</sup>

## DISCOURS D'OUVERTURE AU DÉBAT SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU 29 MAI 1990 À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

---

### Présentation

Un réveil de l'aménagement du territoire se produit au début des années 90. Les résultats du recensement provoquent un choc au moment de leur publication : la dégradation des déséquilibres géographiques était déjà connue, mais le recensement révèle leur ampleur et la nécessité d'un effort constant et soutenu.

Après dix ans de mise en sommeil, il est urgent de relancer l'aménagement du territoire. Les efforts des années 50 à 70 ont été effacés en une seule décennie. Depuis 1982, l'Île-de-France gagne plus de 500 000 habitants. Il en est de même des régions du Sud et de l'Est (Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, PACA). En revanche, le Limousin, l'Auvergne, la Lorraine perdent leur population. Les spectres de la désertification et de la croissance de Paris réapparaissent.

De plus, une nouvelle carte de l'Europe se dessine. La chute du Mur de Berlin, les bouleversements de l'Europe de l'Est appellent de nouvelles orientations. L'effon-

drement des régimes communistes risque de déséquilibrer encore plus le territoire. Ainsi, la fameuse ligne Le Havre/Marseille, dont l'aménagement du territoire a longtemps cherché à renverser la logique pour favoriser le développement de l'Ouest, trouverait une nouvelle pertinence. La partie Ouest du pays risque à nouveau de se trouver marginalisée. La « banane bleue », cette zone de concentration qui s'étend de Londres à Milan, fait courir de nouveaux risques de dislocation. Le sujet est d'autant plus préoccupant que ce nouvel axe de développement pourrait se déplacer vers l'Est et frôler la France.

La relance de l'aménagement du territoire s'engage avec un débat à l'Assemblée nationale réclamé par les députés. Le faible budget consacré à l'aménagement du territoire en 1990, avait provoqué leur fronde. Ce débat sera soigneusement préparé par le ministre de l'Aménagement du territoire et des Reversions, Jacques Chérèque <sup>2</sup>, et débouchera sur un consensus.

1. Bibliographie complémentaire : DATAR, *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, collection « Informations et analyses », La Documentation française, 1990.

2. Jacques Chérèque est un ancien syndicaliste. En 1988, il est nommé ministre délégué auprès du ministre de l'Industrie, chargé de l'Aménagement du territoire et des Reversions.

Quelles que soient leur circonscription et leur appartenance politique, tous les députés votent un accroissement des crédits et un renforcement des structures institutionnelles de l'aménagement du territoire. En 1991, le budget augmente de 34 %.

Non seulement les priorités sont renouvelées et renforcées, mais encore le « statut » de l'aménagement du territoire se trouve transformé après le discours de Jacques Chérèque. Pour la première fois, cette politique entre au Parlement. Jusqu'alors, le Gouvernement agissait par décret, comme ce fût le cas dès le début avec la série de décrets pris en 1954-1955. Désormais, l'aménagement est discuté dans l'hémicycle. Il l'est en 1990, il le sera à nouveau à d'autres reprises, lors du vote des lois Pasqua, Voynet et du projet de loi constitutionnelle sur la décentralisation. Le grand débat organisé par Charles Pasqua, dès 1993, renforcera cette tendance.

Au début des années 90, l'aménagement s'ouvre plus largement sur la société. Ce n'est plus une affaire d'ingénieurs et de techniciens. La décentralisation l'avait pour un temps vidé de sa substance, il ira désormais la puiser dans la confrontation et dans le débat. Les priorités de l'aménagement ne sont plus données, les points de vue se multiplient, se mêlent et se confrontent.

Un nouvel élan pour l'aménagement du territoire apparaît. Il se nourrit dans le débat. Les réponses ne sont plus aussi évidentes. Faut-il encore combattre la croissance parisienne ? Et si la métropole parisienne jouait un rôle essentiel pour le développement du pays ? Et s'il fallait plutôt canaliser cette croissance urbaine que tenter de la bloquer ? Comment favoriser le dynamisme des campagnes, engendrer

leur développement, freiner leur désertification ? Faut-il continuer d'opposer la ville et la campagne, tandis que se forment des espaces hybrides et que se transforme la mobilité ?

Le débat est engagé le 29 mai 1990<sup>1</sup> à partir d'une déclaration du Gouvernement. Il est suivi d'une série de CIAT, destinés à mettre en œuvre plusieurs mesures. Le premier se tient le 5 novembre 1990<sup>2</sup>.

Les mesures s'articuleront autour de plusieurs axes :

– La relance de la prospective : sept « grands chantiers territoriaux » de réflexion prospective sont définis : arc nord de la France, bassin parisien, est, centre, arc atlantique, axe Rhône-Alpes et façade méditerranéenne.

– Le redéploiement des activités publiques sur l'ensemble des régions : avec les délocalisations, le CIAT de 1990 entend créer un électrochoc. L'objectif est de transférer hors Île-de-France 15 000 emplois, au minimum en trois ans. Les trois CIAT qui suivent, annoncent trois nouvelles vagues de délocalisation touchant plus de 14 000 emplois. La délocalisation de l'ENA à Strasbourg devait en constituer l'un des symboles.

– Les préoccupations relatives à la réorganisation des services et à la présence territoriale de l'État se traduisent par un renforcement de la déconcentration. La loi « ATR »<sup>3</sup>, votée deux ans plus tard, introduit le principe de subsidiarité pour réorganiser les pouvoirs. Des transferts de compétences vers les services extérieurs de l'État doivent renforcer le rôle des préfets face aux élus locaux.

– Les schémas directeurs d'infrastructures, destinés à prévoir à moyen et long

1. *JO Débats* Assemblée nationale, 29 mai 1990, p. 1711.

2. D'autres lui succéderont : 3 octobre, 7 novembre 1991, 29 janvier et 23 juillet 1992.

3. Loi relative à l'Administration Territoriale de la République, 6 février 1992.

terme les tracés autoroutiers et le TGV ainsi que l'implantation des universités : ces schémas doivent être adoptés en CIAT, pour réaliser les arbitrages ministériels nécessaires.

– La politique de la ville acquiert une nouvelle vigueur. Alors que la politique de Développement social des quartiers (DSQ) avait permis d'améliorer le cadre de vie des populations, la politique de la ville a une ambition plus forte : favoriser la cohésion sociale, faire disparaître les problèmes de ségrégation.

Le mérite de ces deux années aura été de réhabiliter l'aménagement du territoire dans les esprits, même si les projets demeurent encore parcellaires et ne font l'objet pas d'un plan global. Cette relance de l'aménagement du territoire, qui débute en 1990 avec les Gouvernements

Edith Cresson puis de Pierre Bérégovoy, est reprise et renforcée par la suite.

« *L'aménagement du territoire n'est pas seulement une politique, c'est d'abord une mystique. Reconquérir le territoire, c'est aussi réinventer la République* ». Cette phrase de Jacques Chirac lors du congrès des maires de novembre 1994 suffit pour comprendre que le nouveau Gouvernement d'Édouard Balladur, issu des législatives de 1993, placera l'aménagement du territoire en tête de ses priorités. Le 8 avril 1993, le Premier ministre annonce dans son discours de politique générale : « *Une politique rigoureuse et volontaire d'aménagement du territoire est indispensable* ». La définition des grandes lignes d'une relance de l'aménagement du territoire sera alors engagée.

## **Jacques Chérèque, ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux Reversions**

### **DISCOURS D'OUVERTURE AU DÉBAT SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU 29 MAI 1990 À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

« 1963-1990, vingt-sept années nous séparent du débat qui a eu lieu dans, cette même enceinte à la demande du Premier ministre, Georges Pompidou, et sous l'égide d'Olivier Guichard, vingt-sept années pendant lesquelles, à l'exception de débats budgétaires épisodiques, la représentation nationale n'a pas eu l'occasion de conduire une réflexion de fond sur l'aménagement du territoire, vingt-sept années pendant lesquelles, vous en conviendrez, beaucoup de choses ont changé.

Déjà, en 1963, alors que les députés, sur un fond plutôt sombre, traçaient les grandes orientations de la politique d'aménagement du territoire qui a prévalu si longtemps et qui, reconnaissons-le, a permis un effort d'aménagement presque sans équivalent en Europe, combien, parmi eux, entendaient les premiers craquements d'une société qui commençait à changer en profondeur sous la pression conjuguée des mutations technologiques et des aspirations sociales nouvelles, combien appréhendaient ce que pourrait être la crise qui allait si gravement nous affecter pendant près de quinze ans ?

### ***La crise a tout changé***

En effet, après la longue période de modernisation, de croissance des « Trente Glorieuses », la crise a éclaté, brutale, profonde, impitoyable.

Brutale, provoquée par les chocs pétroliers, affectant une économie fondée sur la facilité de la croissance, gaspilleuse d'énergie, imprévoyante dans ses perspectives, conservatrice et centralisée dans ses modes de fonctionnement et de gestion.

Profonde par les changements structurels qu'elle a engendrés dans les rapports de production, dans les conditions du développement comme dans les comportements collectifs ou individuels.

Impitoyable pour tous ceux et toutes celles qui en ont subi ou en subissent encore les conséquences, femmes ou hommes, territoires ou localités, tous ceux qui n'étaient pas préparés à comprendre, encore moins armés pour l'affronter.

La crise n'a été ni une parenthèse ni une séquence passagère d'un ajustement mineur. Elle a été d'abord le produit d'un mode de gestion refusant de conjuguer harmonieusement développement économique et progrès social, ce qui est toujours un risque majeur. C'est pourquoi elle a été à la fois rupture et changement, moment historique dans l'évolution de nos sociétés industrielles, formidable creuset pour des transformations à l'échelle de notre monde puisque celles-ci se sont étendues au continent européen tout entier et bien au-delà – je pense en par-

ticulier à l'Afrique ou à l'Amérique latine. Comment, dès lors, une politique d'aménagement du territoire tout ordonnée sur la croissance aurait-elle pu résister à un tel bouleversement ?

Oui, la vieille politique d'aménagement du territoire a volé en éclats sous les coups de boutoir de la crise. Faillites industrielles, catastrophes régionales, désastres sociaux : il y a dix ans à peine, c'était encore notre contexte familial et tragique, jusqu'au formidable sursaut de ces toutes dernières années qui, après avoir endigué les désastres, a permis de recommencer la conquête économique et de reconstruire avec le succès que l'on sait le développement sur des bases nouvelles.

Pendant cette période, la DATAR, outil irremplaçable d'une dynamique d'aménagement en expansion, était mobilisée sur tous les points névralgiques d'un front économique et social qui s'effondrait de toutes parts. C'était l'époque des pôles de conversion, celle de l'utilisation d'un FIAT colmateur et des méga-plans sociaux, période difficile, dramatique, toute faite de tensions et de révoltes, parfois du refus de comprendre ou d'avancer, période tumultueuse qui, d'ailleurs, nous a masqué une autre évolution partie de plus loin, sans doute moins spectaculaire dans son impact public mais tout aussi contraignante pour ceux qui la vivent, décisive pour notre avenir, celle de la mutation du monde paysan et de son environnement rural.

Pourtant, la lucidité et le courage ont prévalu. Les conditions du renouveau se sont mises en place avec justesse et constance. Les réformes de structures nécessaires ont eu lieu dans nos industries de base. Le traitement social adéquat, les plans de reconversion et de formation efficace ont été mis en place, la planification a dégagé des perspectives probables, la décentralisation et le contrat ont fixé une approche et un cadre nouveaux aux acteurs.

Non, la crise n'est pas née du hasard. Ne l'est pas plus le spectaculaire redressement économique et social que nous connaissons aujourd'hui et dont, sans complexe, je revendique une modeste part. Oui, mesdames et messieurs, la crise a tout changé et peu de chose sont comme avant. Bien des tabous sont tombés, des certitudes se sont évanouies, de nouvelles convictions se sont fondées.

### ***Un nouveau modèle de développement***

On ne peut pas faire l'économie de l'économie. La compétition est devenue une exigence à l'échelle du monde : il faut être performant. Le changement est une de ces données permanentes de notre temps. Il faut donc bouger, forger les outils de l'adaptation. Le territoire est devenu essentiel pour le développement économique et la qualité de la vie. De son aménagement dépend la confiance dans l'avenir. C'est pourquoi nous savons aussi maintenant qu'on ne peut gagner la bataille de la compétitivité sans mobiliser les gens, sans leur expliquer le pourquoi des choses, sans prendre le temps et sans avoir les moyens.



Nous avons appris que notre pays, quoique grand par la renommée, était plus modeste dans la compétition mondiale, que l'espace européen s'ouvrait à lui et pouvait être sa chance et que, pour surmonter l'éparpillement et la surabondance de nos structures institutionnelles et de nos collectivités, il fallait les rassembler autour de projets mobilisateurs, parfaire la décentralisation en élargissant le partenariat et renforcer la cohérence en assurant de nouveau à l'État son rôle fédérateur.

Bref, plus personne ne conteste que le seul moyen de réduire le chômage est de créer des emplois, c'est-à-dire d'assurer au développement économique ses conditions les plus favorables pour que les entreprises croissent et prospèrent. Pourtant, malgré nos performances, nous n'avons pas encore extrait l'épine insupportable du chômage de longue durée, ce qui nous impose encore plus d'efforts et d'imagination, mais aussi et surtout le sens de la solidarité parce que nous sentons bien que, derrière la façade du succès économique, se cachent les réalités de l'exclusion.

La marginalisation est un produit des inégalités de développement, d'un développement à deux vitesses.

Bref, si nous savons que l'emploi est au cœur d'un développement économique performant et que ses conditions ont changé – hier, la sidérurgie se développait sur l'eau, le minerai, le charbon ; aujourd'hui, les entreprises, généralement des petites et des moyennes entreprises, se développent à partir des communications, des services, des universités, de la recherche et des ressources humaines –, nous savons que ce challenge, comme disent les technocrates, s'il est incontournable, est aussi générateur de sélectivité : place aux forts, malheur aux faibles et aux marginaux ! Nous ne pouvons l'accepter.

Ce type de développement à haute dose de compétitivité exacerbe donc les inégalités. Il percute de plein fouet les aspirations légitimes de nos concitoyens à une égalité des chances pour la formation, l'emploi, le cadre de vie et le mieux-vivre. S'il nous pose le défi de l'efficacité économique, il nous pose tout autant et peut-être plus encore celui de la cohésion sociale. Nous sommes parfaitement capables de relever ces défis.

La France rentre aujourd'hui dans la compétition européenne avec beaucoup de bonnes cartes :

Une situation géographique, à la croisée des courants d'échanges entre l'Europe continentale, la Méditerranée et l'Atlantique ;

Une réserve d'espace qui peut être un formidable atout par rapport à l'Europe du nord pour attirer et développer de nouvelles activités ;

Une organisation territoriale mieux structurée que par le passé et qui préserve un certain équilibre entre modes de vie urbains et ruraux ;

Une évolution démographique qui reste meilleure que celle de nos voisins européens.

Certes, ces avantages ne sont pas absolus, d'autant que nous sommes également confrontés à d'autres données moins favorables :

Notre positionnement d'ensemble est encore insuffisant par rapport aux grands axes du développement européen. Une chose est d'être le centre géographique de la Communauté, autre chose est d'être son centre économique.

Le réseau urbain français reste trop hiérarchisé et peu autonome par rapport à la capitale, alors qu'une bonne répartition sur le territoire des fonctions économiques améliorerait notre compétitivité.

Enfin, la décentralisation est chez nous une réalité récente. L'implication des collectivités dans l'action économique locale n'en est qu'à ses débuts. Nos régions sont encore des entités légères par rapport aux poids lourds que sont par exemple les *Länder* allemands.

Bien sûr, ces handicaps varient d'une région à l'autre. Certaines d'entre elles sont bien préparées aux échéances européennes et d'autres encore à la traîne. En outre, au sein même de chaque région, cette dualité existe.

### ***Conjuguer efficacité économique et cohésion spatiale***

Tous ces contrastes risquent de s'aggraver sous l'effet des compétitions. Il est donc essentiel d'agir dans le sens d'une plus grande solidité et d'une plus grande intégration de notre organisation territoriale. Il faut le faire sans retard. Nous disposons pour cela de dix à quinze ans pendant lesquels le jeu restera relativement ouvert.

Dans ces conditions, une politique nationale d'aménagement du territoire est plus nécessaire que jamais. C'est pourquoi je propose d'engager une nouvelle étape.

Moderniser notre économie reste un objectif majeur. Sa réussite passe maintenant par la valorisation de nos territoires dont on ne peut priver aucun d'entre eux. Il ne peut y avoir de territoires condamnés. Les rendre solidaires les uns des autres, c'est les assurer d'être parties prenantes et bénéficiaires de l'effort et du mouvement d'ensemble.

Moderniser et solidariser, telle est la stratégie d'aménagement du territoire que je vous propose.

Elle implique de voir loin dans le temps. C'est pourquoi j'ai relancé la prospective à la DATAR pour dégager les scénarios de l'avenir. Dix programmes d'étude sont lancés. Les régions y seront associées et ces travaux seront coordonnés avec ceux qu'entreprend par ailleurs la Commission européenne.

Mais cette stratégie implique aussi d'avoir une vision large des problèmes. Une approche par grandes zones devrait permettre de situer les territoires dans l'espace européen et d'évaluer les vrais enjeux spatiaux. Dans cet esprit, le groupe d'études « GEM Régions », chargé par Edith Cresson et moi-même d'étu-

dier comment préparer le territoire français à la compétition européenne, a proposé de réfléchir à l'aménagement de notre espace selon trois grands ensembles : bassin Rhin-Rhône, bassin Nord-Ouest, bassin Atlantique-Pyrénées. J'ai demandé à la DATAR de coordonner ces travaux. Il s'agit bien sûr d'une première esquisse qui mérite d'être affinée, mais je suis persuadé que c'est bien selon cette approche qu'il faut procéder.

Enfin, nos concitoyens et leurs enfants veulent de plus en plus être des acteurs reconnus de leur vie quotidienne et de leur avenir. La prise en compte de la dimension locale des problèmes doit être pour nous une exigence permanente. Faute de quoi, nos schémas ne seront qu'un exercice de technocrates.

### ***Quatre objectifs***

Cette nouvelle stratégie d'aménagement du territoire doit être mise en œuvre pour atteindre quatre objectifs : insérer l'espace français dans son environnement européen ; réduire nos déséquilibres les plus graves ; rendre plus solidaires les territoires entre eux ; enfin, construire un développement régional réellement décentralisé.

#### **Premier objectif : mieux insérer l'espace français dans l'Europe.**

Je l'ai souligné à l'instant, notre espace n'est pas encore suffisamment articulé aux axes ou aux foyers de dynamisme européen, qui sont situés au nord ou à l'est de ses frontières ou qui se dessinent au sud. Nos réseaux de communication se sont beaucoup étoffés depuis deux décennies, mais leur configuration d'ensemble reste encore très radiale et très hexagonale. Il faut maintenant leur donner une dimension plus transversale et plus internationale.

Nous devons également jouer de la situation de « carrefours » européens d'un certain nombre de nos espaces. Carrefours pour les échanges, mais aussi points de rayonnement intellectuels ou culturels et pôles de développement économique préférentiels.

Pour bien saisir ces problèmes, il faut les poser à leur bon niveau géographique, celui des grands ensembles territoriaux que j'évoquais précédemment. En partant des vocations spécifiques de chacun de ces ensembles, deux efforts me paraissent devoir être menés de front.

D'une part, il faut faire des infrastructures un facteur d'intégration de nos territoires dans l'Europe : réseau autoroutier, réseau TGV, lignes aériennes, télécommunications, ce sont des choix très lourds au plan financier qu'il nous appartient de faire, mais si nous ne réalisons pas ces investissements majeurs dans les vingt-cinq ans, nous ne pourrons plus parler d'avenir européen pour une grande partie de notre territoire.

Vu l'ampleur des efforts à faire, tout ne sera pas possible en même temps et partout. C'est pourquoi il nous faut évaluer très précisément les priorités, en prenant en compte ce qui a déjà été fait et en identifiant bien les avantages de chacun

des modes de communication en fonction des situations rencontrées. On ne peut pas en rester à l'appréciation : « tout, plus et mieux », chacun voulant sa gare TGV, son échangeur autoroutier, son aéroport et sa zone de télécommunications avancées.

D'autre part, il faut développer quelques grands projets d'aménagement pour renforcer la vocation européenne de nos ensembles territoriaux. Je pense en particulier à l'extension de grands pôles technologiques, à l'instar de ce qui se prépare sur Sophia-Antipolis, ou à ce qui peut se réaliser autour du tunnel sous la Manche ou des points nodaux du futur réseau TGV, sur des pôles comme Roissy ou Satolas. Il nous faut retrouver, pour ces grands projets, l'esprit pionnier qui a présidé aux anciennes missions d'aménagement mais, bien sûr, dans le contexte nouveau de la dynamique de la décentralisation.

### **Deuxième objectif : réduire nos déséquilibres les plus graves.**

Bien insérer notre espace dans l'Europe, sans réduire en même temps les inégalités qui persistent ou les déséquilibres qui pointent, n'aurait aucun sens ; ce serait perdre d'un côté ce qui nous pouvons espérer gagner de l'autre. C'est pourquoi je vous propose d'attaquer d'abord quatre grands foyers de déséquilibres générateurs d'inégalités importantes : la région parisienne, les zones rurales fragiles, les disparités en matière d'emploi et d'habitat, l'environnement.

La région parisienne, en premier lieu.

À l'échelle européenne, Paris et l'Île-de-France peuvent être une chance pour l'ensemble du territoire. La région capitale constitue en effet un élément de rééquilibrage de la communauté vers l'ouest ; elle peut entraîner dans sa dynamique d'autres métropoles françaises. Mais pour cela, il nous faut une région parisienne plus performante dans son fonctionnement mieux équilibrée dans son développement économique et social, plus solidaire de l'ensemble du territoire national. Or, les évolutions actuelles ne vont pas dans ce sens, loin s'en faut.

La politique nationale doit donc agir dans deux directions : d'une part, la réorganisation interne de la région parisienne ; c'est l'objet du chantier ouvert par le Premier ministre, qui vient de se traduire par le programme d'urgence décidé en 1989 et par la mise en chantier d'un nouveau schéma directeur d'aménagement ; d'autre part, la recherche d'un meilleur équilibre entre Paris et la province. La région Île-de-France ne doit pas être une région « attrape-tout ». Il faut au contraire encourager la redistribution sur le territoire des grandes fonctions économiques et intellectuelles qui ne sont pas indispensables au rôle international de Paris. Il faut également aménager autour de l'Île-de-France un grand bassin parisien.

Les zones rurales fragiles, en deuxième lieu.

Certains territoires ruraux connaissent le cumul des retards et des handicaps de développement. Ils se trouvent de plus en plus dans une situation critique. Il nous faut donc agir vite et fort.

Il faut d'abord donner priorité à l'emploi en favorisant l'implantation de projets industriels, tertiaires ou artisanaux, dynamiques, susceptibles d'assurer la relève des activités traditionnelles. Je suis favorable à la création d'un nouveau dispositif d'aide aux PMI dans les zones rurales fragiles, et en tout premier lieu dans les départements ruraux les plus affectés par le retrait de l'activité agricole. Je serai donc très attentif à vos propositions à ce sujet.

Il nous faut, ensuite, mettre en place une politique de services publics de qualité, reposant sur le principe de la complémentarité et du regroupement intercommunal et sur un maillage des territoires grâce aux nouvelles techniques de communication.

Il faut, enfin, confronter les petites villes rurales dans leur rôle d'accueil des activités et de lieu principal de regroupement des services. Dans la priorité que je donne aux infrastructures de communication, je pense tout particulièrement au développement des territoires ruraux. Celui-ci passe d'abord, qu'on le veuille ou non, par la route et l'autoroute.

Les inégalités en matière d'emploi et d'habitat, en troisième lieu.

En ce qui concerne l'emploi, les dynamiques s'expriment encore aujourd'hui de façon très différente selon qu'on se trouve dans des régions bien restructurées ou dans celles qui sont encore en mutation. La croissance peut encore accentuer ces disparités. D'où la nécessité de poursuivre une politique active de localisation des activités dans les zones prioritaires que restent les bassins industriels toujours affectés par les effets de la restructuration et qui ont toujours besoin de soutiens spécifiques. Le retour de grands projets industriels français ou étrangers dans la perspective de 1993 est une opportunité qu'il faut saisir. Dans un contexte de vive concurrence, il faut donc en dégager les moyens.

Par ailleurs, le développement local qui fédère les initiatives des acteurs du terrain autour d'un projet de développement doit être soutenu, car il est toujours porteur d'emplois. C'est à cette condition que nous réussirons à créer – ou à recréer – localement un tissu économique solide.

En ce qui concerne l'habitat, près de deux millions de nos concitoyens s'estiment encore très mal logés ; quatre cent mille d'entre eux sont dans une situation précaire. La priorité accordée par le Gouvernement au logement social, que le ministre du Logement défend avec vigueur, n'est plus à justifier. Mais c'est également une nouvelle politique foncière, plus volontariste, dans les grandes agglomérations, qu'il nous faut trouver. La région parisienne est loin d'être la seule concernée.

Il y a également, sur le thème de l'environnement, une forte attente de nos concitoyens. De toute façon, nous ne pourrons plus progresser en matière d'aménagement si nous n'intégrons pas cette préoccupation très en amont de nos réflexions. À titre d'exemple, j'ai évoqué, il y a quelques instants, les énormes efforts que nous allons devoir consentir en matière autoroutière et ferroviaire. Comment les mener à bien sans altérer l'environnement ? Nos grandes régions touristiques, du littoral ou de la montagne, nos grands sites naturels et culturels

sont de formidables atouts de rayonnement pour la France dans l'Europe. Comment les valoriser sans aboutir, là aussi, à une urbanisation anarchique qui peut en quelques années les saccager complément ?

**Troisième objectif : rendre nos territoires plus solidaires les uns des autres.**

J'ai insisté sur la nécessité de passer de l'isolement à la complémentarité des espaces. Pour cela, il nous faut développer une nouvelle démarche des réseaux.

Alors que l'Europe de demain sera, pour une bonne part, l'Europe des villes, notre système urbain n'est pas complètement adapté à ce contexte. En dehors de Paris, qui fait presque jeu égal avec Londres, nos villes de plus de 200 000 habitants sont mal classées en termes de rayonnement international, alors que nos voisins d'Europe ont su au contraire faire jouer la spécialisation de leurs villes.

Il faut donc aider nos principales régions urbaines à accéder à un niveau supérieur de rayonnement international. Cela concerne une dizaine de grandes agglomérations et ce sont, bien sûr, des stratégies différenciées qu'il conviendra de mettre en œuvre, en fonction de chaque ville et de chaque grande zone.

Il faut en même temps développer des réseaux de villes. Si nos villes doivent davantage se spécialiser pour acquérir des créneaux de compétences internationales, elles doivent également se compléter mutuellement. Ces « réseaux de villes » doivent associer de grandes villes aux villes intermédiaires ou des villes moyennes entre elles, à une échelle régionale ou interrégionale.

Les universités et les pôles de recherche sont également des éléments clés de la compétition régionale en Europe. Je suis persuadé qu'il faut concevoir l'implantation des activités universitaires et de recherche sur l'ensemble du territoire selon la démarche des réseaux de coopération que je développais à l'instant. Cela vaut pour la recherche comme pour l'enseignement supérieur, et c'est dans cet esprit que nous abordons avec Hubert Curien et Lionel Jospin les grands chantiers de l'enseignement supérieur et de la recherche publique.

**Quatrième et dernier objectif : construire un développement régional réellement décentralisé.**

Ce qui est nouveau depuis la décentralisation et qu'il convient de mieux traduire dans les faits, c'est qu'une politique nationale d'aménagement du territoire n'est plus uniquement une politique d'État, ce qui impose de mieux distinguer les rôles de chacun et de construire les modes de partenariat indispensables. Cependant, ce n'est pas « plus d'État » qu'il faut, mais « mieux d'État ».

Distinguons d'abord bien les rôles.

L'État garde un rôle prééminent dans quatre fonctions : il joue forcément un rôle de concepteur d'ensemble, d'architecte ; il conserve des missions d'aménageur, qu'il s'agisse des infrastructures, de la formation, de la recherche publique, des grands travaux ; il doit garantir la solidarité et exercer si besoin est sa fonction d'arbitrage ; il peut jouer, enfin, un rôle de catalyseur pour favoriser l'innovation dans le cadre d'un partenariat local.

Dans cette logique, l'État se doit d'être très sélectif dans ses interventions, en agissant aux deux bouts de la chaîne : d'une part, et en priorité là où cela va très mal, c'est-à-dire lorsque les processus de perte de substance économique ou d'exclusion risquent de rompre le tissu économique et social, là où les mécanismes normaux de solidarité régionale ne peuvent pas jouer ; d'autre part, lorsqu'il faut impulser, innover, organiser des projets majeurs, d'intérêt national, dont la réussite conditionne l'avenir de nos régions.

Les collectivités territoriales doivent, quant à elles, remplir à chaque niveau des rôles bien définis.

En ce qui concerne les régions, il est important qu'elles exercent pleinement les compétences d'aménagement de leur territoire et de soutien au développement économique qui sont leur vocation première et, à vrai dire, leur principale source de légitimité à côté des autres collectivités territoriales. L'État, par le biais, précisément, des politiques contractuelles, est bien placé pour exercer une influence bénéfique en ce sens.

Dans un tel cadre, les départements devraient trouver leur place, par rapport à l'État et aux régions, dans la création d'emplois, l'organisation des services et le développement de l'intercommunalité, notamment en milieu rural.

Il faut, enfin, mieux organiser le partenariat. Les contrats de plan État-région sont un des moyens clés de ce partenariat. Je souhaite à cet égard que l'élaboration des prochains contrats soit l'occasion d'une association encore plus étroite des collectivités infra-régionales, notamment des départements, et des organismes socioprofessionnels, et que l'ensemble des procédures contractuelles mises en œuvre s'emboîte les unes dans les autres, un peu à la façon de « poupées gigognes », afin d'assurer la meilleure cohérence possible à nos programmes territoriaux.

Enfin, aujourd'hui, l'Europe est le partenaire incontournable de nombre de nos politiques.

Les politiques régionales de la Communauté fonctionnent actuellement selon une logique redistributive, qui s'explique par les écarts importants qui existent entre les États membres.

Mais il faudra tôt ou tard leur faire franchir une nouvelle étape vers une politique d'aménagement du territoire européen. C'est le mouvement que j'ai lancé lors de la conférence des ministres européens de l'aménagement du territoire qui s'est tenue à Nantes en 1989. Cette démarche sera poursuivie lors d'une nouvelle conférence qui se tiendra cette année en Italie. Je ne mésestime pas les difficultés de cette entreprise qui tiennent autant à son caractère novateur qu'aux différences conceptuelles qui existent en matière d'aménagement du territoire entre les États membres. Mais la réussite de cette mutation est le ferment indispensable du développement équilibré du futur espace européen.

### ***Agir en fonction de nos choix de société***

En conclusion, mesdames, messieurs les députés, je voudrais revenir sur quelques idées.

Nous agissons pour l'amélioration de la vie quotidienne de nos concitoyens ou de leurs enfants et ils veulent y participer. Aussi, nos grandes visions de l'avenir doivent les concerner, être confrontées à leurs aspirations.

Il est bon d'avoir quelques idées simples pour que chacun puisse être, quel que soit le lieu où il vit, un acteur des changements de sa vie et non un marginal ou un assisté. Cela se mesure, là à l'accès au logement, là à une formation, là encore à l'accès à l'autoroute. Chacun ne peut tout demander, mais chacun doit pouvoir rechercher avec les autres les actions spécifiques qui lui donneront les meilleures chances. Voilà ce que nous devons avoir en tête quand nous concevons le schéma national des autoroutes, celui des enseignements et le reste. Est-ce une utopie que d'afficher une ambition concrète d'aménagement pour nos bassins d'emploi : celle de les voir, dans un délai raisonnable – une quinzaine d'années – bénéficier tous d'une base d'équipements et de services qui placent leurs principaux centres urbains à moins d'une demi-heure d'un échangeur autoroutier, à moins d'une heure d'un aéroport ou d'une gare TGV, et de les doter chacun d'au moins une filière de formation conduisant à Bac +2 ?

L'aménagement du territoire n'est pas une politique par défaut, un supplément d'âme aux autres politiques ; c'est un instrument de conciliation de nos actions en fonction de nos choix de société. Il est par définition volontaire et il doit imprégner les autres politiques dès leur conception. La complexité des grands systèmes qui organisent nos sociétés ne doit pas servir d'alibi à l'inertie ou l'incohérence.

Aussi, je vous invite, mesdames, messieurs les députés, plus aux projets qu'aux souvenirs, à la proposition plutôt qu'à la requête, en regardant loin. Prendre conscience des besoins pour une période de vingt à vingt-cinq ans est la condition pour se donner des marges de manœuvre dans le court terme. À ce prix, l'aménagement du territoire redeviendra une idée neuve.

Permettez-moi, pour conclure, d'emprunter à Victor Hugo et d'appliquer cette formule à l'aménagement du territoire : "Les pauvres veulent être riches ; les riches ne veulent pas être pauvres". Je crois que c'est là le fond du problème. »





**Ministère de l'Intérieur  
et de l'Aménagement du territoire  
DATAR**

**DÉBAT NATIONAL POUR L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE, 1993**

---

**Présentation**

En 1993, Charles Pasqua est nommé ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. C'est à la fois un symbole et une gageure pour le président du conseil général de l'un des départements les plus riches de France <sup>1</sup>. Un CIAT est organisé à Mende en juillet 1993. Ce lieu symbolique du monde rural annonce la nature du projet du nouveau Gouvernement. Celui-ci est original à deux points de vue : il propose de nouvelles priorités pour l'aménagement du territoire et il impose une restauration du rôle de l'État dans cette entreprise.

***De nouvelles priorités pour  
l'aménagement du territoire***

Intégrer des enjeux sociaux au rééquilibrage du territoire, prendre en compte la métropolisation, limiter la congestion de la région parisienne, combattre la désertification de l'espace rural, réduire la fracture des banlieues. Les « vieux démons » de l'aménagement du territoire sont à nouveau là : endiguer la croissance urbaine, appuyer le développement ou la survie des campagnes. L'aménagement du territoire renoue avec ses figures emblématiques : la diagonale aride qui prend

naissance dans les Pyrénées, traverse le Massif central jusqu'aux Ardennes ; la croissance parisienne, toujours plus vigoureuse si on laisse faire les jeux de la mondialisation et de la « nouvelle économie ». Mais ces problématiques traditionnelles de l'aménagement du territoire sont renouvelées.

Les thèmes de la fracture et de l'explosion sociale donnent au rééquilibrage du territoire une dimension sociale. Ces thèmes de la campagne présidentielle, inspirés des travaux du sociologue Emmanuel Todd, sont envisagés sous leur volet territorial. Désormais, l'aménagement devient un enjeu de société, il est au service de la cohésion sociale et de l'unification nationale. Ainsi, les objectifs deviennent plus complexes. Il ne s'agit pas seulement d'endiguer la croissance de Paris, il faut aussi limiter la fracture sociale qui en résulte. La notion de « fracture territoriale » apparaît et la géographie de la région parisienne en est caractéristique. Le plus riche département côtoie le plus pauvre. Il est tout à la fois nécessaire de juguler l'attraction de Paris et de favoriser une politique sociale dans ses quartiers défavorisés.

1. Les Hauts-de-Seine.

Les années 90 découvrent la notion de métropolisation. Ainsi, la ville n'est pas forcément nuisible. La métropolisation, dimension territoriale de la mondialisation, est un fait inéluctable. Les activités se déploient à partir des grandes villes, dans lesquelles elles trouvent l'environnement indispensable à leur développement et à leur compétitivité. Dans ce mouvement, Paris est une chance pour la France, puisqu'elle lui permet d'adopter facilement de nouvelles règles du jeu. Mais il faut en canaliser la croissance et créer si possible, d'autres pôles dans le pays.

La place des zones rurales ne doit pas être en reste. Une importante manifestation avait eu lieu en septembre 1991 : elle avait rassemblé 300 000 paysans qui témoignaient sur les Champs-Élysées des difficultés de la France rurale. Il s'agira de répondre à leurs attentes en renforçant la présence des services publics sur ces territoires, dont la fermeture est suspendue. La désertification du territoire fournit des arguments qui seront développés par le Sénat. Celui-ci jouera un rôle important au cours de la première moitié de la décennie. Une mission d'information sur l'avenir de l'espace rural est constituée en 1989. Son rapport est présenté à Bordeaux en 1991. Ses conclusions trouveront un écho favorable à partir de 1993. Une conférence nationale organisée avec les présidents de conseils généraux et les associations de maires en 1991 met l'accent sur cette question. En 1992, une mission d'information est créée pour rassembler les travaux antérieurs sur ce sujet et « définir les éléments de conquête de l'espace rural et urbain ». Elle sera présidée par Jean François-Poncet et ses travaux seront repris dès 1993.

### ***Restaurer la place de l'État***

La localisation des services publics en zone rurale participe de cet objectif. Il s'agira de redonner à l'État la place qui lui revient dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Avec la décentralisation, qui octroie aux régions une compétence dans ce domaine, avec la construction européenne, qui bouleverse les logiques et s'immisce dans les choix nationaux, l'État n'est plus selon le Gouvernement, l'acteur principal de l'aménagement du territoire. « *L'action de l'État est, ainsi, devenue le maillon manquant d'une politique, dont les chaînons européen et local se sont, au contraire, considérablement renforcés* »<sup>1</sup>. La mise en sommeil de la DATAR au cours des années 80 et la disparition de la prospective en sont quelques indices. On renoue avec les origines gaulliennes de l'aménagement du territoire. L'unité nationale et la nation sont les éléments constitutifs de l'action territoriale de l'État. Celui-ci doit retrouver la place qui lui revient, celle d'un État stratège, garant de la nation et de l'intérêt général. Mais la décentralisation a bouleversé la donne et cet objectif implique une présence territoriale plus forte de l'État. C'est le préfet qui désormais sera le relais auprès des services de l'État en région et d'interlocuteur des collectivités locales.

La prospective doit être un moyen essentiel de ce retour. Le projet propose de porter l'avenir de l'aménagement du territoire au débat public, piloté par le Gouvernement. Pour la première fois, l'aménagement du territoire fera l'objet d'une loi débattue au Parlement, et le Gouvernement organise un grand débat qui devra permettre de préparer les termes de cette loi. Ce débat est lancé en octobre 1993 à Nantes, patrie d'Olivier Guichard,

1. Sénat, « Refaire la France », Propositions de la mission d'information sur l'aménagement du territoire, 1994.

président de la région Pays de la Loire. Il durera cinq mois pour se clôturer à Lyon en mars 1994. Le choix de Lyon est également emblématique : ancienne capitale des Gaules, grande ville européenne. En quelques mois, le Gouvernement aura présenté son projet aux vingt-deux régions. Ce débat aura permis d'instaurer un dialogue sur l'aménagement du territoire au niveau régional avec les collectivités locales, les responsables socio-professionnels, les associations, les réseaux d'initiative des régions. Il est l'occasion de délier les imaginations, de se dégager de l'action pour donner à chacun la possibilité de rêver, de parler et de construire son avenir. La *France de 2015*, durée d'une génération, est en ligne de mire. Les débats concernent le rôle de l'État et des collectivités locales, les grands équipements, la vie économique, sociale et culturelle. Cette initiative inaugure pour l'État une nouvelle façon de faire de la prospective. Alors que l'aménagement du territoire avait fait l'objet, sous l'égide de la DATAR, d'études et de réflexions de « savants » et de techniciens, l'avenir du territoire devient l'affaire de tous. Chacun peut contribuer à son édification, et le grand débat démontrera que les populations se sont appropriées le sujet. Ainsi, l'aménagement par le biais de la prospec-

tive intègre, enfin les évolutions liées à la décentralisation. Il se rapproche du terrain.

Dans la mise en œuvre du débat, l'image doit jouer un rôle essentiel. Des cartes sont produites, elles proposent une vulgarisation des phénomènes. Cette nouvelle cartographie s'appuie sur des schémas pour véhiculer des idées. Il ne s'agit pas de restituer des phénomènes, mais plutôt de susciter les débats.

Environ un million de pages de documents, de notes, d'avis, de contributions et de fiches seront issues de ces débats. Des fuites de documents confidentiels renforceront encore la portée médiatique de l'exercice. Au mois de juin, un projet de loi sera présenté à l'Assemblée nationale.

Un document introductif dont la préface et l'avant-propos sont présentés ci-après, soumet les grandes orientations de l'État en la matière et les met en discussion<sup>1</sup>. Grâce aux propositions des collectivités locales, ce document deviendra une « charte nationale », schéma directeur pour les vingt ans à venir, lequel aurait du être repris dans la loi de 1995, au travers d'un schéma national d'aménagement du territoire qui ne verra finalement pas le jour.

1. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, « Débat national pour l'aménagement du territoire », document introductif, 1993.

## **Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire DATAR**

### **DÉBAT NATIONAL POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DOCUMENT INTRODUCTIF, 1993 <sup>1</sup>**

« Notre pays a engagé son redressement. Tous les Français ont été conviés à cet effort. Ils en ont compris les enjeux et ils sont prêts à s'y associer.

Aussi, nous faut-il imaginer dès maintenant comment ils pourront tous bénéficier équitablement du développement économique et du progrès social, avec lesquels les sacrifices qu'ils consentent aujourd'hui permettront de renouer.

Tel est l'objectif majeur de l'ambitieuse politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement a décidé d'entreprendre.

La crise sans précédent que nous connaissons a laissé apparaître, en effet, une réalité brutale. La concentration de la population dans les villes et dans les banlieues, la déchirure du tissu social qu'elle provoque, l'exclusion de pans entiers de notre territoire de tout avenir, l'inégalité croissante entre certaines régions et les autres, menacent notre conception de la communauté nationale et, pour tout dire, notre idée de la France.

L'évolution, subie depuis trop longtemps, bafoue de plus en plus l'unité nationale, comme elle ignore l'accès égal des citoyens à l'emploi, à l'éducation, à la formation, à la culture et à la sécurité, principes que consacre cependant notre Constitution. Si rien ne venait en corriger rapidement les effets, ce sont les valeurs mêmes de la République qui seraient mises à mal.

Ce n'est pas la France que nous voulons. Nous n'imaginons pas une France où les Français vivraient séparément les uns des autres, où ils n'auraient plus la perception d'un avenir commun, où serait abandonnée la nécessaire solidarité entre les territoires, entre les métiers, entre les générations elles-mêmes.

Nous n'imaginons pas davantage une France dont une partie seulement accéderait à la croissance, à l'emploi et à l'ouverture sur le monde.

La politique d'aménagement – de « reconquête » – de notre territoire est ainsi au cœur de toutes nos interrogations. Il s'agit de dessiner la France de demain telle que nous la souhaitons et non plus telle que les contraintes de la compétition internationale nous l'imposent.

C'est une grande entreprise. Il y a là, pour la prospérité et pour l'emploi, un exceptionnel réservoir de croissance et de développement. Il y a là un vaste champ ouvert à l'action, à l'initiative, à l'esprit d'entreprise de tous les Français. Il y a là un nouvel horizon, à la portée de la main.

La construction européenne ne peut que nous inciter à accélérer notre réflexion et nos choix. Nul doute qu'en occupant mieux son espace, en répartissant

harmonieusement les moyens du développement, les infrastructures, les services, l'intelligence, la France ne renforce son poids et son influence, tout en rééquilibrant une Europe beaucoup trop continentale.

Telles sont les raisons qui ont conduit le Gouvernement à engager ce grand débat, à l'issue duquel une loi d'orientation sera présentée devant le Parlement. Car si l'État est dans son rôle quand il s'agit de rétablir l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire national, la participation de tous, au premier chef celle des collectivités locales, est la condition d'une ambition partagée et, partant, la clé de la réussite.

Les régions, les départements, les communes, les forces économiques, sociales, culturelles, le monde associatif et tous les Français qui le souhaiteront seront parties prenantes de l'élaboration du projet définitif.

Le Gouvernement propose ainsi aux Français une démarche novatrice, à la hauteur de l'espérance qu'ils placent dans leur pays. Cette démarche doit les rassembler, par-delà les clivages naturels dans une démocratie, puisqu'il s'agit de transmettre à ceux qui nous suivront une France digne de celle que nous avons reçue et, si possible, encore plus belle, plus forte et plus juste.

[...]

Depuis plusieurs années, la France a oublié toute véritable politique d'aménagement du territoire, ce qui traduit l'absence de tout projet de société et consacre l'abandon des Français à eux-mêmes.

Pour inverser les tendances, le Gouvernement a décidé d'élaborer une loi d'orientation du territoire qui sera le fruit d'un débat national lancé dès l'été 1993.

### ***Les objectifs de la charte nationale***

L'organisation du débat suppose un guide présentant les premières orientations de l'État : c'est l'objet de ce document qui permettra, grâce aux propositions des collectivités locales, d'élaborer la charte nationale, véritable schéma directeur de notre pays pour les vingt prochaines années.

Cette charte doit d'abord permettre de renforcer l'unité de la nation, de lutter contre la dévitalisation d'une partie de l'espace rural et l'explosion de certaines banlieues, qui conduisent aujourd'hui à la marginalisation de territoires de plus en plus étendus.

Elle doit être pour cela, non un plan qui prétendrait tout prévoir, tout définir, tout encadrer, concept aujourd'hui totalement dépassé, mais un cadre général assurant la cohérence de l'action publique, la mobilisation de tous les acteurs du développement économique, social et culturel indispensable pour améliorer la compétitivité de notre pays et permettre la création mieux répartie d'un plus grand

nombre d'emplois. Il s'agit là d'une œuvre collective qui engage l'ensemble des forces du pays, action que seule la libération de toutes les énergies rendra possible.

La charte doit pour cela permettre aux collectivités locales, aux entreprises, à l'ensemble des Français de dessiner d'abord, de construire ensuite, l'image de la région et de la nation dans lesquelles ils veulent vivre. Ce sera à chacun d'agir pour contribuer à la construction d'un pays différent. D'où la nécessité, pour faciliter ces actions d'assouplir et de simplifier, chaque fois que possible, règlement et procédures. D'où la nécessité de redéfinir la place de chacun et notamment de l'État dans l'aménagement, son rôle étant intimement lié à la volonté d'équité et de solidarité, au cœur du renouveau du territoire, comme à la mise en œuvre de nos ambitions nationales.

La charte doit s'accompagner d'un renforcement de l'action des collectivités locales grâce à une clarification et à une poursuite de la décentralisation. Depuis 1992, communes, département, région sont en effet devenus des acteurs majeurs de l'aménagement. Ce renforcement doit aller de pair avec de nouveaux moyens permettant de corriger les disparités entre les collectivités, de garantir une réelle solidarité entre les territoires et d'atteindre un objectif d'équilibre partagé par tous, ouvrant ainsi une alternative aux sur-concentrations et aux sous-densifications qui affectent notre pays.

Elle doit donner une vision de l'avenir, fournir un cadre de référence aux actions conduites par l'État et les collectivités locales, ouvrir un champ plus large aux initiatives des citoyens et des entreprises, les aider à situer l'évolution de leur commune ou de leur région dans une économie qui se mondialise et dans une Europe en construction ; Europe dans laquelle l'ensemble de nos concitoyens, et de nos territoires, doit se sentir bien à leur place.

Ce schéma national d'aménagement du territoire, une fois défini et adopté, jettera les bases d'un véritable contrat entre l'État et la nation.

### ***L'organisation du débat***

Assurer à terme l'unité et la cohésion de la société française ne se résume pas à prendre une série de mesures ponctuelles. C'est un projet qui, à l'évidence, implique chacun d'entre nous. Il doit donc faire l'objet d'un débat national et marquer une volonté de transparence indispensable pour rompre avec l'opacité qui caractérise trop souvent l'action de l'État.

Le schéma national qui sera ainsi élaboré vaudra autant par son contenu que par le processus qui aura permis sa mise en œuvre : l'adhésion des Français, fruit de la concertation, fera d'eux les véritables moteurs de la reconquête. Ce sont les millions d'habitants de la France qui feront l'aménagement de leur pays.

Pour obtenir cette adhésion, le débat doit être organisé à plusieurs niveaux.

Afin que toutes les attentes puissent s'exprimer, il sera prioritairement mené au niveau local : aucune politique d'aménagement du territoire rigoureuse ne

peut être conçue en dehors de ceux qui en sont les acteurs. À ce titre, les collectivités locales, représentantes des forces vives du territoire, seront appelées à jouer un rôle capital dans la conduite du débat.

Les préfets de région auront la responsabilité d'organiser et de coordonner la concertation avec les conseils régionaux qui, par la loi de 1982, ont une compétence éminente dans ce domaine. Cette concertation doit associer tous les partenaires et acteurs de l'organisation et de la restructuration du territoire régional : les comités économiques et sociaux régionaux, les conseils généraux, les communes de plus de dix mille habitants, les principales structures intercommunales mais également les associations départementales de maires, et l'ensemble de leurs mandants, les institutions consulaires, les comités d'expansion, les banques, les universités, les comités de bassin d'emploi, les associations à vocation de développement... En fait, tous les réseaux d'initiatives des régions et notamment ceux assurant la circulation de l'information.

Le débat sera conduit parallèlement au niveau national : la loi assigne au Conseil économique et social un rôle essentiel dans ce domaine. Ce rôle pourrait être encore renforcé. Il lui appartient donc d'être un des acteurs de premier plan du débat.

Les deux Assemblées, les associations d'élus, les organismes socioprofessionnels et les grandes fédérations d'associations devront également contribuer à l'élaboration du schéma national.

De même, les ministères concernés par l'aménagement du territoire apporteront, dans leur domaine de compétence, leur contribution à cette définition de la France de 2015 : carte, schéma prospectif, etc.

Enfin, le Conseil national d'aménagement du territoire sera associé à l'ensemble de cette consultation.

La charte nationale, fruit de l'ensemble des consultations, prendra alors la forme d'un projet de loi d'orientation sur l'aménagement du territoire.

### ***La future loi d'orientation sur l'aménagement du territoire***

La loi d'orientation sur l'aménagement du territoire définira les grands axes de l'action de l'État et des collectivités locales pour assurer la reconquête et l'équilibre du territoire national.

La loi servira de cadre de référence à la politique nationale d'aménagement du territoire, aux actions territoriales conduites par les administrations de l'État et les services publics placés sous sa tutelle et, pour ce qui concerne les collectivités territoriales, à l'élaboration de leurs schémas d'aménagement. Elle comportera trois grandes parties :

- les objectifs et le champ d'application de la politique nationale d'aménagement du territoire, ainsi que les orientations à donner à l'adaptation des lois existantes ayant un impact sur l'aménagement du territoire qu'il conviendrait de modifier ;



- les responsabilités de l'État, les compétences des acteurs publics et le rôle éminent des collectivités locales ;
- les moyens juridiques, administratifs et financiers ;

En annexe à la loi, le schéma national décrira l'image de la France en 2015 en fixant les grandes orientations géographiques de notre pays.

Le Gouvernement propose aujourd'hui aux Français une démarche novatrice, d'une ampleur à la hauteur des espérances que les Français placent dans leur pays. Cette approche repose sur une double conviction : seul le sentiment d'appartenir à une société en construction peut susciter l'espoir, la confiance et l'ambition collectives, préalables indispensables pour redonner à chacun d'entre nous la volonté de vivre ensemble. Seule la multiplication des actions des entreprises, des collectivités, des citoyens peut remodeler l'image de notre pays. »

# LOI DU 4 FÉVRIER 1995

## D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

---

### Présentation

La loi de 1995 est la suite logique du grand débat qui a animé les régions pendant plus de six mois. Pourtant Charles Pasqua devra menacer de démissionner pour que le Premier ministre, Edouard Balladur, rende des arbitrages favorables au projet. Il est déposé à l'Assemblée nationale en mai 1994. Il sera profondément remanié, en particulier par le Sénat.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « loi Pasqua », introduit plusieurs innovations majeures. Outre le fait que l'aménagement du territoire devient un sujet de débat public et non plus l'affaire de quelques spécialistes, ce texte législatif apporte plusieurs changements importants en modifiant le jeu des acteurs autour de l'aménagement du territoire. La loi associe pour la première fois le terme « d'aménagement » à celui de « développement ». Il prend en compte le « croisement des actions » dont l'aménagement du territoire est désormais le résultat : aménagement / redistribution par l'État et aménagement / initiative de développement par les acteurs locaux. Après quarante ans de politiques unilatérales de l'État, quinze ans de promotion d'un développement décentralisé, la LOADT propose de réconcilier ces deux approches et d'harmoniser les politiques <sup>1</sup>.

Cette loi permet donc à l'aménagement du territoire de franchir un pas décisif, dépassant ainsi les contradictions devant lesquelles la décentralisation l'avait placée. Désormais, aménagement du territoire et décentralisation sont en concordance. La loi redéfinit les objectifs de l'aménagement du territoire, les fonctions de l'État, accorde aux dynamiques locales la place qui leur revient et intègre la dimension européenne.

### *Un État restauré et recentré sur des fonctions essentielles*

Alors que les principaux actes de l'aménagement du territoire avaient été pris dans le passé par la voie réglementaire, l'État agit désormais de façon concertée. Le débat qui donne naissance à cette loi aura duré deux jours, les 9 et 10 juillet 1994, et rassemblé quelque quarante députés. De plus, cette loi attribue à l'État le rôle de vigie, en introduisant, pour la première fois la dimension prospective. Au niveau national, un Schéma d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) doit être établi. À mi-chemin entre la planification et la prospective, ce document doit fixer les grandes priorités pour 2015. Il devait servir de cadrage à des schémas régio-

1. B. Leurquin, « La politique des pays : points clefs et difficultés d'application », dans *La politique d'aménagement du territoire*, P. Caro, O. Dard, J.-C. Daumas, Presses Universitaires de Rennes, pp. 265-298, 2000.

naux (SRADT), élaborés dans les régions, ces schémas ayant eux-mêmes vocation à encadrer les contrats de plan État-Région.

Ainsi est imaginé un dispositif de prospective et de planification qui place l'État au cœur de l'exercice, tout en accordant aux régions un rôle de coordination et de territorialisation des stratégies de développement.

### ***L'affirmation des acteurs locaux***

La loi impulse une politique de « pays ». Ces nouvelles entités, à mi-chemin entre institution et initiative spontanée, seront expérimentées dans quarante-deux « pays test », qui constitueront « l'opération de préfiguration ». Les contrats de pays existaient déjà depuis trente ans. Prévus par le CIAT du 11 avril 1975, ils permettaient à l'État de s'associer aux syndicats de communes et aux districts pour mettre en œuvre des mesures en faveur de l'emploi, du cadre de vie et des activités socioculturelles. La loi de 1995 leur donne une autre ampleur. Elle accorde aux acteurs locaux la possibilité de mettre en œuvre un projet de développement commun. Ces pays impulsent un changement de cap de l'aménagement du territoire en introduisant plusieurs nouvelles notions : la prise en compte d'espaces de référence plus proches des réalités, les espaces vécus ; l'imbrication des zones rurales et urbaines ; la valorisation du projet sur une attitude attentiste (le « guichet »). Les pays doivent permettre de valoriser la diversité française et le sentiment d'appartenance à un terroir décrits par Fernand Braudel, à la différence des actions d'aménagement précédentes dont l'objectif était plutôt de répartir et d'uniformiser.

L'intégration de la dimension européenne devient essentielle, puisque la dé-

marche proposée aux acteurs locaux s'appuie sur des principes similaires à ceux prônés par l'Union européenne : un projet global et planifié pour le territoire, élaboré par les élus, les représentants du milieu socioprofessionnel et les administrations d'État. Les programmes de développement rural *Leader*, financés par les fonds structurels, s'inspirent aussi de cette culture du projet et doivent être élaborés par un Groupe d'action locale, réunissant tous les acteurs d'un territoire. Ces similitudes facilitent la recherche de crédits conjoints.

Ainsi la loi Pasqua réhabilite l'aménagement du territoire et lui attribue des dimensions modernes. Elle fait le lien entre le nouveau contexte mondial, dont la chute du Mur de Berlin constitue le symbole, le renforcement de la construction européenne et la globalisation. Cette loi est animée par une volonté : construire la France de 2015. Le texte est hybride car il associe des déclarations d'intention à des dispositions techniques et financières et crée de nouveaux instruments de planification et d'intervention et réorganise l'« État local »<sup>1</sup>.

Cette loi restera en partie inappliquée en raison de la dissolution de l'Assemblée en 1997. Le principe d'un schéma national sera abandonné et les régions ne se livreront pas vraiment à l'exercice des SRADT. Toutefois, elle a ouvert la voie à une réforme de l'aménagement du territoire, reprise dans la loi Voynet. Celle-ci ne renie pas les principes précédents. Bien au contraire, elle s'appuie sur cette première étape en lui ajoutant deux dimensions : l'objectif « écologique » de développement durable et la mobilisation citoyenne des acteurs économiques et sociaux à travers les Conseils de développement comme structure de pilotage dans les pays.

## LOI DU 4 FÉVRIER 1995 D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE, EXPOSÉ DES MOTIFS <sup>1</sup>

« Au cours de son histoire récente, la France a enregistré d'incontestables succès. Son économie s'est modernisée, le niveau général de la formation s'est élevé, sa capacité à exporter s'est affirmée. Ainsi, malgré la mutation qu'il lui a fallu accomplir, notre pays a-t-il su rester une puissance économique de premier rang.

Cette métamorphose a entraîné de profonds bouleversements dans les équilibres géographiques, démographiques et sociaux du territoire national. La politique d'aménagement du territoire, vigoureusement initiée au début des années 60, a eu pour objet d'en compenser les effets et d'accompagner les véritables révolutions qu'ont représentées notamment la politique agricole commune et l'industrialisation.

Puis, la réforme régionale en 1972 et les lois de décentralisation de 1982 ont tracé un cadre institutionnel adapté aux réalités nouvelles d'une société dont la centralisation, ainsi que l'avait pressenti le général de Gaulle, « ne s'imposait plus ».

Nul ne peut nier cependant que malgré des réalisations remarquables et des progrès certains il s'est accumulé, au fil des ans dans notre pays, des déséquilibres et des tensions qui mettent en danger désormais son unité et sa cohésion sociale.

Dans ce changement d'échelle et de rythme, trop de Français ont perdu leurs marques, leurs repères, leurs références, en même temps que la maîtrise des choses.

Dérive des banlieues, déclin des villes petites et moyennes, abandon de certaines zones rurales, mais aussi chômage, précarité, exclusion, tels sont les revers des grandes mutations de cette fin de siècle, revers que les politiques nationales ont désormais pour objet prioritaire de corriger et, si possible, d'anticiper, afin d'éviter l'émergence, sur le sol national, d'une société de communautés antagonistes.

Il apparaît ainsi nécessaire et urgent de donner un élan nouveau aux actions de l'État et des collectivités territoriales qui visent à réduire les inégalités de développement. Et il apparaît tout aussi impérieux de promouvoir un mode de développement qui privilégie désormais la solidarité et la complémentarité de l'espace national dans son ensemble sur la rivalité et la concurrence de chacune de ses composantes.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement a décidé d'engager le débat national qui s'est déroulé dans l'ensemble des régions de France d'octobre 1993 à mai 1994. Ce débat a permis à nos concitoyens de prendre conscience des nouvelles

1. Présentée par Charles Pasqua, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

dimensions des problèmes à affronter dès à présent et dans les années qui viennent, et d'exprimer ainsi leur conception de l'avenir du pays à l'horizon 2015.

Le débat national a contribué à forger chez nombre de nos concitoyens une volonté forte de participer activement à la construction d'une société mieux en mesure d'anticiper le changement et de les y préparer.

Ainsi, à l'échelle locale, des préoccupations légitimes se sont fait jour : qu'elles s'expriment au nom des personnes, des agents économiques ou de leurs représentants, elles ont manifesté le souci de pouvoir accéder partout sur le territoire de la République à une qualité d'infrastructures, de services et d'environnement culturel à la mesure du développement économique et social du pays et de son rôle au sein de l'Union européenne. Ce souci va de pair avec une volonté de voir passer dans les faits la possibilité d'un libre choix d'établissement des personnes ou des activités.

Au plan national, le pays et ses habitants ont changé sans que les institutions, le système fiscal ou les régimes de protection sociale, les modes d'organisation économique, sociale et spatiale de notre société évoluent suffisamment et à temps pour éviter de nouvelles fractures sociales.

Celles-ci font peser une menace sur la cohésion nationale et donc sur notre République. Elles trouvent dès à présent leur expression la plus violente dans les banlieues des grandes villes, dont les populations jeunes craignent d'être des générations sacrifiées, et leur expression la plus désespérée dans des espaces ruraux en déshérence, qui ne s'inscrivent plus dans aucun projet de développement.

Néanmoins, en dépit des difficultés économiques, le sentiment de fatalité qui semblait prévaloir devant la crise et la montée des inégalités ou des exclusions cède la place, en partie, à la révolte, mais aussi à un esprit républicain de reconquête : les tendances lourdes d'évolution de notre société n'apparaissent plus inéluctables.

Au plan européen, l'ouverture à de nouveaux pays membres déplace plus encore le centre de gravité de l'Union européenne vers le Nord et renforce le pôle de développement tourné vers le continent. Cette évolution exige de la France un nouvel effort pour y associer l'ensemble de ses territoires. Il lui faut en particulier associer ses façades atlantique et méditerranéenne, comme le centre du pays, au développement européen.

À l'issue de ce débat, le Gouvernement estime disposer d'un état approfondi des besoins et des aspirations des Français à l'horizon 2015 ; il est en mesure d'apprécier les choix rigoureux qu'ils sont prêts à assumer, dans le cadre d'un grand dessein de développement économique et social.

Tel est l'objet de la loi d'orientation pour le développement du territoire. Elle définit le cadre des politiques et des actions par lesquelles la France de 2015 sera plus solidaire, plus équilibrée, plus compétitive, qu'elle ne le deviendrait si rien n'était fait pour contrarier les tendances actuelles.

La reconquête du territoire en est le principe. Elle entend répondre positivement aux aspirations des citoyens, surtout des plus jeunes, et offrir à leur imagination, à leur ambition et à leur esprit d'entreprise un champ plus large. Elle veut promouvoir une nouvelle dynamique de création et de répartition des activités et des emplois. Elle commande un meilleur équilibre des infrastructures, des équipements et des services d'intérêt général dont le pays est en mesure de se doter.

La politique de développement du territoire est donc l'ensemble des actions et des moyens qui donnent à la politique économique et sociale sa dimension spatiale. C'est dire combien elle transgresse les cloisonnements traditionnels de notre organisation administrative et ne peut résulter que de la volonté conjointe de l'État, des collectivités territoriales et des citoyens.

Un tel projet, qui vise à dessiner le visage de la France de 2015, repose sur des actions multiples.

La mise en œuvre de la politique de reconquête du territoire engagée par le Gouvernement comporte en effet plusieurs volets et notamment des décisions de caractère réglementaire ou des actes administratifs qui feront l'objet de réunions interministérielles dans les mois qui viennent, dans le prolongement du Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT), réuni à Mende en juillet 1993.

L'action la plus importante est cependant constituée par l'adoption du projet de loi d'orientation pour le développement du territoire.

### ***Les orientations fondamentales***

Ce projet a pour ambition de fixer pour les années à venir les orientations de l'action et de la coopération de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises et services publics en vue de mettre en œuvre les principes qui fondent la politique de développement du territoire. À ce titre, il a été soumis pour avis au Conseil économique et social.

Compte tenu de la nature même de cette ambition, ce projet comporte des dispositions normatives par elles-mêmes et des dispositions posant des règles de caractère général qui devront être complétées par des lois ultérieures.

La politique de développement du territoire a pour objet d'assurer l'unité et la solidarité nationale, l'égalité des chances entre les citoyens, le développement équilibré de l'ensemble du territoire. La responsabilité de la conduire appartient à l'État en liaison avec les collectivités territoriales. Elle constitue un objectif d'intérêt général au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle doit pouvoir à ce titre, dans les conditions déterminées par la loi, moduler les charges imposées aux citoyens, pour corriger les inégalités liées à la situation géographique et réduire les écarts de richesse entre les collectivités locales.

La loi porte également sur l'égalité d'accès aux services publics, condition minimum de développement des territoires. Il appartiendra à l'État, pour atteindre ce résultat et faciliter l'accès de tous les services publics, d'utiliser les moyens qui

sont les siens : implantations des administrations publiques, décisions d'investissement, directives données aux entreprises publiques (article premier).

### ***Les documents et organismes relatifs au développement du territoire***

Engager une politique de développement du territoire, c'est d'abord choisir la solidarité nationale, donc s'engager sur la voie du développement partagé tout en refusant que certaines collectivités ne prospèrent qu'au détriment des autres.

Dans le choix de la solidarité nationale, il y a donc d'abord cette idée clé selon laquelle la France, métropole et outre-mer, forme un tout. Il s'agit donc d'améliorer sa compétitivité globale et non pas seulement la compétitivité de quelques parties privilégiées de son territoire.

Ce choix a des conséquences stratégiques importantes.

En cette fin de siècle où les moyens de communication et de transport réduisent les distances, tout miser sur le seul développement de quelques agglomérations serait déséquilibrer davantage encore le territoire, aller à l'encontre de la solidarité nationale, compromettre toute idée de développement durable sans améliorer, bien au contraire, la place de la France dans la compétition internationale, car les grandes cités génèrent des coûts collectifs élevés.

Bien entendu, le choix de la solidarité n'est pas celui de l'uniformité.

Il serait absurde de vouloir uniformiser la densité démographique et la répartition des activités sur l'ensemble du territoire. La diversité et la différenciation en fonction des atouts de chacun sont naturelles et souhaitables. Mais, pour utiliser au mieux les ressources disponibles et renforcer la cohésion, il faut rééquilibrer la répartition des moyens tout à la fois en direction des quartiers en difficultés et des villes petites et moyennes qui maillent tout le territoire de la France et organisent son espace rural. C'est l'importance nouvelle accordée à ce maillon intermédiaire entre la métropole et la campagne qui est au cœur de la stratégie de reconquête territoriale et de réunification nationale.

La mise en réseau de toutes les villes, des plus grandes jusqu'aux plus petites, permettra alors à chacune de jouer son rôle en même temps qu'elle matérialisera leur complémentarité et leur solidarité et qu'elle favorisera le développement du monde rural. Moins saturées, améliorant leur qualité de vie, Paris et les métropoles régionales elles-mêmes y trouveront leur compte et un surcroît de compétitivité par rapport à leurs rivales européennes.

Cette mise en valeur de l'ensemble de notre territoire sur la base d'un développement durable est au cœur du schéma institué par le titre premier du projet de loi. Ce dernier définit la nature du schéma national de développement du territoire (art. 2), le rôle du Conseil national du développement du territoire (art. 3), l'effet des directives territoriales d'aménagement (art. 4), leur place dans le code de l'urbanisme (art. 5). Il institue les chartes régionales d'aménagement du terri-

toire ainsi que les conférences régionales d'aménagement du territoire (art. 6). Cet article ne s'applique pas à la Corse, qui conserve les dispositions particulières qui la régissent. Il fixe des dispositions particulières au schéma de la région d'Île-de-France (art. 7).

### ***L'action territoriale de l'État***

Conduire une politique de développement du territoire implique de réhabiliter l'engagement de l'État, son aptitude à assurer l'équité par la péréquation, à enclencher le processus de développement local pour créer de l'activité et de la richesse là où il en manque. Cet État doit être déconcentré afin de gagner en souplesse, condition de son efficacité retrouvée.

Le titre II porte sur l'action territoriale de l'État dont l'organisation est fondée sur le principe de déconcentration, seul à même de réduire la distance entre les citoyens et les centres de décision administratifs (art. 8). La mise en œuvre de ce principe permettra à l'État d'adapter son organisation aux réalités de la décentralisation ; elle fait du préfet le pivot de la déconcentration, le renforcement au plan local d'une logique interministérielle étant facilité par un regroupement des savoir-faire, une organisation des services par compétences et disciplines homogènes, une modernisation des procédures financières se traduisant par une évolution de la nomenclature budgétaire, une plus grande déconcentration des crédits, une plus grande souplesse dans leur utilisation. Le préfet disposera par ailleurs de la section locale du fonds national de développement du territoire lui permettant d'intervenir dans la détection et le financement des projets de développement. Cette dotation modulée selon les départements représentera au total la moitié du nouveau fonds unique d'aménagement du territoire.

Mais, pour que l'action de l'administration territoriale de l'État soit bien articulée avec l'ensemble de sa politique de développement du territoire, il apparaît nécessaire de refondre la carte des arrondissements et de donner au sous-préfet un rôle plus actif. L'implantation des services, le développement de la polyvalence, doivent être organisés dans un cadre de même nature que celui qu'on désignait jadis sous le nom de « pays » (art. 9).

À partir de cette carte des « pays », sera redécoupée la carte des arrondissements. Ainsi, dans chaque arrondissement, le sous-préfet sera désormais mieux à même d'animer les services et de contribuer au développement local.

Le projet comporte, en outre, des dispositions visant à donner un caractère suspensif aux demandes de sursis à exécution formulées par le représentant de l'État dans des domaines comme l'urbanisme (art. 10). Elles doivent permettre, dans le respect des principes de la décentralisation, d'éviter un début d'application rendant difficile la remise en cause de la décision contestée.

Il établit, enfin, l'importance de la mission de service public dans l'action des entreprises publiques. La politique d'aménagement du territoire doit, en effet, s'appuyer sur la présence de services publics sur tout le territoire et suppose que



l'État fixe clairement la mission et les services qui doivent être rendus au titre de la reconquête des territoires et de l'égalité d'accès aux services publics, en acceptant dès lors d'assurer l'équilibre financier de ces actions. Des directives données par l'État traduiront ce nouvel équilibre. Dans le cadre de ces principes, aucune suppression de services publics ne pourra être mise en œuvre sans l'intervention du représentant de l'État dans le département (art. 11). »

**Jean Auroux, ancien ministre, maire de Roanne,  
président de la Fédération des maires  
des villes moyennes**

**RAPPORT RÉFORME DES ZONAGES  
ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 1998**

---

**Présentation**

Lors du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) du 11 juin 1998, sont présentés les quatre rapports commandés par le Premier ministre, Lionel Jospin, afin de contribuer à la mise en œuvre des réformes législatives que seront en 1999, la LOADDT de Dominique Voynet et la loi sur l'intercommunalité de Jean-Pierre Chevènement. Ces quatre rapports convergent sur un diagnostic et sur des propositions. Ils accompagnent aussi le projet de loi de Dominique Voynet qui fut présenté le même jour au CNADT.

Le premier rapport confié à Jean Auroux, maire de Roanne, président de la Fédération des maires des villes moyennes et ancien ministre dans les gouvernements de Pierre Mauroy et de Laurent Fabius, est intitulé *Réforme des zonages et aménagement du territoire*. C'est la synthèse de ce rapport qui est ici présentée. Le deuxième de Jacques Chérèque porte sur les contrats de plan État-Régions. Le troisième d'Yves Morvan évalue les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. Enfin, le quatrième rapport de Pierre Troussel traite des fonds structurels européens.

Les quatre rapports s'accordent pour constater que le système de contractualisation présente de grandes défaillances et

souhaitent rapprocher les lieux de décision publique des lieux de vie et d'élaboration de projets collectifs. Ces quatre rapports convergent sur une formule proposée par Jean Auroux, « *un territoire, un projet, un contrat* » émergeant de la base. Il faut, affirme ce rapporteur, « *promouvoir des territoires de projet* » et des « *territoires de vie* », à la place « *d'une logique de guichet* » qui a prévalu jusque-là. Jean Auroux écrit : « *L'idée que la logique de projet est plus efficace que celle de guichet commence à se développer* » (p. 17 du rapport). Reformulant l'antienne contre le centralisme parisien, le rapporteur écrit dans sa synthèse : « *Cela signifie que l'aménagement du territoire ne serait plus conçu comme une démarche régaliennne venue de Paris, mais comme une mobilisation citoyenne de tous les partenaires du terrain* ».

Dans son rapport, Jean Auroux écrit : « *Il faut que les Français deviennent les cartographes de leurs territoires vécus* », critiquant la trop grande complexité et l'inefficacité des zonages d'aménagement du territoire. Cette « *complexité tend à dissocier le citoyen de la chose publique* », car le citoyen ne peut se retrouver dans un tel « *maquis* ». « *Il n'est pas normal, dit le rapporteur, que l'on compte de 40 à*

*60 découpages administratifs divers dans chacune de nos régions : il y a là un gisement d'économies, de cohérence et de modernisation de l'État, attendu par la population dans sa vie quotidienne* ». Par exemple, dans la région Rhône-Alpes, il dénombre dans une liste « à la Prévert », 36 découpages administratifs, 12 CCI, 292 trésoreries et 87 centres des impôts, 62 régions agricoles, 172 unités urbaines et 40 aires urbaines, 58 agences locales pour l'emploi et 76 bassins d'emplois ou 27 zones d'emploi, 30 bassins de formation, 207 bassins de vie, etc.

Qu'est-ce qu'un « zonage » s'interroge le rapporteur ? Pour répondre, il propose une typologie distinguant cinq types de zonages :

– les « *zonages institutionnels* » qui correspondent à un découpage institutionnel du territoire (comme les collectivités territoriales) ou à des découpages administratifs (cadres d'action des administrations) ;

– les « *zonages d'intervention économique* » dont le périmètre est défini à partir de l'application de critères statistiques (espaces bénéficiant de procédures d'aides, d'allègements ou d'exonérations fiscales ou sociales) ;

– les « *zonages prescriptifs* » qui résultent d'une législation ou d'une réglementation particulière, visant en général à la protection ou à l'organisation de l'espace (tels les schémas directeurs ou les POS) ;

– les « *zonages d'études* » qui sont des périmètres d'observation statistique permettant de déterminer l'éligibilité de territoires à un zonage fonctionnel ;

– les « *zonages de projet* », fondés sur un projet, sur une volonté de « faire ensemble », sans critères préétablis (comme les parcs naturels régionaux à leur origine).

Dans une deuxième partie du rapport, Jean Auroux présente des « *Propositions pour la mise en œuvre d'une nouvelle politique dynamique et démocratique d'amé-*

*nagement du territoire* ». Il suggère de simplifier les structures, sans diminuer les moyens financiers, à partir d'un dispositif à trois étages.

Pour les zonages locaux, l'axe d'une nouvelle politique est résumé dans la formule-clef, « *un territoire, un projet, un contrat* » : « *Un projet associé à un territoire élaboré à la base et bénéficiant d'un soutien contractualisé, voilà les éléments fondateurs d'une nouvelle politique dynamique d'aménagement et de développement durable au service des hommes* » (p. 35). Cela passe par l'association de tous les acteurs et par une procédure démocratique, définie en quatre phases : sensibilisation et information, élaboration d'un « document fondateur », validation du « projet-territoire » et enfin, une procédure d'évaluation.

Trois types de « *territoires de projets contractualisés* » peuvent être envisagés : l'agglomération urbaine seule, le « pays rural » seul, ou une combinaison des deux associés dans une même démarche. Le but est toujours de favoriser la formation démocratique d'« *un zonage par les citoyens* ».

Pour les zonages nationaux, le rapporteur propose aussi leur simplification, en distinguant d'une part, des « *zones d'intervention économique* » qui bénéficieraient d'aides et de subventions publiques à l'emploi, et d'autre part, des « *zones de soutien aux régions fragiles* », bénéficiant d'allègements fiscaux et sociaux. Pour ces dernières, le rapport propose dans les zones rurales le maintien des Zones de revitalisation rurale (ZRR) et des zones de montagne, mais la suppression des Territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP). Dans les zones urbaines, il préconise le maintien et le développement des zones de revitalisation urbaine (ZRU) qu'il souhaite étendre aux zones urbaines sensibles (ZUS), ce qui doublerait leur nombre (de 329 existantes à 750). Il propose aussi le maintien pour une durée

limitée et sous conditions, des « zones franches urbaines » (ZFU), qui « *conduisent au nomadisme sans créer des emplois* ».

Pour les zonages européens, le rapport plaide pour l'application du principe de subsidiarité, en découplant les zonages européens des zonages nationaux.

En conclusion, le rapporteur souligne que l'aménagement du territoire « *ne saurait se résumer en politique de zonage* » : l'enjeu est plus large car « *l'identification culturelle, voire affective à un territoire – son territoire de naissance ou d'adoption – sera la réponse, la contrepartie à l'accélération de la mondialisation* » (p. 66).

**Jean Auroux, ancien ministre, maire de Roanne,  
président de la Fédération des maires des villes moyennes**

*RÉFORME DES ZONAGES*

*ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,*

**RAPPORT À MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE, 1998**

(synthèse du rapport)

« L'avenir n'est pas celui que l'on attend, c'est celui que l'on fait. Il reste environ 18 mois avant les nouveaux contrats État-régions et les nouveaux fonds structurels, ces échéances nous imposent une lourde tâche qui est en même temps un défi et une chance à saisir. Le présent rapport en esquisse le programme et formule les propositions que j'estime utiles à sa mise en œuvre.

Le découpage de notre territoire national est devenu au fil des ans si extraordinairement complexe qu'il échappe désormais à la connaissance voire à la compréhension du citoyen « moyen » qui ne se reconnaît plus dans des institutions qu'il finance et qui devraient être à son service. Souhaitant mettre davantage de clarté et de cohérence dans ce maquis, le gouvernement m'a chargé de faire des propositions selon les lignes directrices soulignées par Monsieur le Premier ministre dans la lettre de mission qu'il m'a adressée.

Les élus, les décideurs et plus généralement les acteurs économiques ont le sentiment fondé de trouver dans le découpage évoqué ci-dessus plus d'entraves et d'obstacles que d'encouragement et de facilité pour entreprendre et créer des emplois. Cette réalité n'est contestée par personne et je n'ai rencontré aucun interlocuteur qui ne soit favorable à une simplification et une rationalisation réelles et lisibles des interventions publiques en la matière.

Or, jusqu'à présent, il m'apparaît qu'on a largement agi à contresens. En effet, malgré la prise de conscience de cet état de fait fortement nuisible au développement économique et social et au rééquilibrage dynamique du territoire, on a ajouté, par « le haut », au fil des années, des découpages supplémentaires et des procédures plus complexes. En réalité la confusion et l'inefficacité ont grandi en même temps que les coûts.

À la lumière de mes diverses expériences locales et nationales, ma conviction forte est qu'il faut s'engager dans une logique nouvelle très différente des habitudes prises.

Mes recommandations, qui s'inscrivent dans une démarche progressiste au bénéfice du citoyen dans son « territoire de vie », vont donc dans le sens d'un changement fort mais réaliste, responsable et perceptible par l'opinion.

Il s'agit d'abord de prendre pleinement conscience, au moment même d'une nouvelle étape de l'unification européenne, de l'atout majeur que représente notre territoire vaste et diversifié. Tous les États européens n'ont pas cette chance.

Il s'agit ensuite, plus de quinze ans après les lois de décentralisation, d'engager une nouvelle étape pour rendre l'initiative au citoyen là où il vit non seulement pour défendre son emploi et son environnement mais pour devenir l'acteur d'un développement nouveau.

Cela signifie que l'aménagement du territoire ne serait plus conçu comme une démarche régaliennne venue de Paris mais comme une mobilisation citoyenne de tous les partenaires du terrain dont le niveau régional a vocation à coordonner et à cofinancer la réalisation concrète.

Je préconise ainsi que soit engagée sur l'ensemble du pays (métropole et outre-mer) la mise en œuvre de « territoires de projets » dont le périmètre et le contenu seront définis par les partenaires eux-mêmes, avant d'être cofinancés par l'État, les régions et les intéressés eux-mêmes.

L'opportunité des nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, ainsi que celle de la mise en œuvre des contrats État-régions permettraient les modulations indispensables pour aider davantage les zones en difficulté ou en retard économique. Il importe, et je souligne tout particulièrement ce point, que tous les services de l'État accompagnent sans arrière-pensée cette démarche sur le plan humain, financier et surtout organisationnel.

Il n'est pas normal en effet que l'on compte de 40 à 60 découpages administratifs divers dans chacune de nos régions : il y a là un gisement manifeste d'économies, de cohérence et de modernisation de l'État attendu par la population dans sa vie quotidienne.

Je précise néanmoins qu'il n'est pas souhaitable dans une première étape d'institutionnaliser formellement ces « territoires » d'autant plus que la quasi-totalité de mes interlocuteurs convienne que la question de l'empilement onéreux et complexe des régions, des départements, des cantons, des structures intercommunales et des communes devra trouver une réponse dans les années qui viennent.

En proposant de mettre en œuvre la formule : « un territoire, un projet, un contrat », qui permettrait à chacun d'être « acteur sur son territoire vécu » j'ai le sentiment que nous pourrions susciter le dynamisme et cette confiance dont les Français manquent encore trop souvent parce qu'ils estiment n'être pas assez écoutés. J'ajoute que les jeunes pourraient y trouver matière à expression de leurs talents et de leur énergie.

Compte tenu du contexte actuel on peut imaginer trois cas de figure pour la mise en œuvre de ces « territoires de projets contractualisés » :

- l'agglomération urbaine seule ;
- le « pays rural » seul ;
- l'ensemble des deux associés dans une même démarche.

Naturellement, on peut concevoir et même recommander des combinaisons adaptées et des coopérations constructives entre ces divers territoires limitrophes, ainsi qu'avec leurs « voisins » régionaux ou transfrontaliers.

Voilà donc la recommandation fondamentale qui a vocation à établir d'une manière démocratique et dynamique le « zonage par les citoyens » et à élaborer le « fond de carte » sur lequel viendraient tout naturellement se « caler » les zonages plus spécifiques d'intervention en faveur des espaces urbains ou ruraux en difficulté, qu'il s'agisse des zonages nationaux ou des zonages européens.

En ce qui concerne les zonages nationaux, je propose une première étape d'allègement et de simplification pour une plus grande lisibilité et une meilleure efficacité. Il n'y aurait plus ainsi que deux grandes catégories de zonages :

- les zones de soutien : l'une à vocation urbaine, l'autre à vocation rurale qui bénéficieraient principalement d'allègements fiscaux et sociaux ;
- les zones d'intervention économique qui bénéficieraient en outre, dans le respect de la réglementation communautaire, d'aides et de subventions publiques à l'emploi.

En ce qui concerne les zonages européens, dans l'état actuel des propositions plutôt restrictives et très directives de la Commission, je formule les recommandations suivantes fondées sur l'application pleine et entière du principe de la subsidiarité :

- il faut découpler autant que possible nos zonages nationaux des zonages européens ;
- il faut obtenir le maximum de souplesse dans la mise en œuvre des fonds pour prendre en considération les « zones d'emploi » et leurs « territoires de projets » ;
- il faut obtenir un « lissage dans le temps » permettant la mise en œuvre d'un dispositif de sortie pour les anciennes zones bénéficiaires ;
- il faut obtenir un « lissage dans l'espace » pour éviter les « effets de frontière » toujours très déstabilisants.

Pour tous ces dispositifs nationaux ou européens, autant il est nécessaire d'annoncer que les « territoires de projets » ont vocation à s'inscrire dans la durée, autant il importe de faire prendre conscience que les zonages n'ont par définition qu'une durée limitée, et ne sont pas forcément renouvelables.

Pour conclure j'ajoute que l'aménagement et le développement durable de notre territoire ne sauraient se résumer en une politique de « zonage ». Il convient en effet d'être pleinement attentif aux autres outils de portée plus générale dont certains seront plus que jamais d'actualité avec la monnaie unique :

- la qualité des infrastructures de communication et de télécommunication ;
- la déconcentration et la délocalisation de services publics en province ;
- les dotations attribuées aux collectivités territoriales (ou les charges transférées !) ;
- l'environnement bancaire pertinent et efficace sur le terrain ;
- l'environnement universitaire et la formation ;
- la fiscalité et les charges sociales en particulier sur les entreprises de main d'œuvre et les associations. [...] »

# Jacques Chirac, Président de la République

## DISCOURS AU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE, 4 DÉCEMBRE 1998, RENNES

---

### Présentation

Le débat sur la décentralisation en France puise ses sources dans la période révolutionnaire. Déjà, les Girondins et les Jacobins s'opposaient sur la question de l'organisation institutionnelle du pays. La France est toujours partagée entre ceux pour qui l'autonomie des entités locales permet de libérer les potentialités et la diversité et ceux qui y voient un risque de démembrement de la Nation.

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des arguments divers appuient la décentralisation. Les libéraux la considèrent comme un moyen de favoriser l'émulation collective et la garantie des libertés individuelles ; les conservateurs et les nationalistes y voient la possibilité pour les entités et les découpages traditionnels (la famille, la province) de retrouver leur légitimité naturelle ; les socialistes considèrent la décentralisation comme le plus sûr moyen de redonner le pouvoir au peuple.

Sur cet échiquier, ce sont plutôt les partis de droite qui ont développé des arguments en faveur de la décentralisation. Au moment de la Constituante, les Girondins, partisans d'un État limité au minimum, appuient dans la même logique la décentralisation. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, le discours régionaliste émane aussi de la droite, en particulier monarchiste. Le régime de Vichy propose une réforme fondée sur les provinces de l'Ancien régime. La gauche se réapproprie le projet au début

des années 80 et met en œuvre la décentralisation.

En 1997, la gauche est arrivée au pouvoir, mais ces législatives ont dévoilé une France divisée : 37 % d'abstention, de grandes formations (UDF, RPR, PS) qui n'ont obtenu que 57 % des suffrages. La France traverse une crise de confiance. En cette période de « cohabitation », Jacques Chirac prononce alors à Rennes un discours offensif qui inaugure sa rentrée politique. Il le place sur le terrain de la décentralisation et de l'évolution de la République.

La gauche avait enclenché la décentralisation. Le Président se prononce en faveur d'un nouveau souffle. La décentralisation est envisagée comme un thème de rénovation de la vie politique. Une fois de plus, elle dépasse les oppositions traditionnelles et la ligne de fracture entre Girondins et Jacobins traverse les partis. La question n'est plus de savoir s'il faut décentraliser, elle est de définir comment le faire. C'est sur des questions techniques (la réforme des finances locales, le statut de l'élu), mais aussi sur des conceptions de la République que le débat oppose des conceptions bien plus que des lignes politiques.

Le Président de la République s'exprime sur ce terrain. Il propose ainsi de nouvelles relations entre le national et le régional, un autre équilibre à trouver



entre diversité et uniformité, une citoyenneté transformée, la reconnaissance de nouvelles mobilités et de l'obsolescence de la dichotomie urbain/rural.

Le choix de la Bretagne ne relève certainement pas du hasard. Cette région est vraisemblablement l'un des exemples les plus emblématiques de la réussite des politiques territoriales, dont elle a su tirer le meilleur profit. Elle a bénéficié de mesures très favorables dans la perspective de l'industrialisation de l'Ouest et a sollicité avec succès les aides offertes par l'État pour l'appui à la décentralisation. La traditionnelle aspiration à l'économie de marché s'est traduite par la mise en œuvre d'initiatives multiples. La région a ainsi été l'une des premières à s'engager dans les politiques contractuelles de l'État et dans le domaine de l'intercommunalité, puisque 90 % des communes sont impliquées dans des structures de ce type.

Quelques décennies d'aménagement du territoire et de décentralisation ont permis de passer d'une conception, de l'État et de son territoire uniforme à la prise en compte de la diversité, du moins dans les textes. L'uniformité fondatrice de la République cède la place au besoin de diversité et d'adaptation. Le discours intègre ce changement profond des politiques territoriales. Pendant longtemps, l'État, garant d'unité et d'égalité, se devait de donner aux territoires un égal traitement et de leur assurer une dotation équitable. Mais la décentralisation a permis l'émergence de la diversité. Les contraintes mondiales, l'impossible égalité ont renforcé cette réalité. De plus en plus de collectivités réclament un traitement différencié.<sup>1</sup>

Dans cette perspective, un nouvel équilibre entre unité de la République et diversité est à trouver.

Comment mettre en œuvre cette diversité ? Les socialistes acceptent d'en faire une exception pour des territoires spécifiques. Le raisonnement de la droite est différent. Il s'agit de faire de l'expérimentation un principe d'action. Le pragmatisme s'oppose ainsi à l'édification d'un modèle défini selon de grands principes et assorti de quelques exceptions. L'expérimentation constitue une méthode de réforme de la décentralisation qui accorde un statut différencié aux territoires en fonction de leurs caractéristiques. Cette logique était déjà présente dans la loi Pasqua, qui introduisait le principe pour la politique des pays.

Ce droit à l'expérimentation pourrait ouvrir la possibilité de tester de nouvelles extensions de la décentralisation. Celui-ci serait accordé aux régions à titre dérogatoire ou général. Les expérimentations dérogatoires devraient permettre une décentralisation à la carte, où chaque collectivité pourrait se voir accorder une compétence dans un domaine précis, par dérogation. Quant aux expérimentations générales, leur mise en œuvre s'inspirerait de la régionalisation du transport ferroviaire. Il s'agirait de transférer certaines compétences à quelques collectivités, la pratique permettant de définir les conditions d'une généralisation du transfert de compétences.

Le Président de la République propose une vision de la décentralisation différente du projet socialiste qui de son côté, n'envisage pas de reconnaître le principe de diversité des territoires. Pour le Prési-

1. Quelques brèches vers une reconnaissance de la diversité avaient déjà été ouvertes. Par exemple, une localisation rigoureuse des services publics, centralisée et hiérarchisée, est tempérée par la loi Pasqua en 1995 et l'introduction de la notion de besoins des populations. La question de l'accessibilité exige une implantation de services calculée sur d'autres critères que la densité de population. B. Leurquin, « La politique des pays, points clefs et difficultés d'application », dans *La politique d'aménagement du territoire*, pp. 265-298, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

dent, il faut certes réformer la décentralisation, mais ceci implique une transformation radicale de la conception uniforme de la République. Dans cette perspective, il faut agir à petits pas, l'expérimentation permettant de gravir les étapes.

Cette question de la décentralisation n'a cependant pas été un enjeu de la cohabitation, le sujet restant généralement absent des débats.

## Jacques Chirac, Président de la République

### DISCOURS AU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE, 4 DÉCEMBRE 1998, RENNES

« [...] La Nation, c'est une communauté de mémoire et de destin, c'est la République, ce sont les droits de l'homme et la liberté, c'est notre langue, c'est l'école, la même loi pour tous, la justice, la garantie de l'ordre et de la sécurité, un haut niveau de protection sociale. Et c'est aussi la paix, cette paix qui s'enracine jour après jour dans l'union de l'Europe où se joue l'avenir aujourd'hui de la France.

Les Bretons y ont depuis longtemps ouvert les voies de leur développement économique dans cette Europe de demain. Pour soutenir leur effort, le Gouvernement de la Nation a le devoir de peser de tout le poids de la France à chaque fois que se joue le sort de l'agriculture et de la pêche, ou quand il s'agit d'orienter les aides communautaires vers le développement régional.

Que deviendraient nos régions si elles étaient abandonnées à un tête-à-tête, forcément déséquilibré, avec l'Union européenne ?

\* \* \*

Mais si la Nation doit conserver sa prééminence, elle ne doit pas s'inquiéter de l'affirmation du fait régional. Le national et le régional ne doivent plus être opposés.

Là où s'affermite localement une démocratie capable d'aller concrètement au-devant des besoins de nos compatriotes, une démocratie qui donne envie à chacun d'assumer sa citoyenneté, la République s'enrichit de cet apprentissage et se consolide. L'État retrouve ainsi la juste place qui doit être la sienne, aux côtés des élus et non pas contre eux, et la Nation, libérée des contraintes d'une administration pesante et lointaine, retrouve vigueur et ambition pour construire son avenir.

Pour moi, plus le fait régional, local, est vivant, plus le fait national l'est aussi. Aujourd'hui, chacun est de plus en plus de sa région sans pour autant être moins Français. Ce que nous devons inventer, c'est un nouvel équilibre fondé sur la capacité de l'État à assumer pleinement ses devoirs, et sur la capacité des collectivités locales à développer une véritable démocratie de proximité.

La recherche de cet équilibre ne va pas de soi. La volonté de répondre toujours plus efficacement aux attentes des Français doit nous servir de boussole.

\* \* \*

La première vertu de la démocratie, à tous les échelons, est de chercher à répondre ensemble aux préoccupations des citoyens. elle devient vulnérable quand elle se montre impuissante à le faire.

En France, aujourd'hui, ces grandes préoccupations ont pour nom chômage, insécurité, exclusion, des fléaux auxquels on n'apportera pas de solution durable sans mener à leur terme de profondes réformes et en ouvrant les yeux sur les réalités.

Notre société est marquée par l'inquiétude face à l'avenir. Les Français regardent avec autant d'appréhension que d'espoir l'évolution d'un monde qui demeure insuffisamment organisé, un monde troublé, où se jouent chaque jour davantage leur emploi, leur avenir, celui de leurs enfants.

Beaucoup de nos concitoyens ne se reconnaissent plus dans le débat démocratique. il faut les écouter. il faut répondre à leur exigence d'honnêteté et de responsabilité, à leur soif de proximité, de vérité et de clarté.

Ce qui est en jeu, c'est d'abord la citoyenneté. Il est urgent de trouver des remèdes à la crise que nous traversons, sous peine de voir se déliter peu à peu le pacte républicain qui donne à notre pays sa cohésion et son unité.

Malgré l'enracinement des principes républicains, rien n'est écrit pour toujours quand il s'agit de la citoyenneté et de la liberté. La liberté se conquiert, les Français le savent bien, ils l'ont assez démontré dans leur histoire ; mais la liberté se défend aussi et nul ne doit l'oublier.

C'est pourquoi, j'ai appelé de mes vœux une modernisation profonde de la vie publique de notre pays.

\* \* \*

J'ai consulté l'ensemble des forces politiques. Je m'en suis entretenu avec le Premier ministre. J'ai écouté les présidents de nos deux assemblées. J'ai entendu des constitutionnalistes, des philosophes, des sociologues. J'ai rencontré des jeunes, des femmes, pour les interroger sur leur place dans la vie politique. J'ai reçu les responsables de nos organisations syndicales et professionnelles, les représentants des collectivités locales, des élus de terrain et des dirigeants du monde associatif.

Cela m'a confirmé dans le sentiment que nous changeons d'époque. Si les Français ne se reconnaissent plus assez dans leurs responsables politiques, s'ils s'interrogent parfois sur leur intégrité, s'ils estiment qu'ils ne répondent pas suffisamment à leurs besoins, il n'y a pas pour autant de fatalité. Des changements profonds peuvent et doivent avoir lieu pour redonner tout son sens au politique, pour rendre leur vraie place, leurs vraies missions, à la politique, à l'action publique, au service public. Libérer les nouvelles énergies démocratiques de notre pays, c'est accomplir la démocratie, toute la démocratie. C'est répondre à des aspirations et à des inquiétudes qui montent et je souhaite ouvrir la voie à des changements indispensables pour notre pays. Ma démarche, avec pour seule préoccupation l'intérêt général, suppose que toutes les forces de notre pays conjuguent leurs volontés pour mener à bien cette immense tâche : Gouvernement, Parlement, bien sûr, mais aussi élus locaux, forces politiques et sociales, et surtout l'ensemble des citoyens, guidés par un seul souci : relever l'un des grands défis de notre génération.

\* \* \*

Ma première conviction est qu'un souffle nouveau doit être donné à notre démocratie locale.

Pour que les Français reprennent confiance dans leur vie publique, nous devons construire une véritable démocratie de proximité, à l'écoute des citoyens, à la mesure de leurs talents, au service de leurs projets.

Il faut partir très concrètement des besoins des gens, donner aux élus les moyens d'y répondre, leur permettre d'obtenir rapidement des résultats. Sur les champs d'action où se jouent les principales préoccupations de nos compatriotes, les solutions ne viendront pas seulement des politiques nationales, mais aussi, et surtout, d'une libération des initiatives et des énergies locales.

Par exemple la sécurité. Il est évident que les situations très graves qui se développent dans bien des lieux en France supposent que l'État prenne toutes ses responsabilités, fasse preuve d'imagination et de fermeté, aille jusqu'au bout de la prévention mais aussi de la sanction.

Mais il est tout aussi clair que l'insécurité ne sera combattue avec succès que si les maires se voient reconnaître de nouveaux pouvoirs.

Nous avons longtemps été trop frileux dans ce domaine et je souhaite que cette question soit de nouveau examinée, sans parti pris.

Autre exemple, l'éducation. Il est évident que de profondes réformes doivent être menées au plan national. L'avenir de nos enfants ne peut s'accommoder d'un système centralisé et ankylosé, incapable d'assumer la diversité.

Mais il est tout aussi clair qu'il faut accroître résolument les responsabilités des collectivités territoriales. Sans remettre en cause le caractère national des diplômes et l'unicité des programmes, elles doivent jouer un rôle important dans l'aménagement des rythmes scolaires, l'enseignement professionnel et l'enseignement supérieur. C'est ainsi que l'on mettra le mieux l'accent sur les formations qui conduisent le plus sûrement vers un travail.

Cette intervention forte des pouvoirs locaux est encore plus nécessaire en matière d'emploi et de lutte contre l'exclusion. Au sein des bassins d'emploi, les élus doivent pouvoir rapprocher, au plus près des situations individuelles, l'offre et la demande d'emploi, favoriser la création d'entreprises, développer l'activité.

Les systèmes nationaux de solidarité n'ont pas réussi à régler les problèmes de la fracture sociale. Une nouvelle conception de la solidarité et de la responsabilité doit être mise en œuvre sur les lieux de vie. À l'assistance offerte par la communauté devraient répondre les engagements, adaptés à leur situation, naturellement de ceux qui demandent son aide. Les droits reconnus renverraient ainsi à des devoirs acceptés.

Les situations individuelles devraient être régulièrement réexaminées, avec le souci prioritaire d'orienter plus efficacement vers un travail les chômeurs de longue durée.

Ainsi, sur les sujets les plus sensibles pour l'avenir des Français, la démocratie locale va être confrontée à des attentes croissantes. Il faut la mettre le plus vite possible en capacité d'y répondre.

\* \* \*

Ma deuxième conviction c'est que les collectivités territoriales ne pourront accroître leurs responsabilités sans renforcer leur armature et modifier leur organisation.

Aujourd'hui, les responsabilités sont trop diffuses, les collectivités s'enchevêtrent et la démocratie locale s'éloigne des citoyens. La confusion des pouvoirs et des compétences est telle que même les élus peinent à s'y retrouver.

Il est temps d'établir plus de clarté et de cohérence dans notre organisation. Sont en cause la vitalité de notre démocratie, la compétitivité de nos territoires en Europe, les frais généraux de la maison France et l'efficacité de nos collectivités dans le service rendu aux citoyens.

Bien sûr, depuis la création des régions en 1972, depuis la décentralisation engagée en 1982, un profond rééquilibrage a été opéré entre l'État et les exécutifs locaux. Parallèlement, de réels efforts de déconcentration ont été accomplis.

Grâce au formidable essor de l'intercommunalité, notre organisation territoriale a changé elle aussi, démontrant que notre démocratie locale demeure bien vivante. Mais cette évolution s'est faite sans vue d'ensemble ni clarté, en superposant les centres de décision et en les éloignant du citoyen.

Bien des municipalités ont désormais définitivement perdu l'essentiel de leur substance. D'autres n'ont préservé leurs capacités d'action qu'au travers des multiples structures où se diluent aujourd'hui les responsabilités locales.

Une distance excessive s'est créée entre citoyens et décideurs. Synonyme d'écoute et de proximité, l'institution du maire est l'une de nos principales réussites républicaines. Aujourd'hui, chacun connaît son maire, mais qui peut dire le nom des présidents des syndicats chargés de l'éclairage public, de l'eau ou des transports ?

Les Français aspirent à plus de visibilité. Ils veulent savoir où sont prises les décisions qui les concernent, comment sont dépensés les prélèvements dont ils s'acquittent. Ils veulent savoir à qui demander des comptes.

La démocratie n'a plus de sens quand l'imbrication des pouvoirs rend impossible l'identification des responsables, et quand l'impôt varie au sein d'une même agglomération ou d'un même bassin de vie.

Il faut maintenant nous tourner vers l'avenir et engager un puissant mouvement de simplification et de démocratisation. Le territoire français n'est plus habité ni exploité de la même façon qu'au siècle dernier. La France urbaine du XXI<sup>e</sup> siècle ne pourra vivre très longtemps dans les vieux habits d'une France rurale, celle du XIX<sup>e</sup>.

Il est temps de donner leur expression démocratique aux communautés de vie qui se sont formées, dans les agglomérations comme dans les pays ruraux, en poursuivant et en maîtrisant la mue d'une organisation que nous avons héritée du passé. Il faut partir des acquis de l'intercommunalité, avec l'objectif de donner à la démocratie locale plus de vitalité et de transparence, sans créer, bien sûr, un nouvel échelon.

L'avenir sera à des agglomérations et à des communautés rurales, constituées volontairement et sans aucune contrainte, et administrées par des conseils élus au suffrage universel direct. Les nouvelles collectivités devraient pouvoir être librement constituées à partir des communes qui le veulent et de leurs groupements, en conservant une vie municipale pour les services les plus directement au contact du public.

Cet objectif s'inscrit dans la continuité d'une évolution depuis longtemps engagée. Nos traditions étant ce qu'elles sont, il ne pourra être atteint que progressivement, et surtout, par une démarche volontaire. Il ne saurait être question de forcer le passage. Mais si demain le législateur offre aux communes la faculté de faire évoluer notre organisation sur ces bases nouvelles, avec toutes les garanties et les incitations nécessaires, vous verrez qu'à la demande des Français et de leurs élus, les vocations se multiplieront, emportant les conservatismes et les craintes.

Plutôt que d'imposer d'emblée, par voie d'autorité, un cadre uniforme défini par l'État, la loi devra forger les instruments juridiques et financiers qui permettront aux acteurs locaux de prendre eux-mêmes l'initiative de ce mouvement, et ceci en avançant à leur rythme.

Parce qu'il n'y a pas d'organisation territoriale idéale et parce que notre pays est heureusement marqué par sa diversité, il est temps, il est grand temps de reconnaître que des formes d'organisation différentes doivent pouvoir coexister. Il est temps d'admettre que la cohésion nationale et l'unité du pays ne supposent pas obligatoirement l'uniformité et la négation des différences.

Nos départements et nos régions doivent eux aussi prendre leur part de cette modernisation de notre démocratie locale.

Enraciné dans notre organisation territoriale, le département conserve tout son avenir comme lieu de coordination et de synthèse des politiques locales et comme circonscription pertinente de l'action de l'État. De plus en plus de services, des transports scolaires au traitement des déchets, s'organisent aujourd'hui à l'échelon départemental. Entre communes, conseils d'agglomération ou de communauté rurale et conseils généraux, il faudra, dans chaque département, déterminer de façon évolutive la meilleure répartition des responsabilités, en fonction des besoins et des réalités locales.

Parce qu'elle est la plus grande de nos collectivités territoriales, la Région doit voir consacrer sa mission pour l'aménagement du territoire et le développement économique. Mais il faut d'abord que les Régions soient gouvernables. Et cela

---

suppose l'émergence de majorités régionales grâce à une réforme du mode de scrutin qui doit exclure, toute manœuvre ou arrière-pensée politiciennes.

Comprenons bien ce qui est en train de se passer dans notre Europe, aux frontières désormais ouvertes ! Avec l'euro, où les entreprises, c'est-à-dire l'emploi, s'installeront-elles ? Où créeront-elles des emplois, si ce n'est dans les régions où elles trouveront des interlocuteurs publics pleinement responsables, les meilleurs services et une fiscalité attractive ?

La compétition des territoires est commencée. Quand un investisseur veut s'établir en Catalogne, il trouve face à lui le président d'une région qui détient les principales clés de la décision publique. En France, il devra rencontrer nombre d'interlocuteurs, élus et fonctionnaires, pour pouvoir régler un à un chacun des problèmes qu'il rencontre. C'est pourquoi, il me paraît indispensable de conforter la Région dans son rôle de planification, d'aménagement du territoire et d'animation économique.

Et puis les relations de l'administration avec les élus doivent évoluer. L'État demeure trop souvent un censeur, par exemple à travers le contrôle de légalité, au lieu d'être, comme il le devrait, un facilitateur de projets. Les élus sont de plus en plus souvent jugés responsables du respect de règles qu'ils ne peuvent ni connaître ni maîtriser.

La décentralisation a fait faire de grands progrès à la démocratie locale, mais force est de constater que l'État a constamment cherché, et souvent avec succès, à reprendre d'une main ce qu'il avait donné de l'autre. Il a transféré des pouvoirs importants aux collectivités locales. Mais il n'a eu de cesse d'encadrer ces pouvoirs par des réglementations qui entravent leur action.

Il en va de même en matière financière. Faute d'avoir su moderniser la fiscalité locale, l'État a placé les collectivités territoriales sous la dépendance croissante de ses dotations budgétaires et la situation risque de s'aggraver encore l'année prochaine.

Il faut inverser la tendance et donner aux élus cette liberté sans laquelle il n'y aurait plus de responsabilité politique. Les exécutifs locaux doivent être jugés d'abord sur la réalisation de leurs objectifs.

Pour faciliter leur tâche, il serait bon que les élus puissent avoir accès à une expertise indépendante. L'administration et les chambres régionales des comptes, dans la plus parfaite impartialité, devraient à l'avenir développer des services de conseil et d'audit et les mettre à la disposition des collectivités, en fonction des besoins de celles-ci.

Mais surtout, une place plus grande doit être faite à la créativité et à l'innovation, non plus dans la suspicion, mais avec un parti pris de confiance. Il est temps de créer un véritable droit à l'expérimentation, par exemple pour l'emploi, pour la création d'activités, ou pour l'insertion des jeunes. Depuis longtemps, je le sais, les élus de Bretagne le revendiquent justement. Ils le font à juste titre.



La modernité ne consiste pas à appliquer partout et autoritairement les mêmes solutions. Elle consiste à faire confiance à la démocratie locale pour saisir les chances de renouveau qui lui seront offertes. Il faut adapter nos structures et nos procédures aux réalités et non l'inverse. [...] »

# LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE, DU 25 JUIN 1999

## LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT ET À LA SIMPLIFICATION INTERCOMMUNALE, DU 12 JUILLET 1999

---

### Présentation

Après les élections législatives de 1997, une nouvelle majorité conduit la France. Le gouvernement va entreprendre une réforme en profondeur de l'organisation institutionnelle et des voies d'action de l'aménagement du territoire. Une série de réflexions est engagée pour définir les termes de sa politique : rapport Chérèque sur l'avenir des contrats de plan, rapport Auroux sur la réforme des découpages, rapport Troussat sur l'efficacité de l'utilisation des fonds structurels européens, rapport Morvan sur les schémas régionaux d'aménagement du territoire, rapport Sueur concernant la politique de la ville. À la lumière de ces différents rapports, plusieurs lois ont été élaborées.

Dans un Gouvernement où plusieurs tendances de gauche sont représentées, l'aménagement du territoire est désormais lié à l'environnement, sous la responsabilité de la ministre écologiste Dominique Voynet. Le développement durable constitue une nouvelle préoccupation de l'aménagement du territoire. En même temps, les préoccupations des Verts peuvent s'étendre de la défense écologique à des domaines plus larges de la vie en société. En parallèle, une réforme territoriale institutionnelle est menée par le

ministère de l'Intérieur, sous la houlette de Jean-Pierre Chevènement. Il aura pour mission de modifier les procédures et les formes de la coopération intercommunale.

### *Une loi qui réorganise l'intercommunalité*

La loi est votée en juillet 1999. Empêtrée dans l'attachement des Français à leurs communes et dans les querelles locales, la France a eu beaucoup de difficultés à définir des formes de coopération locale. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'histoire de l'intercommunalité est jalonnée de mesures successives. Elles ont connu des succès mitigés et contribué à juxtaposer les structures, à rendre le système opaque et complexe.

La loi Chevènement met un terme à ces efforts. Elle incite les communes à s'associer dans de nouvelles structures, elle simplifie les regroupements en les réduisant à trois possibilités : communautés urbaines (plus de 500 000 habitants), communautés d'agglomération (plus de 50 000 habitants) et communautés de communes. Cette loi va bouleverser le paysage institu-

tionnel de la France. Elle permet en moins de deux ans d'effacer l'édifice complexe que les réformes successives avaient créé.

Par cette loi, l'intercommunalité s'adapte aux enjeux de la croissance et de l'étalement urbains. Cinq ans auparavant, l'INSEE adoptait une nouvelle technique de représentation des aires urbaines et améliorerait ainsi la visibilité du phénomène. La superposition de l'inventaire communal à cette carte révélait des « espaces vécus », témoignages des transformations des modes de vie et de mobilité : l'urbanisation prend des formes diverses (pôles urbains, communes périurbaines, communes multi polarisées), les zones rurales se démultiplient (« sous influence urbaine », pôles ruraux, rural isolé). Une nouvelle trame apparaît. Les territoires s'entremêlent, les pratiques des Français reposent sur de nouvelles mobilités et solidarités géographiques. Du même coup, la gestion isolée d'une commune située en agglomération devient impossible. Il faut donc trouver des solutions efficaces à l'échelle de ces nouveaux territoires pour régler les questions d'environnement, de transport, de mixité sociale, de rapports centre périphérie. Cette « carte des territoires vécus » sera largement diffusée par la DATAR et par l'INSEE.

La loi Chevènement permettra un rapprochement entre ces territoires vécus et les territoires institutionnels. Elle reprend la définition de l'INSEE des aires urbaines dans la définition des structures intercommunales et facilite les regroupements qui vont dans ce sens. L'adéquation entre la loi et la géographie urbaine explique le succès de ces mesures. Plus des deux tiers des aires urbaines de plus de 50 000 habitants visées par la loi ont adopté le nouveau dispositif.

### ***Un nouvel édifice institutionnel, de nouvelles logiques de développement***

L'aménagement du territoire pourra s'appuyer désormais sur un nouvel édifice institutionnel. Les intercommunalités proposées par le texte précédant trouvent un sens par la loi Voynet. Elles seront édifiées sur un projet. On passe ainsi d'une « logique de guichet » à une « logique de projet ». Au-delà des changements institutionnels introduits par la loi Chevènement, cette nouvelle logique entend transformer la philosophie du développement territorial et de l'aménagement du territoire et combattre la conception bien française d'un État paternel, omniprésent et bienfaiteur.

La loi Pasqua est modifiée et complétée par la loi Voynet du 25 juin 1999. La LOADT devient LOADDT<sup>1</sup>, on introduit la notion de développement durable. Si cette nouvelle loi s'appuie sur la loi Pasqua, elle la modifie sur différents points :

– *Le schéma national d'aménagement du territoire est remplacé par neuf schémas de services collectifs.* Ce changement a été critiqué par l'opposition, qui y voyait le signe d'une perte de cohérence de l'action de l'État et le retour à une planification sectorielle. A l'époque, ce nouvel exercice est original à double titre. En premier lieu, il propose de soumettre à la planification des domaines inédits : le sport, les espaces naturels et ruraux. Ce changement impliquera de la part des ministères concernés un effort de dialogue auquel ils étaient peu habitués (notamment entre l'environnement et l'agriculture pour le schéma des espaces naturels et ruraux). En second lieu, ces schémas de services collectifs sont élaborés de façon concertée entre ministères et commissions régionales (les conférences régionales d'aménagement et de développement du

1. LOADT : Loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire ; LOADDT : Loi d'orientation d'aménagement et de développement durable du territoire.

territoire <sup>1</sup>). La procédure d'élaboration est complexe et lourde, puisque neuf schémas concernent vingt-deux régions. Elle a cependant le mérite de faire de la planification un souci partagé par l'État, les collectivités et les organisations socioprofessionnelles. Enfin, ils conservent de la loi Pasqua l'idée d'une planification souple, indicative et prospective.

– *Les pays sont étendus à l'ensemble du territoire.* De la quarantaine de pays d'expérimentation, on passe à un dispositif qui permet à tout ensemble de communes ou de groupements de communes d'initier la formation d'un pays. Ces territoires, dont l'existence est fondée sur un projet de développement, ne sont pas un nouvel échelon administratif. Présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, ils se superposent à l'existant et en améliorent le fonctionnement en s'appuyant sur des structures de coopération intercommunale. Les pays ne sont pas les seuls territoires de projet. À côté d'eux, des communautés d'agglomération et les communautés urbaines, en zone urbaine peuvent aussi bâtir des projets de développement. Pays et agglomérations ont la possibilité de contractualiser avec l'État et les régions autour de leur projet dans le cadre des contrats de plan État-Régions, dont le « volet territorial »

permet ainsi d'associer dans un cadre planifié commun les différents niveaux de l'action publique.

– *La loi propose de régler le problème de la localisation des services publics en zone rurale par la création de maisons de services publics.* Après le syndrome de Decazeville, où plusieurs ministères avaient décidé de façon non concertée de fermer leurs services (maternité, police, école), la nécessité d'une réflexion sur leur présence est réapparue. Un moratoire avait permis pour un temps de soumettre la fermeture à autorisation. La loi Pasqua soumettait celle-ci à une procédure de contrôle. La loi Voynet propose la création de maisons de services publics, afin de rationaliser leur implantation tout en maintenant leur présence. Elles doivent accueillir sous un même toit un ensemble de services de l'État et/ou des collectivités territoriales, en faciliter ainsi l'accès et en réduire les coûts de fonctionnement.

Le succès de ces nouvelles formes d'intercommunalité renouvelle le questionnement sur l'avenir de la décentralisation. Les travaux de la commission Mauroy <sup>2</sup> proposent ainsi une réforme de la décentralisation qui s'appuie sur ces nouvelles logiques territoriales.

1. Les CRADT (Conférences régionales d'aménagement du territoire) sont composées d'élus, de représentants du monde associatif et économique.

2. Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, rapport présenté au Premier ministre, La Documentation française, 2000.

## LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE, DU 25 JUIN 1999, EXPOSÉ DES MOTIFS <sup>1</sup>

« L'affirmation de la place de la France dans la construction européenne et dans les échanges économiques et humains mondiaux, la contribution du pays aux équilibres planétaires du point de vue démographique, naturel ou climatique, la détermination du Gouvernement à renforcer la cohésion sociale, la démocratie et l'association de chacun aux choix qui le concernent, modifient et conditionnent les tendances à long terme du développement économique et social et de l'aménagement du territoire de notre pays. L'aménagement et le développement durable du territoire doivent répondre aux trois buts fondamentaux de la performance économique, notamment par son inscription dans les processus et les échanges mondiaux, de la cohésion sociale et de la qualité de l'environnement et des ressources naturelles. Le développement de l'emploi en représente à la fois un objectif et un moyen centraux. (article 1<sup>er</sup>). Ces trois buts doivent être poursuivis conjointement et solidairement pour éviter les phénomènes de domination ou de dépendance, d'exclusion, de protectionnisme ou d'immobilisme, et de dégradation des équilibres écologiques.

### ***Le constat***

La construction européenne est marquée par la confrontation des écarts de richesses et de développement et celle des différentes structures économiques avec l'internationalisation des échanges et la libéralisation de l'économie ; elle l'est aussi par le renforcement des évolutions technologiques et du rôle de l'information et de l'intelligence, et par la sous estimation des enjeux écologiques en terme de ressources et de milieux, de biodiversité, de climat et de déchets. La persistance de ces phénomènes entraîne des changements dans les structures urbaines et leur économie ; elle renforce l'étalement urbain et la ségrégation sociale et aggrave les atteintes à l'environnement et la dépendance croissante des zones rurales à l'économie agricole spécialisée ; elle accroît, et souvent engorge, les transports ; elle concentre les activités et groupes humains dans des aires limitées et les éloigne dans des espaces déclassés ; elle crée des disparités dans l'accès aux services et aux connaissances et réduit la diversité des milieux naturels et des expressions culturelles.

À l'échelle nationale, la concentration des activités dans les métropoles et l'acuité des inégalités entre les régions ou en leur sein se sont renforcées dans les dernières décennies. Les efforts d'équipements, d'enseignement, d'infrastructures de transports, de moyens d'exploitation des ressources et de production ne

suffisent toujours pas à satisfaire la somme des demandes particulières des agents économiques. La mondialisation des échanges, l'intégration communautaire, la diminution des interventions économiques de l'État, comme la relance de la décentralisation rendent obsolètes ou inopérants nombre d'instruments traditionnels de l'aménagement du territoire.

L'aménagement doit s'appuyer sur la diversité économique, sociale et naturelle des territoires et rechercher les meilleures adaptations et combinaisons des politiques sectorielles – européennes, nationales et locales – sur le territoire. Il doit promouvoir les coopérations dans un contexte de forte concurrence des acteurs et des territoires à l'échelle continentale et mondiale, et favoriser la reconnaissance de la place de chacun dans la construction collective de notre avenir à partir de territoires et solidarités de proximité.

Aujourd'hui, les Français perçoivent que les politiques sociales et les actions en faveur de l'emploi ne peuvent, à elles seules, corriger les effets des mécanismes spontanés du marché qui concentrent, sélectionnent et organisent le développement autour de quelques espaces privilégiés. Les Français sont convaincus que l'aménagement du territoire doit être l'expression spatiale de la solidarité dont ils ont besoin.

Pour répondre à cette demande, il n'est d'autre voie que celle du développement durable : un développement qui concilie progrès économique, protection sociale et qualité des milieux et des ressources. Une nouvelle vision du monde, qui tire les leçons des logiques d'accumulation des dernières décennies et s'inscrit dans le long terme, nous engage à concevoir autrement l'aménagement du territoire. La structure gouvernementale qui réunit, pour la première fois, les administrations chargées de l'aménagement du territoire et de l'environnement se prête particulièrement à une réorientation des politiques en ce sens.

L'aménagement et le développement durable du territoire demandent de rompre avec les conceptions dirigistes qui font l'impasse sur l'aspiration des individus à participer à l'élaboration de leur propre avenir, comme avec les conceptions exclusivement libérales qui font du marché le seul guide pour le court et le long terme. Plus précisément, ils incitent à repenser l'organisation de la société avec la mise en place de réseaux interactifs et flexibles qui favorisent l'autonomie des personnes et des petites unités. Ils nécessitent aussi des modes inédits de régulation qui organisent la coopération entre les différents acteurs du développement et favorisent l'émergence d'activités pérennes.

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), deux années et demie après sa publication, n'était que très partiellement appliquée : le schéma national, pilier du dispositif, n'avait pas vu le jour, pas plus que le dispositif d'observation et d'évaluation, les neuf schémas sectoriels, les dispositions sur la modernisation de l'État, les conventions de service public, la carte des officines de pharmacie, la polyvalence des services publics, les lois de programmation quinquennales sectorielles, les dispositions relatives à la mobilité économique des personnes, celles en faveur des zones de

revitalisation rurale, de l'habitat ancien, celles relatives aux compétences et à la péréquation régionale ou aux évaluations cadastrales, à la fiscalité locale et à la taxe professionnelle, à la réforme de la coopération intercommunale ou à l'obligation de déclaration d'hébergement touristique. Cette loi présentait aussi d'importantes lacunes sur la capacité d'entraînement et la fonction des villes, sur la contribution du monde rural à un développement riche d'emploi et nécessaire à la qualité de vie, sur le rôle moteur de la construction européenne et sur le caractère décisif des initiatives locales, sans même parler des instruments financiers qui n'ont, à ce jour, qu'un impact minime sur l'aménagement du territoire.

### ***Les orientations***

Lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), qui s'est tenu le 15 décembre 1997, le Gouvernement a arrêté les grandes lignes de l'aménagement et du développement durable du territoire qui permettra à la France d'être compétitive dans l'Europe de demain tout en favorisant sa cohésion sociale et en valorisant son environnement. Afin de rendre opérationnelle la LOADT dans les plus brefs délais et pour tenir compte des échéances des contrats de plan conclus entre l'État et les régions ainsi que des politiques structurelles européennes, le projet de loi n'a pas été alourdi par certaines mesures ponctuelles ou dissociables pour se concentrer sur la révision du texte du 4 février 1995. Il s'agit notamment de l'initiative économique et de la fiscalité locale, qui feront l'objet de projets de loi appropriés, et des questions relatives aux compétences, qui nécessitent une évaluation des transferts engagés ces dernières années.

En revanche, les quatre priorités décidées lors du CIADT constituent l'ossature du projet de loi : mobiliser les territoires et réduire les inégalités entre eux, consolider les systèmes urbains à vocation internationale, jeter les bases du développement durable, et consolider la décentralisation. Elles placent le développement de l'emploi au centre de la démarche. Mobiliser les territoires et réduire les inégalités entre eux. L'aménagement du territoire doit permettre de compenser les handicaps territoriaux des zones rurales et favoriser l'émergence de nouveaux pôles de développement en s'appuyant notamment sur les fonctions des agglomérations. Il s'agit de reconnaître le rôle économique, social et environnemental des espaces naturels et ruraux qui constituent un atout de développement dans l'immédiat et à long terme et de leur assurer la capacité de développer leurs projets. Il s'agit aussi de reconnaître le rôle structurant des villes dans lesquelles vivent 80 % des Français mais qui n'occupent que 20 % du territoire national. Pour atteindre cet objectif, il convient d'associer tous les acteurs du développement et de s'appuyer sur des espaces réellement pertinents. Cette redéfinition de l'espace participe aussi de la volonté du Gouvernement d'orienter le développement dans une logique de solidarité nationale. Elle permettra de réorienter les systèmes d'aides économiques et les priorités des programmes d'infrastructures et d'équipements.

Consolider les systèmes urbains à vocation internationale. Ouverts aux échanges mondiaux, ils favorisent l'insertion de la France dans la compétition économique, et peuvent offrir des alternatives au développement de la région capitale, sous réserve d'une meilleure répartition des fonctions de l'intelligence, d'une implantation plus équilibrée des services et administrations publiques, de liaisons directes avec les principales métropoles régionales et européennes, de l'émergence de vocations économiques, sociales ou culturelles repérables et de la recherche d'une grande qualité de vie sociale et d'environnement.

Jeter les bases du développement durable. Respectant les engagements pris lors du Sommet de la Terre, en 1992, à Rio, la France entend promouvoir un modèle de croissance soutenable qui économise les ressources et privilégie les stratégies de long terme. Le souci de ménager le territoire doit conduire à ne plus considérer les milieux naturels comme une variable d'ajustement économique mais comme une ressource à part entière qu'il convient de valoriser ou, au moins, de préserver, et comme un atout pour le développement et la qualité de vie. Cet objectif s'inscrit dans le principe des programmes d'action 21 à mettre en place aux échelles nationales, régionales et locales.

Consolider la décentralisation. L'aménagement et le développement durable du territoire doivent enfin résulter d'un partenariat entre l'État, qui fixe les règles et veille à l'équité, et les acteurs locaux porteurs de projets. Ils rendent nécessaire la mise au point de nouveaux modes de coordination des initiatives publiques et privées. Le rôle de la région, qui devrait être le point de rencontre entre une vision du territoire nourrie de la mobilisation des acteurs locaux et une vision d'équilibre et d'intégration organisant l'intérêt national, s'affirme en matière d'aménagement du territoire.

Au service de l'emploi. Cette mobilisation raisonnée de l'ensemble des acteurs et des niveaux institutionnels publics doit permettre de renforcer les dynamiques et systèmes productifs aux diverses échelles, d'accompagner une organisation économique plus riche en emploi, de soutenir les initiatives de développement local, d'encourager et de pérenniser les créations d'activités et services nouveaux socialement utiles et favorables à la qualité des milieux et du cadre de vie.

### ***Les choix stratégiques***

Il n'est pas du ressort du seul échelon national de procéder à la définition précise et contraignante de l'ensemble des principes et contenus d'organisation du territoire. Le CIADT de décembre 1997 a décidé de la suppression du schéma national et son remplacement par des principes qui constituent les choix stratégiques de la politique nationale d'aménagement du territoire ainsi que de nouveaux schémas de services collectifs. Les choix stratégiques ont vocation à définir les orientations de politiques publiques qui concourent à l'aménagement et au développement durable du territoire. Ils constituent ainsi le cadre de l'élaboration des schémas de services collectifs (articles 1<sup>er</sup> et 2).



Les schémas de services collectifs (articles 9 à 18) réconcilient politique nationale et nécessités locales : élaborés en concertation avec les partenaires locaux, dans une perspective de vingt ans, ils partent des besoins de services et d'équipements, et non de l'offre ou de la seule demande exprimée. Les schémas de services collectifs répondront aux orientations dont le CIADT avait entériné le principe : le développement durable, la volonté d'assurer la circulation des personnes, des marchandises et de l'information, de garantir l'accès à un haut niveau de services sur l'ensemble du territoire et d'assurer une gestion économe des ressources. Les schémas de services collectifs doivent permettre d'assurer la cohérence et l'efficacité des choix publics. Les contrats de plan, comme les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, devront tenir compte des orientations qui auront été ainsi définies dans le cadre des huit schémas de services collectifs retenus : enseignement supérieur et recherche ; services culturels ; services sanitaires ; information et communication ; transport de marchandises et transport de voyageurs ; énergie ; espaces naturels et ruraux.

Faire le choix de la qualité du cadre de vie et d'une meilleure valorisation des ressources patrimoniales est un des enjeux, et non des moindres, de la révision de la LOADT. C'est pourquoi deux nouveaux schémas de services collectifs ont été créés. L'un, consacré à l'énergie, a pour objet de relancer les politiques de maîtrise de l'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables et locales. L'autre concerne les espaces naturels et ruraux et fixe les orientations fondamentales de la gestion de ces espaces ainsi que de leur mise en valeur (articles 17 et 18).

Enfin, la volonté du Gouvernement d'infléchir la politique des transports se traduit par la transformation des cinq schémas sectoriels et modaux de transport de la loi du 4 février 1995 en deux schémas de services collectifs multimodaux (articles 16 et 28 à 33). Les thèmes retenus pour les schémas de services collectifs sont ceux qui appellent une nécessaire articulation nationale ou interrégionale, à la différence des autres domaines tels que l'organisation des services de l'emploi, de la formation, de la justice ou du logement qui, même quand ils sont essentiels, s'organisent principalement à l'échelle régionale. La prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire par les organismes chargés de missions de service public est un enjeu majeur de l'équilibre du territoire. Le projet de loi confirme et concrétise les garanties qui, en cas d'évolution des implantations ou de l'organisation de ces organismes, en particulier de sortie du moratoire dans les communes rurales, doivent être apportées aux différents publics et usagers de ces services, afin que la qualité du service rendu soit respectée en tout point du territoire, tout particulièrement pour La Poste (article 22).

La révision de la LOADT vise à renforcer les communautés géographiques, que l'histoire et l'économie ont façonnées, à travers la constitution ou le renforcement des pays et des agglomérations. L'objectif est de passer d'une logique de guichet à une politique de projet. Susciter des créations d'emplois sur tout le territoire demande de faire émerger des initiatives portées par le terrain. Cette re-composition vise non seulement à créer des richesses au plan local mais aussi à développer des solidarités actives entre urbains et ruraux, centre et périphérie.

Les pays (article 19). Dès lors qu'ils auront élaboré et traduit, dans une charte de territoire, leur projet de développement durable, les pays – regroupant notamment des communes et des groupements de communes – pourront contractualiser avec l'État et la région dans le cadre des contrats de plan État-régions. Afin d'assurer la cohérence de ce nouveau maillage du territoire, les conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire examineront si un espace peut être, ou non, reconnu comme pays. Ceux-ci n'ont pas vocation à se voir transférer des compétences, mais à élaborer et porter en partenariat un projet commun de développement durable avec l'État et la région. Les territoires ruraux les plus en difficulté feront l'objet d'une prise en compte et d'un accompagnement particuliers au sein ou en préfiguration des pays (article 26). Les parcs naturels régionaux, qui préexistent et préfigurent, dans leur démarche, sinon dans leur périmètre, les pays sont reconnus de manière spécifique (article 21).

Les agglomérations (article 20). Les villes sont le lieu où se crée l'essentiel de la richesse et de l'emploi. De leur capacité à s'inscrire dans les territoires qui les entourent dépend l'évolution de nombre de zones rurales. Leur organisation n'est plus adaptée pour relever ce double défi. C'est pourquoi le Gouvernement entend développer l'organisation des agglomérations. Un projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale portera, à cet effet, des dispositions d'ordre institutionnel. D'ores et déjà, le présent projet de loi offre aux agglomérations constituées, ou qui s'engagent à se constituer, en Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique, la possibilité de participer à la négociation des contrats de plan État-régions, dès lors qu'elles auront élaboré un projet d'agglomération global et concourant à un développement durable. Le projet de loi favorise la coopération entre les différents acteurs du développement et privilégie l'organisation en réseaux qui, par leur souplesse et leur interactivité, encouragent l'autonomie des personnes et des petites unités. L'aménagement et le développement durable du territoire doivent résulter d'un partenariat rénové entre l'État et les acteurs locaux porteurs de projet. Le rôle de la région y est affirmé sans modifier les compétences de chacune des collectivités territoriales.

Les régions élaborent les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) (article 5). Le SRADT comprend une analyse prospective, une charte régionale – le projet de la région et de ses partenaires publics et privés – et un document cartographique qui traduit les grandes orientations spatiales du projet régional. Il s'inscrit dans la procédure de planification (article 7). Si le caractère prescriptif du SRADT n'a pas été retenu, il est proposé que les régions puissent demander à l'État, sur cette base, l'élaboration de Directives territoriales d'aménagement (DTA), en prenant en compte les enseignements tirés de l'évaluation des premières DTA expérimentales (article 34). L'affirmation du rôle pivot des régions dans l'aménagement du territoire, entre les principes érigés aux échelles nationale et européenne et les projets locaux, doit être assortie des dispositions permettant à l'État de garder une capacité d'intervention, en cas de défaillance sur le fond, ou de carence sur les principes et la méthode de

mocratiques, dans la mise en œuvre des objectifs ou dans les processus démocratiques de la part des régions.

### ***La coopération des acteurs***

L'aménagement et le développement durable se fondent sur un renforcement du dialogue et de la participation. Le projet de loi s'appuie sur les nombreuses consultations menées dans le cadre de la préparation de la loi du 4 février 1995 et les concertations menées depuis un an. Il renforce la participation démocratique aux trois échelles nationale – en consacrant le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire et en confiant à sa commission permanente un rôle de pilotage de l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire se substituant au Groupement d'intérêt public (GIP) qui n'avait pas vu le jour (articles 4 et 8) –, régionale – en donnant vie aux conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (article 6) –, et locale – en prévoyant la création de conseils de développement au niveau des pays (article 19) – et la possibilité de les créer pour les agglomérations. Ces instances associent, aux différents niveaux, élus, représentants de l'État et des administrations et services publics, représentants des partenaires sociaux et des acteurs culturels, environnementaux...

### ***Les moyens***

Les orientations réclament des moyens. Ils sont de plusieurs ordres : a) le fonds national de développement économique, qui concerne les petites entreprises et intéresse particulièrement le milieu rural, a été doté budgétairement, pour la première fois en 1998 ; b) le fonds de gestion des milieux naturels est créé (article 23). Distinct du fonds de gestion de l'espace rural, il a, entre autres, pour vocation de doter de moyens identifiés et pérennes la mise en œuvre du schéma des espaces naturels et ruraux. Sa création devrait ainsi répondre aux interrogations qu'ont formulé les élus ruraux et la profession agricole quant aux moyens consacrés au milieu rural d'une part, et aux moyens de gestion des espaces naturels d'autre part. L'objectif de ce schéma et de ce fonds est de faire en sorte que les milieux naturels deviennent, par leur qualité, des atouts de développement et de qualité de la vie, comme ont été considérées, depuis vingt ans, les grandes infrastructures des transports ou les grands équipements structurants. Il vient compléter le fonds de gestion des espaces ruraux, qui dispose d'une gestion souple dans un cadre concerté avec les acteurs du milieu rural.

### ***Les autres dispositions***

Enfin, le projet de loi est complété de plusieurs dispositions particulières : Il est créé, aux côtés des zones d'aménagement du territoire, des territoires ruraux de développement prioritaire et des zones urbaines sensibles, un quatrième type

de zone, dénommé « zones prioritaires ultra-périphériques » couvrant les départements d'outre-mer qui ont vocation, compte tenu de la structure géographique, économique, sociale et environnementale particulière à ces régions, à bénéficier tout particulièrement de la solidarité européenne et nationale (article 25).

Le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) (articles 24 et 35). La nature du SDRIF (article 35) est précisée dans le projet de loi afin d'aller dans le sens du développement durable. Ce schéma a pour objectif de maîtriser la croissance démographique et l'extension, tout en favorisant son rayonnement international. Il s'agit notamment de corriger les déséquilibres internes en réduisant les spécialisations fonctionnelles et sociales et les besoins de déplacement et en assurant la protection des zones rurales des espaces et ressources naturels.

Le canal Rhin-Rhône (article 36). En application de la décision prise par le Gouvernement d'abandonner le projet de canal à grand gabarit Rhin-Rhône, les articles y afférents de la loi n° 80-3 du 4 janvier 1980 tels que modifiés par la loi du 4 février 1995 sont abrogés. Au surplus, est abrogée une disposition de la loi du 4 février 1995 sur la déclaration de location touristique (article 27).

Enfin le projet de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement durable du territoire s'inscrit dans une démarche législative plus large.

Conformément aux décisions du CIADT, la révision de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire s'articule avec d'autres projets de loi qui vont contribuer à préciser l'action de l'État dans ce secteur : projet de loi d'orientation agricole, projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, projet de loi modifiant le régime juridique des interventions économiques des collectivités territoriales et des sociétés d'économie mixte locales. Les projets de loi de finances prendront en compte les dispositions fiscales ou budgétaires, notamment la réforme de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation ainsi que les mécanismes correcteurs qui y sont attachés. Par ailleurs, tout ce qui n'est pas supprimé ou modifié est maintenu. Sont notamment maintenues les dispositions relatives aux directives territoriales d'aménagement, aux schémas interrégionaux du littoral et de la montagne, à l'organisation de l'action territoriale de l'État, à l'évolution du fonds national d'aménagement et de développement du territoire et du fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables, ainsi que les dispositifs d'aide assortis aux différents zonages.

Le projet de loi propose donc une révision à la fois partielle et significative de la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995. Il intègre la préoccupation du long terme au travers des schémas de service collectifs et l'attachement à satisfaire les exigences de qualité de vie de nos concitoyens. Il s'appuie pour cela sur la reconnaissance de la place respective des villes et du monde rural et sur la participation de l'ensemble des partenaires de l'aménagement du territoire pour un développement qui concilie l'efficacité économique au service de l'emploi, la solidarité au service de la cohésion sociale et la responsabilité individuelle et collective au service de la qualité de l'environnement. »

## LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT ET À LA SIMPLIFICATION INTERCOMMUNALE, DU 12 JUILLET 1999, EXPOSÉ DES MOTIFS <sup>1</sup>

« La France, par rapport à ses voisins, se caractérise par une double spécificité : le nombre élevé de ses communes et un système développé de coopération intercommunale.

Anciennes paroisses, puisant leur permanence dans l'histoire, les communes s'inscrivent dans la tradition républicaine depuis 1884. C'est à travers elles d'abord que s'exerce la citoyenneté au quotidien. Elles sont « une école de la démocratie » et éduquent à la responsabilité. Si l'identité communale reste très forte, nos communes ont cependant su se regrouper, d'abord pour gérer des services spécialisés, ensuite pour orienter le développement local et maîtriser l'espace.

Historiquement le syndicat intercommunal à vocation unique, né avec la loi du 22 mars 1890, est la première étape d'un regroupement communal qui se poursuit encore. En 1959, avec la naissance du district et dans les années 60, où les communautés urbaines ont répondu à la nécessité de structurer le développement des très grandes villes, sont apparues les formules d'intercommunalité à fiscalité propre. Cette lente construction a franchi une nouvelle étape avec la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui a créé la communauté de communes et la communauté de villes.

Toutes ces formules de coopération à fiscalité propre ont pour vocation de prendre en charge des projets communs de développement, au travers notamment des compétences obligatoirement transférées en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. La place prise aujourd'hui par la coopération intercommunale traduit l'importance que les élus accordent à des mécanismes qui leur permettent d'exercer de manière plus efficace les compétences dont la décentralisation les a investies, sans que pour autant soit remise en cause la notion de commune, cellule de base de nos institutions locales. L'intercommunalité prolonge et amplifie ainsi l'œuvre de la décentralisation, inséparable de l'idée de responsabilité : celle-ci doit s'exercer au niveau le plus pertinent.

Sur les 36 763 communes que compte la France, 17 760 sont associées, au 1<sup>er</sup> janvier 1998, dans des structures de coopération intercommunale à fiscalité propre (districts, communautés de communes, communautés de villes, communautés urbaines et syndicats d'agglomération nouvelle). Plus de 31,7 millions de citoyens vivent aujourd'hui dans des structures de coopération à fiscalité propre.

Mais ce succès masque des déséquilibres. La répartition géographique est encore inégale et on relève en 1997 un tassement de la progression du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale créés. L'intercommunalité dans la période récente, a, il est vrai, surtout profité aux petites unités et au mi-

lieu rural : depuis 1992, 1241 communautés de communes ont été créées et seulement cinq communautés de villes. Sur les 17,6 millions d'habitants regroupés par l'application de la loi de 1992, 10 millions appartiennent à des groupements de taille inférieure à 50 000 habitants. En outre, l'objectif du législateur de 1992, qui visait au développement de la taxe professionnelle unique, n'a pas rencontré le succès espéré.

Partant de ce constat, le projet de loi vise 4 objectifs principaux :

1) Il propose une nouvelle architecture institutionnelle de l'intercommunalité en milieu urbain, grâce à une forme juridique nouvelle, la communauté d'agglomération. Il relève parallèlement le seuil de création de la communauté urbaine afin de réserver cette forme de coopération, relativement astreignante mais financièrement plus avantageuse, aux très grandes agglomérations.

2) Il met en place un corps de règles unifiées relatives au fonctionnement et à l'organisation de l'ensemble des structures de coopération intercommunale. Ce *corpus* de règles constituera le tronc commun du régime juridique de la coopération intercommunale.

3) Il renforce enfin la démocratie et la transparence du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale.

4) Il prévoit des mesures fiscales et financières incitatives en vue de développer une taxe professionnelle unique dans les communautés d'agglomération.

### ***1) Un nouveau statut pour l'intercommunalité en milieu urbain :***

Le fait urbain – et sa traduction l'agglomération – est devenu aujourd'hui un trait dominant de la société française. Les trois-quarts des Français vivent dans des aires urbaines. La crise sociale, le chômage, l'insécurité, les structures culturelles et scolaires et les déséquilibres économiques et sociaux se concentrent dans les agglomérations. Certains quartiers se sont transformés au fil des ans en quasi-ghettos où la montée des communautarismes bat en brèche l'expression des valeurs républicaines. Jusqu'en 1931, la majorité de notre population vivait encore dans les communes rurales. Une civilisation de la ville se cherche. Elle reste encore largement à construire.

À la réalité physique des agglomérations et aux relations entre la ville-centre et les communes périphériques qui les composent ne correspond aujourd'hui aucune entité politique et juridique capable de prendre au niveau pertinent les décisions qui permettraient d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques d'ensemble engageant le long terme.

L'agglomération et le rapport de Jean-Pierre Sueur *Demain la ville* l'a encore récemment souligné – constitue le niveau adéquat où peuvent être élaborées et conduites les politiques d'habitat, de transports publics, d'urbanisme et d'aménagement. L'agglomération est également devenue l'un des points d'appui de la politique d'aménagement du territoire dont l'un des aspects souligné, par le

comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 15 décembre 1997, est l'organisation et le développement de la solidarité entre les espaces ruraux et urbains.

Le rôle structurant des agglomérations a été souligné. Il en va de la cohésion sociale de notre pays. C'est de leur capacité à entraîner les espaces qui les entourent que naîtront de nouvelles solidarités.

Mais les moyens institutionnels et financiers de l'intercommunalité sont aujourd'hui insuffisants.

Alors même que les charges financières des agglomérations s'accroissent, celles-ci éprouvent les plus grandes difficultés à développer leurs ressources. Les disparités de taux de taxe professionnelle au sein d'une même agglomération et les inégalités cumulatives que cette situation engendre, accentuent les déséquilibres existants. Ces inégalités témoignent de l'absence de solidarité au sein d'espaces qui devraient au contraire avoir pour objectifs de rechercher et d'organiser leurs complémentarités.

Sur le plan institutionnel, on ne peut pas non plus considérer que le fait urbain bénéficie dans l'architecture actuelle du code général des collectivités territoriales d'une reconnaissance satisfaisante.

Les logiques de nos institutions locales, qui distinguent la coopération associative (gestion de service) et la coopération fédérative (mise en œuvre de projets communs de développement) se sont estompées. Les formules de coopération à fiscalité propre prennent ainsi souvent en charge la gestion de services d'intérêt communautaire soit du fait de la volonté du législateur – communautés urbaines par exemple – soit en raison de la volonté des communes qui les composent.

La distinction entre la coopération urbaine et rurale a pour une part perdu de sa signification. La communauté de communes et le district, qui sont les formules de coopération intercommunale à fiscalité propre les plus souples, sont utilisés en milieu rural comme en milieu urbain. La communauté de villes, dotée de compétences plus intégrées et d'outils fiscaux plus puissants, notamment de la taxe professionnelle unique, est très peu utilisée. La communauté urbaine, formule très intégrée sur le plan des compétences, est peu à peu détournée de sa vocation initiale du fait d'une dotation globale de fonctionnement très incitative et d'un seuil démographique de création trop bas.

Le projet de loi cherche à mettre un peu de cohérence dans cette situation relativement confuse afin que l'agglomération bénéficie d'une véritable reconnaissance sur le triple plan institutionnel, fiscal et financier, tout en distinguant mieux qu'elles ne le sont actuellement les formes juridiques de la coopération intercommunale en milieu urbain.

Tout d'abord, le seuil de création de la communauté urbaine est relevé de 20 000 à 500 000 habitants afin de réserver cette forme de coopération très intégrée aux agglomérations les plus importantes.

Le projet de loi crée une nouvelle catégorie institutionnelle destinée à fournir un cadre rénové à l'intercommunalité en milieu urbain : la communauté d'agglomération.

Ciblée sur les aires urbaines, la communauté d'agglomération ne peut être créée que sous une condition minimum de population de 50 000 habitants, comportant en outre l'existence d'une commune centre regroupant au moins 15 000 habitants. Cette double exigence réserve la création des communautés d'agglomération aux zones urbaines correspondant à un fort potentiel de taxe professionnelle et représentant des espaces dont la taille apparaît suffisante pour définir des politiques d'agglomération et offrir une gamme importante de services aux citoyens.

Cette formule est dotée de compétences proches mais plus intégrées que celles exercées actuellement par la communauté de villes issue de la loi du 6 février 1992. La communauté d'agglomération dispose en effet de quatre blocs de compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace – qui comprend l'organisation des transports urbains –, logement et équilibre social de l'habitat, et enfin, politique de la ville. Elle prend, à titre complémentaire, deux au moins des compétences suivantes : voirie, assainissement et qualité de l'eau, collecte et traitement des déchets, ou enfin, construction, aménagement et gestion d'équipements culturels, sportifs et scolaires liés à des services publics d'intérêt communautaire. Il s'agit de doter la communauté d'agglomération de compétences lui permettant de structurer le développement de l'aire urbaine.

Cette définition des compétences de la communauté d'agglomération ne peut être sans conséquence sur les communautés urbaines, dont les compétences actuelles sont complétées, dans un souci de cohérence, afin que la communauté urbaine corresponde toujours au plus haut niveau d'intégration intercommunale.

La communauté d'agglomération est également dotée d'outils fiscaux et financiers de nature à en faire un véritable instrument du développement urbain.

## ***2) Simplifier et rationaliser les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ensemble des structures de coopération intercommunale :***

La cohérence et la dynamique des initiatives locales doivent trouver leur traduction dans une meilleure organisation territoriale sur l'ensemble du territoire national. Les mécanismes institutionnels et financiers de la coopération intercommunale peuvent répondre à cet objectif.

Or, aujourd'hui, les institutions de l'intercommunalité sont trop complexes : il existe huit formes juridiques différentes dont les particularités ne s'expliquent, bien souvent, que par la chronologie des lois successives qui les ont mises en œuvre et par le poids des situations acquises. Rien ne justifie que le régime des délégations soit différent selon les structures auxquelles il s'applique. Rien ne jus-



tifie non plus qu'il existe, pour la communauté de communes, des règles de majorité différentes pour sa création et pour l'élaboration de ses statuts.

Le projet de loi entend promouvoir, au contraire autant que possible, un cadre juridique unifié de l'intercommunalité afin d'en faire un outil simple, adapté et cohérent, destiné à répondre aux besoins d'organisation de l'ensemble des territoires et en particulier du milieu rural. Le maintien d'outils différenciés, tenant compte de la différence de nature des enjeux propres au secteur urbain et aux zones rurales, doit en effet s'accompagner d'un effort d'harmonisation des règles d'organisation et de fonctionnement de l'ensemble des structures de coopération intercommunale.

Cet effort d'harmonisation portera notamment :

- sur la désignation des délégués et la représentation des communes ;
- sur certains aspects du statut des délégués ;
- sur la durée des mandats ;
- sur les délégations ;
- sur les règles de majorité qualifiée ;
- sur les conditions de dissolution.

Ce choix de simplification permettra de créer un véritable corps de règles communes à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale, les règles spécifiques à chacune des formules qui subsisteront dans le droit positif devant correspondre à des nécessités réelles.

L'architecture du code général des collectivités territoriales en sera modifiée par une réduction importante du nombre d'articles législatifs. Le titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales consacré à la coopération intercommunale passera de 202 articles à 131 articles resserrés autour d'un corps de règles unifiées consacré aux dispositions générales.

Les procédures de transformation sont par ailleurs approfondies et précisées. De la sorte, les structures intercommunales auront un choix facilité pour évoluer vers des formules plus intégrées.

### ***3) Accroître la transparence du fonctionnement des structures de coopération intercommunale afin de développer la démocratie :***

L'ampleur des compétences exercées aujourd'hui par les structures de coopération intercommunale nécessite une plus grande transparence de leur fonctionnement.

L'élection au suffrage universel des délégués qui siègent au sein de ces structures aboutirait à les transformer en collectivités territoriales de plein exercice. Elle poserait le problème de l'articulation de ce nouvel échelon avec les niveaux actuels d'administration locale. Une telle évolution ne peut pas être engagée sans

mûre réflexion. Le projet de loi propose simplement des dispositions destinées à favoriser le débat démocratique au sein de ces structures.

En premier lieu, le projet de loi prévoit que seuls peuvent siéger au sein des structures de coopération intercommunale à fiscalité propre les membres élus des conseils municipaux des communes membres de la structure de coopération.

En second lieu, le débat démocratique sera amélioré par l'obligation faite au président de la structure de coopération de transmettre chaque année aux communes membres un rapport retraçant l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale : un débat pourra ainsi être organisé au sein des conseils municipaux sur la base de ce document.

Enfin, l'information et la participation des habitants seront renforcées. L'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale pourra créer des comités consultatifs sur toutes les affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence.

#### ***4) Des mesures financières et fiscales incitatives en vue de promouvoir la taxe professionnelle d'agglomération :***

La communauté d'agglomération, ainsi que les nouvelles communautés urbaines, sont soumises à titre obligatoire au régime de taxe professionnelle unique d'agglomération afin de constituer un véritable espace de solidarité fiscale et économique. L'unification de la taxe professionnelle au sein des territoires urbains (communautés d'agglomération, nouvelles communautés urbaines et anciennes communautés urbaines sur option) constitue un objectif du projet de loi. En effet, les communes concernées par ces projets de regroupement en agglomération représentent plus de 70 % du produit de la taxe professionnelle communale. L'institution d'une taxe professionnelle unique d'agglomération sur un territoire intercommunal contribue à la réduction des disparités des taux d'imposition entre communes ; en ce sens le développement d'un tel régime au plan national et notamment dans les zones où se trouvent concentrées les bases de taxe professionnelle, participe de la réforme fiscale voulue par le Gouvernement. Le régime d'option pour la taxe professionnelle unique est maintenu pour les communautés de communes.

Quatre mesures sont prévues pour favoriser la mise en place de la taxe professionnelle d'agglomération :

En premier lieu, les communautés d'agglomération créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, recevront, aussi bien pour inciter à l'adoption de la taxe professionnelle d'agglomération que pour financer les charges liées aux compétences qui lui sont dévolues, une dotation globale de fonctionnement fixée à 250 F par habitant, soit plus du double de celle accordée aujourd'hui aux communautés de villes.

En second lieu, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines créées après la réforme ou qui opteront pour le régime de la taxe professionnelle d'agglomération, ont la faculté de percevoir, outre la taxe professionnelle,

un complément de ressources prélevées sur les impôts ménages à l'instar du régime dont bénéficient les syndicats d'agglomération nouvelle. Cette mesure a pour objet d'offrir à ces groupements de meilleures garanties de stabilité de leurs ressources fiscales et budgétaires.

En troisième lieu, il est proposé que tous les groupements ayant adopté une taxe professionnelle unique puissent délier le taux de taxe professionnelle en cas de baisse des taux des impôts ménages votés par les communes membres. Ces groupements ne se voient donc plus contraints de baisser leur propre taux d'imposition à la suite des choix budgétaires et fiscaux des communes membres. Seul le lien à la hausse est maintenu afin d'éviter une augmentation trop forte du taux global de taxe professionnelle.

En quatrième lieu, pour favoriser la transformation d'un établissement public à fiscalité additionnelle en groupement à taxe professionnelle d'agglomération, il est proposé que la dotation globale de fonctionnement qu'il percevait avant son changement de catégorie soit garantie de progresser pendant deux ans comme la dotation forfaitaire des communes. En outre, ce seuil de garantie est ensuite diminué progressivement pendant quatre ans pour rejoindre le régime de droit commun.

L'objectif du projet de loi s'inscrit dans la durée : il vise à horizon de cinq ans, à atteindre 40 % de la cible potentielle, soit une cinquantaine de communautés d'agglomération sans que soit remis en cause par ailleurs le financement des créations de groupements issus de la loi de 1992. Le coût de la réforme créant les communautés d'agglomération est estimé à 2,5 milliards de francs sur cinq ans (soit 500 millions de francs par an en moyenne).

L'enveloppe ainsi mobilisée appelle une rupture du mode de financement actuel de l'intercommunalité, lequel s'appuie exclusivement sur la masse de la dotation globale de fonctionnement des communes. Les communautés d'agglomération seront financées jusqu'en 2004 par un prélèvement sur les recettes de l'État externe à la dotation globale de fonctionnement, complété éventuellement en fonction des besoins par un prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle. La création des communautés d'agglomération ne pèsera donc pas sur la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement en faveur de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale.

Enfin pour favoriser l'intégration effective du groupement, la définition du Coefficient d'intégration fiscale (CIF), utilisé pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, sera corrigée de façon à mieux correspondre à la réalité des compétences transférées par les communes au groupement. Le coefficient sera minoré des dépenses de transfert effectuées par le groupement en direction notamment des communes. Par ailleurs, il est prévu d'intégrer le CIF dans les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement des groupements à taxe professionnelle d'agglomération. La mise en œuvre de cette mesure sera

étalée sur une période de dix ans en raison de ses effets sur le budget des groupements existants.

\* \* \*

Le projet de loi propose donc une réforme d'ampleur de la coopération intercommunale.

L'intercommunalité disposera désormais de formules mieux ciblées et mieux adaptées au développement local et à la diversité des territoires. Les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines correspondent en effet à des niveaux d'intégration et de compétence qui tiennent compte des particularités économiques, humaines et spatiales de notre pays.

Le projet de loi poursuit ainsi la construction patiente de l'intercommunalité engagée depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette nouvelle étape de la décentralisation contribuera à un exercice plus efficace des compétences des collectivités locales et à une réduction des inégalités territoriales et sociales. »



# Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), Postdam, mai 1999

## « VERS UN DÉVELOPPEMENT SPATIAL ÉQUILIBRÉ ET DURABLE DE L'UNION EUROPÉENNE »

---

### Présentation

Les enjeux de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ont longtemps été considérés comme nationaux, bien qu'il n'en soit pas ainsi dans la réalité. En effet, les questions de transport, d'environnement exigent des réponses coordonnées des États voisins. Le SDEC est pourtant le seul document qui propose la prise en compte des dimensions territoriales européennes<sup>1</sup>.

Toutefois, la Commission européenne n'a pas de compétence en matière d'aménagement du territoire. Tout au plus, les États lui ont reconnu la possibilité de mettre en œuvre une politique régionale dans le but de renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union. La politique régionale qui doit permettre de réduire l'écart entre les niveaux de développement des régions des États membres, est financée par les fonds structurels, intégrés dans les budgets nationaux. Cette politique a des visées essentiellement redistributrices. La Commission, en

accord avec les États membres et le Parlement, élabore des règles et fixe des seuils de population éligible. Le SDEC lui permet d'aller au-delà en formulant une vision du territoire européen.

Depuis le début des années 90, le territoire apparaît en tant que tel dans plusieurs documents. En 1991, un diagnostic du territoire est établi par grands ensembles sous l'autorité de la DG XVI (direction générale de la politique régionale et de la cohésion). Ce document, *Europe 2000*, est réactualisé en 1994 pour devenir *Europe 2000+*. Il est décliné en huit études transnationales qui sont annoncées d'emblée comme prospectives. Les orientations territoriales contenues dans le document se veulent donc encore hors du champ de l'action. Pourtant, ces orientations seront rapidement transcrites dans le budget du programme *Interreg II* (1994-1999) qui comportera un volet de coopération transnationale<sup>2</sup>. Même si ce

1. Bibliographie complémentaire : C. Alvergne et F. Taulelle, *Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF et notamment, la partie rédigée par F. Taulelle, pp. 125-146, 2002.

2. « En matière de coopération transfrontalière, la première initiative communautaire, *Interreg I* a été lancée en juillet 1990. Devant le succès remporté par ce programme, la Commission a lancé *Interreg II* pour la période 1994-1999. Le budget alloué a servi à la revitalisation des économies des régions, à la promotion de la coopération transfrontalière. Il a également initié, dans le cadre du volet *Interreg IIC* des programmes de coopération à l'échelle plus vaste, concernant l'ensemble des régions européennes.

Une troisième génération, *Interreg III*, a été mise en place pour la période 2000-2006. Ce programme encourage les coopérations transfrontalières (volet A), transnationales (volet B) et interrégionales (volet C).»

Peyrony J, « Le schéma de développement de l'espace communautaire », DATAR, La Documentation française, pp. 40 et 41, 2002.

volet du programme représente moins de 0,1 % des fonds structurels, le découpage en macro-régions transnationales entérine l'existence de réalités et de dynamiques que seule l'Union européenne peut prendre en compte.

Le SDEC s'inscrit dans le sillage de ces premiers travaux tout en allant au-delà. Il propose en effet des objectifs et des voies d'action pour un aménagement du territoire européen. De plus, sa procédure d'élaboration en fait une base de travail, régulièrement actualisée par divers acteurs des États membres : gouvernements, parlements, acteurs sociaux, régions. Le SDEC instaure ainsi un débat sur les questions territoriales au sein de l'Union européenne. Le premier projet est publié en 1997. Il s'agit d'un point de départ pour la réflexion plutôt qu'un document de diagnostic. L'année 1998 sera consacrée à des séminaires thématiques transnationaux et le Conseil informel des ministres de l'Aménagement du territoire de Postdam, en mai 1999, permettra l'adoption d'un nouveau document.

Comme l'indiquent ses premières pages, ce document reste très souple quant à son adoption par les États membres. La Commission respecte le principe de subsidiarité qui laisse aux régions et aux États la primatie sur ces questions. Les institutions en place ne sont donc pas contraintes par ce document dans l'exercice de leurs compétences.

Le document repose sur le constat selon lequel toute politique sectorielle a des implications sur le territoire. Il convient donc d'en identifier les effets de façon à pouvoir les coordonner entre elles. Le texte est organisé en deux parties, dont la seconde reprend la logique d'*Europe 2000+*. Quant à la première partie, elle se présente comme une charte, déclinant des principes clés pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire.

Trois objectifs principaux doivent structurer une politique d'aménagement du territoire au niveau communautaire.

1) Un « développement spatial polycentrique » et de nouvelles relations villes-campagnes. L'Europe doit reposer sur plusieurs centres de gravité et former en cela un espace équilibré. Cette première proposition a le mérite de faire l'unanimité parmi les États membres. Elle reprend et réactualise le combat contre la macrocéphalie urbaine et la recherche de métropoles d'équilibres, qui furent les axes majeurs de l'aménagement du territoire en France. Elle sera largement reprise dans le document de la DATAR *France 2020*, qui propose de faire du polycentrisme l'objectif essentiel de l'aménagement du territoire.

2) Un accès équivalent aux infrastructures et au savoir. Ce document développe ainsi la notion d'équité, qui permet d'aller au-delà de la recherche d'une répartition uniforme des services publics, pour rechercher des formes plus réalistes d'organisation territoriale en fonction des besoins. Cet objectif doit en effet permettre la prise en compte de cette notion de besoin, pour moduler l'offre de services et d'infrastructures.

3) Une gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel. Ce dernier volet fait bien sûr, référence à la notion de développement durable et intègre les dimensions écologiques, mais également sociales, économiques et culturelles de la transmission entre générations.

Il s'agit là d'objectifs très généraux qui font l'unanimité entre les pays. Le consensus a parfois été difficile à obtenir, tant il est vrai que la notion d'aménagement du territoire et l'organisation institutionnelle des États varient d'un pays à l'autre. Il a donc fallu trouver un terrain d'entente, qui corresponde en quelque sorte au « plus petit dénominateur commun ». Il n'en demeure pas moins que ces inten-

tions proposent une vision moderne des politiques territoriales et balayent les visions traditionnelles qui opposent le centre à la périphérie, qui font de l'uniformité un objectif utopique de l'aménagement et qui privilégient les actions unilatérales sur la concertation. Désormais, l'environnement est pris en compte, l'équilibre des territoires implique d'être attentif aux relations urbain-rural, l'association des populations et des acteurs locaux est rendue nécessaire.

Ces objectifs généraux doivent faire l'objet d'expérimentations de terrain. Les programmes *Interreg* peuvent permettre la mise en œuvre des propositions du SDEC.

En revanche, le document comporte peu de cartes. Ce manque exprime bien les difficultés que les États ont eu à définir une vision partagée du territoire.

Les flous, les bonnes intentions générales et la quasi-absence de cartographie reflètent le fait que la question d'une compétence de l'Union en matière d'aménagement est un sujet sensible. En effet, les politiques, les pratiques et les responsabilités varient beaucoup d'un pays à l'autre. L'aménagement du territoire est une notion polysémique dont la transcription en langage communautaire implique probablement un changement.



## **Le schéma de développement de l'espace communautaire, Postdam, mai 1999**

### **« VERS UN DÉVELOPPEMENT SPATIAL ÉQUILIBRÉ ET DURABLE DE L'UNION EUROPÉENNE »<sup>1</sup>**

« (1) Les ministres responsables de l'aménagement du territoire des États membres de l'Union européenne et la commissaire européenne chargée de la politique régionale ont souligné à Postdam que la conclusion du débat politique sur le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) marque une étape importante dans le processus d'intégration européenne.

(2) Avec le SDEC, les États membres et la Commission se sont entendus sur des objectifs spatiaux communs et sur des lignes directrices spatiales communes pour le développement futur du territoire de l'Union européenne.

(3) Les politiques de développement spatial visent à assurer un développement équilibré et durable du territoire de l'Union. Les ministres estiment qu'il s'agit d'atteindre de pair les trois objectifs fondamentaux de la politique communautaire, à savoir :

- la cohésion économique et sociale ;
- la conservation et la gestion des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel ;
- une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Le SDEC constitue un cadre d'orientation approprié pour les politiques sectorielles à impact spatial de la Communauté et des États membres, ainsi que pour les collectivités régionales et locales, en vue de parvenir à un développement équilibré et durable du territoire européen.

(4) Dans l'intérêt d'une intégration européenne plus poussée, les ministres considèrent comme nécessaire la coopération en matière de développement spatial, entre les États membres d'une part, et entre leurs régions et collectivités locales d'autre part. Les collectivités régionales et locales devront désormais coopérer par-delà les frontières nationales. Le SDEC constitue le document de référence approprié pour encourager une telle coopération tout en respectant le principe de subsidiarité.

(5) Les participants ont été unanimes à considérer que le SDEC ne justifie pas de nouvelles compétences sur le plan communautaire. Le SDEC constitue un cadre d'orientation politiques pour les États membres, pour leurs régions et collectivités locales, ainsi que la Commission européenne, dans leurs domaines de compétences respectifs.

Extrait des conclusions de la présidence allemande du Conseil européen à l'issue du Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire dans les États membres de l'Union européenne.

1. Publié par la Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, pp. 7 à 11, 1999.

## ***L'APPROCHE SPATIALE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE***

### ***Le territoire : une nouvelle dimension de la politique européenne***

(1) Le territoire de l'Union européenne (UE) se caractérise par une grande diversité culturelle concentrée sur un espace restreint. Cet aspect le distingue d'autres grands espaces économiques mondiaux tels que les États-Unis, le Japon et le MERCOSUR<sup>1</sup>. Cette diversité, qui est potentiellement l'un des principaux facteurs de croissance de l'UE, doit être préservée au fur et à mesure que l'intégration européenne progresse. Ainsi, les politiques qui agissent sur la structure spatiale et urbaine de l'UE ne doivent pas uniformiser les identités locales et régionales, parce que celles-ci contribuent à enrichir la qualité de vie de l'ensemble des citoyens.

(2) L'entrée en vigueur de l'Union économique et monétaire (UEM) contribue considérablement à l'intégration européenne<sup>2</sup>. Parallèlement aux progrès de l'intégration économique et sociale, les séparations causées par les frontières intérieures tendent à s'estomper. Des relations et des interdépendances plus étroites apparaissent entre les villes et les régions des États membres. Ceci signifie entre autres que des projets réalisés au niveau régional, national ou communautaire dans un certain pays, et dont la portée dépasse celle du territoire où s'exerce son autorité, peuvent avoir des répercussions considérables sur la structure spatiale et urbaine d'autres États membres. En mettant en œuvre les politiques communautaires, il s'agira dorénavant de mieux prendre en compte à temps leurs effets spatiaux, étant donné qu'à l'avenir les différences de productivité ne pourront plus être compensées, par exemple par des adaptations nationales des taux de change. Cela contribuera à éviter de creuser davantage les disparités régionales.

(3) Les projets de développement menés par les divers États membres se compléteront mieux s'ils sont basés sur des objectifs de développement spatial définis en commun. De ce fait, des principes directeurs clairs et qui transcendent l'espace sont indispensables tant à l'élaboration des politiques nationales de développement spatial qu'à l'élaboration des politiques sectorielles communautaires. Ils sont présentés par les États membres en coopération avec la Commission européenne par l'intermédiaire du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

(4) La concurrence au sein du marché intérieur européen, l'une des principales forces motrices du développement spatial dans l'UE, se renforce encore par la réalisation de l'UEM. Même si les régions, les villes et les communes ont déjà commencé à coopérer dans divers domaines, elles entrent en concurrence les unes avec les autres en ce qui concerne l'activité économique, les emplois et les in-

1. MERCOSUR : marché commun établi entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay

2. Les États suivants ont adhéré le 1<sup>er</sup> janvier 1999 à l'Union monétaire : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal.

frastructures. Toutefois, les différents espaces qui constituent le territoire européen ne jouissent pas actuellement des mêmes conditions initiales, ce qui grève le renforcement de la cohésion économique et sociale de l'Union. C'est pourquoi la recherche graduelle d'un équilibre territorial devient si importante pour parvenir à une distribution géographiquement équilibrée de la croissance sur le territoire de l'UE (objectif de cohésion).

(5) Compte tenu des sérieux problèmes que connaît le marché de l'emploi dans la majorité des régions de l'UE, la politique de développement spatial doit soutenir les efforts de création d'emplois d'avenir pour l'ensemble des citoyens. Ce n'est que moyennant des marchés régionaux de l'emploi relativement équilibrés entre l'offre et la demande que ceux-ci auront la possibilité de façonner eux-mêmes leur vie en toute responsabilité, et de ressentir dans leur cadre régional les avantages de l'intégration européenne comme un bienfait.

(6) Les tendances à long terme du développement spatial dans l'UE sont essentiellement influencées par les trois facteurs suivants :

- une intégration économique en progrès et, par conséquent, une coopération renforcée entre les États membres ;
- l'importance croissante des collectivités locales et régionales et leur rôle dans le développement spatial ainsi que ;
- l'élargissement prévisible de l'UE et l'évolution de ses relations avec ses voisins.

Ces trois facteurs de développement doivent être situés dans le contexte du développement économique et technologique mondial, ainsi que de grandes tendances démographiques, sociales et écologiques. Utilisés à bon escient, ils représentent des conditions-cadre importantes pour renforcer la croissance de tout l'espace européen.

(7) À l'avenir, les problèmes de développement spatial au sein de l'UE ne pourront plus être résolus que par la coopération des différents niveaux politiques et administratifs. En effet, dans le cadre de l'intégration européenne, les relations entre ces divers niveaux se renforcent, qu'il s'agisse des relations entre régions d'une part, ou entre les régions et les instances nationales et européennes d'autre part. La dépendance des villes et des régions à l'égard des tendances mondiales ainsi que des décisions prises au niveau communautaire s'accroît. En outre, les effets positifs de l'intégration européenne seront d'autant plus significatifs que les villes et les régions pourront participer plus activement au développement spatial.

(8) Au-delà du cadre des mesures prises au sein des politiques sectorielles, le SDEC permet de prendre en considération la situation générale du territoire européen et, ce faisant, de prendre aussi en compte les potentiels de développement des différents des différentes régions. Le SDEC propose de nouvelles formes de coopération afin de favoriser à l'avenir la coordination sur le territoire de politiques sectorielles qui agissaient jusque-là indépendamment les unes des autres. En outre, afin de pouvoir atteindre les objectifs de l'UE tout en restant proche des citoyens, la Communauté a besoin non seulement du soutien actif des politiques sectorielles nationales, mais aussi et surtout de celui des villes et des régions.

C'est ainsi que le principe de subsidiarité, qui est ancré dans le Traité de l'UE, pourra prendre sa signification pleine et vivante.

### ***Disparités du développement spatial***

(9) Avec plus de 370 millions d'habitants sur un territoire de 3,2 millions de Km<sup>2</sup> et un produit intérieur brut (PIB) annuel de 6 800 milliards d'ECU, l'UE fait la partie des régions économiques les plus importantes et les plus fortes du monde <sup>1</sup>.

(10) L'UE témoigne néanmoins de déséquilibres économiques considérables, qui compromettent la réalisation du modèle de développement spatial équilibré et durable. Le caractère inégal de la répartition du potentiel économique peut être décrit de la manière suivante [...] : l'espace situé au cœur de l'UE, et délimité par les métropoles européennes que sont Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg (20 % de la surface et 40 % de la population communautaire), contribue à 50 % de son produit intérieur brut <sup>2</sup>. Par contre, à ses franges méridionales – du Portugal à la Grèce en passant par le Sud de l'Espagne et de l'Italie – ainsi que dans les nouveaux *Länder* allemands, le PIB par habitant n'atteint qu'une fourchette de 50 à 65 % de la moyenne communautaire. Quant à certaines régions de la périphérie Nord, comme par exemple le nord de la Finlande et du Royaume-Uni, leur situation économique n'est guère meilleure. Les PIB par habitant des territoires d'outre-mer n'atteignent souvent même pas 50 % de la moyenne communautaire <sup>3</sup>. Dans ce contexte, le SDEC doit contribuer à ce qu'un développement plus équilibré sur le plan territorial puisse être atteint à moyen terme.

(11) Au cours de la décennie 1986-1996, les vingt-cinq régions <sup>4</sup> les moins performantes de l'UE d'un point de vue économique n'ont pu rattraper qu'une partie de leur retard relatif : leur PIB par habitant des vingt-cinq régions les plus riches était 2,7 fois plus élevé que celui des vingt-cinq régions les plus pauvres. Dix années plus tard, le PIB par habitant comportait toujours un rapport de 1 à 2,4. En dépit de cette lente convergence, les disparités à l'intérieur de l'UE continuent d'être élevées. Selon les estimations de la Commission européenne (DG XVI), les disparités entre les États fédérés des États-Unis en 1996 représentaient moins de la moitié de celles constatées entre des entités régionales comparables au sein de l'UE <sup>5</sup>.

1. Par comparaison : les États-Unis ont plus de 260 millions d'habitants sur un territoire de 9,4 millions de km<sup>2</sup> et disposent d'un PIB annuel de 5 400 milliards d'ECU, ce qui en termes de pouvoir d'achat correspond bien au PIB de l'UE (source : *Eurostat*, annuaire 1996).

2. Estimations de l'Office fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire (BBR), Bonn.

3. Commission des Communautés européenne (édit) : sixième rapport périodique (en impression).

4. À des fins statistiques, le territoire de l'UE est réparti en 206 régions de niveau Nuts II, qui est – sauf indication contraire – par la suite assimilé à la notion de région.

5. Cf. Commission des Communautés européennes (édit) : sixième rapport périodique, p. 12 (en impression).

(12) Tandis que l'écart des performances économiques entre régions « riches » et « pauvres » se réduit légèrement, les disparités régionales à l'intérieur de la plupart des États membres progressent. Ceci est dû, d'une part, au fait que dans les quatre pays dits de la cohésion (Grèce, Espagne, Portugal et Irlande), l'on rencontre souvent des taux de croissance plus élevés dans les centres urbains relativement plus forts économiquement que dans leurs régions plus faibles, à caractère plus agricole ; d'autre part, au sein des États membres plus « riches », il y a toutefois aussi un creusement des disparités entre des régions autrefois prospères, mais dont l'industrie est en déclin et qui connaissent de ce fait une dynamique économique relativement faible, et des régions qui bénéficient quant à elles d'une croissance économique ininterrompue. [...]

(13) Le SDEC se base sur l'idée que la croissance en elle-même, ou encore la convergence de certains indicateurs économiques, ne suffisent pas pour atteindre un développement équilibré et durable de la structure économique et territoriale de l'UE. La croissance économique doit être « visible » pour la population par le fait qu'elle permet une augmentation de l'emploi. La lutte contre le chômage constitue l'un des défis majeurs de l'UE. Après un pic de 18,5 millions en 1994, le nombre de chômeurs a certes reculé jusqu'à la fin de 1998 pour atteindre 16,5 millions. Néanmoins, ceci correspond encore à environ 10 % de la population active. Le chômage ne signifie pas seulement une rupture profonde dans le cours de la vie individuelle, mais aussi une dévalorisation des qualifications et la perte d'un potentiel de production et de valeur ajoutée pour l'ensemble de l'UE. 50 % des chômeurs sont considérés comme chômeurs de longue durée, ce qui veut dire sans travail depuis plus d'un an. Dans l'UE, le taux de chômage des jeunes dépasse 20 % et comporte de grandes variations entre les États membres. [...]

(14) La progression de l'intégration économique dans l'UE et celle de son commerce intérieur conduisent à une croissance continue du transport de personnes et de marchandises. Ceci est tout particulièrement vrai pour le transport de marchandises par la route, qui s'est significativement accru et provoque de ce fait la surcharge des infrastructures urbaines et de transports dans certaines régions.

(15) L'accroissement du trafic et une urbanisation structurée de façon inefficace contribuent à ce que l'UE soit un des principaux responsables – de pair avec les autres grands pays et régions industrielles – des émissions de dioxyde de carbone dans le monde. C'est un grand défi pour la politique de développement spatial que de pouvoir contribuer à l'objectif d'une réduction de ces émissions polluantes dans le système écologique planétaire, objectif accepté par l'UE lors des conférences internationales sur l'environnement et le climat.

(16) Le patrimoine naturel et culturel de l'UE est menacé par certains processus de modernisation économique et sociale. Les paysages culturels européens, les villes et communes européennes, ainsi que nombre de monuments naturels et architecturaux font partie intégrante du patrimoine historique. Il échoit à l'architecture, à l'urbanisme et à l'aménagement paysager contemporains la mission

importante de contribuer au développement futur de ce dernier dans toutes les régions de l'UE.

### ***Les objectifs fondamentaux du SDEC***

(17) Compte tenu de la persistance des disparités de développement régional et des effets encore partiellement contradictoires des politiques communautaires, tous les acteurs responsables en matière de développement spatial devraient pouvoir s'inspirer de principes directeurs territoriaux ainsi que d'objectifs fondamentaux. Le Schéma de développement de l'espace communautaire s'inscrit dans la ligne de l'objectif de l'Union qui consiste à rechercher un développement équilibré et durable, notamment moyennant le renforcement de la cohésion économique et sociale <sup>1</sup>. Selon la définition qu'en donne le rapport Brundtland des Nations unies <sup>2</sup>, le développement durable comprend non seulement un développement économique respectueux de l'environnement et qui préserve les ressources actuelles pour les générations futures, mais aussi un développement spatial équilibré. Ceci signifie notamment une harmonisation des besoins spatiaux de l'économie et de la société avec la vocation écologique et culturelle des espaces, permettant de contribuer ainsi à un développement spatial durable et équilibré à grande échelle. L'UE évoluera ainsi progressivement d'une Union économique vers une Union environnementale et à l'avenir vers une Union intégrant la dimension sociale, tout en sauvegardant la diversité régionale. [...]

(18) Comme l'exprime le triangle qui symbolise ces objectifs, il faut relier entre eux les trois objectifs politiques fondamentaux des politiques communautaires que sont :

- la cohésion économique et sociale ;
- la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel ;
- une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Pour atteindre un développement plus équilibré sur le plan spatial, il est nécessaire que ces objectifs et principes directeurs soient poursuivis simultanément dans toutes les régions de l'UE et que leurs interactions soient prises en considération.

(19) Les politiques de développement spatial contribuent au développement durable de l'UE par la promotion d'une structure spatiale et urbaine équilibrée. Les ministres chargés de l'aménagement du territoire se sont mis d'accord dès 1994 sur trois objectifs ou principes directeurs pour une politique de développement spatial et urbain de l'UE <sup>3</sup> :

1. Cf. en détail : titre I art. 2 de la version consolidée du traité après entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

2. World Commission on Environment and Development : Our Common Future. New York : Oxford University Press, 1987.

3. Ministère fédéral de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme (édit.), *Principes d'une politique de développement spatial*, Bonn, 1995.

- le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne ;
- l'assurance d'une parité d'accès aux infrastructures et au savoir ;
- le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel.

Les objectifs du SDEC devraient être poursuivis conjointement par les institutions européennes, ainsi que par les échelons politiques et administratifs nationaux, régionaux et locaux.

(20) L'UE doit faire face au grand défi qui consiste à renforcer ses espaces structurellement faibles, tout en faisant converger par-delà les frontières nationales les conditions de vie et de travail entre des territoires dont le niveau de développement est différent. À cet effet, il est important de faire concorder les objectifs du développement, de l'équilibre et de la conservation. Une politique exclusivement orientée vers l'équilibre entraînerait l'affaiblissement des régions fortes sur le plan économique, et renforcerait parallèlement la dépendance des régions moins favorisées. Le développement seul favoriserait l'accroissement des disparités régionales. Un accent excessif mis sur la protection, ou bien la préservation des structures spatiales, pourrait à son tour freiner les tendances à la modernisation et comporterait ainsi le risque de la stagnation. Seule la combinaison d'objectifs de développement, d'équilibre et de conservation, tout comme leur pondération en fonction des situations territoriales respectives, permettra de réaliser un développement équilibré et durable de l'UE.

(21) Le SDEC présente une vision de l'espace futur de l'UE. Grâce aux objectifs et aux principes directeurs qu'il s'est fixés, il définit un cadre de spatial, destiné aux décideurs publics et privés. De surcroît, son but est d'inciter le public à participer largement au débat politique sur les prises de décisions au niveau européen et leurs conséquences pour les villes et les régions de l'UE. »

# Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy

## RAPPORT

### *REFONDER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE, 2000*

---

#### Présentation

L'anniversaire des vingt ans de la décentralisation est l'occasion d'une large réflexion sur le territoire et son organisation institutionnelle. En 2000, plusieurs instances formulent des propositions. Le Conseil économique et social, le Sénat, le commissariat général du Plan, la DATAR proposent des visions prospectives des transformations géographiques et institutionnelles<sup>1</sup>.

Le rapport de la commission Mauroy s'inscrit dans cette réflexion. Les propositions résultent de débats et de réflexions d'une commission pilotée par l'un des principaux auteurs et acteurs de la décentralisation. Pierre Mauroy a été maire de Lille de 1973 à 2001, il fût également Premier ministre de 1981 à 1984. Composée de vingt-deux élus locaux de toutes tendances (et de deux hauts fonctionnaires), le rapport est très attendu. Ceci d'autant plus que sa publication se fait dans un contexte de débats politiques intenses, après les décisions du Gouvernement de remplacer la part régionale de la taxe d'habitation et la vignette automobile par des dotations budgétaires. Ces mesures ont été interprétées comme une manifes-

tation de la volonté de réduire l'autonomie financière des collectivités et ont provoqué la désapprobation et le départ des représentants de l'opposition. Leur désaccord s'était traduit dès juin 2000 par le dépôt au Sénat d'une proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales.

Ce rapport fût critiqué pour son manque de vigueur. Ceci s'explique probablement en partie par le fait que la recherche du consensus a prévalu sur la force des propositions : ni redécoupage, ni transfert de nouveaux blocs de compétences, ni suppression du département. Les mesures préconisées sont pour la plupart techniques. Elles sont présentées sous la forme d'options, sans envisager les modalités concrètes des réformes. Elles provoquent cependant l'inquiétude de certains élus locaux. Ceux-ci voient dans l'affirmation de l'intercommunalité, notamment par des élections au suffrage universel de multiples risques d'affrontement entre les maires et les élus intercommunaux.

Le rapport Mauroy s'inscrit dans le sillage tracé par plusieurs décennies de débats et de mesures portant sur quatre

1. Conseil économique et social, rapport Brunet-Lechenault, *La décentralisation et le citoyen*, 2000.  
Sénat, mission d'information sur la décentralisation, rapport d'information, 2000.  
CGP, *Les perspectives de la France*, La Documentation française, 2000.  
DATAR, *France 2020*, La Documentation française, 2000.



grandes questions : recherche d'une organisation territoriale pertinente, transparence des décisions et renforcement de la démocratie locale, mise en œuvre de nouveaux transferts de compétences et réforme de la fiscalité locale.

1) La recherche d'une organisation institutionnelle pertinente, conforme aux dynamiques des territoires. L'empilement des échelons, le nombre trop élevé de communes, la faible lisibilité des cantons sont les critiques les plus fréquemment évoquées. Le rapport Mauroy est rendu public en octobre 2000, soit plus d'un an après la loi Chevènement. On attendait donc de ce rapport qu'il prolonge les mesures prises dans la loi en prenant appui sur son succès auprès des élus locaux pour en renforcer la logique. Mais les propositions n'envisagent pas de rendre obligatoires les coopérations. On pense plutôt à renforcer leur légitimité par une élection des conseils intercommunaux au suffrage universel direct. Pour ce qui concerne les départements, leur suppression n'est pas envisagée, et le rapport s'en justifie largement. « Sa suppression (du département) représenterait plus de risques que de bénéfices réels ». Mais il suggère que le conseil général devienne un conseil départemental, renouvelé totalement tous les six ans. Enfin, le rôle de la région est affirmé, notamment dans ses relations avec l'Europe, ce qui pourrait laisser supposer qu'elle devienne « chef de file » des collectivités locales. Le rapport prône également des coopérations interrégionales et interdépartementales.

2) Le renforcement de la démocratie locale. Outre l'affirmation d'une meilleure visibilité des élections locales et de modes de scrutin permettant au pouvoir local d'être exercé, la commission se prononce pour un renforcement de la démocratie de proximité et une facilitation de l'accès aux fonctions électives. Elle propose des mesures concrètes, comme le renforcement des

conseils de quartiers dans les communes de plus de 20 000 habitants. C'est sur ce point que les propositions du rapport ont été les plus suivies. La loi « démocratie de proximité », votée en février 2002, doit permettre de faciliter la participation des citoyens à la vie locale. Elle forme en quelque sorte la quatrième et dernière étape de la contribution du gouvernement Jospin (1997-2002) à la réforme de la décentralisation. Il est vrai que le fort taux d'abstention aux municipales de mars 2001 renforçait la nécessité de mettre en place de nouveaux cadres de démocratie locale.

Cette loi propose un renforcement des conseils de quartier. Ils sont ouverts aux habitants et aux associations et doivent comprendre des conseils municipaux. Le maire peut les consulter sur toutes les questions qui intéressent le quartier. La mise en place de ces structures suscitera une forte opposition des maires qui y voient un risque de remise en cause de leur légitimité. Alors que le texte original prévoyait la création de conseils de quartier obligatoires dans les villes de plus de 20 000 habitants, l'Assemblée nationale, puis le Sénat assoupliront les dispositions en élevant le seuil à 80 000 habitants et en supprimant leur caractère obligatoire pour les autres communes. D'autres dispositions permettent de renforcer le pouvoir des maires à Paris, Lyon et Marseille et attribuent de nouvelles compétences aux régions (en matière économique, de formation professionnelle, de tourisme, de gestion des réserves naturelles).

3) La mise en œuvre de nouveaux transferts de compétences. La clarification des responsabilités est une question essentielle, tant il est vrai que la répartition « par bloc », instaurée par les lois de 1983 <sup>1</sup> n'a pas été respectée. La région est la grande gagnante des propositions. Non seulement, la commission propose de lui attribuer un volet important de nouvelles

compétences en matière de recherche, de formation professionnelle, de santé, mais encore elle devrait bénéficier d'un rôle majeur, en particulier en étant associées à la répartition des fonds structurels. La proposition d'un redéploiement de l'État au niveau régional devrait en renforcer le rôle central de cet échelon.

4) L'autonomie fiscale des collectivités. Cette question, abordée en dernier, affirme avec force le principe de l'autonomie des collectivités. Des dispositifs nationaux d'exonération et de dégrèvement se sont multipliés pour pallier les défauts de la fiscalité locale, bien que les collectivités locales françaises semblent bénéficier d'une large autonomie par rapport à leurs homologues européennes (les recettes fiscales représentent 56 % du budget des communes, 58 % pour les départements et 36 % pour les régions). Une spécialisation des impôts est envisagée dans le rapport, de façon à simplifier et améliorer la visibilité du système, condition essentielle de la démocratie locale. La taxe d'habitation devrait prendre en compte le revenu, elle

irait aux communes, la taxe foncière irait aux départements, la taxe professionnelle unique aux intercommunalités et la taxe professionnelle aux régions. Ces propositions ont été vivement critiquées, notamment par la gauche qui voyait dans un principe d'autonomie et de spécialisation des impôts le risque d'une aggravation des disparités territoriales. L'autonomie des collectivités est ainsi prise en tenaille entre la nécessaire péréquation et l'équité territoriale, d'une part et la démocratie locale, gage de décentralisation, d'autre part. Mais la commission ne propose pas de réforme du régime financier des collectivités, qui leur permette une plus grande autonomie financière, et pas seulement fiscale, et qui comprendrait la liberté de recours à l'emprunt et l'appel à contribution des usagers.

Les propositions ne seront donc que partiellement suivies de réformes. Les questions du transfert de compétences, de l'application du principe d'expérimentation, de la fiscalité locale sont laissées en suspend jusqu'aux élections de 2002

**Propositions de la commission  
pour l'avenir de la décentralisation,  
présidée par Pierre Mauroy <sup>1</sup>**

**RAPPORT *REFONDER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE*  
(SYNTHÈSE)**

*« Douze orientations pour refonder l'action publique locale*

Depuis 1982 les lois de décentralisation ont fait l'objet de très nombreuses modifications. Ce « pragmatisme juridique », s'il a permis des adaptations et des évolutions, a aussi eu pour conséquence une perte de lisibilité d'ensemble de l'architecture de l'organisation locale. Les nouvelles perspectives ouvertes dans le cadre de ce rapport devraient, pour être aperçues dans toute leur ampleur, trouver place dans une *réforme législative d'ensemble du dispositif de décentralisation* permettant au Parlement de débattre globalement de l'organisation locale.

Cette loi pourrait en priorité mettre en œuvre les douze évolutions majeures proposées par le présent rapport et qui sont retracées ci-dessous.

*Une intercommunalité démocratisée*

1 – Au cours des quinze années à venir les structures territoriales devront évoluer fortement. Celles-ci, en effet, ne doivent pas être considérées comme immuables. Mais plutôt que d'imaginer un schéma a priori, la commission a préféré inscrire les évolutions souhaitables dans la dynamique en cours des regroupements des communes au sein des établissements mis en place par la loi du 12 juillet 1999. Tout doit être mis en œuvre pour que cette « révolution intercommunale » aboutisse, d'ici à dix ans, à un « maillage » du territoire autour de quelques milliers de communautés de communes, de 130 communautés d'agglomération et d'une vingtaine de communautés urbaines. À défaut de rendre cette coopération obligatoire, il sera nécessaire de maintenir un effort financier significatif. L'appui en parallèle de cette « coopération horizontale » d'une « coopération verticale » liant des collectivités de niveau différent est aussi souhaitable.

Mais s'il s'agit encore d'inciter, il faut désormais surtout démocratiser. À l'horizon 2007, les différents établissements publics de coopération, qui draineront une part significative de la taxe professionnelle et réaliseront l'essentiel des investissements ruraux comme urbains, devront être issus d'un scrutin démocratique. Les conseils intercommunaux seront à cette date élus au suffrage universel direct selon un mode de scrutin inspiré des principes de la loi dite PLM, « Paris-Lyon-Marseille ».

*Une collectivité départementale renouvelée*

2 – Le succès de l'intercommunalité marque de son empreinte l'ensemble du paysage institutionnel local. C'est en premier lieu le rôle du département qui s'en trouve transformé. Aujourd'hui essentiellement fédérateur des petites communes, sa place sera moins assurée face à des entités plus vastes et disposant de plus de moyens. La commission a cependant considéré que la suppression de ce niveau comporterait plus de risques que de bénéfices réels. Le département reste irremplaçable en matière d'action de proximité, notamment en ce qui concerne le social, la culture ou les équipements.

La superposition de trois niveaux de collectivités, en définitive assez proche des situations étrangères comparables, n'est donc pas apparue comme une justification suffisante pour supprimer le département. D'autant que celui-ci reste, au moins actuellement, le niveau privilégié d'organisation des services de l'État.

Mais pour les raisons qui viennent d'être évoquées, la collectivité départementale doit se réformer fortement et rapidement. Si les compétences du département doivent être mieux définies et recentrées, c'est surtout sur la représentativité de cette collectivité qu'il convient de porter l'attention.

Nul ne conteste tout d'abord que le renouvellement triennal ne permet pas de faire apparaître clairement devant l'opinion les enjeux de l'élection au conseil général. Il est donc proposé que l'assemblée départementale soit élue en une seule fois tous les six ans. Mais c'est surtout une profonde transformation du mode de scrutin départemental qui permettra de donner à cette assemblée l'assise démocratique et la représentativité que réclament sa pérennité et l'approfondissement de ses compétences. Seule cette évolution permettra de passer du conseil général de jadis à un véritable conseil départemental à la hauteur des ambitions de la décentralisation.

Si la commission dans son ensemble a considéré qu'un changement de mode de scrutin était inéluctable, des clivages se sont instaurés sur le maintien ou non d'un mode de scrutin territorialisé. On ne reviendra pas dans cette synthèse sur les choix possibles qui sont explicités dans le rapport. À l'appui d'une « approche territoriale », l'argument de la diversité des modes de scrutin, la proximité de l'élu et une certaine liberté de candidature au regard des exigences de désignation des partis politiques. À l'inverse, une proportionnelle départementale permet l'application au département du principe de parité ainsi que la plus grande clarté du débat politique. Cette dernière solution a de plus le mérite d'instituer l'unicité des modes de scrutins locaux. Sur ces questions, la commission ne s'est pas prononcée de façon unanime. Un débat plus large marquerait en tout état de cause un progrès de la vie démocratique.

### *Un pouvoir régional fort*

3 – La nécessité de faire émerger un pouvoir régional fort a fait l'unanimité au sein de la commission. Contestée en 1982, entravée par un mode de scrutin inadapté, la région catalyse cependant les attentes des citoyens. Le nouveau mode de scrutin applicable en 2002 permettra l'apparition de majorités régionales plus claires, gage d'une meilleure efficacité. Mais les régions françaises restent pénalisées par un découpage territorial qui doit plus aux circonstances historiques qu'à une véritable rationalité. L'idée d'un élargissement de ces périmètres et de la fusion de certaines régions qui donnerait à ces entités une puissance économique incomparablement plus grande et permettrait d'éviter des interférences avec la vocation des départements, si elle a été longuement débattue, n'a pas recueilli la majorité de la commission. Il n'en reste pas moins que l'objectif demeure et qu'il peut être atteint par un développement des formules de coopération interrégionale et de vigoureuses incitations qui sont proposées par le rapport.

Mais la puissance n'est pas seulement facteur de la taille. Des transferts de compétences non négligeables sont proposés en matière d'université, de recherche, de formation professionnelle et de santé. Une conférence régionale des exécutifs permettra une meilleure animation et une plus grande coordination des projets au sein de ce territoire.

Les régions seront mieux associées à la répartition des fonds européens. Par ailleurs, la commission a préconisé un développement de la coopération transfrontalière.

### *Une déconcentration accrue*

4 – Trop longtemps les questions de la décentralisation et de la réforme de l'État ont cheminé selon des voies parallèles et parfois discordantes. L'État n'a toujours pas tiré, notamment dans l'organisation de ses services, toutes les conséquences de la décentralisation. Cette complexité de l'administration locale de l'État est peu favorable à la compréhension des citoyens. C'est au nom de cette situation que la commission a choisi de présenter des propositions sur la réforme de l'État au niveau local.

Le rôle du préfet doit être réaffirmé en tant qu'interlocuteur unique à même d'impulser une politique cohérente de l'ensemble des services de l'État. Ses moyens au niveau départemental doivent être renforcés dans le cadre d'une rationalisation des services déconcentrés de l'État. À cette fin, les sous-préfets seront plus largement utilisés dans le cadre de missions départementales ou régionales. De plus, la fusion au sein de la préfecture de certains services doit être mise à l'étude. Les dispositifs de coopération inter-services doivent être renforcés.

Mais surtout l'organisation de l'État doit tendre à se redéployer au niveau régional. Dans cet objectif, il sera mis fin à l'actuelle confusion des fonctions de préfet de département et de région. Ce dernier sera doté de compétences étendues.

### *Des compétences mieux distribuées*

5 – La loi reconnaît et met en œuvre le *principe de subsidiarité* selon lequel les compétences sont transférées à la collectivité apte à les exercer au niveau le plus proche des citoyens et le plus efficace. À cette fin, le rapport propose de très importants transferts de compétences. À la région la construction des universités, la plénitude des moyens en matière de formation professionnelle, les transports ferroviaires, les aides aux logements territorialisables, les aides aux petites et moyennes entreprises. Au département, l’entretien de l’ensemble du réseau routier à l’exception des autoroutes, la santé scolaire. Aux communes et intercommunalités des compétences élargies en matière d’intervention économique, d’aide sociale et d’environnement.

### *Des principes réaffirmés*

6 – Le principe de répartition par blocs de compétences est réaffirmé, l’interdiction de toute tutelle entre collectivités confirmée. Leur bonne application suppose que soit menée une réflexion sur l’incidence du développement des procédures contractuelles dont le principe doit être maintenu. En outre, ce principe ne fait pas obstacle à la définition, pour la prise en compte de projets précis, de « collectivités chefs de files ». Enfin, les possibilités de délégation conventionnelle des compétences d’une collectivité à une autre seront élargies.

### *Une démocratie de proximité*

7 – De nouvelles formes de démocratie participative doivent être instituées. Celles-ci s’exercent de façon privilégiée au niveau de proximité, en particulier, par l’obligation pour les communes de plus de 20 000 habitants, de créer des conseils de quartiers représentatifs.

Les modalités de l’association des habitants à la définition de nouveaux projets, ainsi que les différentes formes d’enquête publique seront réformées. La représentation des associations sera renforcée. Les nouvelles technologies de communication seront systématiquement mises au service de la transparence.

La question de l’instauration du droit de vote et d’éligibilité des étrangers non communautaires aux élections a fait l’objet d’un débat entre, les tenants d’un lien strict entre citoyenneté et droit de vote, et ceux qui souhaitent donner une plus grande dimension à la notion d’intégration. La majorité s’est prononcée sur le principe du droit au suffrage aux élections municipales.

### *Un accès plus démocratique aux fonctions électives*

8 – L’application de la parité hommes-femmes et la limitation des cumuls de mandats engagent un profond renouvellement de la population des élus. Si l’on

ne veut pas manquer ce rendez-vous, il est impératif de permettre l'accès aux fonctions électives de catégories sociales plus diversifiées. Plusieurs mesures proposées tendent à cet objectif. En particulier pour les salariés du secteur privé, il est institué un « congé électif » sur le modèle du congé parental leur permettant de retrouver leur emploi à l'issue de leur mandat. En outre, il leur sera assuré une meilleure protection contre les licenciements. La formation des élus sera renforcée. L'exercice sur une certaine durée des fonctions électives pourra donner accès aux concours de la fonction publique.

Dans le cadre de cette démocratisation, il faut également améliorer le « statut des élus ». La commission a pris acte des progrès importants récemment réalisés en matière de montant des indemnités des maires. Quelques mesures restent à prendre en faveur des adjoints. De plus, des solutions spécifiques méritent d'être étudiées en matière de continuité des droits à la retraite ou de remboursements de frais liés au mandat. Il est cependant proposé d'aller au-delà. Il convient de bâtir un véritable statut des élus tenant compte de la diversité des collectivités.

C'est ainsi que pour les collectivités d'une certaine importance, il doit être mis en place une fonction publique élective sous la forme « d'agents civiques territoriaux », rémunérés directement par la collectivité, et bénéficiant d'un régime de retraite et d'un maintien de leur rémunération pendant six mois en cas de perte du mandat électif afin de trouver le temps nécessaire de rechercher un emploi.

### *Une meilleure sécurité juridique*

9 – La sécurité des actes des collectivités locales sera mieux assurée par un développement de la fonction juridique au sein de collectivités, par le développement de la fonction de conseil, par un renforcement du contrôle de légalité sur les actes les plus importants, par une définition plus stricte du champ et de la portée de l'examen de gestion par le juge des comptes.

### *Une adaptation de la fonction publique territoriale aux exigences de la décentralisation*

10 – Les conditions de recrutement et d'affectation des agents territoriaux doivent être revues afin de permettre aux collectivités territoriales de disposer des personnels qualifiés dont elles ont besoin. Par ailleurs, il est désormais temps d'assurer d'une part, la nécessaire coordination et programmation des recrutements dans le cadre de conférences régionales des gestionnaires des emplois territoriaux et d'autre part, une véritable régulation nationale des emplois supérieurs de la fonction publique territoriale.

### *La modernisation des financements locaux*

11 – Associant dotations budgétaires et fiscalité directe ou indirecte locale, le financement des collectivités territoriales a connu un dynamisme certain au

cours des dernières années et a ainsi permis aux collectivités locales de relever le défi de la décentralisation, tout en préservant leur situation financière.

Toutefois, les membres de la commission ont été unanimes pour reconnaître que ce mode de financement présentait de plus en plus de défauts, tant en termes de justice sociale qu'en termes de contrôle démocratique. Cet état de fait avait conduit l'État à imposer la substitution progressive de dotations budgétaires aux recettes fiscales, réduisant ainsi les marges d'autonomie fiscale des collectivités locales.

L'heure n'est plus à une correction marginale du dispositif mais plutôt à une remise à plat totale du mode de financement des collectivités territoriales, articulée autour de trois principes : autonomie fiscale, responsabilisation de l'élu vis-à-vis de l'électeur, et régulation par l'État d'un système inégalitaire grâce à une politique de péréquation ambitieuse.

La révision des valeurs locatives servant de bases à la taxe d'habitation a trop longtemps été différée, faute de volonté politique pour mettre en œuvre cette réforme. Pour moderniser la taxe d'habitation et réduire ainsi les inégalités fiscales engendrées par cet impôt, la commission propose de transférer aux maires la responsabilité de procéder ou non à la révision des valeurs locatives de sa commune. Parallèlement, l'assiette de la taxe d'habitation devra être revue de manière à prendre davantage en compte, dans le calcul de l'impôt dû, la capacité contributive de chaque foyer.

La légitimité républicaine implique aussi la faculté pour les élus de voter l'impôt et de répondre de son utilisation devant les citoyens. Ceci suppose tout d'abord que la fiscalité demeure, dans les budgets de chaque collectivité territoriale, une recette prépondérante. Mais cette condition n'est pas suffisante : il est également nécessaire que le dispositif fiscal devienne plus lisible pour le contribuable. La commission a estimé qu'une spécialisation des impôts permettrait de répondre de manière satisfaisante à ces enjeux démocratiques : à la commune serait attribuée la taxe d'habitation, aux intercommunalités la taxe professionnelle unique et à la région la taxe professionnelle, et enfin aux départements, la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Enfin, dans un pays où la richesse fiscale est très inégalement répartie sur le territoire, le maintien de l'autonomie fiscale des collectivités locales suppose de donner à l'État un rôle fort de solidarité afin de réduire ces inégalités. La globalisation et la simplification des règles de répartition des dotations de l'État, par les marges de manœuvres que ces réformes induiront, devraient être un des moyens d'amplifier les politiques de péréquation, encore jugées insuffisantes.

### *Un débat national et une conférence annuelle*

12 – Les lois de 1982 et 1983 supposaient une rupture avec l'ordre juridique établi. Une réforme aussi radicale ne pouvait se faire que rapidement et avec une certaine « audace ». Le principal reproche que l'on peut faire à la décentralisa-



tion est d'être restée trop institutionnelle. La « refondation de l'action publique locale » à laquelle convie le présent rapport présente un tout autre contexte : s'il faut agir, il n'est pas nécessaire de le faire dans le délai de quelques mois.

L'occasion est bonne, à l'issue de la préparation d'une nouvelle loi, de préparer les évolutions institutionnelles importantes qui sont proposées sous la forme d'un large débat public. Celui-ci devrait permettre d'entendre la voix, non seulement des élus locaux, mais aussi de tous ceux qui sont les véritables acteurs de la décentralisation, associations, entreprises, universitaires, chercheurs et médias, et en définitive, de l'ensemble des citoyens désirant s'exprimer. Un tel débat devrait naturellement s'inscrire dans une perspective pluraliste. Plusieurs précédents d'assises régionales en matière de recherche, d'environnement, d'aménagement du territoire ou de politique de la jeunesse ont permis une « consultation » à une large échelle des opinions et contribué à d'importantes réformes. Sujet transversal par définition, la décentralisation mérite pour le moins la même attention.

C'est ainsi que la commission pour l'avenir de la décentralisation préconise un large débat public permettant à l'ensemble du corps social de s'exprimer sur l'administration locale.

Enfin, et de façon plus permanente, une conférence annuelle de la décentralisation devrait permettre à l'État et aux collectivités territoriales représentées par leurs associations d'élus de tracer en commun un bilan régulier et de favoriser la concertation sur les mesures envisagées, notamment dans le cadre de la loi de finances. »

# DATAR

## AMÉNAGER LA FRANCE DE 2020

### METTRE LES TERRITOIRES EN MOUVEMENT

(2002)

---

#### Présentation

Alors que le « Scénario de l'inacceptable » avait esquissé une France à l'horizon de l'an 2000, à cette même échéance la DATAR publiait un nouveau document de prospective territoriale à l'horizon de 2020, durée de trois générations de contrats de plan. *Aménager la France de 2020* répond à une commande du gouvernement de Lionel Jospin faite à la DATAR lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997. Ce texte doit répondre à deux objectifs : d'une part, dessiner une vision de la France à long terme et d'autre part, constituer une sorte de « chapeau » aux neuf Schémas de services collectifs prévus par la loi du 25 juin 1999.

Le défi était important, car depuis le « Scénario de l'inacceptable » des années 70, les pouvoirs publics ne s'étaient plus risqués à un tel exercice national et même à dimension européenne dans sa seconde édition. La décennie 90 marqua un retour en force de la prospective à la DATAR, sous l'impulsion de Jean-Louis Guigou qui avait dirigé pendant longtemps la direction des études et de la prospective de la DATAR, avant de devenir délégué de 1997 à 2002. Le processus d'élaboration de *France 2020* est très particulier puisqu'il résulte d'un travail interne à la DATAR animé par le délégué qui rédige le document, entouré d'un petit groupe d'ex-

perts. Il s'agit d'un document de prospective « *n'engageant que la DATAR* » souligne le délégué dans sa préface. D'une certaine façon, c'est la DATAR elle-même qui présente au pouvoir politique sa représentation de la France et défend la stratégie du « *polycentrisme maillé* ».

Le document qui a connu deux versions (celle de 2000 et celle que nous reproduisons de 2002), comprend quatre parties. La première, intitulée « Se souvenir de l'avenir : réintroduire le temps long dans l'action publique », procède à une rétrospective de la prospective et de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. La deuxième intitulée « La société et ses territoires : de nouvelles relations », établit un diagnostic des régions, notamment à partir des données du recensement de 1999. La troisième partie reproduite ci-après, intitulée « La prospective de la France dans l'Europe en 2020 : enjeux et scénarios », est la partie proprement prospective du document. Enfin, la quatrième partie intitulée « Plaidoyer pour le polycentrisme maillé : les politiques publiques qui en découlent », présente des pistes pour la rénovation de l'action publique.

Cet exercice prospectif ne se limite pas à l'élaboration de scénarios, mais commence par identifier des paradoxes, des points de tension porteurs de dynami-

ques, d'opportunités et de risques, voire de ruptures. Toutefois ce qui a été retenu de ce document, fut comme pour le « Scénario de l'inacceptable », les images du futur qu'il présente à travers quatre scénarios qui ont été largement diffusés par les médias « grand public », comme le *Journal du Dimanche* ou France 2. On peut constater que la DATAR s'est alors transformée en une « *administration communicationnelle* », à la différence des années 70 où il s'agissait d'une « *administration prospective* »<sup>1</sup> et planificatrice.

Quatre scénarios ont été élaborés : dit autrement, ni un seul, pour servir de repoussoir comme précédemment, ni un nombre impair de scénarios (3 ou 5) qui souvent valorisent en creux un scénario intermédiaire. Les quatre scénarios exploratoires et contrastés, présentés dans le document de la DATAR offrent quatre images de la France à l'horizon 2020, images fortes, car ce sont des représentations cartographiées. Contrairement à une idée reçue, il faut rappeler que la méthode prospective des scénarios n'invite pas à « choisir » un scénario, mais à délimiter un espace des futurs possibles à partir de la combinaison des divers scénarios envisagés.

Le premier scénario dit de « *l'archipel éclaté* » – formule empruntée à Pierre Veltz – est un « scénario tendanciel » qualifié de « néo-libéral ». Il repère les tendances lourdes à l'œuvre avec la globalisation et la localisation de l'économie (« glocalisation ») qui crée à toutes les échelles, des grappes d'activités polarisées dans une économie fluidifiée et dérégulée, et accentue la concurrence entre les territoires. Le troisième scénario dit du « centralisme rénové » est qualifié de « scénario néo-jacobin ». Le volontarisme de l'État central reprend l'initiative. C'est le scénario repoussoir classique dans les

discours de la DATAR, mêlant centralisation, jacobinisme et colbertisme. Le deuxième scénario dit du « *local différencié* » est un scénario « néo-communautaire » où tous les territoires participent à des communautés construites à la carte et tissent des relations par affinités culturelles ou économiques. Enfin, le quatrième scénario dit du « *polycentrisme maillé* » est qualifié de « scénario de l'équité ». Il est le scénario souhaitable, celui pour lequel la DATAR plaide.

Que signifie le « polycentrisme maillé » ? Il s'agit d'une approche du territoire en grands bassins de peuplement favorisant des coopérations entre les entités infra-régionales au sein de chaque bassin (pays, bassins de vie et d'emplois, agglomérations, communautés de communes, etc.) Ce scénario part du constat d'une multipolarité urbaine en développement : un arc des métropoles régionales éloignées de Paris absorbe la croissance démographique depuis 1982. Ce sont des métropoles de taille moyenne, très dynamiques qui forme une armature urbaine en forme de « U » (Rennes, Nantes, Toulouse, Montpellier, Grenoble, Strasbourg). Autour de ces métropoles dynamiques, des villes de taille plus petite se mettent en réseaux, maillant ainsi le territoire. Il n'y a plus un pôle dominant (Paris et le désert), mais une multipolarité en développement. Une double dynamique structure cette vision : le développement des agglomérations et des pays au niveau infra-régional, et la coopération des régions elles-mêmes dans des « inter-régions » de taille suffisante pour contribuer à la construction européenne. Ainsi sont dessinés six grands ensembles inter-régionaux et transfrontaliers structurés autour des grands bassins fluviaux naturels : le Grand Ouest, le Sud-Ouest, le Grand Est, le Bassin parisien, les Pays Nord, le Grand Sud-Est.

Cette vision de la *France en 2020* a innové, non seulement en proposant une vision de long terme, mais par la recherche d'une articulation entre la prospective, la

planification stratégique et l'action publique. C'est une « *prospective communicationnelle* » accompagnant et éclairant l'action législative des années 1999-2000.

## **DATAR**

### **AMÉNAGER LA FRANCE DE 2020 METTRE LES TERRITOIRES EN MOUVEMENT (2002) <sup>1</sup>**

#### **« PROSPECTIVE DE LA FRANCE DANS L'EUROPE EN 2020 : enjeux et scénarios**

*« Il est important de s'interroger sur l'avenir,  
car nous sommes condamnés à y passer le reste de notre vie. »*

Woody Allen

Animé par la passion de l'anticipation, le présent exercice prospectif se propose de réunir deux caractères :

- d'une part, être une « prospective partagée » de représentations élaborées collectivement ;
- d'autre part, être une « prospective à finalité pratique », d'emblée inscrite dans un processus d'action publique.

Pour ce faire, elle recourt, essentiellement, à l'élaboration de scénarios exploratoires.

La prospective ne cherche pas seulement à se représenter le futur, mais à le modeler et à définir les cheminements pour orienter l'action publique. Elle propose des figures de l'avenir. Elle ne se contente pas de définir les futurs possibles, mais également les futurs souhaitables. Il ne s'agit plus d'améliorer la connaissance, mais de lui donner un sens et de mobiliser les énergies.

Cette idée de la prospective est celle d'*Aménager la France de 2020*. Elle offre une vision du futur, et un trajet. Il ne s'agit plus de proposer une géographie de la France en 2020. Nous ne sommes plus dans le schéma d'une confusion entre un État central fort et sa vision du futur imposée par le haut.

Pour élaborer cet exercice, nous proposons d'avancer en trois étapes :

- d'abord, énumérer des « points de tensions à l'œuvre » dont les enjeux nous apparaissent déterminants pour l'avenir ;
- ensuite, esquisser les opportunités et risques territoriaux induits ou potentiels ;
- enfin, présenter quatre scénarios exploratoires contrastés qui sont autant d'images du futur dont l'une est souhaitable du point de vue de la DATAR.

Par cette approche, il s'agit d'identifier les défis posés aux politiques d'aménagement du territoire dans les deux décennies qui s'ouvrent, à travers les tendances, les risques, les opportunités et les ruptures qui se dessinent dès aujourd'hui.

## ***Les points de tensions à l'œuvre : des faits porteurs d'avenir ?***

Il s'agit de dégager, de façon nécessairement schématique, quelques grands thèmes qui nous semblent significatifs pour l'évolution des territoires.

Présentés sous la forme d'alternatives, leurs effets potentiels ne sont pourtant pas univoques. Ces oppositions témoignent plutôt de paradoxes qui constituent autant de défis que les politiques d'aménagement du territoire seront amenées à relever.

- La dialectique mondial-local : les lieux sont-ils toujours à leur place ?

Le paradoxe du mondial et du local s'accroît. La mondialisation entraîne en écho la montée du local. Le processus contradictoire de « glocalisation » structure l'organisation de nombreuses firmes multinationales-locales. Les effets paradoxaux en sont multiples : prise en tenailles des structures de régulations nationales, développement d'activités concurrentielles internationalisées et stratégies complémentaires de « niches » localisées, etc. Le paradoxe mondial-local entraîne à sa suite l'accentuation de la mobilité, de l'homogénéité, de la banalisation, de l'éphémère. Mais cette mobilité génère en retour le besoin de repères, de sédentarité et de droit à la singularité. Ces tendances contradictoires renvoient aux dangers de la fermeture identitaire ou aux ambiguïtés du localisme et du communautarisme qui peuvent quelquefois dévier en oppression sur les personnes.

Les jeux complexes de la géographie des lieux et de la géographie des flux induisent des tensions. Les réseaux financiers, techniques, économiques se combinent avec les territoires physiques, faisant apparaître une « économie d'archipel » organisée souvent par les grandes entreprises internationalisées ou par des partenariats d'entreprises, y compris des PME innovantes. Apparemment ces flux et les réseaux malmènent les lieux et les territoires, d'autant qu'ils en délaissent explicitement certains. Pour autant, ils tendent également à les valoriser par leurs capacités de connexion économique et identitaire.

Les attendus de la nouvelle économie bouleversent les ancrages territoriaux. Intégrant des dimensions immatérielles, virtuelles, valorisant l'ubiquité, la nouvelle économie se donne à voir, du moins dans ses prémisses, comme tout à fait déterritorialisée. Pour autant, fondée sur l'échange d'informations, de contenus, de savoirs, cette économie de la société de l'information est essentiellement une économie de la culture, et donc de la singularité, de l'identité, des patrimoines et de la polarisation dans des lieux d'innovation. C'est pourquoi les territoires peuvent retrouver toute leur place comme producteurs de contenus différenciés.

- Le paradoxe du tout technologique et l'exigence environnementale : où en est-on avec l'idée de progrès ?

Globalement, l'attachement à la qualité de la vie, à son cadre, aux équilibres environnementaux induit une sensibilité accrue aux « dégâts du progrès » et à ceux d'un technologisme excessif et mal maîtrisé, mais coïncident aussi avec une attente de modernité, liée par exemple aux nouvelles techniques d'information et

de communication, à l'offre de services et à des emplois qualifiants. L'attente à l'égard de l'aménagement du territoire doit concilier les deux exigences : l'emploi lié aux lieux de concentration d'activités (notamment les villes ou les pôles économico-techniques) et la qualité de vie. Le traitement de cet enjeu est l'objet des politiques de développement durable.

Parallèlement, le rôle implicitement conféré à la nature comme source d'un équilibre à la fois individuel et collectif, notamment dans une stratégie récréative, se double d'une très forte intolérance collective aux risques et aléas naturels, qu'ils soient le produit de processus d'artificialisation excessive ou la résultante de phénomènes intrinsèquement « naturels ».

- Comportements individuels et attentes collectives : quand l'intérêt général s'incarne dans les territoires

Les contradictions des comportements individuels et sociaux s'amplifient. Les sociologues constatent la montée concomitante des égoïsmes et des solidarités, du besoin de communication et de « déconnexion », de mobilité et d'enracinement, d'intégration et de reconnaissance des différences, d'assistance et d'autonomie, etc. Ces attitudes paradoxales interrogent la stratégie de tous les acteurs (État, collectivités, entreprises et individus eux-mêmes).

Le risque de la survalorisation du territoire, opposée à la dévalorisation des idéologies se fait jour. La « fin des idéologies », ou tout au moins, l'apaisement des tensions socio-politiques valorisent d'autres appartenances, notamment territoriales, tout en faisant surgir d'autres formes de tensions, elles aussi ancrées spatialement. Une formule permet de résumer cela : « Si parfois on ne sait plus dire qui l'on est, on sait par contre toujours dire d'où l'on est ». Les conflits (et les espoirs) se focalisent sur la question de l'espace : les citoyens rêvent de village et de nature, les habitants isolés demandent les connexions et les atouts de la ville. La question territoriale locale devient un enjeu identitaire, existentiel.

Le partage des bénéfices et des coûts des projets locaux est source de tensions. La mise en valeur des territoires locaux à une échelle fine révèle, d'une part, la compétition entre les projets et, d'autre part, la fragilité des équilibres antérieurs, faisant émerger des bénéfices pour les uns et des coûts élevés pour les autres. Si le projet local doit être valorisé, il pose aussi le problème du transfert des externalités négatives vers les voisins ou au détriment des projets d'intérêt général. La valorisation des effets positifs appelle des politiques de coopération et de compensation délicates et toujours précaires.

- Les dynamiques européennes : effets immédiats et perspectives ouvertes

Les effets des dynamiques européennes sur le territoire français seront fonction de la dimension de l'espace communautaire de 2020 suite à l'élargissement, et de son mode d'organisation.

Plusieurs hypothèses d'évolution sont envisageables, avec des conséquences variables pour l'espace français :

a) Une Europe à vingt-sept membres, en conformité avec le processus en cours qui débouchent sur l'intégration des pays d'Europe centre-orientale respectant les critères, mais aussi de Malte et Chypre. Dans cette hypothèse, la France s'éloigne du centre de gravité géographique de l'Union mais y conserve son rang en terme de puissance relative, en raison du faible poids économique et démographique des nouveaux pays membres. La France apparaît aux nouveaux membres mais aussi à la Russie et aux États-Unis gravitant dans sa sphère d'influence traditionnelle, comme un partenaire susceptible d'équilibrer le poids de l'Allemagne.

Mais on ne peut exclure des scénarios de moindre élargissement.

b) Une Europe réduite à moins de quinze membres, ce repli territorial résultant du retrait de certains États qui jugeraient la construction européenne contraire à leurs intérêts nationaux : deux Europe se feraient jour. L'Union européenne, affaiblie par ses dissensions internes et un voisinage indifférent ou hostile, perdrait de son influence internationale. Dans ce cas de figure, la France renforcerait son partenariat fondateur avec l'Allemagne au sien d'une communauté restreinte et déstabilisée.

c) La consolidation d'une Europe à quinze, l'écart de richesses avec les pays extérieurs ayant retardé l'élargissement promis. Les relations avec les pays extérieurs seraient de plus en plus délicates : des tensions seraient de plus en plus tangibles aux frontières de l'Union et des menaces de rupture d'ordre économique, diplomatique ou écologique seraient perceptibles entre un centre européen intégré et une périphérie souffrant de son exclusion. Dans un tel scénario, la France conforterait sa place privilégiée au sien d'une Union stabilisée par les liens établis de longue date. L'intégration du territoire français dans l'espace communautaire progresserait, mais les difficultés géopolitiques, économiques et sociales s'intensifieraient aux frontières de l'Europe.

d) L'élargissement de l'Europe à la Suisse et la Norvège, et au reste des Balkans et à la Turquie. Le centre de gravité de cette Europe pouvant compter jusqu'à trente-sept pays se déplacerait vers l'est et se situerait à proximité de la frontière germano-polonaise. Les contrastes économiques combinerait une opposition est-ouest et nord-sud. Le risque serait de voir émerger de nouvelles ruptures régionales au sein d'un ensemble territorial devenu très hétérogène. La France se retrouverait en situation charnière par son ouverture géographique sur la Méditerranée à l'échelle des régions françaises, la façade méditerranéenne apparaîtrait particulièrement privilégiée.

Quoi qu'il en soit de ces différents scénarios d'élargissement et de mode d'organisation, la perspective la plus probable d'une intensification de l'intégration européenne conforte l'Europe comme espace de convergence et de réglementation tout en accentuant certains traits de la compétition entre territoires. L'intégration économique et monétaire peut induire un accroissement potentiel des mobilités d'entreprises, une concentration des fonctions et des ressources de commandement. Plus globalement, il faut s'attendre à une spécialisation accrue



des économies régionales. L'Europe est le cadre privilégié pour des territoires s'organisant dans la durée et valorisant leurs spécificités.

Les effets de l'élargissement seront ambivalents, allant d'un déplacement du centre de gravité européen vers l'est jusqu'au développement de nouveaux potentiels de coopération entre régions et villes sur la base d'affinités géographiques, historiques et économiques. La géographie économique de l'Europe semble hésiter entre la relance d'une dynamique centre-périphérie accompagnée d'un renforcement de la « banane bleue » et, l'émergence de coopérations transnationales et de dynamiques spatiales diversifiées, esquissant une Europe polycentrique.

Le rôle de l'Europe comme espace de médiation dans la dialectique mondial-local pourrait avoir des effets variés, y compris spatiaux, selon le projet de société qui se dessinera. En effet, le modèle de protection sociale, les principes d'organisation politique ou encore les formes de développement économique qui finiront par s'imposer ne sont pas suffisamment stabilisés dans l'état actuel du processus d'intégration européenne.

- L'État et les formes de régulation sociale : entre protection et différenciation

La compatibilité de l'État redistributeur et de l'État régulateur est mise en difficulté. Le nouveau rôle de l'État est d'accompagner et d'animer ces mutations, d'articuler les divers niveaux, local et global, national et international, de décloisonner les territoires. Selon la belle expression d'Alan Scott : « *Une nouvelle grammaire de la géographie est en train de s'élaborer. C'est en grande partie à l'État en Europe et en France de leur donner du sens* ». La logique de la recherche de l'équilibre se déplace au profit de l'organisation de l'attractivité (offre territoriale), de la multiplicité et de la solidarité des divers territoires. L'État doit à la fois gérer la diversité des territoires et assurer que les externalités (positives ou négatives) de chaque projet contribuent à l'intérêt général.

Il doit agir d'une part sur la redistribution, la péréquation et l'équité, et d'autre part sur le renforcement de la compétitivité et de la différenciation des offres territoriales locales.

Le passage des modèles hiérarchiques aux modèles décentralisés ou en réseaux s'avère difficile. L'abandon de la centralisation et des hiérarchies au profit de plus d'autonomie et de la décentralisation induit des logiques de réseaux ou d'archipels auxquels il faut être connecté (ou appartenir) sous peine de marginalisation ou d'exclusion. Un État unitaire ne signifie pas un État homogène. Mais ce modèle décentralisé présente des possibilités d'éclatement. Quant au modèle en réseaux, il ouvre simultanément à la connexion ou à l'isolement. L'État doit donc être vigilant et pousser la décentralisation et le droit à l'expérimentation, sans jamais remettre en cause les principes universels de la République et de la démocratie.

## ***Analyse des risques territoriaux***

Tout exercice prospectif passe au préalable par une identification des risques. On en identifie ci-dessous quelques-uns dont les incidences territoriales peuvent être décisives.

- Risques sur la cohésion territoriale

L'éclatement et la fragmentation des territoires, liés à leur multiplication, à leur superposition et à la diversité des projets (territoires physiques, espaces marchands, territoires virtuels, territoires de projets, de légitimité, etc.).

La ségrégation des territoires segmentés en « zones », ghettos, réserves ou, à l'inverse, en refuges, abris, zones tranquilles, « paradis » etc., risquant de cristalliser les segmentations socioculturelles.

La proximité de la pauvreté et de la richesse. La pauvreté se localise de plus en plus à côté de la richesse et s'assimile de plus en plus à l'immobilité dans une culture de la mobilité. Ces disparités sont à la fois interrégionales – avec des régions qui attirent les élites aisées au niveau européen, d'autres qui se vident d'hommes productifs – et infrarégionales avec des voisinages de populations qui n'appartiennent pas aux mêmes systèmes productifs.

Les disparités liées à une mondialisation non maîtrisée, avec les délocalisations, le développement inégal des échanges ou les stratégies d'entreprises pénalisant certains territoires qui ne parviennent pas s'insérer dans ces échanges et qui risquent de s'installer dans une économie d'assistance. Les territoires organisés qui « gagnent » coexisteraient avec les territoires refermés qui « perdent ».

Les risques identitaires réactivent une sorte de « tribalisme » régional et micro-local, avec la multiplication de nouveaux États consécutive à leur fractionnement sur des bases ethniques.

(Risques sur la performance économique

Les risques sur les ressources financières publiques, avec la dématérialisation de la finance qui s'organise à l'échelle planétaire, déconnectée des logiques territoriales où s'exerce la souveraineté. Quant au développement du commerce électronique, il peut déstabiliser l'assiette des recettes fiscales des collectivités et de l'État. La base territoriale des revenus et de la valeur ajoutée sera de plus en plus difficile à repérer et à localiser.

Le risque sur la régulation des territoires, soit par un « retour » jacobin d'une nouvelle vision du territoire national piloté par le centre étatique, soit, à l'inverse, par une marginalisation de l'État (« État creux ») et une déshérence des services d'intérêt collectif.

- Risques sur l'environnement

Les risques sur l'environnement et le cadre de vie. Ce sont des risques globaux : réchauffement de la planète, changements climatiques, déforestation et désertification de la diversité biologique. Mais ce sont aussi des risques locaux :

dans les aires urbaines, avec la concentration des nuisances et des pollutions, le bruit, les encombrements et dans les zones fragiles, avec la dégradation des cours d'eau ou du littoral.

La multiplication des catastrophes naturelles (inondations, tempêtes) qui rend plus urgente une meilleure articulation entre solidarité et prévention et une application raisonnable et raisonnée du principe de précaution.

La recomposition territoriale et la mobilisation des communautés locales qui l'accompagne, constituant les voies les plus sûres pour de nouvelles solidarités territoriales, indispensables à une prévention collective des risques naturels.

Après avoir évoqué quelques risques et points de tension, voire de rupture, voyons maintenant les scénarios pour 2020.

### ***Quatre scénarios pour la France dans l'Europe de 2020***

Outils de mise en forme de la réflexion prospective, quatre scénarios peuvent être esquissés. Assez fortement contrastés, ces différentes représentations du futur ne sont pas pour autant univoques.

En effet, il ne s'agit pas de schématiser des situations extrêmes en vue de valoriser une quelconque voie moyenne.

En fait, en combinant différents éléments et surtout en s'appuyant sur des tendances déjà observables, la méthode consiste à mettre en valeur une variable-clef, en l'occurrence le mode d'action publique dominant, et à spécifier ses implications d'un point de vue d'organisation spatiale, pour chacun des scénarios.

Dans les quatre scénarios présentés ci-après, on peut chercher deux contradictions majeures à l'œuvre qui délimitent l'espace des possibles : d'une part la tension entre le mondial et le local, tendance déjà à l'œuvre, et d'autre part l'opposition entre les visions jacobine et girondine de l'organisation institutionnelle, formes de réaction politique. Si cette dernière opposition résulte de la contribution révolutionnaire, la première photographie la situation économique contemporaine.

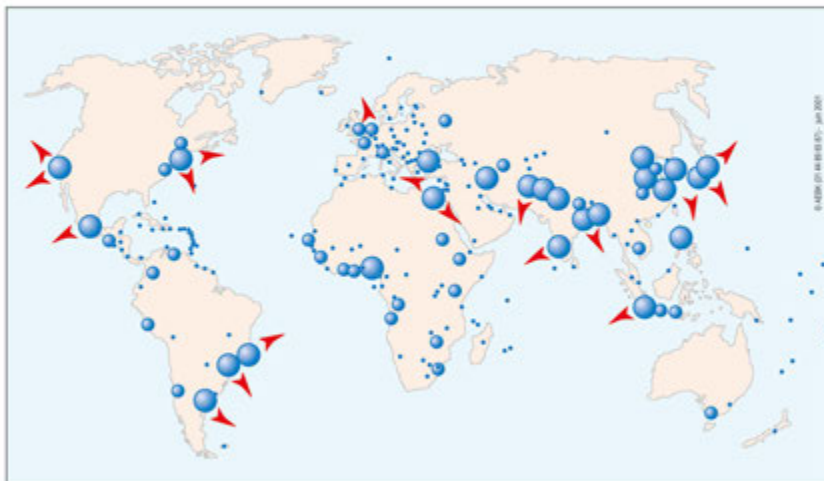
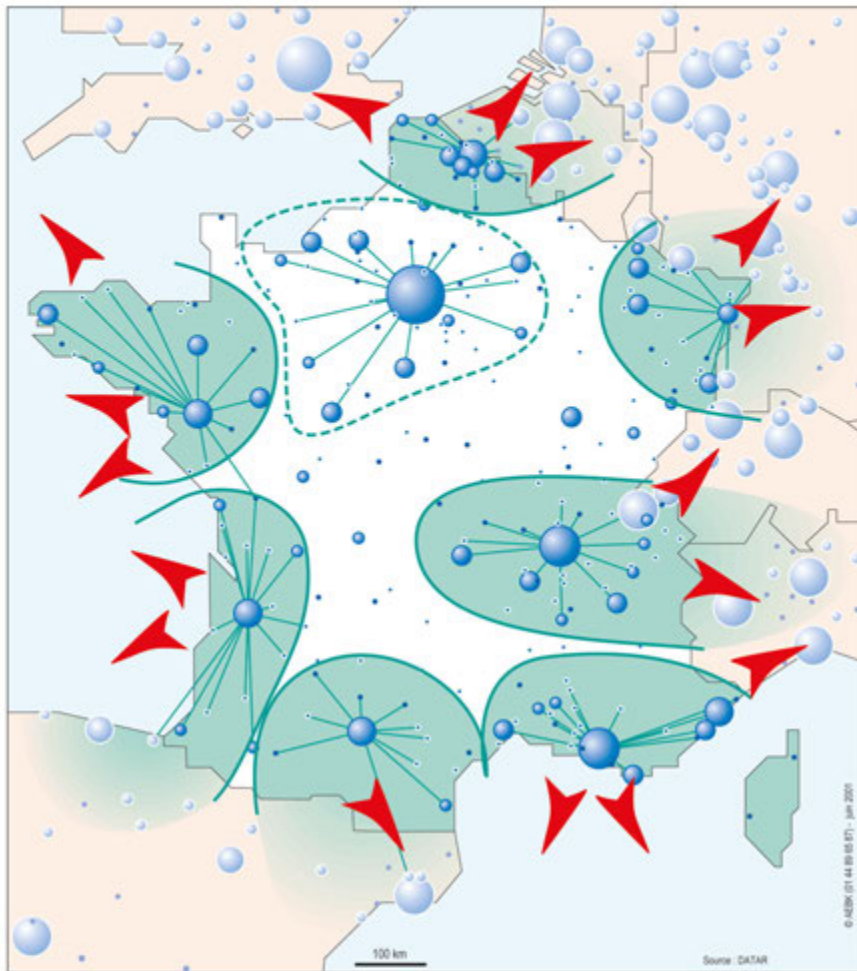
– L'opposition mondial/local : une tendance déjà à l'œuvre

La mondialisation que met en évidence le scénario 1 de « l'archipel éclaté » se caractérise par trois traits : la mobilité extrême de ses élites et leur concentration dans des mégalo-poles, la standardisation de ses produits et de ses marchés, le triomphe de la vitesse et du caractère éphémère de ses constructions.

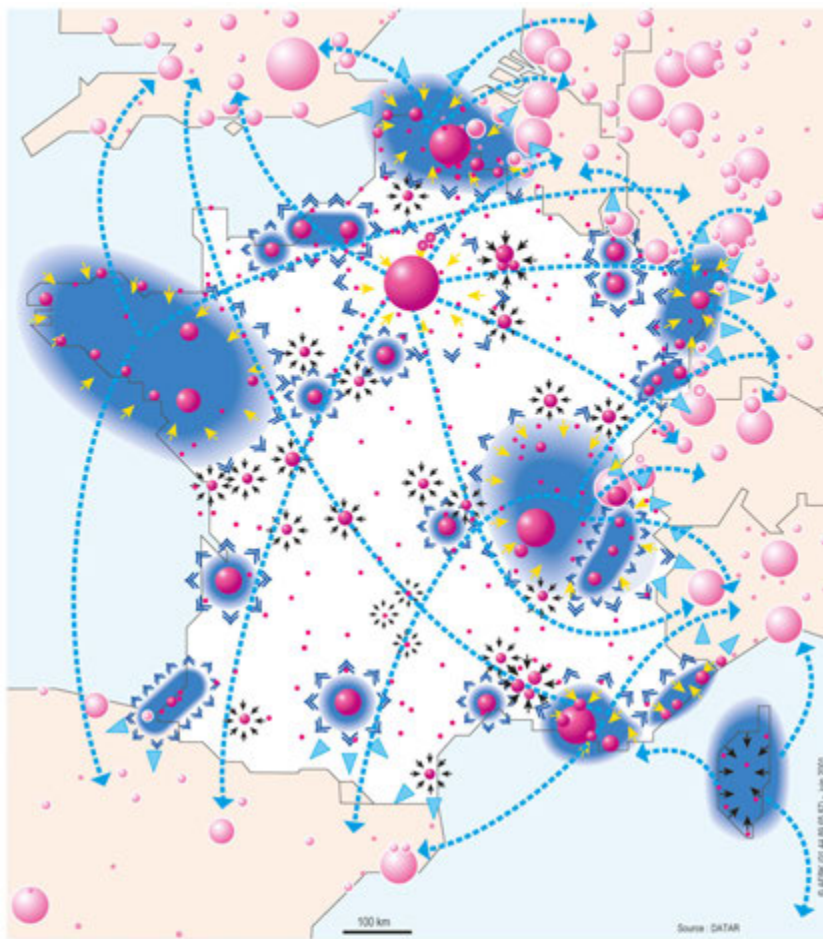
À l'opposé, la dimension locale que met en scène le scénario 2 du « local différencié » se caractérise par la sédentarité des populations et l'attachement aux lieux, la singularité et l'identité des produits et la production de repères.

– L'opposition girondin/jacobin : réactions politiques à l'opposition mondial/local

### Scénario 1 – L’archipel éclaté

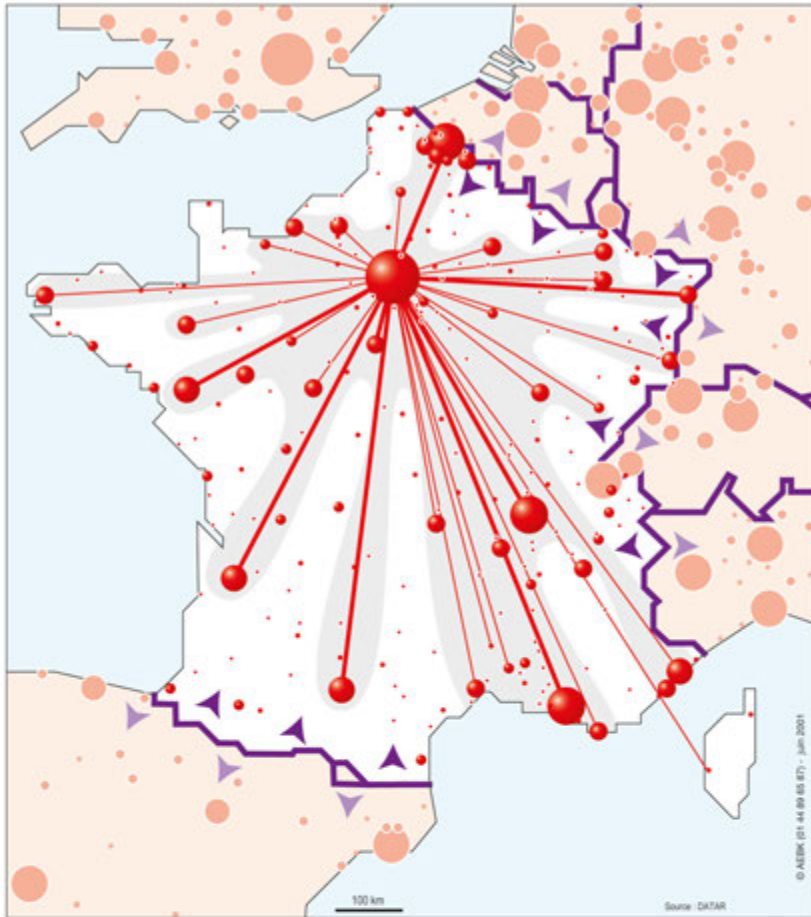


### Scénario 2 – Local différencié

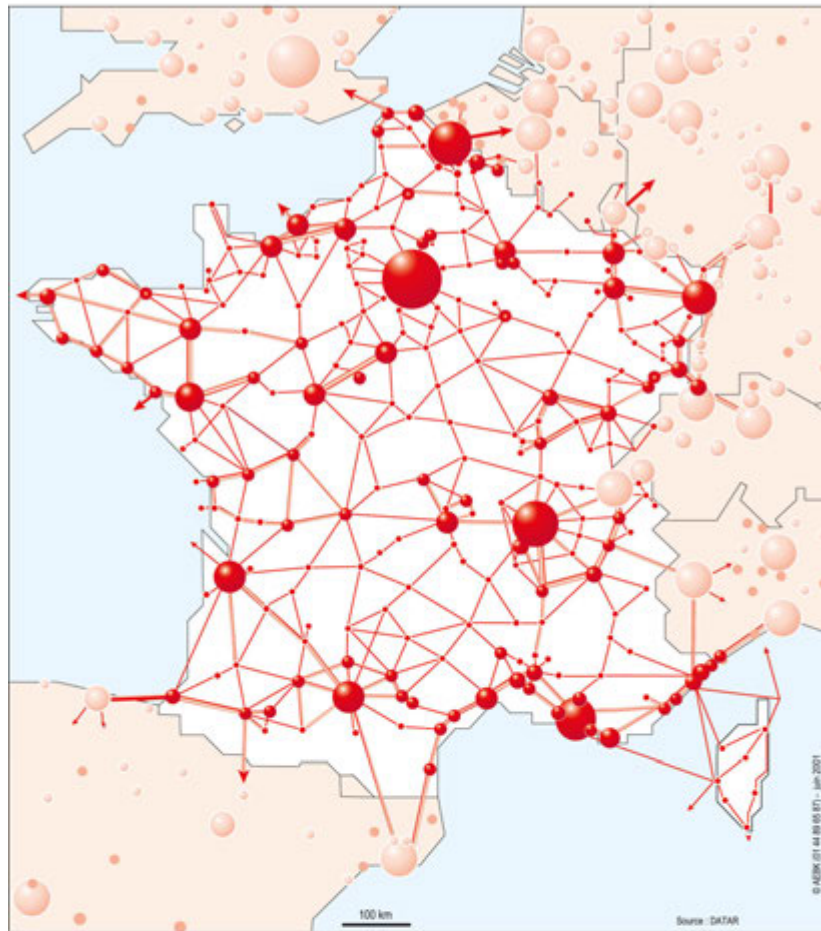


- Pôle urbain selon leur taille
- Espaces organisés à une échelle interrégionale, régionale ou urbaine
- Relations entretenues :
  - Liens de polarisation interne aux grands ensembles
  - Liens entretenus entre les espaces organisés (coopération, échanges de différentes natures)
  - Liens de coopération avec l'étranger
  - Liens transfrontaliers de proximité
  - Liens de proximité (coopération entre villes)

### Scénario 3 – Centralisme rénové



### Scénario 4 – Polycentrisme maillé



Cette opposition continue à structurer les représentations de l'aménagement du territoire et des institutions. Une vision néo-jacobine, à l'œuvre dans le scénario 3 du « centralisme rénové », se distingue par une stricte hiérarchie ordonnée à partir du centre, un repli et une fermeture sur le territoire national, et une tendance permanente à la dislocation des territoires que le centre retient de façon autoritaire.

À l'opposé, la vision néo-girondine qui sous-tend le scénario 4 du « polycentrisme maillé » se caractérise par une conception du territoire et des institutions en réseau, une ouverture européenne et une volonté politique de recomposition des territoires.

Ce double paradoxe, l'un opposant le mondial au local, et l'autre les jacobins aux girondins, se présente comme le « squelette » qui structure les présentations du territoire et de son devenir.

#### 1) « L'archipel éclaté » (un scénario néo-libéral)

Les tendances en faveur du libre échange et de l'économie de marché se sont prolongées depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle. Bien que l'Amérique se soit imposée en championne incontestée de la mondialisation, l'Europe a su tirer son épingle du jeu, grâce au triomphe de son marché et à la mise en circulation généralisée de la monnaie unique, délaissant quelque peu ses ambitions en matière d'intégration politique.

La primauté de l'économie, des forces du marché et de la concurrence s'est trouvée stimulée par un mouvement de dérégulation de grande ampleur. Les échanges internationaux ont progressé, la productivité s'est améliorée, l'inflation est jugulée et la croissance économique est soutenue durant les années 2000-2020. Paradoxalement, l'ouverture des marchés et la réduction des distances temporelles rendues possibles par le développement spectaculaire des télécommunications font que la sphère économique et financière a fait une place plus grande aux échanges et transactions.

Plus largement, l'ombre portée de cette diffusion de la croissance produit à proximité de la dorsale européenne et des agglomérations en développement la métamorphose de certaines campagnes qui s'embourgeoisent par accueil résidentiel définitif, partagé (double résidence) ou saisonnier de populations actives rajeunies travaillant dans les secteurs tertiaires de pointe grâce au télé-travail, et par installation de populations retraitées aisées.

Les régions urbaines de niveau mondial se déploient dans un hinterland toujours plus vaste, au point de transformer l'Europe en un ensemble de lieux de plus en plus spécialisés ; les grandes villes mondiales sont partiellement soulagées par le redéploiement de leurs activités de pointe vers les nouveaux pôles, ce qui leur assure un meilleur rayonnement mondial dans les fonctions dont elles gardent la quasi-exclusivité (financières, boursières, décisionnelles, culturelles).

L'interaction spatiale accrue est facteur de différenciation. Les activités les moins nobles restent localisées dans les espaces périphériques et dans les aggro-



mérations modestes ; de nombreuses régions périphériques restent à l'écart ou ne se développent que quantitativement et sur un mode de dépendance (bas salaires, productions bas de gamme, dépendance technologique) ; celles-ci, avant tout préoccupées par les questions d'emploi, accueillent les activités polluantes évacuées hors du centre et manifestent une différence persistante aux questions écologiques. La desserte aérienne des périphéries méridionales reste à finalité essentiellement touristique et migratoire.

L'Union européenne accompagne l'innovation technologique, clé de la compétitivité et encourage le redéploiement technopolitain et technologique dans les nouveaux corridors en développement, car cela soulage les espaces encombrés du centre et amorce une redistribution, effectuée par des fonds structurels géographiquement concentrée et par le renforcement des axes de communication trans-européens. Les régions périphériques maintiennent leur lobbying sur l'Union européenne.

Dans ce schéma où s'affirme la suprématie de villes spécialisées fonctionnant en réseau, le principal enjeu d'aménagement pour la France à l'échelle européenne consiste à assurer l'émergence de corridors technologiques à partir des villes technopolitaines, par diverses mesures : amélioration de la communication entre centres d'excellence nationaux et internationaux par création d'aéroports, d'axes ferroviaires cadencés et de téléports, développement de la formation supérieure et de la recherche, soutien aux réseaux de villes, valorisation de l'image flatteuse de la France favorable à l'installation des cadres et des activités de pointe, renforcement d'une offre de services au public attractive pour les nouvelles populations mobiles à fort pouvoir d'achat. Simultanément, on cherche à maîtriser les conséquences du développement résidentiel des aires urbaines littorales et à limiter le recul des régions anciennement industrialisées en y orientant l'accueil d'activités déconcentrées depuis les grands centres économiques de l'Europe rhénane.

Dans cette nouvelle dynamique d'économie mondiale dominée par les flux, le territoire joue un rôle essentiel, presque exclusivement à travers les grandes villes. Outre la région parisienne, certains pôles urbains, parmi lesquels figurent par exemple les conurbations lilloise, nantaise, toulousaine, aixoise ou lyonnaise, sont des points privilégiés d'interactivité et de fertilisation croisée entre producteurs, utilisateurs de technologie, consommateurs et acteurs socio-politiques. Avec la profusion et la vitesse des flux de biens, de services, de relations entre acteurs, et surtout avec le volume des échanges immatériels qu'elles drainent et redistribuent, ces villes ont su s'affirmer comme lieux de polarisation des activités et comme têtes de réseaux dans les relations avec d'autres pôles comparables dans l'espace national, européen et mondial (intégration horizontale). Elles constituent autant de points locaux d'ancrage du global.

Pour favoriser ou consolider ce positionnement générateur de valeurs, ces pôles urbains se sont dotés de nouvelles liaisons ferroviaires, routières, aériennes, y compris d'impressionnantes autoroutes de l'information, renforçant « des effets de tunnels » entre les pôles desservis et les zones traversées. Ils se sont également

érigés en plates-formes multimodales d'échanges qui contribuent à massifier, à fluidifier et à accélérer les flux de biens, de services et de voyageurs, qu'ils parviennent à détourner en leur faveur.

La concurrence entre grands pôles urbains s'en trouve exacerbée. De nouveaux centres innovants sont apparus, mais bon nombre de grandes villes qui jadis s'étaient engagées dans la compétition, se sont progressivement vues distancées. Elles n'ont en effet pas su dépasser les logiques traditionnelles d'économie industrielle et territoriale pour se positionner autrement.

De telles configurations en réseaux de pôles métropolitains n'ont pas donné lieu à des effets de duplication en poupées gigognes à des échelons infranationaux ou régionaux. Les synergies entre grands pôles urbains n'ont donc pu être relayées au niveau de villes moyennes. Il en résulte une insuffisance d'intégration verticale et une accentuation significative de l'écart de développement entre grandes métropoles, villes moyennes et petits centres de l'arrière-pays.

Ainsi, la prééminence de ces réseaux de villes-pôles connectés entre eux à l'échelle européenne ou mondiale tend à structurer le territoire en archipels. Si cette structure de l'espace polarise le développement sur des îlots de commutation de réseaux multiples et d'échanges de plus en plus denses et rapides, il tend à engendrer des *hinterland* qui, au fil du temps, se révèlent être des halos de déclin et de sous-développement.

Dès les années 2000, les pouvoirs publics avaient décidé de jouer la carte de la déréglementation en faisant en sorte que le secteur public s'oriente davantage comme soutien aux lois du marché. La privatisation des grandes sociétés dans lesquelles l'État était jadis partie prenante s'est poursuivie, cet acteur étant d'ailleurs devenu minoritaire dans la plupart d'entre elles et beaucoup de services d'utilité publique ayant contractualisés sous la forme de concessions.

Si la performance économique nationale a pu être fortement optimisée, par le biais notamment d'une priorité accordée au développement sélectif des réseaux techniques et économiques, les conséquences en terme de cohésion sociale et de développement durable se sont révélées beaucoup plus incertaines. Concentrant de fortes tensions sociales, les mégapoles censées être au cœur de cette nouvelle dynamique, ont été confrontées à leurs propres limites ce qui les oblige à mobiliser l'essentiel des ressources pour faire face à ces problèmes.

Pour tenter de remédier aux effets pervers inhérents au pouvoir exorbitant des plus grandes villes, au détriment des capacités d'initiatives de tous les autres territoires urbains ou ruraux, l'État s'est beaucoup investi, depuis environ une décennie. Mais, les résultats demeurent mitigés. En continuant de privilégier la recherche d'une efficacité par les opérations et les procédures, l'État a soutenu sans succès les territoires marginalisés. Ainsi les échelons administratifs et politiques sont fragilisés et se trouvent assez démunis face au défi que constitue désormais la visibilité et la puissance quasi-insolente des méga-cités.

2) « Le local différencié » (un scénario néo-communautaire)

L'évolution des territoires européens se caractérise par des intégrations locales inégalitaires à l'échelle d'une région, d'une métropole ou d'un regroupement de collectivités locales.

Se développent les aires qui se montrent capables de s'auto-organiser, qu'il s'agisse de régions ou de villes centrales ou anciennement périphériques en voie d'autonomisation. Ces espaces profitent notamment des opportunités offertes par l'effacement des frontières pour développer la coopération transfrontalière ou transnationale et pour affermir des « villes-portes », stratégies toutes deux encouragées par l'Union européenne.

De riches régions voisines mais nécessairement frontalières élaborent des réseaux de coopération à distance leur assurant une connexité sans impératif de contiguïté spatiale. Ces régions élaborent et financent des projets concertés soutenus par l'Union européenne et impliquant des collectivités urbaines à l'échelle d'aires métropolitaines.

Ces coopérations ont beaucoup d'avantages ; les coopérations interrégionales favorisent le traitement de problèmes transnationaux tels que les problèmes liés aux risques ou à la gestion de l'environnement, ou encore aux échanges de savoir-faire. La coopération interurbaine internationale permet de constituer des économies d'échelles et de coordonner des politiques.

Cette interrégionalité se révèle cependant sélective et, tout en favorisant l'émergence de nouvelles zones de croissance, elle provoque une aggravation des disparités car toutes les zones géographiques ne parviennent pas à s'organiser de la sorte : en raison d'une absence d'organisation régionale, de la centralisation nationale, d'un isolement géographique, ou de l'insuffisance des ressources humaines.

Après une période relativement longue d'atermoisement, faute d'avoir pu trancher sur la question des articulations et des priorités entre les différentes entités territoriales que sont la commune, l'intercommunalité, le département, la région, les pays, les inter-régions, l'État se retrouve légèrement en retrait des dynamiques territoriales.

Dans cette relative vacuité des politiques volontaristes d'aménagement du territoire, les initiatives créatrices de valeurs économiques et socioculturelles se sont multipliées aux échelons décentralisés de la nation. L'intercommunalité est devenue une réalité sur presque tout le territoire national.

Certaines entités territoriales se sont octroyé de nouvelles marges de manœuvre. Elles développent une logique de partenariat sur des projets précis et ponctuels avec d'autres entités intéressées par les mêmes objets. Appartenant à différentes entités, elles-mêmes mouvantes, et sachant jouer de ces différentes appartenances, les territoires s'insèrent de façon différenciée dans l'économie mondiale. Les échanges avec l'extérieur s'opèrent de manière sélective et diversifiée. La greffe du déploiement conjoint d'initiatives transnationales de développement enclenchée par l'Union européenne à travers les grands projets européens a donc pris.

Ce pourrait, par exemple, être le cas d'une nouvelle alliance conclue entre Calais et Douvres, pour tenter de battre en brèche l'Eurostar en offrant des services intégrés sans réelle discontinuité entre ces deux villes. Il pourrait en être de même du pôle lyonnais qui, faute d'avoir pu bénéficier d'une politique ambitieuse (corridor et canaux) avec le port de Marseille, se serait résolument engagé dans un partenariat avec les grandes plates formes portuaires du nord de l'Europe.

Pendant l'objet de tels partenariats n'est pas forcément à dominante territoriale. Désormais, des territoires géographiquement éloignés jouent en synergie pour développer à grande échelle un mode de coopération directe avec les populations de pays du tiers-monde, par le biais d'Organisations non gouvernementales (ONG), dans des domaines aussi précis que la lutte contre la pauvreté périurbaine. Ces projets permettent à la fois de valoriser les compétences de bénévoles originaires de ces pays confrontés à des problèmes similaires sur le territoire français et d'extraire des enseignements utiles à leur résolution.

Tous les territoires qui participent à ces communautés à la carte ont progressivement acquis une aptitude à tirer le meilleur parti d'alliances pragmatiques au gré des opportunités et des préoccupations. Les communautés culturelles, parfois ethniques, emboîtent le pas aux communautés d'intérêts entre acteurs qui se sont multipliées depuis la fin des années 90 pour devenir dès la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle un concept clé des dynamiques socio-économiques.

En construisant des partenariats autour de projets clés avec des communautés territoriales françaises, européennes ou internationales, qu'ils ont judicieusement sélectionnés, certains territoires français savent profiter de cet « appel d'air » pour prendre un essor auquel ils ne croyaient plus, réfutant ainsi la fatalité en matière de développement ; communautés de droit et féodalités se multiplient sur le territoire.

L'évolution de l'Europe vers une approche plutôt confédérale constitue un terreau favorable à de telles initiatives multi-territoriales.

Dans ce contexte, l'État français se trouve relativement mal à l'aise. Face à une telle libération d'énergie ancrée dans les territoires et suscitant une mobilisation sans précédent de la part des acteurs concernés, il se trouve en effet pris en étau entre les différents échelons infra-nationaux et le niveau supranational européen. Il se contente donc d'accompagner le mouvement tout en s'efforçant de l'appréhender dans l'espoir de reprendre durablement l'initiative. Il y parvient progressivement en se positionnant comme garant des intérêts nationaux : en veillant, par exemple, à ce que le *hub* portuaire marseillais se fraye une voie distinctive dans la double concurrence des grands ports nord-européens et méditerranéens, lui permettant de retisser une communauté avantagée avec le pôle lyonnais.

L'État s'efforce, en outre, de faire en sorte que l'ensemble des citoyens aient accès aux services publics. Bien que ce scénario tende à estomper les disparités entre espaces urbains et ruraux, l'État doit consacrer beaucoup d'efforts pour tempérer les déséquilibres qui ont vu le jour ou qui se sont parfois accentués

entre les territoires qui tirent profit de la multi-territorialité et ceux qui se sont limités à une approche d'intercommunalité.

L'État fait office de médiateur et d'arbitre dans les conflits d'intérêts entre communautés et féodalités qui voient immanquablement le jour entre certains territoires – y compris étrangers. Il tente avec difficulté de faire en sorte que ce foisonnement d'initiatives, dont les périmètres ne coïncident presque jamais avec les découpages administratifs en vigueur, ne déstabilisent pas la cohérence d'ensemble. Pour relever ce nouveau défi, l'État se trouve donc contraint de réinventer son rôle et sa fonction dans le sens d'une plus grande flexibilité et adaptabilité de ses modes de régulation. Il s'emploie à édifier de nouvelles règles d'un jeu multiple, qu'il découvre « chemin faisant » dans l'espoir d'en devenir le garant.

### 3) « Le centralisme rénové » (un scénario néo-jacobin)

Depuis les années 2000 la mondialisation s'est poursuivie, l'intégration européenne s'est quelque peu essoufflée. L'enthousiasme du début du XXI<sup>e</sup> siècle en faveur de l'ouverture à la concurrence s'est estompé au profit des attitudes de prudence qui avaient déjà vu le jour lors de la conférence mémorable de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle. L'écart n'a pratiquement pas cessé de se creuser entre d'une part, la rapidité de la mondialisation et des évolutions technologiques, et d'autre part, le relatif relâchement de la coopération internationale et européenne. Le foisonnement des actions locales désordonnées et sans envergure internationale a conduit à une fragmentation accrue de l'espace européen.

Dans ce contexte les États-Nations sont préoccupés et tentent, chacun à leur façon, de se ressaisir. Ils se replient sur leurs prérogatives et relancent leurs politiques dans un cadre national. L'Europe de son côté tente de s'affirmer comme espace de médiation et de cohésion vis-à-vis de l'extérieur. Face à la déferlante de la mondialisation, la France a réussi à faire admettre par les pays membres l'idée d'une « exception européenne » qu'il convient de préserver.

Au plan européen, la tendance, impulsée par les forces du marché, (dominance de la libre concurrence et rôle majeur des firmes multinationales) reste à la concentration, qui maintient l'opposition entre le centre – constitué par la mégapole et les villes mondiales de Londres et Paris – et les périphéries.

La métropolisation continue en dépit des politiques de cohésion, provoquant une polarisation sur quelques grands pôles urbains et un nombre restreint de régions favorisées, reproduisant la division entre un centre plus développé et plus riche situé au cœur de l'Europe et une périphérie en retard. Certains espaces périphériques connaissent une certaine croissance économique et démographique, mais c'est un mode inégalitaire, selon une division spatiale du travail classique, de type fordiste. La concentration se poursuit dans les États centralisés moins développés et d'intégration récente, c'est-à-dire en Europe orientale et méridionale, avec la croissance quantitative de certains pôles urbains.

Les agglomérations parisienne et lyonnaise finissent par se souder à la dorsale européenne en une Euromégapole. Celle-ci s'oppose à la « banane grise » de moindre développement des pays baltes à la Bulgarie via l'Europe centrale. En

fait, trois périphéries servent de réserves de main-d'œuvre et d'espace : méditerranéenne, centre-orientale et atlantique.

Les États de l'Union européenne n'ont pas su développer la vision stratégique et coopérative de leur territoire commun qui aurait permis un rééquilibrage, par exemple en matière de grandes infrastructures. L'Union européenne et les États s'efforcent de compenser les effets négatifs des processus cumulatifs spontanés par redistribution (fonds structurels) mais avec difficulté compte tenu des écarts croissants résultant de l'élargissement, des lois du marché et de l'idéologie libérale dominante.

Pour ce qui est de la France dans cette Europe à deux vitesses dominée par la métropolisation et la division spatiale du travail, la captation de la croissance au seul profit de la région capitale accentue le déséquilibre de l'armature urbaine nationale en perte de vitesse faute d'offre suffisante d'emplois et de services de haut niveau ; l'excessive croissance quantitative de la région parisienne entraîne tous les inconvénients de l'hyperconcentration, ce qui nuit au recrutement des cadres et des autres actifs français et étrangers.

L'écart croissant entre l'Île-de-France dominante et la province dominée est source de conflits entre collectivités territoriales et État, et d'une crispation identitaire. Des difficultés croissantes d'arbitrage se font jour dans les priorités d'aménagement du territoire entre politiques de la ville, mesures de redistribution interrégionale et soutien aux espaces ruraux.

Le principal enjeu d'aménagement du territoire pour la France consiste à tenter d'empêcher que la croissance s'effectue au seul profit de la région capitale qui voit s'effriter son attractivité pour les investissements internationaux au profit des métropoles mégalopolitaines et d'autres capitales moins saturées.

La France estime qu'une plus forte intervention de la puissance publique centrale sur les territoires est à nouveau nécessaire. L'État a opté pour un pilotage national plus interventionniste mais également plus souple. En effet, il ne s'agit pas d'un retour en arrière, sous la forme d'une restauration à l'identique de l'État-Providence et dirigiste de l'après-guerre.

Tout en s'appuyant sur un cadre organisationnel et spatial inchangé, fondé sur une hiérarchie d'institutions territoriales emboîtées, l'État s'est forgé à l'épreuve des faits une réelle compétence et un véritable savoir-faire dans la mise en pratique du principe de subsidiarité, en laissant à chaque territoire une relative liberté d'action et de décision dans le cadre de directives d'intérêt national.

Pour créer les conditions et se donner les moyens de cette politique, des lois ont été promulguées dans le souci de préciser les rôles respectifs des différentes institutions territoriales et d'en améliorer l'articulation. Cette « liberté raisonnée » ainsi conférée aux entités territoriales a d'ailleurs instauré une nouvelle dynamique différenciée au niveau local qui ne semble pas avoir entravé l'équilibre territorial. Les disparités territoriales se sont même atténuées dans certaines régions. Par ailleurs, la coopération entre territoires est devenue une réalité. Quant à la compétition entre les territoires, étant essentiellement fondée sur la

différenciation spatiale traditionnelle, elle s'exerce, sous la vigilance de l'État, à un degré jugé raisonnable. Pour appréciables qu'elles soient, ces initiatives se sont néanmoins avérées inadéquates pour stimuler des projets d'envergure européenne et gagner des marchés internationaux.

Sans revenir sur les principes de décentralisation largement plébiscités par le corps social et en conservant les acquis d'un libéralisme économique somme toute régenté, l'État a été légitimé dans sa volonté de conserver un rôle prééminent dans l'impulsion et l'initiative au nom des enjeux de solidarité nationale, de cohésion territoriale, voire de protection environnementale.

Le mode d'intervention privilégié des pouvoirs publics demeure de type allocatif. Les objectifs consistent à mieux intégrer les espaces périphériques ou délaissés, à limiter le développement anarchique des flux et leurs effets en termes de polarisation, à parfaire le traitement social des territoires.

Dans un tel contexte, l'aménagement du territoire incarne le volontarisme, et l'État se montre directif. Certaines activités sont transférées de Paris vers la province et la politique de la ville vise à déployer des services publics de proximité, et à inciter les entreprises à s'installer dans les quartiers dégradés. L'État fait de cette action la vitrine de sa puissance retrouvée. Il en résulte une amélioration, mais avec en contrepartie un prix à payer : l'abaissement des marges d'initiatives des collectivités décentralisées et des groupes sociaux exclus des procédures d'élaboration des moyens visant à reconquérir les quartiers délaissés. Une action de même nature est conduite en faveur de la « reconquête » du monde rural.

En échange d'une modernisation et d'une déconcentration relative de l'État, d'un recours très volontaire aux technologies et politiques en réseaux, d'un maintien d'une sphère publique protectrice, sont acceptés les bénéfices d'une définition centralisée de l'intérêt général et d'un ferme encadrement des initiatives locales.

#### 4) Le « polycentrisme maillé » (un scénario de l'équité)

Dans ce quatrième scénario, les territoires développent des stratégies différentes selon leurs potentiels, leurs trajectoires, leurs faiblesses. L'organisation du territoire national repose sur les territoires de projet (structures intercommunales, pays, agglomérations, parcs naturels régionaux...) alliant dans un même périmètre l'espace vécu par les habitants, la représentation politique et la solidarité financière.

Les pays membres de l'Union européenne ont décidé d'approfondir l'intégration en mettant l'accent sur les valeurs de cohésion, de solidarité et de responsabilité y compris vis-à-vis des générations futures. En accordant désormais plus de place aux dimensions qualitatives de la croissance, l'Europe prend en compte les aspirations de ses ressortissants à une meilleure qualité de vie et à une économie plus respectueuse de l'environnement.

Les autorités des espaces périphériques déploient des stratégies de niches qui leur assurent un rayonnement étendu dans certaines spécialités. L'amorce de développement de certaines périphéries acquiert un caractère cumulatif : renversement de tendance au profit de ces anciennes périphéries. Les flux migratoires

perdent leur caractère inégalitaire en termes de compétences et de classes d'âge. Une redistribution réelle s'opère par émergence de nouveaux pôles urbains à fort rayonnement, de nouvelles zones d'intégration internationale, et par affaiblissement relatif d'agglomérations du cœur européen, saturés et congestionnés.

L'épanouissement socio-économique concerne tous les niveaux de la hiérarchie urbaine. Le développement urbain devient indépendant de la taille de la ville. À la faveur de l'intégration, l'Union européenne devient sur un plan fonctionnel, une ville mondiale multicensrée jouant sur la complémentarité et les avantages comparatifs des villes. La redistribution équitable des activités favorise la construction européenne.

D'un point de vue morphologique, l'émergence de nouveaux pôles urbains de niveau international assure un développement spatial plus équilibré et moins inégalitaire tout en préservant l'avenir des centres majeurs qui étaient menacés par leur croissance incontrôlée. L'organisation des agglomérations et des relations villes-campagnes favorisée par cette croissance mieux partagée, rend plus commode en retour la gouvernance des territoires.

Une croissance spatialement rééquilibrée assure un développement durable. Les ressources écologiques et les paysages sont mieux protégés et mieux mis en valeur. L'arrêt de la métropolisation facilite la gestion des problèmes des grandes villes.

L'aménagement de l'espace est devenu une compétence européenne subsidiaire, fondée sur la mise en œuvre du polycentrisme et la cohésion territoriale. L'Union européenne dépense mieux en favorisant un développement régional à la fois plus autonome et intégré.

Le polycentrisme s'accompagne d'une affirmation du pouvoir urbain et régional. Les progrès de la gouvernance territoriale facilitent la construction d'une Europe polycentrique. L'ensemble des niveaux de décision en Europe (Union européenne, États, régions, échelons infrarégionaux, agglomérations [...]) déploie des efforts convergents pour assurer un développement polycentrique aux différentes échelles.

Les politiques de transport et de télécommunications assurent un développement volontariste des pôles périphériques, encouragé par les effets d'entraînement des premiers investissements. Le désenclavement et la contraction de l'espace-temps favorisent le développement polycentrique.

Dans ce scénario, la France cherche surtout à garantir l'équité territoriale et à assurer la pérennité de ce mode de développement en anticipant sur un éventuel nouveau cycle de crise économique susceptible de remettre en question les processus favorables engagés. L'État cherche à poursuivre et à organiser la décentralisation institutionnelle favorable à la construction de projets et à la gouvernance. Il s'efforce d'encourager les coopérations vectrices de développement : relations interurbaines, réseaux de villes, contrats entre État et collectivités territoriales.



En France, de nouveaux modes de régulation territoriale ouvrent le champ à des stratégies locales différenciées, sans pour autant être déconnectées les unes des autres. Le rôle prégnant de l'État central et l'importance accordée à la définition de stratégies nationales ne sont pas remis en cause, mais se construisent désormais différemment. On assiste à une redéfinition des missions de la puissance publique centrale, au profit de la régulation des conflits, de l'organisation des cadres territoriaux, et de la prévention des risques.

Mais, sans remettre en cause l'organisation du territoire qui prévalait encore au début du XXI<sup>e</sup> siècle, ces institutions territoriales se trouvent intégrées à de grands ensembles géographiques inter-régionaux. Ces nouveaux espaces élargis, conçus pour recomposer le territoire local qui s'était avéré trop fragmenté, sont structurés en grands ensembles pertinents aux plans démographique, social, culturel, écologique, géographique et économique, aptes à porter le développement durable.

Le polycentrisme qui a prévalu dans cette approche du développement territorial s'est appuyé sur une recomposition infra-régionale autour des communautés d'agglomérations et de communes ainsi que des regroupements de collectivités locales en pays. Il a en particulier contribué à redynamiser les systèmes productifs locaux et notamment le tissu des PME. Sur un autre plan, les risques naturels auxquels certains territoires sont confrontés, tendent à démontrer la pertinence des espaces intégrés de solidarités que constituent les pays et les agglomérations.

Dans cette optique, l'État a notamment engagé la modernisation des services publics (école, hôpital, santé, poste...) par les contrats territoriaux. Cette importante réforme a été facilitée par la prise en compte et le traitement des préoccupations au niveau des bassins de vie et/ou d'emploi.

Se développent des réseaux de villes autour de pôles urbains dynamiques, compétitifs au niveau européen et mondial, et intégrés dans des ensembles territoriaux solidaires. Des coopérations se tissent entre agglomérations d'un même bassin, avec un partage des compétences et des infrastructures (équipements de santé, de culture, de formation, de transports...). Un véritable système de villes maillées entre elles se renforce, complétant le dynamisme parisien.

Cette nouvelle approche polycentrique du territoire en grands bassins de peuplement et par grands massifs, a favorisé de nouvelles formes de coopérations entre entités infra-régionales au sein de chaque bassin. Ces évolutions génèrent un maillage bénéfique entre entités territoriales, qui a pu émerger à l'abri des découpages administratifs et des hiérarchies traditionnelles entre territoires. Ainsi, la création de valeur à l'échelle macro-territoriale des bassins a permis de revigorer l'activité des territoires par un effet de capillarité à l'échelon micro-territorial des bassins de vie et d'emploi.

De plus, ce « polycentrisme maillé » tel qu'il s'observe dans l'hexagone, entre en résonance avec l'organisation spatiale qui émerge sur l'ensemble du territoire européen. Ce qui concourt à amplifier et à légitimer l'approche française dans un cadre européen intégré. »

**William Gibson**  
*NEUROMANCIEN*  
**LE DÉMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**  
**DANS LE CYBERESPACE ? 1983**

---

**Présentation**

Avec le développement des réseaux techniques de télécommunication et de télé-informatique, les territoires sont réaménagés. Toutefois, si les réseaux techniques aménagent les territoires, ils ne les déménagent pas. Ils ne se substituent pas à eux, mais les anamorphosent en s'entrelaçant avec eux. Réseaux et territoires se superposent et s'hybrident. Des relations complexes difficiles à appréhender et encore plus à représenter, s'établissent entre les territoires et les réseaux.

L'envahissement de la figure réticulaire pour penser le mouvement de recombinaison des territoires est tel que certains discours vont jusqu'à substituer les réseaux techniques aux territoires parlant de « dématérialisation ». On pourrait envisager ainsi un « télé-territoire » ou un « e-territoire » dont le cyberspace serait l'expression achevée. Depuis longtemps, on imaginait que les réseaux de télécommunication se substitueraient aux transports, que le commerce électronique remplacerait les lieux physiques de distribution, ou que les téléactivités prendraient le pas sur le travail en entreprise : ces fantasmes sont récurrents avec chaque innovation dans le secteur des télécommunications. En fait, la superposition de

territoires différenciés et de réseaux multiples crée deux vitesses sur le territoire, plus qu'un territoire à deux vitesses. Nous appartenons à « deux mondes » : l'un est fait de « lieux » géographiques à forte mémoire – terroirs, lieux patrimoniaux – et de « sites » dans les réseaux électroniques ou de « non-lieux » de passages ou de commutateurs liés à l'hypermobilité. Cette combinaison – cet entrelacement – territoires-réseaux exclut quelques fausses idées récurrentes<sup>1</sup>, mais qui persistent et refont surface notamment avec chaque vague d'innovation technique, ainsi au moment de « l'euphorie Internet ».

L'aménagement du territoire cédera-t-il dans le futur, au déménagement du territoire dans le cyberspace ? Avec le déploiement d'Internet s'impose la fiction d'une dématérialisation du territoire par les réseaux d'information. La localisation des hommes et des activités ne compterait plus, puisque les réseaux de télécommunications permettraient de créer un nouveau territoire « immatériel » ou « virtuel ».

Définissant le cyberspace comme « *un espace-temps électronique créé par les réseaux de communication et les intercon-*

1. Voir *Communiquer demain* (sous la direction de Pierre Musso), éditions de l'Aube/DATAR 1994 et *Le territoire aménagé par les réseaux* (sous la direction de Pierre Musso, Yves Crozet et Guy Joignaux), éditions de l'Aube/DATAR, 2002.

*nexions entre ordinateurs multimédias », Joël de Rosnay considère que « le cyberspace incarne le monde virtuel qui naît des informations échangées par les hommes dans les réseaux de communication... Le monde d'Internet est un cyberspace. Il crée les conditions d'une nouvelle citoyenneté électronique... Mais le cyberspace est encore une jungle, bruissant de mille dangers, où l'on peut se perdre. Un Far West numérique au sein duquel pirates et escrocs évoluent à leur guise. Le cyberspace est un océan illimité, une terra incognita sur laquelle on s'aventure avec des cartes rudimentaires »<sup>1</sup>.*

Dans un roman de science-fiction intitulé *Neuromancien* devenu un véritable livre-culte pour toute la génération de la cyberculture, William Gibson (né en 1948) a créé en 1983, le terme de « cyberspace », en faisant référence au mot « nécromancien » qui est un sorcier qui réveille les morts. Ce livre a inspiré le scénario du grand film hollywoodien, *Matrix*.

Dans cette fiction inspirée des développements des réseaux de télé-informatique et notamment d'Internet, le territoire physique est dématérialisé dans le cyberspace, espace d'interconnexion des ordinateurs et des cerveaux des êtres humains. Tout est affaire de « *neuroconnexion* » (p. 6). Le héros Case, pirate de génie en fuite, se connecte avec le cyberspace par une interface neurologique, en branchant son système nerveux sur « la matrice », une réalité virtuelle globale où les informations sont stockées sous forme d'illusions tangibles. La matrice est « *l'éclatant treillis de logique qui se dévidait à travers un vide incolore* » (p. 7). Case a vécu « *pour l'exultation désincarnée du cyberspace* » (p. 9), « *branché sur une platine du cyberspace maison qui projetait sa conscience désincarnée au sein de l'hallucination consensuelle qu'était la*

*matrice* » (p. 8). Autrement dit, Case a vécu l'expérience de la désincarnation – « *le corps c'était de la viande* » – et il a pu quitter son corps pour traverser l'au-delà cyberspatial, guidé par le fantôme d'un pirate informatique mort synthétisé par ordinateur.

La première définition du cyberespace donnée par Gibson lui-même est la suivante : « *Le cyberspace. Une hallucination consensuelle vécue quotidiennement en toute légalité par des dizaines de millions d'opérateurs, dans tous les pays, par des gosses auxquels on enseigne les concepts mathématiques... Une représentation graphique de données extraites des mémoires de tous les ordinateurs du système humain. Une complexité impensable. Des traits de lumière disposés dans le non-espace de l'esprit, des amas et des constellations de données. Comme les lumières de villes, dans le lointain* » (p. 64).

L'hallucination imaginée par l'auteur de science-fiction est devenue progressivement un terme désignant le nouvel espace informationnel fait de réseaux informatiques et cervicaux mêlés. Chez Gibson, le cerveau et le système nerveux de Case sont connectés au réseau électronique, le cyberespace : le cerveau est extériorisé (en ordinateur – cerveau artificiel), puis connecté. Émerge le thème du « *crâne câblé* » (*wirehead*) défini par le « *New Hacker's Dictionary* », comme un pirate informatique spécialisé dans le détournement des systèmes de communication. Dans les cercles cyberpunk, le terme est synonyme d'« aspirant cyborg » ; le *cyborg* étant la connexion du cerveau individuel au cerveau planétaire artificiel.

Le cyberespace est tour à tour, une « incarnation » du monde virtuel, un nouveau territoire sans carte, une jungle où l'on se perd et s'aventure, et un nouvel espace

1. Joël de Rosnay, *L'homme symbiotique. Regards sur le troisième millénaire*, pp. 166-167 et glossaire, p. 334, Le Seuil, Paris, 1995.

public, citoyen ou marchand. Le cyberspace est un être hybride, à la fois une technique (Internet), une forme de la nature (jungle, territoire), une nouvelle forme sociale d'« espace public » (pour la citoyenneté) et symbolique. Espace de réseaux interreliés à l'infini, tel est le cyberspace. Le cyberspace, identifié à un espace fait uniquement de réseaux, est caractérisé par l'interconnexion sans fin. En effet, ce territoire n'a pas de topographie, mais uniquement une topologie. Si le cyberspace fait allusion au territoire, il est en fait, un espace sans histoire, un espace non territorialisé : il n'est pas une « terre-histoire ». Neuf, il est donc susceptible de toutes les représentations. Dans le cyberspace, *terra incognita* faite de réseaux, les lieux interconnectés sont eux-mêmes, des « petits réseaux », à savoir des cerveaux et des ordinateurs.

Le cyberspace a-t-il l'immense vertu d'évacuer tout ce qui gêne ou qui résiste, à commencer par le territoire. Or, un réseau technique ne se définit que dans son rapport au territoire physique, comme le rappelle Gabriel Dupuy : « *Le réseau n'est pas*

*la conséquence de telle ou telle innovation technologique. C'est un principe d'aménagement qui met en rapport des possibilités techniques et la desserte d'un territoire* »<sup>1</sup>.

La connexité est au réseau ce que l'organisation est au système : plus un système est organisé, donc complexe, plus sa structure réseautique est connexe : « *La propriété première des réseaux dans leurs rapports au système territorial, est la connexité. C'est d'abord par la connexité que le réseau solidarise les éléments d'un système et peut constituer un territoire* »<sup>2</sup>. Or, dans le cyberspace, le territoire n'existe plus. Le territoire rugueux, résistant est effacé. Ne subsiste qu'un espace lisse, fluide, de circulation. Il s'agit d'un espace de réseaux informationnels : il n'y a ni histoire, ni lieux, il n'y a que des liens. L'instauration du cyberspace comme espace illimité des réseaux permet de circuler hors contraintes, dans l'espace pur, éthéré, « virtuel », des réseaux informationnels. Par un exercice d'exorcisme, tout devient possible dans cet espace idéal (idéal ?). Une fois le territoire oublié, la fiction cyberspatiale peut commencer...

1. Gabriel Dupuy, *Systèmes, réseaux et territoires. Principes de réseautique territoriale*, p. 6, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1985.

2. *Idem*, p. 127.

**William Gibson**

*NEUROMANCIEN*<sup>1</sup>

Texte sous droits

Texte sous droits

Texte sous droits

**Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre**  
**DISCOURS DE POLITIQUE GÉNÉRALE PRONONCÉ**  
**DEVANT L'ASSEMBLÉE NATIONALE,**  
**3 JUILLET 2002**

---

### Présentation

La réforme de la décentralisation fait consensus, même si cette question a été peu débattue pendant la campagne présidentielle de 2002. Jacques Chirac avait affiché sa volonté de bâtir une « République des proximités », à l'occasion de deux discours importants, l'un à Rennes en 1998 et l'autre à Rouen en 2002 ; projet repris par Jean-Pierre Raffarin lors de son discours de politique générale.

Au cours de l'hiver 2002, un rapport du commissariat général du Plan établit que les dotations de l'État vers les collectivités locales ne réduisent que d'un tiers les inégalités financières entre les communes<sup>1</sup>. Cette faible efficacité de l'action de l'État oblige à trouver d'autres voies de développement pour les régions que la seule redistribution. S'appuyer sur un renforcement de la décentralisation permettrait d'engendrer de nouveaux modes de régulation de l'action publique, fondés sur une confrontation renforcée entre élus locaux et citoyens.

Le projet du nouveau gouvernement n'arrive pas sur un terrain vierge. De nombreuses critiques à la décentralisation ont déjà été formulées. Les dernières sont issues du rapport de la commission

pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, paru en octobre 2000. 154 propositions devaient permettre de réformer la décentralisation. Certaines d'entre elles, les plus consensuelles, sont déjà mises en œuvre dans le cadre de la loi sur la démocratie de proximité promulguée le 27 février 2002. Mais le rapport Mauroy avait été critiqué pour sa faible vigueur et avait en son temps déçus ceux qui considéraient qu'une véritable réforme exigeait un changement constitutionnel.

Le contexte est désormais différent et l'approfondissement de la décentralisation prend une ampleur nouvelle. Comment pourrait-il en être autrement quand deux personnalités du gouvernement, le Premier ministre et le ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire ont une très forte sensibilité aux questions territoriales : Jean-Pierre Raffarin, ancien président du conseil régional de Poitou-Charentes et de l'Association des régions de France, Jean-Paul Delevoye, ancien président de l'Association des maires de France.

1. G. Gilbert et A. Guengant, rapport du commissariat du Plan, 23 janvier 2002.



Les projets de réforme portent sur quatre domaines. Ils impliquent une modification de la Constitution.

1) Reconnaissance du rôle des régions. L'idée régionale a pendant longtemps suscité des débats passionnés. En 1982, le Sénat refuse de voter la loi de décentralisation en raison des craintes qu'il éprouvait quant à la place future de la région, érigée en collectivité locale de plein exercice. Mais la pratique de la décentralisation a consacré le rôle de ces institutions aussi bien au niveau local qu'europpéen. Les régions ont fait leur preuve et pourraient donc désormais obtenir des compétences pleines et entières dans les domaines de la formation professionnelle, de l'apprentissage, de l'entretien et de la construction des universités, de l'environnement. Elles devraient figurer dans la Constitution pour obtenir ainsi le statut de grandes collectivités et leur permettre d'être des interlocutrices à part entière de leurs homologues européennes. Elles pourraient donc devenir le moteur d'un acte II de la décentralisation. Elles seraient d'abord des relais de l'État au niveau local, le couple État-région garantissant la « cohérence » de l'action publique. Elles sont également les interlocutrices privilégiées des intercommunalités, jouant un rôle essentiel dans la valorisation de la « proximité ». Déjà, la loi Voynet<sup>1</sup> leur confiait cette fonction dans le cadre du volet territorial des contrats de plan. Les régions devront être les fers de lance de l'évolution des structures de la décentralisation pour passer d'un système fondé sur le triptyque commune-département-région à une organisation qui intègre les intercommunalités et l'Europe.

Ces institutions devraient donc jouer un rôle de pivot entre les deux niveaux, national et local et pour ce faire, bénéficier d'un droit à l'expérimentation.

2) Instauration d'un droit à l'expérimentation. Il s'agit ici de dépasser le cadre fixé par les premières lois de décentralisation pour accorder aux collectivités, en particulier aux Régions le « droit à la variété ». L'objectif n'est pas d'aller vers un fédéralisme. Le niveau central reste maître du jeu<sup>2</sup>. Jamais le principe d'indivisibilité de la France n'est remis en cause. Le droit à l'expérimentation introduit la notion de diversité dans une République fondée sur l'uniformité.

3) Garantie du principe d'autonomie financière. Le problème essentiel est celui de l'autonomie financière des collectivités locales, garantie par une proportion majoritaire de fiscalité locale dans le total des ressources des collectivités. Depuis plusieurs années, les dotations de l'État n'ont cessé de progresser au détriment des ressources strictement locales. Ceci est le résultat de la suppression de plusieurs ressources propres aux collectivités locales : réforme de la taxe professionnelle, réduction des droits de mutation, suppression de la vignette auto. L'État décide de façon unilatérale de remplacer des ressources propres par des transferts. Si ces mesures ne conduisent pas à une baisse des fonds à la disposition des collectivités, elles brident les élus locaux et les soumettent aux décisions du pouvoir central.

L'adoption du principe d'autonomie devrait permettre de faire en sorte que la moitié au moins des ressources des collectivités soient issues de ressources locales.

1. Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

2. Alors que dans un État fédéral, la compétence de droit commun appartient aux unités fédérées. Didier Mauss, « À l'uniformité de la République se substitue un besoin de diversité », *La Gazette des communes*, pp. 21-22, 10 juin 2002.

4) Institution du référendum local. L'absence de démocratie participative dans la décentralisation a été maintes fois critiquée. La loi sur la démocratie de proximité a ouvert la voie à une plus grande respiration de la vie locale. Le projet de loi constitutionnelle propose d'étendre le re-

cours au référendum. Cette réforme pourrait ouvrir la voie à un approfondissement de la démocratie locale.

Ces réformes institutionnelles qui ont débuté en 2002, doivent se poursuivre en 2003.

## **Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre**

### **DISCOURS DE POLITIQUE GÉNÉRALE PRONONCÉ DEVANT L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 3 JUILLET 2002**

« ...La démocratie locale, c'est plus de décentralisation, c'est une décentralisation plus vivante, c'est une implication plus grande des citoyens par un transfert de responsabilités au plus près du terrain, pour de meilleures décisions.

Mais la décentralisation c'est aussi un formidable levier pour la réforme de l'État. C'est l'occasion et le moyen de faire les indispensables réformes de structure. C'est la possibilité de retrouver une liberté d'action. C'est la faculté de répondre aux besoins des Français.

Je vous propose donc une étape innovante de la décentralisation, fondée sur l'exigence de cohérence et l'exigence de proximité. La cohérence, cela veut dire s'assurer que l'ensemble national composé de l'État et des collectivités locales fonctionne de façon harmonieuse en préservant l'égalité de tous devant la loi. Les disparités territoriales sont trop fortes dans notre pays.

La cohérence doit assurer un aménagement du territoire équilibré et être l'instrument de la solidarité entre les Français. C'est dans le dialogue entre l'État et la région que s'exprime le mieux ce souci de cohérence. La proximité, c'est le champ d'action des départements, des communes et de leurs groupements. Ce sont eux qui ont vocation à assurer les services et à être maîtres d'ouvrage des équipements de proximité et du développement local.

Cet ample mouvement de décentralisation permettra un nouveau transfert de compétences au profit des collectivités, qui sera accompagné de transfert de ressources correspondantes. Il permettra aussi une nouvelle distribution des rôles en repensant de manière innovante la relation État-région pour plus de cohérence et plus d'efficacité. Davantage de clarté dans la relation de proximité entre le département, les communes et leurs groupements est nécessaire.

Nous encouragerons enfin les initiatives et la démocratie locale par l'ouverture d'un droit à l'expérimentation.

Pour y parvenir, je vous propose une méthode et un calendrier. La méthode, c'est la concertation, le pragmatisme et l'expérimentation. Il ne s'agit pas d'appliquer un schéma idéologique ni de refaire des rapports, car beaucoup a déjà été écrit.

Je souhaite que cette réforme essentielle soit le fruit d'un débat national et que les collectivités locales formulent elles-mêmes leurs propositions. C'est du terrain que doivent jaillir les idées. L'expérimentation, c'est la pédagogie de la réforme et la clé de son succès.

Dès maintenant, j'invite les régions à être audacieuses et à se porter candidates pour expérimenter certains transferts de compétence dont j'ai l'intention de discuter la nature et la portée avec les acteurs concernés. Je propose que les

conseils régionaux délibèrent sur le sujet et fassent part de leurs initiatives. Nous répondrons au cas par cas aux expérimentations proposées.

Pour ce qui est du calendrier, en accord avec le Président de la République, un projet de loi constitutionnelle sera présenté au Parlement dès l'automne. Il vise à inscrire la Région dans la Constitution, à autoriser l'expérimentation locale, à favoriser la coopération entre collectivités et à autoriser la mise en œuvre de référendums locaux. Les questions spécifiques à l'outre-mer seront traitées à cette occasion.

À l'automne, sera aussi préparé un projet de loi qui comprendra un volet de transfert de compétences immédiat et un autre traçant le cadre des expérimentations. Il s'agit d'initier une nouvelle donne des responsabilités dans notre pays. Il s'agit de donner du corps et une valeur juridique au principe de subsidiarité, de rapprocher le pouvoir de la vie.

Enfin, je présenterai devant le Parlement un projet de refonte des textes liés à l'intercommunalité, aux pays, aux agglomérations et à la démocratie de proximité. Je suis comme vous un praticien des SCOT et autres objets administratifs mal identifiés. Il y a de bonnes idées dans certains de ces textes. Il faut simplement responsabiliser les acteurs locaux et leur simplifier la tâche.

Ces nouveaux textes et l'application complète de la loi de janvier 2002 donneront à nos compatriotes de Corse des chances nouvelles de développer les atouts spécifiques de leur île. Le plan d'investissement fera l'objet de procédures efficaces et unifiées.

La relance de la décentralisation s'accompagnera d'une réforme de nos administrations pour aller vers une vraie administration de services... »



# Jacques Chirac

DISCOURS DE ROUEN DU 10 AVRIL 2002

---

## PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF À L'ORGANISATION DÉCENTRALISÉE DE LA RÉPUBLIQUE, 2002

---

### Présentation

Vingt ans après les lois Defferre de 1982, le chantier de la décentralisation est ouvert de nouveau, pour lui donner un nouvel approfondissement et l'inscrire dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Dans son message au Parlement du 2 juillet 2002, peu après sa réélection, le Président de la République s'adressait en ces termes aux représentants de la Nation : « *Le moment est venu [...] de reprendre la longue marche, si souvent contrariée, vers la décentralisation, pour mettre en place une nouvelle architecture des pouvoirs. Les décisions intéressant nos concitoyens devront désormais être prises au niveau le plus proche des réalités. J'appelle à un grand débat national sur les libertés et les responsabilités locales. Je souhaite une réforme profonde du titre XII de notre Constitution, qui traite des rapports de l'État et des collectivités locales, en métropole comme outre-mer* ». Lors de campagne présidentielle (discours de Rouen du 10 avril 2002), il avait déjà annoncé la nécessité d'une réforme.

L'exposé des motifs du « *projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République* », proposé

par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin est également présenté ci-après. Adopté en Conseil des ministres le 16 octobre 2002, il a été présenté le 29 octobre suivant, en première lecture au Sénat. Ce texte a été voté par les deux assemblées du Parlement en termes indentiques en décembre 2002. Son examen par le Congrès, afin d'être définitivement adopté, était envisagé vers la fin février 2003.

En effet, le projet de loi constitutionnelle est directement inspiré de la « *proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières* », présentée en juin 2000, par cinq sénateurs dont le président de la haute assemblée, MM. Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin. Les cinq sénateurs explicitaient en ces termes les motifs de leur proposition de loi : « *Exprimé par l'article 72 de notre Constitution, le principe de libre administration des collectivités locales n'a pris sa pleine dimension qu'avec la globalisation des emprunts et des dotations financières versées par l'État aux collectivités territo-*

*riales, le vote des taux des impôts directs locaux et, surtout, les lois de décentralisation qui ont transformé ce principe en réalité. La France est alors entrée dans une nouvelle ère de son histoire territoriale. Réforme bénéfique, la décentralisation a en effet permis une éclosion des initiatives locales, un rapprochement entre l'élu et le citoyen et une amélioration de l'efficacité de l'action publique. Dès l'origine cependant, la décentralisation a été marquée par des manquements au principe, simplement législatif, de compensation intégrale et concomitante des charges résultant du transfert aux collectivités locales de compétences exercées par l'État. À ces entorses répétées est venue s'ajouter, plus récemment, la réduction régulière du pouvoir fiscal des collectivités locales, comme en témoigne la suppression partielle des droits de mutation à titre onéreux, la mise en extinction de la part salariale de la taxe professionnelle et, maintenant, la disparition de la part régionale de la taxe d'habitation.*

*Ce processus de recentralisation des ressources des collectivités territoriales porte, à l'évidence, atteinte à la substance même du principe constitutionnel de libre administration. Si cette tendance devait se poursuivre, la décentralisation en serait gravement dénaturée, pour devenir une décentralisation assistée et dépendante où les collectivités locales se trouveraient soumises à une véritable tutelle budgétaire. Une telle dérive, contraire au principe de responsabilité des gestionnaires locaux, serait dangereuse pour la démocratie locale et, partant, pour notre République. Consacrer le principe de libre administration des collectivités locales, dont l'autonomie fiscale et financière est un fondement essentiel, est donc indispensable pour préserver une « certaine idée » de la décentralisation.*

*Un coup d'arrêt pourrait ainsi être donné au processus actuel de démantèlement de la fiscalité locale. Pour parvenir à ce résultat, il est aujourd'hui indispensable de renforcer la densité constitutionnelle du principe de libre administration. [...] Pour que la libre administration demeure une liberté réelle, il est aujourd'hui indispensable d'inscrire dans notre loi fondamentale :*

- en premier lieu, la garantie de l'autonomie fiscale des collectivités locales ;*
- en deuxième lieu, le principe de compensation intégrale et concomitante des transferts de compétences et de charges ;*
- enfin, il s'agit de consacrer le rôle de représentant des collectivités territoriales de la République dévolu au Sénat par la Constitution, en conférant à la haute assemblée un pouvoir législatif équivalent à celui de l'Assemblée nationale pour les projets et propositions de loi relatifs à l'administration des collectivités locales. »*

L'accès de Jean-Pierre Raffarin à Matignon en mai 2002 et la nomination de Jean-Pierre Delevoye comme ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, vont donner à cette proposition de loi une toute autre portée, puisqu'elle devient l'axe de la réforme de l'État du gouvernement Raffarin.

À partir du rapport du sénateur René Garrec, rapporteur de la Commission des lois du Sénat <sup>1</sup>, on peut identifier six innovations principales apportées par ce projet de loi constitutionnel.

1) Un approfondissement de la décentralisation. Le projet de loi affirme, dès l'article premier de la Constitution, le principe selon lequel la France a une organisation décentralisée, faisant ainsi figurer la décentralisation au rang des

1. Rapport de René Garrec, sénateur, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Annexé au procès-verbal de la séance du 23 octobre 2002. Sénat n° 27. Session ordinaire 2002-2003.

principes essentiels de la République. En application du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales auraient vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelle. Les régions deviendraient des collectivités territoriales de la République reconnues par la Constitution. Les collectivités territoriales se verraient aussi reconnaître un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

2) La consécration de l'autonomie financière des collectivités territoriales. L'article 7 du projet de loi pose le principe de l'autonomie financière, en particulier fiscale, des collectivités territoriales. Elles auraient la possibilité de recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures et, dans les limites fixées par la loi, d'en fixer l'assiette et le taux. Les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales devraient représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales devrait s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

3) L'affirmation d'un droit à l'expérimentation. Les collectivités territoriales pourraient, dans le cadre d'expérimentations encadrées par une loi organique, déroger aux lois et règlements qui régissent

l'exercice de leurs compétences. De manière générale, les lois et règlements comporteraient des dispositions à caractère expérimental.

4) De nouveaux mécanismes de démocratie directe. Le projet de loi constitutionnelle institue de nouveaux mécanismes de démocratie directe, destinés à permettre l'expression de leurs électeurs : droit de pétition leur permettant d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Les collectivités territoriales pourraient prendre l'initiative d'organiser des référendums locaux, à valeur décisionnelle, sur des projets relevant de leur compétence. La loi pourrait soumettre à une consultation locale la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier se substituant à des collectivités existantes ou la modification de son organisation.

5) L'extension des prérogatives du Sénat. Le Sénat serait saisi en premier des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales.

6) Une refonte du cadre constitutionnel des collectivités situées outre-mer. Le dispositif propose la désignation nominative, dans la Constitution, des différentes collectivités d'outre-mer.



## Jacques Chirac

### DISCOURS DE ROUEN DU 10 AVRIL 2002

« ... Nécessaire aux temps fondateurs de la Nation, la centralisation est devenue un handicap pour la France. L'esprit d'initiative et les libertés locales ont trop longtemps été étouffés. Aucun des grands pays d'Europe n'est affecté du même mal.

Nous ne pouvons nous obstiner à maintenir un modèle rigide d'organisation qu'aucun autre pays n'a fait sien, et dont tous ont plus que jamais tendance à s'éloigner. Il nous faut imaginer un nouveau modèle français et engager résolument une évolution profonde de notre vie démocratique.

Nous avons su la commencer il y a trente ans en créant les régions, puis lorsqu'ont été adoptées les grandes lois de décentralisation de 1982 et 1983. La Nation doit maintenant aller plus loin, beaucoup plus loin, en prenant cette fois des garanties contre tout retour en arrière. Dans la période récente, la décentralisation a en effet constamment été contrariée par le gouvernement socialiste.

Je veux donner à notre démocratie le souffle de l'initiative, l'élan de la liberté et l'efficacité de la proximité. Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importe, plaque sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée.

Si la France veut rester une grande démocratie, elle doit lancer la révolution de la démocratie locale et construire la République des proximités.

C'est une exigence démocratique.

C'est un impératif européen.

Et c'est une nécessité économique et sociale.

L'exigence démocratique, vous la connaissez. La démocratie prend naissance dans des communautés d'hommes et de femmes liés par des conditions de vie et d'activité communes, soudés par l'attachement à un même terroir, à une même ville, à un même quartier, et réunis par des problèmes à résoudre ensemble, en dépassant les contradictions entre intérêts particuliers.

Qu'il s'agisse de sécurité, d'éducation, d'emploi, de solidarité, ou encore d'infrastructures ou de services publics locaux, c'est en prenant les décisions là où s'expriment les besoins, dans un dialogue permanent avec les citoyens, que les bonnes solutions seront trouvées et appliquées. Et c'est ainsi que toutes les énergies se mobiliseront pour en assurer le succès.

Nous vivons aujourd'hui encore dans une République suspicieuse à l'égard des citoyens, méfiante dans l'initiative de leurs collectivités.

Faire dépendre plus de la moitié des ressources des collectivités locales de dotations de l'État, les subordonner au vote annuel du Parlement et vouloir encore aggraver la situation en privant les collectivités du produit de la taxe d'habitation, c'est la négation même de toute responsabilité démocratique et de toute liberté locale. Ce n'est pas en remplaçant le contribuable local par le contribuable national que l'on défendra la démocratie de proximité. Et, bien sûr, ce n'est pas non plus ainsi que l'on diminuera les impôts.

Subordonner comme on le fait aujourd'hui les décisions des élus a des réglementations surabondantes, rendues chaque année plus complexes, voire contradictoires, c'est stériliser le dynamisme et les initiatives des collectivités.

Rendre impossible tout investissement local de quelque ampleur sans la mise en jeu de subventions d'autres collectivités et de l'État, c'est diviser pour mieux régner en empêchant l'épanouissement d'une démocratie locale pleinement autonome. La confusion naît de l'excès de financements croisés. Demain, des collectivités "chefs de file" devront être désignées.

Nous devons faire le pari de la confiance. C'est le seul moyen de faire émerger des solutions efficaces aux problèmes des Français, et de leur redonner le goût de participer a la vie de la cité. La République ne saurait donner le sentiment qu'elle se méfie de la démocratie.

L'impératif européen impose lui aussi un nouveau partage des pouvoirs.

Au moment même où notre continent achève et approfondit son unité, une nouvelle compétition s'engage. Ce n'est plus seulement celle des États et des Nations. C'est la compétition des territoires. Les régions françaises doivent pouvoir relever ce défi en rivalisant avec leurs concurrentes. C'est l'intérêt de la France autant que l'intérêt de ses régions.

Dans l'Europe libre et ouverte que nous bâtissons, les capitaux, l'activité et l'emploi vont là où ils veulent. Le choix d'investir en France plutôt qu'ailleurs est un choix de liberté et de raison. Nous devons donner envie à chacun de choisir la France, ses territoires, ses régions et leur qualité de vie. C'est déjà l'affaire de l'État. Ce sera désormais aussi, et de plus en plus, celle des régions. Il ne s'agit pas de faire de nos régions des sujets de l'Europe et encore moins de créer l'Europe des régions, mais de leur donner les moyens économiques de relever les défis de la concurrence européenne.

Elles doivent être mises en situation de mieux faire valoir leurs atouts. Pour cela, elles ont besoin de pouvoirs et de libertés, elles ont besoin de s'unir. Nos voisins l'ont déjà compris. Soyez certains que ni la Catalogne, ni le Piémont, ni la Rhénanie ne nous attendront.

En renforçant la démocratie locale, nous tirerons aussi les conséquences de l'évolution du rôle de l'État dans l'activité économique et sociale.

Depuis 1986, la France a résolument fait le choix d'une économie de liberté dans une société solidaire. Elle a rejeté les illusions de l'économie administrée.

Le renforcement de la compétitivité française appelle davantage de démocratie locale que d'État car les collectivités territoriales, en liaison avec les acteurs économiques et sociaux, sont les mieux placées pour agir sur la performance des services publics, la qualité des infrastructures de base et la maîtrise des coûts publics.

La nouvelle distribution des pouvoirs et responsabilités entre les collectivités de la République exigera une importante révision de la Constitution.

Certes, la Constitution ne s'est jamais désintéressée des libertés locales. L'une des raisons d'être du Sénat, qui représente les collectivités territoriales de la République, est de garantir ces libertés. Le Conseil constitutionnel veille pour sa part au respect du principe de la libre administration.

Mais ces dispositions ne sont pas à la mesure des exigences d'une citoyenneté adaptée à notre siècle. Je veux apporter à nos libertés territoriales les garanties qui leur font en-

core défaut. La réforme constitutionnelle permettra a notre démocratie de franchir un nouveau cap.

Je souhaite que soient traitées au moins cinq questions essentielles : la participation des citoyens ; l'identité des régions ; l'autonomie financière des collectivités locales ; le droit a l'expérimentation ; et enfin le rôle du Sénat... »

## **Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République**

**PRÉSENTÉ AU NOM DE JACQUES CHIRAC,  
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE,  
PAR JEAN-PIERRE RAFFARIN, PREMIER MINISTRE  
ET PAR DOMINIQUE PERBEN, GARDE DES Sceaux,  
MINISTRE DE LA JUSTICE,  
AU SÉNAT LE 29 OCTOBRE 2002 <sup>1</sup>**

« La République s'est construite sur les principes fondateurs de l'indivisibilité du territoire et de l'égalité des citoyens devant la loi. Les Français y demeurent profondément attachés. L'idée selon laquelle ces principes exigeraient que l'on bride les initiatives locales appartient, en revanche, au passé. L'impuissance de l'État a souvent été mise en accusation. Nos compatriotes constatent que la centralisation n'empêche pas les inégalités et que les disparités territoriales sont grandissantes. Ils se plaignent également de la complexité de notre organisation institutionnelle, qui ne leur permet pas d'identifier un responsable pour chaque politique publique. Une clarification des compétences s'impose.

Le présent projet de loi vise ainsi à modifier profondément le cadre constitutionnel de l'action des collectivités territoriales, en métropole et outre-mer. Ces collectivités sont aujourd'hui appelées à jouer un rôle essentiel pour moderniser notre pays, pour réformer ses structures administratives, pour rapprocher les services publics des citoyens et revivifier la vie démocratique. C'est au travers de leur action que doit s'incarner une République plus responsable, plus efficace et plus démocratique.

Une République plus responsable doit équilibrer l'exigence de cohérence et le besoin de proximité. C'est à l'État, et d'abord au Parlement, qu'il appartient de définir les grands principes et d'évaluer la façon dont ils sont mis en œuvre sur tout le territoire. Mais ce rôle sera d'autant mieux assuré si l'État se recentre sur ses missions principales. Quant aux collectivités territoriales, il convient de reconnaître leur capacité et leur autonomie de gestion, sous le contrôle du citoyen. Le droit à l'expérimentation permettra, pour chaque politique publique, de déterminer le bon niveau d'exercice des compétences. Ainsi les conditions de la mise en œuvre du principe de subsidiarité seront réunies.

Une République plus efficace, c'est un État qui sait maîtriser ses dépenses et simplifier ses structures. La décentralisation est la première réforme de l'État. Elle lui permettra de mieux exercer ses missions régaliennes et de solidarité. Parallèlement, le Gouvernement favorisera les réformes souhaitées par les collecti-

1. Attention les références des articles du projet de loi cités dans l'exposé des motifs correspondent au texte déposé au Sénat le 29 octobre 2002. Les références des articles du projet de loi lui-même (p. 394) sont celles du texte adopté par le Parlement, à l'issue de la discussion parlementaire qui s'est achevée en décembre 2002.

vités, en les aidant à aller dans le sens de la simplification et des économies souhaitées par nos concitoyens et en leur assurant les financements nécessaires.

Une République plus démocratique, enfin, c'est une République où les citoyens sont plus souvent consultés, notamment dans les débats locaux ; où ils peuvent identifier clairement les élus responsables de chacune des politiques publiques. La réforme engagée par le Gouvernement, conformément aux orientations du Président de la République, sera, ainsi, d'abord une réforme au service du citoyen.

\* \* \*

**L'article 1<sup>er</sup>** de la Constitution énumère les principes qui forgent l'identité de la République. L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi y ajoute le principe selon lequel la France a une organisation décentralisée. Principe d'organisation administrative, la décentralisation, sans remettre en cause l'unité de la Nation, enrichit la vie démocratique et contribue à une application plus effective et moins abstraite du principe d'égalité.

**L'article 2** du projet de loi introduit dans la Constitution un article 37-1 qui habilite le législateur à procéder à des expérimentations. La même faculté est donnée au Gouvernement, pour l'exercice de son pouvoir réglementaire. Destinée à éprouver la pertinence de nouvelles normes en leur donnant un champ d'application territorial ou matériel restreint, l'expérimentation est un instrument qui doit permettre d'avancer avec plus de sûreté et d'efficacité sur la voie des réformes dans une société marquée par la complexité. Elle constitue, en particulier, un moyen pour progresser sur la voie de l'indispensable réforme de l'État.

La pratique de l'expérimentation n'avait jusqu'ici été admise que dans des limites étroites par le Conseil constitutionnel et le juge administratif qui estimaient qu'elle risquait de se heurter au principe d'égalité. Son inscription dans la Constitution permettra d'y recourir dans un domaine plus large et dans de meilleures conditions de sécurité juridique. Les textes législatifs et réglementaires prévoyant une expérimentation et restreignant à cet effet le champ d'application de la nouvelle norme devront toutefois fixer un ensemble de conditions permettant d'assurer un équilibre entre l'intérêt général qui s'attache à la mise à l'essai de nouvelles règles et les exigences du principe d'égalité. Ainsi la durée pendant laquelle coexisteront les normes anciennes et celles dont l'on souhaite éprouver la pertinence devra-t-elle être fixée avec précision, en fonction du temps requis pour que, compte tenu de la matière en cause, les résultats de la mise à l'essai puissent être efficacement évalués. Cette durée expirée, c'est une règle unique qui trouvera à s'appliquer, soit parce que le législateur ou le pouvoir réglementaire seront intervenus afin de généraliser la norme ayant donné lieu à expérimentation, le cas échéant amendée au vu des résultats de sa mise à l'essai, soit parce que, en l'absence de nouvelle intervention, c'est la norme ancienne qui retrouvera son entier champ d'application.

Dans le droit-fil de l'article 24 de la Constitution, aux termes duquel le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République, **l'article 3** du projet de loi ajoute au second alinéa de l'article 39 de la Constitution une disposition prévoyant que les projets de loi qui ont pour principal objet la libre administration des collectivités territoriales ainsi que la définition de leurs compétences et de leurs ressources sont en premier lieu soumis à cette assemblée. Un meilleur parti pourra être ainsi tiré de la connaissance approfondie dont dispose le Sénat des questions relatives à la gestion des collectivités territoriales. Cette règle ne fera cependant pas obstacle au dépôt par les députés de propositions de loi poursuivant un objet similaire.

**L'article 4** du projet de loi donne une nouvelle rédaction à l'article 72 de la Constitution. Le renforcement du rôle des collectivités territoriales passe d'abord par une actualisation des dispositions du premier alinéa régissant l'organisation territoriale de la République. L'existence des régions, qui constituent, depuis 1982, l'une des catégories de collectivités territoriales de la République, est inscrite dans la Constitution, au même titre que celle des communes et des départements. La notion de « territoire d'outre-mer » est remplacée par celle de « collectivité d'outre-mer », mieux en accord avec les possibilités d'organisation particulière offertes à ces collectivités, dont le cadre constitutionnel est revu. La nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 72 consacre également la possibilité, déjà admise par le Conseil constitutionnel, de créer par la loi une catégorie de collectivités ne comportant qu'une unité. En outre, elle lève une rigidité du texte actuel, qui avait été interprété comme faisant obstacle à ce que la collectivité unique créée par le législateur puisse se voir transférer une part substantielle des attributions normalement exercées par les collectivités expressément mentionnées par cet article et, *a fortiori*, se substitue à l'une ou l'autre de ces collectivités.

Le principe de décentralisation étant inscrit à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, il apparaît souhaitable d'en définir la teneur et la portée. Tel est l'objet du deuxième alinéa de l'article 72, qui dispose que les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort. Traçant une ligne de partage, dans le domaine administratif, entre l'action des services de l'État et celle des collectivités territoriales, ce nouvel objectif à valeur constitutionnelle permettra de transposer dans un État restant unitaire la préoccupation qu'exprime, en droit communautaire, le principe de subsidiarité. La poursuite de cet objectif sera facilitée par la possibilité désormais ouverte par l'article 37-1, puisque les expérimentations prévues par cet article permettront de déterminer efficacement le niveau adéquat pour l'exercice de telle ou telle compétence. C'est ainsi un ensemble de dispositions cohérentes qui sont introduites dans la Constitution, afin de servir d'instruments pour la réforme de l'État.

Ainsi que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont déjà eu l'occasion de le reconnaître, le souci de donner aux collectivités territoriales les moyens juridiques leur permettant de mettre efficacement en œuvre les attributions qui

leur sont confiées justifie que leur soit reconnu un pouvoir réglementaire. Le deuxième alinéa de l'article 72, qui devient son troisième alinéa, est complété afin de donner une base constitutionnelle à l'existence de ce pouvoir : celui-ci ne pourra s'exercer que dans la mesure où la loi l'a prévu et pour la seule mise en œuvre des attributions que ces collectivités tiennent de la loi.

Dans l'exercice de leurs compétences, les collectivités territoriales sont particulièrement à même d'apprécier l'adéquation des lois et règlements à l'objet poursuivi, d'identifier leurs éventuelles imperfections et de concevoir les réformes dont ces textes pourraient faire l'objet. C'est pourquoi il est opportun qu'elles puissent être autorisées à expérimenter elles-mêmes les modifications qui pourraient être utilement apportées aux lois et règlements qui régissent l'exercice des compétences qui leur sont confiées. C'est l'objet du quatrième alinéa de l'article 72. Le Parlement ou le Gouvernement, selon le niveau des normes en cause, pourront autoriser les collectivités territoriales qui en auront exprimé le souhait à expérimenter des règles nouvelles. Cette expérimentation obéira à la même économie que celle prévue à l'article 37-1. Son champ et sa durée devront être déterminés par avance. Les modalités de son évaluation devront être prévues. À l'issue, l'autorité normative compétente appréciera les conséquences qu'il convient d'en tirer. Ces diverses conditions seront précisées par la loi organique à laquelle il est renvoyé. Enfin, le champ de cette expérimentation est encadré : elle ne pourra porter sur les normes qui définissent les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Ces dispositions pourront, le cas échéant, être combinées avec celles de l'article 37-1, de manière à réaliser des expériences portant, à la fois, sur le transfert aux collectivités territoriales d'une compétence jusque-là détenue par l'État et sur l'évolution des normes concernées par ce transfert.

Une décentralisation efficace peut nécessiter une collaboration entre plusieurs échelons territoriaux. Le cinquième alinéa de l'article 72 permet ainsi au législateur d'organiser cette collaboration, en confiant à une collectivité « chef de file » le soin de définir les modalités de l'action menée conjointement.

Enfin, le sixième alinéa donne une nouvelle rédaction à l'ancien troisième alinéa de l'article 72, qui n'en modifie pas la portée mais tire les conséquences de l'inscription, dans la Constitution, de nouvelles collectivités telles que les régions et les collectivités d'outre-mer. Cette rédaction fait en outre plus clairement apparaître la mission confiée au représentant de l'État, qui représente chacun des membres du Gouvernement et dont le rôle s'exerce à l'égard de l'ensemble des collectivités présentes dans le ressort de la circonscription administrative dont il a la charge.

La décentralisation des compétences doit aller de pair avec le développement de la faculté d'expression directe dont disposent les citoyens au niveau local. **L'article 5** du projet de loi insère ainsi dans la Constitution un article 72-1 qui donne un cadre constitutionnel à cette expression.

Le premier alinéa consacre un droit de pétition qui permettra aux électeurs de chaque collectivité territoriale d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité de toute question relevant de ses compétences.

Le deuxième alinéa ouvre la possibilité aux organes de ces collectivités de soumettre à un référendum, qui vaudra décision, les projets de délibérations ou d'actes relevant de leurs compétences.

Le troisième alinéa rend possible la consultation des électeurs d'une partie du territoire sur certaines questions qui, bien qu'appelant une décision relevant de la compétence, non des autorités locales, mais du Parlement ou du Gouvernement, les intéressent spécialement, parce qu'elles ont trait à l'organisation de la collectivité dont ils font partie. Le premier cas est celui où l'on envisage de créer l'une de ces collectivités territoriales à statut particulier mentionnées au premier alinéa de l'article 72. Seront alors consultés les électeurs inscrits dans la partie du territoire correspondant au ressort de la future collectivité. L'organisation de la consultation devra être décidée par la loi. Le second cas est celui où l'on envisage de modifier les limites de collectivités existantes.

Le principe de libre administration suppose, pour être effectif, que les collectivités territoriales aient la garantie de disposer des ressources nécessaires à la mise en œuvre de leurs compétences. Cette garantie est particulièrement nécessaire pour progresser vers une organisation de la République qui soit véritablement décentralisée. Elle doit avoir pour corollaire une responsabilité accrue des collectivités territoriales. Enfin, elle va de pair avec une exigence de solidarité entre les collectivités permettant de corriger les inégalités liées au territoire.

**L'article 6** du projet de loi crée ainsi un article 72-2 dont le premier alinéa affirme le principe de la garantie des ressources et de leur libre disposition. Le deuxième alinéa consacre la faculté pour les collectivités territoriales de recevoir le produit d'impositions et d'en fixer elles-mêmes, dans les limites définies par le législateur, aussi bien le taux que l'assiette. Le troisième alinéa pose le principe selon lequel, pour chaque catégorie de collectivités, l'addition de ses recettes fiscales, des autres ressources propres et des dotations émanant d'autres collectivités territoriales doit représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources. Les conditions de mise en œuvre de cette règle seront fixées par la loi organique. Le quatrième alinéa inscrit dans la Constitution le principe selon lequel les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales doivent être accompagnés de l'attribution de ressources d'un montant équivalent à celles qui étaient consacrées à la mise en œuvre de ces compétences lorsqu'elles étaient exercées par l'État. Enfin, le dernier alinéa fait de la correction des inégalités territoriales, notamment au moyen de dispositifs de péréquation, un objectif de valeur constitutionnelle.

Les dispositions des **articles 7, 8 et 9** du projet de loi sont relatives aux collectivités situées outre-mer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, qui demeure régie par les dispositions figurant au titre XIII. Tout en conservant la ligne de



partage entre les collectivités où s'appliquent de plein droit les lois et règlements et celles qui se voient reconnaître une spécialité législative, elles permettront d'appliquer des règles plus variées permettant de répondre aux attentes particulières de chacune des collectivités concernées. Le nouvel article 72-3, créé par l'article 7 du projet de loi, désigne nominativement chacune de ces collectivités afin que soit solennellement marquée leur appartenance à la République. Dans ce cadre, et réserve faite des Terres australes et antarctiques françaises, dont le statut est défini par la loi, il définit deux catégories statutaires : le statut de département et de région d'outre-mer, régi par le principe d'assimilation législative ; le statut de collectivité régie par le principe de spécialité législative. Les actuels départements d'outre-mer continueront de relever de l'article 73 et les autres collectivités d'outre-mer de l'article 74. Le passage de l'un à l'autre de ces régimes sera subordonné à l'intervention d'une loi organique, après qu'aura été recueilli le consentement préalable des électeurs de la collectivité intéressée, convoqués par décision du Président de la République.

**L'article 8** du projet de loi donne une nouvelle rédaction à l'article 73 de la Constitution. Celle-ci tire les conséquences de l'inscription des régions parmi les collectivités territoriales mentionnées à l'article 72. Tout en reprenant le principe de l'assimilation législative, l'article 73 autorise désormais trois sortes d'assouplissements permettant de mieux prendre en compte la spécificité et les attentes des départements et régions d'outre-mer. En premier lieu, s'inspirant de la rédaction de l'article 299-2 du traité signé le 2 octobre 1997 modifiant le traité instituant la Communauté européenne, il ouvre plus largement la possibilité d'apporter des adaptations aux lois et règlements, en autorisant, non plus les seules adaptations nécessitées par la situation particulière de ces collectivités, mais l'ensemble des adaptations qui tiennent à leurs caractéristiques et contraintes particulières. En deuxième lieu, il permet au législateur d'habiliter la collectivité qui le souhaite à fixer elle-même ces adaptations, lorsque les dispositions en cause sont au nombre de celles qui régissent l'exercice de ses compétences. En troisième lieu, toujours sur sa demande et pour tenir compte de ses spécificités, la collectivité peut être habilitée à édicter elle-même la norme applicable sur son territoire, sous une double réserve : l'habilitation ne peut porter que sur des champs de compétence susceptibles d'être transférés aux collectivités régies par le principe de spécialité ; la collectivité ne peut intervenir dans le domaine de compétence réservé à la loi par l'article 34 que dans la mesure définie par une loi organique. Enfin, la substitution à une région ou un département d'outre-mer d'une collectivité territoriale nouvelle, de même que l'institution d'une assemblée délibérante unique pour la région et le département sont subordonnées au consentement des électeurs concernés.

**L'article 9** du projet de loi donne une nouvelle rédaction à l'article 74 de la Constitution, permettant de mieux ajuster à leurs spécificités et leurs attentes le statut dont sont dotées les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité. Chacune de ces collectivités disposera d'un statut particulier, défini par la loi organique après avis de son assemblée délibérante, qui, compte tenu de ses in-

térêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République, fixera les conditions dans lesquelles les lois et les règlements y sont applicables, définira l'étendue de sa compétence normative, sous réserve d'un ensemble de domaines pour lesquels un transfert de compétences ne sera plus possible s'il n'est pas déjà intervenu, et déterminera les modalités de sa consultation sur les projets de texte comportant des dispositions qui lui sont particulières ou, avant leur ratification ou leur approbation, sur les engagements internationaux conclus dans des matières relevant de sa compétence. Le statut fixera également les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante. Il pourra, en outre, prévoir un contrôle juridictionnel particulier pour les actes de la collectivité intervenant dans des matières relevant de l'article 34, ainsi qu'une procédure comparable à celle figurant au second alinéa de l'article 37 afin de permettre à la collectivité de modifier les dispositions législatives qui interviendraient dans son domaine de compétence après l'entrée en vigueur du statut. Dans les matières touchant à l'accès à l'emploi, au droit d'établissement et à la protection du patrimoine foncier, les collectivités pourront se voir reconnaître le droit de prendre, en faveur de leurs habitants, des mesures justifiées par les nécessités locales. Enfin, le statut particulier pourra également prévoir les conditions dans lesquelles l'État associera la collectivité à l'exercice des compétences qu'il conserve.

**L'article 10** du projet de loi insère dans la Constitution un article 74-1 instituant une habilitation permanente au profit du Gouvernement, afin de lui permettre d'assurer une actualisation régulière du droit applicable à ces collectivités, dans les matières qui restent de la compétence de la loi ordinaire. Les ordonnances prises sur le fondement de cette disposition seront soumises pour avis à l'assemblée délibérante de chaque collectivité concernée. Elles obéiront, pour le reste, aux règles fixées par l'article 38 de la Constitution.

**L'article 11** du projet de loi modifie les articles 7, 13 et 60 de la Constitution. Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article 7 prévoit que le second tour du scrutin organisé pour l'élection du Président de la République se déroule le deuxième dimanche suivant le premier tour. Cette exigence conduit, du fait du décalage horaire, à ce que les électeurs résidant dans certaines collectivités situées outre-mer expriment leur vote alors que le résultat de l'élection peut déjà être tenu pour certain. Il convient donc que la Constitution se borne à poser la règle selon laquelle le second tour de scrutin est organisé dans les deux semaines suivant le premier et laisse à la loi organique prévue par l'article 6 le soin d'en fixer la date.

La rédaction de **l'article 13** doit être modifiée afin de tirer les conséquences de la substitution de la notion de collectivité d'outre-mer à celle de territoire d'outre-mer. Enfin, le référendum local institué par le présent projet de loi ayant vocation à être placé sous le contrôle du juge administratif puisqu'il porte sur l'adoption d'un acte à caractère administratif, il convient de préciser à l'article 60 que les opérations référendaires dont le Conseil constitutionnel assure le contrôle sont exclusivement celles organisées sur le fondement des articles 11 et 89. »

## **Texte du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République**

*Texte voté par les deux assemblées du Parlement en termes identiques ; ce projet ne deviendra définitif, qu'après avoir été approuvé par le Parlement réuni en congrès.*

### **Article 1<sup>er</sup>**

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :  
« *Son organisation est décentralisée.* »

### **Article 2**

Dans le quatorzième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le mot : « *locales* » est remplacé par le mot : « *territoriales* ».

### **Article 3**

Après l'article 37 de la Constitution, il est inséré un article 37-1 ainsi rédigé :  
« **Art. 37-1.** – *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.* »

### **Article 4**

Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée : « *Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.* »

### **Article 5**

L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé : « **Art. 72.** – *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.*

« *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.*

« *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.*

« *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental*

*et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.*

*« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.*

*« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »*

### **Article 6**

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé : « **Art. 72-1.** – *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.*

*« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.*

*« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »*

### **Article 7**

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-2 ainsi rédigé : « **Art. 72-2.** – *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*

*« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.*

*« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.*

*« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.*

*« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »*

### **Article 8**

Après l'article 72 de la Constitution, sont insérés deux articles 72-3 et 72-4 ainsi rédigés : « Art. 72-3. – *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.*

*« La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.*

*« Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.*

*« La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.*

*« Art. 72-4. – Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.*

*« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »*

### **Article 9**

L'article 73 de la Constitution est ainsi rédigé : « Art. 73. – *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.*

*« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.*

*« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.*

*« Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.*

*« La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de la Réunion.*

*« Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.*

*« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »*

## **Article 10**

L'article 74 est ainsi rédigé : « Art. 74. – *Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.* » Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

*« – les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;  
– les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;*

*« – les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;*

*« – les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.*

*« La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :*

*« – le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;*

*« – l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;*

*« – des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;*

*« – la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.*

*« Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »*

### **Article 11**

Après l'article 74 de la Constitution, il est inséré un article 74-1 ainsi rédigé : « Art. 74-1. – *Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. »*

*« Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication. »*

### **Article 12**

**I.** – Au premier alinéa de l'article 7 de la Constitution, les mots : « *le deuxième dimanche suivant* » sont remplacés par les mots : « *le quatorzième jour suivant* ».

**II.** – Au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les mots : « *les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer* » sont remplacés par les mots : « *les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie* ».

**III.** – À l'article 60 de la Constitution, après les mots : « *des opérations de référendum* », sont insérés les mots : « *prévues aux articles 11 et 89* ».

# BIBLIOGRAPHIE

---

- Abiker D., « Jacques Chirac et le discours décentralisateur », *Pouvoirs locaux*, n° 44, pp. 107-112, 2000.
- Alvergne C. et Musso P., « Aménagement du territoire et prospective, chronique d'un devenir en construction », *Territoires 2020*, n° 1, pp. 47-55, 2000.
- Alvergne C. et Taulelle F., *Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, collection « Major », PUF, 2001.
- Ampe F. et Neuschwander C., *La république des villes*, Editions de l'Aube, 2002.
- Baguenard J., *La décentralisation*, collection « Que sais-je ? », PUF, 2002.
- Bailly A., Frémont A., *L'Europe et ses Etats, une géographie*, La documentation française, 2000.
- Bailly A., Glatron M. et Musso P., « Les images dans les travaux de prospective de la DATAR », *Territoires 2020* n° 3, pp. 11-25, 2001.
- Bailly J.P., *Demain est déjà là*, éditions de l'Aube, 1999.
- Baudelle G. et Castagnede B., *Le polycentrisme en Europe*, Editions de l'Aube, 2002.
- Bezbakh P., *Histoire de la France de 1914 à nos jours*, Larousse, 1997.
- Borne D., *Histoire de la société française*, collection « Cursus », Armand Colin, 2002.
- Bourdin A., *La question locale*, PUF, 2000.
- Cahiers français*, « Les collectivités locales en mutation », octobre-décembre, n° 293, 1999.
- Casteljard (P. de), Monod J., *L'aménagement du territoire*, « Que sais-je ? », PUF, 2002.
- Commission Mauroy pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, rapport présenté au Premier ministre, La Documentation française, 2000.
- DATAR, *Le scénario de l'inacceptable sept ans après*, collection « Travaux et Recherches de Prospective », 1977.
- DATAR, « France 2020, Mettre les territoires en mouvement », La Documentation française, 2000 et 2002.
- Deyon P. et Frémont A., *La France et l'aménagement de son territoire, 1945-2015*, LGDJ, 2000.
- Drevet J.F., *Aménagement du territoire, Union européenne et développement régional*, Continent Europe, collection « Références européennes », 1995.
- Dumont G.-F., *L'aménagement du territoire, objectifs, acteurs, modalités*, les Éditions d'Organisation, 1994.
- Gontcharoff G., « Démocratie, citoyenneté dans la décentralisation », *Territoires* n° 321, octobre, pp. 8-14, 1991.
- Goze M., « L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale française », *Territoires 2020*, n° 2, pp. 47-62, 2000.



- Guichard O., *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976.
- Laborie P., Langumier J.F., Roo (P. de), *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, La Documentation Française, 1985.
- Lajugie J., Delfaud P. et Lacour C., *Espace régional et aménagement du territoire*, Dalloz, 1985.
- Leurquin B., *La France et la politique des pays*, La Découverte et Syros, CNFPT, 1997.
- Leurquin B., « La politique des pays : points clefs et difficultés d'application », dans *La politique d'aménagement du territoire*, Caro P., Dard O., Daumas J.-C., Presses Universitaires de Rennes, pp. 265-298, 2000.
- Madiot Y., *Aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 1996.
- Mény Y., « La République des fiefs », *Pouvoirs* n° 60, pp. 19-24, PUF, Paris, 1992.
- Merlin P., *L'aménagement du territoire*, collection « Premier cycle », PUF, 2002.
- Merlin P., *Dictionnaire de l'urbanisme*.
- Moulin O., Pinson G., Chapelet M., *Les contrats de plan Etat-région*, La documentation française, 2002.
- Nemery J.C., *Quelle administration pour le XXI<sup>e</sup> siècle en France et dans l'Union Européenne ?*, L'Harmattan, 2001.
- Peyrefitte A., *Le mal français*, Plon 1976.
- Peyrony J., *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, La documentation française, 2002.
- Portier N., « L'aménagement du territoire (1950-1995) : un demi siècle de géographie volontaire », *Fondations*, n° 3, 1996.
- Pouvoirs locaux*, « La prospective des territoires », n° 50, pp. 39-105, 2001.
- Pouyet B., « Pratiques participatives locales », dans *La participation des citoyens au plan local et la pérennisation du système représentatif*, Grenoble – IEP – CERFA, pp. 15-34, 1987.
- Problèmes politiques et sociaux*, « Décentralisation et recomposition des territoires : 1982-2002 », n° 870, 2002.
- Raffarin J.P., *Pour une nouvelle gouvernance*, L'Archipel, 2002.
- Randet P., *L'aménagement du territoire, genèse et étapes d'un grand dessein*, La Documentation française, 1994.
- Sénat, « Refaire la France », propositions de la mission d'information sur l'aménagement du territoire, 1994.
- Sfez L., *L'administration prospective*, collection « U » Colin, Paris, 1970.
- Touchard P., Bermond C., Canabel P. et Lefebvre M., *Le siècle des excès, le XX<sup>e</sup> siècle de 1870 à nos jours*, PUF, 4<sup>e</sup> édition, 1999.
- Veltz P., *Des lieux et des liens, politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Editions de l'Aube, 2002.