

## Les notes du Gaspe



***Quel ministère demain?***





*Territoires,*

*Décentralisation,*

*Réseaux,*

*Systèmes productifs,*

*Quel ministère demain ?*

## **Au sommaire :**

**Avant-Propos** *p. 4*  
*Notes*

**Territoires.....***p. 7*  
*Annexes et notes*

**Décentralisation.....***p. 22*  
*Annexes et notes*

**Réseaux.....***p. 33*  
*Annexes et notes*

**Systèmes productifs** *p. 36*  
*Annexes et notes*

**Quel ministère demain ?** *p. 40*

## Avant-propos

La question principale posée dans ce n° 10 de Gaspe est la suivante : **Quel ministère demain ?**. Nous l'aborderons de la manière suivante : nous présentons quatre dossiers qui explicitent le contexte dans lequel se déroule la réforme de l'Etat : Territoires, réseaux, décentralisation, systèmes productifs. Ces dossiers ont été constitués à partir de travaux de chercheurs et de documents officiels. Vous trouverez également des développements et commentaires rédigés par la rédaction.

## Territoires

L'ensemble du document, ses différents dossiers sont organisés autour du concept de **territoire**, considéré à ses différentes échelles, supranationales, nationale et infranationales. La question : Quel ministère demain ? sera abordée à la lumière des quatre dossiers indiqués ci-dessus et à partir d'une contribution du CGPC de juillet-août 2003, accompagnée d'un commentaire de la rédaction.

Le concept de **territoire** est très présent dans la culture du Ministère, à partir de la notion de territorialité. Le ministère de l'Équipement –et son prédécesseur le ministère des Travaux publics– sont organisés dans un réseau très fin de subdivisions. Nous verrons, en référence notamment à des travaux du ministère menés dès les années 90, que le ministère situe désormais son activité dans le cadre des mutations du territoire.

Nous héritons d'un territoire national, produit d'une longue évolution, façonné par un système institutionnel centralisé et par le mode de production capitaliste. Durant les Trente Glorieuses, l'organisation du territoire s'effectuait par une politique étatiste et avec le développement du fordisme. Quelle nouvelle organisation du territoire se dessine aujourd'hui, dans le cadre de la mondialisation ? Peut-on esquisser un projet pour le territoire, dans une optique de transformation sociale ? Ce projet doit, selon nous se fonder sur la démocratisation de l'ensemble de la vie sociale et sur la rupture avec le taylorisme.

### Trois questions :

- Comment assurer l'intervention active des salariés, des citoyens ?
- Comment restaurer le lien social ?
- Comment mettre en œuvre un développement durable ?

## Décentralisation

Le gouvernement Raffarin a engagé la seconde phase de **décentralisation** ; elle est liée à une nouvelle étape de **réformes de l'Etat (1)**. La contribution du CGPC relative à l'évolution du ministère -et qui sera présentée dans le dossier **Quel ministère pour demain-** considère que décentralisation et réformes de l'État sont indissociables.

Quelle est la finalité de la décentralisation ? Se limite-t-elle à une répartition des pouvoirs entre institutions nationales et institutions locales ? Ou bien se fonde-t-elle sur une logique homologue à celle qui préside à la réorganisation des entreprises ; c'est à dire au primat des centres stratégiques, dans un mouvement de délocalisation, de sous-traitance, et de fermetures de certains sites ?

Deux considérations militent, selon nous, en faveur de cette thèse.

Depuis des années, les réformes de l'État se sont largement inspirées de celles qui sont menées dans les entreprises ; ainsi on assiste à un mouvement homologue : les entreprises confortent leurs centres stratégiques et l'État qui se recentre sur ses missions essentielles.

### Quatre questions :

- Le territoire va-t-il éclater entre le supranational et le local ?
- Les niveaux institutionnels où s'opère la décentralisation sont-ils pertinents ?
- Quel sera le devenir des réseaux de communication, pris en tenaille entre la poussée des réseaux locaux et celle des réseaux internationaux ?
- Quel est le devenir du service public ?

## Réseaux

Le concept de **réseau (2)** est familier aux agents de l'Équipement. Notamment à ceux des organismes scientifiques et techniques. On note plusieurs approches : réseaux de compétences, procès de travail structurés diffusant des méthodologies, des innovations des crédits jusqu'aux applications de terrain. Ces procès de travail ne se limitent pas aux services de l'Équipement mais concernent l'entreprise privée et les collectivités territoriales. Avec le développement des instances supranationales et d'autre part des niveaux institutionnels locaux, quel est l'avenir des réseaux ?

Cette question est d'autant plus importante que de nombreux services publics -et en particulier celui de l'Équipement- se sont constitués en France autour des réseaux, réseaux de communication, services collectifs de l'urbanisme et des procès de travail en réseau. Dans l'organisation du territoire au niveau local Raffarin parle de proximité. Quelle peut-être la fonction des réseaux, dans le cadre des relations sociales ? Qui les maîtrise ? Avec la mondialisation, les entreprises multinationales organisent les réseaux sans contrôle des pouvoirs publics, sans procédures de régulation.

**Inventer une citoyenneté des réseaux constitue une tâche urgente.**

## Systèmes productifs

L'aménagement du territoire a été longtemps organisé de la façon suivante :

- Pilotage -dans la période de croissance- des activités des créations d'emploi à partir des grands groupes, organisés selon les méthodes techniques et hiérarchiques du fordisme,
- répartition qui se voulait optimale des ressources sur le territoire national,
- création de grands axes de transports ferroviaires, aéroportuaires et routiers dans ce contexte,
- développement du logement de masse pour absorber les migrations de population vers les villes.

La crise est manifeste à partir des années 70. Au-delà de ses manifestations les plus tangibles : la croissance faible ou nulle, le chômage massif, les enjeux sociaux portent sur l'organisation technique et hiérarchique du travail, sur la prise en main de leur destin par les acteurs sociaux, sur la place de la société dans le cadre de la mondialisation. L'État abandonne progressivement la planification, considérée par le Général de Gaulle comme une "ardente obligation" ; l'État abandonne les modes d'intervention de la période antérieure (qualifiés de saint-simonien ou de colbertiste). Une idéologie dominante s'instaure, selon laquelle il faut substituer à ces systèmes de régulation- saint-simoniens, colbertistes, keynésiens- ceux du marché. Le critère essentiel qui préside aux choix des entreprises, c'est la rentabilité du capital financier. (3)

Un débat, en partie corrélatif à celui de la décentralisation institutionnelle, se développe, à l'initiative du mouvement social mais aussi de la DATAR, sur l'organisation de systèmes productifs locaux. Des structures de ce type, mises en œuvre notamment en Italie, dans le cadre d'un développement économique certain ont servi de référence. Les institutions locales où s'opère la décentralisation sont-elles les niveaux pertinents pour permettre l'organisation des systèmes productifs ? C'est le débat autour des **pays**, centrés sur les bassins d'emplois et des **communautés urbaines**.

**Le ministère de l'Équipement est un acteur important du processus d'organisation de l'espace.**

## Quel ministère demain ? (4)

Les services de l'Équipement pourront-ils s'adapter aux nouvelles institutions locales ? Aux modes d'organisation du territoire à ses différentes échelles ? Cette partie du Gaspé 10 sera élaborée à partir d'un rapport du Conseil général des ponts et chaussées de juillet 2003. Ce rapport prend en compte la décentralisation, la notion de réforme de l'État. Il propose des principes d'organisation des services en rupture profonde avec la situation actuelle. Il s'agirait de recomposition totale de tous nos services. Nous formulons l'hypothèse que cette réforme est en cohérence avec celles qui sont menées dans les entreprises.

**Lutter pour un nouveau service public est une question de société**

## **Notes sur l'avant-propos**

### **(1) Réforme de l'Etat et réforme de l'entreprise**

**D**e multiples réformes de l'État ont été précédées par des réformes des grandes entreprises publiques ou privées. Cela traduit une crise des modes d'organisation et de gestion à la fois des administrations et des entreprises. Citons, dans la période récente, l'évaluation, la gestion par les compétences, la gestion par projets. Ce sont d'ailleurs les mêmes organismes de conseil qui interviennent dans le privé et le public.

Le Ministère de l'Équipement, dès sa constitution en 1966, a été un des champs d'expérience de ces réformes ; plusieurs fois, il a été ministère pilote. Cela a été facilité par le fait que le Ministère de l'Équipement met en œuvre des activités qui sont assez proches de celles des entreprises du BTP.

### **(2) Réseaux ? Vous avez dit réseaux ?**

**O**n parle beaucoup de réseau à la DPSM. Dans les faits qu'en est-il ? On note une segmentation des structures du Ministère et ce dans plusieurs domaines :

- pour ce qui est des Directions de centrale, elles demeurent largement autonomes les unes par rapport aux autres,
- la coordination DRE/DDE, présentée comme un objectif important par le dernier plan de modernisation du Ministère n'est pas véritablement mise en œuvre,
- l'ensemble du réseau technique a été en principe coordonné par la DRAST. Chacun des organismes techniques (LCPC, SETRA, CSTB) ou l'ensemble Labos-CETE se pilotent eux-mêmes ou se coordonnent plus ou moins avec la Direction de centrale qui finance,
- jusqu'à une période très récente, la recherche était méconnue en tant qu'activité intellectuelle spécifique et mal pilotée par le Ministère. Ce qui a conduit les organismes à développer leurs relations avec l'extérieur : CNRS, Universités, organismes de recherche privés.

### **(3) Secondaire et tertiaire : des concepts obsolètes**

*Il est difficile de limiter l'analyse de l'industrie au seul domaine de la production. Les entreprises industrielles ne peuvent se développer sans le concours des banques, des assurances, de la recherche, des transports, des services aux entreprises, toutes activités considérées comme relevant du secteur tertiaire (...). La notion d'industrie perd de sa netteté. Les évolutions internes et celles de l'environnement industriel convergent pour accentuer la tertiairisation de l'industrie. Il reste bien sûr des unités de production au caractère bien affirmé, mais il s'agit souvent de petites et moyennes industries. Dans les grands groupes industriels, toujours chapeautés par des holdings transnationales, la production n'est plus qu'un des volets d'activités déployées à l'échelle d'un marché qui n'est plus national, pas même européen, mais mondial. Cette fusion du secondaire et du tertiaire est devenue une réalité à toutes les échelles, de l'entreprise locale à la multinationale.*

*Source : le territoire français Félix Damette et Jacques Scheibling*

### **(4) Quels services de l'Équipement demain ?**

**L**es services de l'Équipement ont jusqu'à présent fait preuve d'une grande souplesse, d'une capacité d'adaptation aux évolutions et politiques. Dans la phase actuelle de décentralisation et de réforme de l'État, quelle sera la politique dans les domaines du logement, des transports, de l'urbanisme ? Nos services seront-ils encore porteurs de l'intérêt général dans ces domaines ?

# **1-Territoires**

## **Qu'est ce qu'un territoire ?**

*"Le **territoire** est le rapport d'une société à son espace ; à ce titre, il est une construction historique faite de permanences et de perpétuelles remises en cause. Des structures se maintiennent dans la longue durée, d'autres s'effacent ou changent de contenu (...). Ce territoire est également celui d'un État-nation qui a, lui aussi, grandement contribué à la mise en place de structures et de réseaux qui sont les fondements de la France actuelle (...).*

*Un territoire porte la marque des logiques du marché, qui doivent peu au pouvoir politique, et qui tendent à sa hiérarchisation."*

*Source : Le territoire français : F.Damette et J.Scheibling*

## **D'une politique nationale d'aménagement du territoire...**

**E**n 1950, Claudius PETIT, ministre de la construction et de l'urbanisme crée au sein de ce ministère une Direction de l'aménagement et du **territoire** ; il publie un document : Pour un plan national de l'aménagement du **territoire**. Deux décrets du 14 février 1963 créent, l'un une Commission d'aménagement du territoire et l'autre la DATAR. Des outils financiers d'intervention ont été créés simultanément. En 1966, cinq OREAM, rattachées au Préfets de Région (Organisation d'aménagement d'aires métropolitaines) ont été créés à un niveau interrégional. Les grandes lois sur le territoire ont été votées à l'époque d'Edgar Pisani, Premier ministre de l'Équipement en 1966 : loi d'orientation agricole, loi d'orientation foncière, et une batterie d'outils d'aménagement.

**L**e général de Gaulle avait déclaré la "*planification est une ardente obligation*"; la planification gaulliste se caractérise par un système de décisions centralisé, voire autoritaire dénoncé bientôt comme insupportable. L'objectif politique de cette planification était de constituer des entités économiques puissantes, capables de s'imposer au plan international. L'organisation du **territoire** était un élément de cette politique.

**Q**uelques exemples de modernisation du territoire : la création massive de logements, la constitution de grandes zones industrielles (Fos sur Mer par ex ), les schémas directeurs des communications, de grands aménagements touristiques (littoral du Languedoc et du Roussillon), le plan calcul, la filière électro-nucléaire.

**Q**uel bilan ? Une étude de la Documentation française juge sévèrement la politique française d'aménagement du territoire : l'organisation de l'espace n'a pas été maîtrisée ; au niveau institutionnel, la politique d'aménagement du territoire, fractionnée entre les niveaux institutionnels est complexe et de ce fait peu efficace.

## **au développement local...**

**U**ne association, l'ADELS (Association pour la démocratie et l'action locale fondée en 1959 publie une Revue : Territoires. Cette revue a pour ambition de présenter des initiatives locales, politiques, économiques et associatives et se définit comme un outil indispensable pour dynamiser la démocratie locale.

Dès le début des années 80, un mouvement social s'exprimant dans le cadre d'une "Association nationale pour le développement local et les pays" effectuait la promotion des pays, niveau capable selon elle "d'assurer le développement par en bas."



## **Quels territoires pour demain ?**

**"T**out passe, mais les territoires demeurent (...).

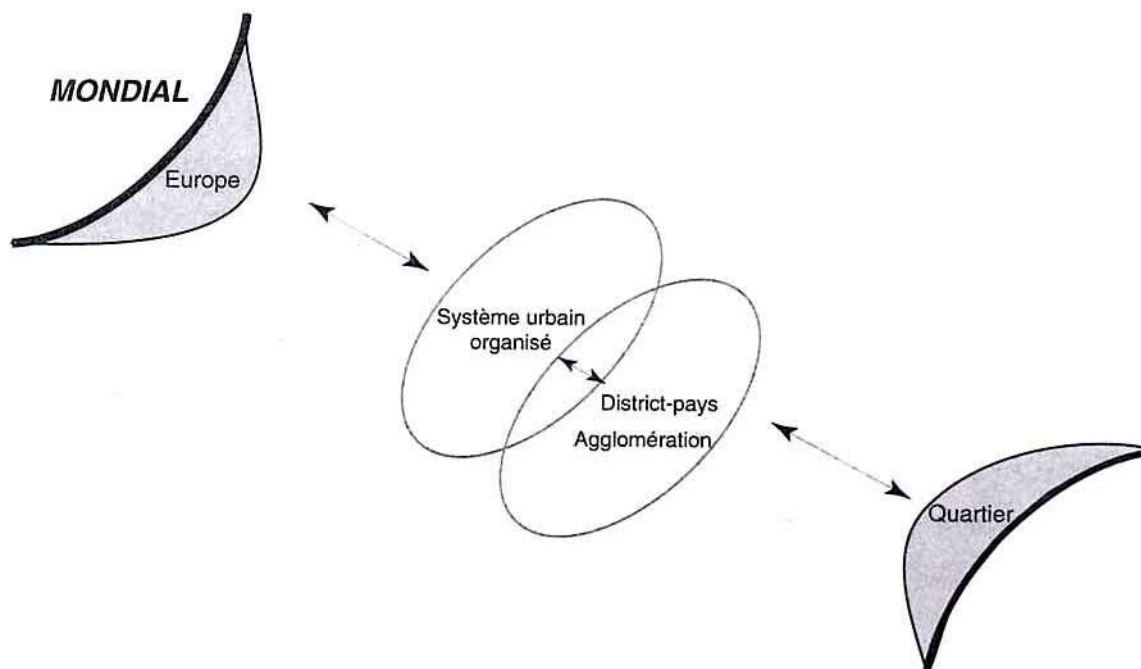
Si le capital se mondialise et si le travail fait de même, il nous reste les lieux, les territoires et des géographies sur lesquels nous pouvons agir, car nous avons collectivement la maîtrise (...). Les tâches de l'aménagement consistent à moderniser l'Etat, à organiser les rapports entre le centre et la périphérie, à mieux définir les compétences, à changer la fiscalité, à promouvoir la démocratie participative, à garantir le développement durable (...). L'aménagement du territoire pour 2015 est en mesure d'offrir aux Français les éléments d'un véritable projet de société (...). La mondialisation appelle une demande de territorialisation ; à la montée du global s'oppose l'aspiration du local ; face à la massification des productions et des échanges, se développent des demandes de singularisation, d'originalité et de spécificité ; l'homogénéisation et l'uniformité développent en elles-mêmes la recherche d'hétérogénéité, la revendication des droits à la différence et à l'expérimentation ; à la mobilité et au nomadisme du travail répond la permanence du domicile ; l'éphémère génère la demande de repères ; le déclin des identités nationales donne naissance aux identités régionales et locales ; la proximité peut créer de la solidarité, des liens culturels, et donc de l'identité (...).

**"L**a définition et l'organisation des structures productives vont, comme par le passé, mais sur des bases tout à fait renouvelées, contribuer à imposer leurs règles à l'organisation du territoire et, réciproquement, mais, dans une moindre mesure, celui-ci conditionnera leurs évolutions (...).

**"P**our construire la France de 2015 (...) il faut rechercher les territoires pertinents pour le XXI<sup>e</sup> siècle (...). Les études prospectives montrent qu'il existe quatre niveaux de recomposition des territoires. Ces quatre niveaux sont dans le champ des rapports dialectiques du mondial et du local (...).

### **\* premier niveau de recomposition : le territoire européen**

**"C**'est le territoire d'expression naturelle des entreprises de l'Europe de l'Ouest."



Source : J.L. Guigou Une ambition pour le territoire

## **\*deuxième niveau de recomposition : les systèmes urbains**

**"L**a concentration des populations s'effectue dans les plaines et les côtes maritimes : 80 % des Français sur 20% du territoire (...). Sur des centaines de kilomètres, dans la vallée de la Seine, la vallée du Rhône, le couloir Ligérien, le Rhin, la Garonne, sur la Côte d'Azur, des villes, des équipements et des activités (...). L'organisation de ces systèmes urbains de cinq à sept pas plus- par les équipements lourds, par l'accessibilité aux moyens de transports rapides, par la création ou la reconnaissance de pôles d'excellence, par la constitution de pôles administratifs régionaux, par la massification des transports, par le contrôle de ces aires en voie de métropolisation, constitue, compte tenu de l'architecture de la France, l'enjeu majeur des vingt prochaines années (...). C'est un nouveau modèle métropolitain fondé, non pas sur la sélection, l'exclusion et la concurrence, mais au contraire sur la complémentarité des fonctions et la coopération.

## **\*troisième niveau de recomposition : les agglomérations, les pays, les districts**

**"L**a mise en place des pays et des communautés d'agglomération impose un double effort:

- effort de l'État, car chaque territoire doit être lié aux flux d'échanges régionaux, nationaux, européens et même mondiaux
- effort des élus, pour réaliser des arbitrages et des compromis à la place de l'État : en l'absence de coopération renforcée des élus et de partenariat local, ce serait soit le retour du centralisme, soit le tribalisme régional et l'anarchie.

## **\*quatrième niveau de recomposition : le quartier et le bassin de vie quotidienne**

**"C**e quatrième niveau est celui de la résidence principale. C'est le point fixe des ménages. C'est le niveau de gestion écologique et sociale des rapports de voisinage "

Source : Jean-Louis Guigou : une ambition pour le territoire

**"C**'est presque certain, la France institutionnelle demain, 2006-2007, c'est 3600 communautés d'agglomérations urbaines et de communautés de communes. Et puis on les regroupera par bassins d'emplois, par pays, 400 à 500. Je retiens comme hypothèse, que le territoire est un territoire organisé ; il est vécu ; il y a des pratiques. Ni l'État, ni les élus ne peuvent découper un territoire comme on découpe un camembert, ou comme on découpe une tarte : on fait des petits morceaux, des gros morceaux, pour s'assurer la réélection de demain. Je dis non. Ce n'est pas à nous, fonctionnaires, ce n'est pas à vous élus, de faire des découpages, des charcutages ; les hommes vivent leur quotidienneté ; ils ont leurs pratiques.

**"L**e quotidien structure le territoire et donc, regardez comment l'espace est structuré. Nous avons défini les bassins à partir de différents critères : les bassins de la vie quotidienne sont déterminés par la vie quotidienne, qui regroupent 10 à 12 communes : il y en a 3700- 3800. Le second niveau, ce sont les bassins d'emplois : il y en a 353. Nous avons un troisième niveau, ce sont les bassins de peuplement : ces bassins sont définis par les grands fleuves. Nous avons six interrégions ."

Source : Jean Louis Guigou Intervention au Colloque Innovation et territoires (Extraits)

NDLR : Un certain nombre de notions sont développées par Jean-Louis Guigou. Elles seront précisées dans les parties suivantes du document.

## **Document annexe sur le territoire(6)**

### **La perception du territoire par les acteurs**

De multiples acteurs interviennent dans un territoire, les uns publics, les autres privés.  
Comment ces acteurs perçoivent-ils ce territoire ?  
Quelles relations de coopération organisent-ils entre eux ?  
Nous publions ci-après des extraits d'une enquête effectuée en 1989 par le STU.

### ***"Les Acteurs publics***

#### ***"Le territoire : une perception différente pour chaque type d'acteurs***

***"Les animateurs et cadres communaux*** ont une forte tendance à décrire leur territoire de manière rigoureuse et précise.

➤ rigoureuse ; car la présentation suit toujours un plan clair : Données démographiques - Taux d'activité - Histoire du territoire - Secteur(s) d'activités économiques – Nombre et types d'entreprises - Qualification de la main d'œuvre – Politique du territoire choisie - Existence d'un créneau de spécialisation ou pas – Parfois, représentations mentales collectives de ce territoire ;

➤ précise : car la description du territoire est toujours étayée de données chiffrées ;

Ces acteurs affirment une volonté d'ancrer dans le concret leur représentation qu'ils veulent objective, du territoire. On peut noter que cette détermination traduit pris de transparence. voilà ce territoire avec ses atouts, ses handicaps.

***"Les agences d'urbanisme*** ont une perception du territoire différente.

Il est d'abord pensé, imaginé en terme d'avenir. En effet, les agences d'urbanisme interrogées ne décrivent pas leur territoire dans son état actuel et d'une manière descriptive mais parlent plus volontiers de leur devenir. Ainsi sont abordés successivement :

- l'histoire et la constitution de l'agence,
- les projets à plus ou moins long terme,
- les difficultés rencontrées.

#### ***"La représentation du territoire des personnels des DDE***

Cette représentation est encore autre : On répond d'emblée en décrivant d'abord l'institution. Tout se passe comme si, inconsciemment, le territoire n'était pas un département ou une localité, mais un service. Non seulement les personnes décrivent leur structure mais y associent automatiquement le fait qu'elle est en profonde mutation. Tous les interlocuteurs parlent d'ailleurs d'un nouveau métier à apprendre. Cette donnée est si prégnante qu'elle place les préoccupations relatives au territoire local à une autre échelle : l'urgence est le territoire institutionnel qui doit changer, et la structure organisationnelle du service qui doit être modifiée pour permettre à celui-ci de s'insérer dans le territoire local afin de ne plus vivre à côté de lui. Enfin, lorsque le territoire local est décrit, c'est en terme d'avenir lointain qui conduit à entretenir un certain flou relatif sur le quotidien. Il semble que la décentralisation ait fait naître une crise d'identité qui empêche souvent d'envisager la réalité du territoire dans tous ses aspects

#### ***"Quelle place et quel rôle jouent les services extérieurs de l'État dans le contexte de la décentralisation ?***

Pour la plupart des acteurs publics interrogés, les DDE doivent être des prestataires de services et non des organisateurs du développement. Certains les trouvent timides, voire inexistantes dans ce rôle-là. D'autres souhaiteraient une plus grande remise en cause de leurs pratiques. Les DDE interviewées, quant à elles, parlent volontiers de nouveaux métiers liés à la décentralisation, métier axé de préférence sur l'écoute, la capacité de négociation, la volonté d'agir avec d'autres partenaires. Certaines reconnaissent un manque de formation dans ce domaine, d'autres se considèrent comme légitimes dans ce type de démarche grâce à la garantie de non partialité de l'État.."

## Document annexe sur le territoire(6)

### La perception du territoire par les acteurs (suite)

#### **"Les Acteurs privés : les entreprises**

##### **"La relation des entreprises avec le territoire**

**"L**a question de la relation de l'entreprise au territoire se pose aujourd'hui dans un contexte particulier : le changement de dimension de l'économie. L'espace économique est d'emblée un espace international. Cette nouvelle dimension de l'économie intègre sur l'économie territoriale et oblige à réviser les modèles de référence et à rechercher de nouveaux modes d'organisation.

**"L**a contrainte des matières premières, les marchés ou les qualifications ont longtemps joué un rôle important dans la localisation des entreprises. Le rapport de l'entreprise au territoire était à l'origine marqué par une liaison étroite à l'emploi, dont les différences de qualifications ont marqué l'espace national. Mais cette relation va évoluer au cours du temps dans deux directions :

- d'une part, les emplois et les qualifications se développent et se diffusent (socialisation de la force de travail) grâce à l'urbanisation,
- d'autre part l'internationalisation de la production conduit les entreprises à se sentir de moins en moins contraintes par rapport à leur territoire d'origine.

**"L**'évolution et les mutations des infrastructures, les modes de transport et de communication ont fait voler cette contrainte territoriale forte dans la période de la première révolution industrielle. Par ailleurs, depuis de nombreuses années les entreprises ont cherché à exterminer des activités, des services et des contraintes de tous ordres pour se recentrer sur leur métier qui se définit de manière stricte en termes de produits et de marchés. Dans le même temps, les collectivités locales cherchaient à se placer sur le marché d'implantation d'entreprises en créant des conditions d'accueil favorables.

**"L**es politiques de l'État et des collectivités locales dans le domaine de l'action économique se sont souvent cantonnées à des interventions visant :

- soit à favoriser la délocalisation des grands groupes dans une politique d'aménagement du territoire,
- soit à attirer des entreprises par la création d'externalités positives (infrastructures, équipements, subventions, dispositions fiscales, environnement culturel et éducatif).

**"L**e développement local ne se réduit pas à la création ou à la valorisation de quelques facteurs de localisation susceptibles de séduire des créateurs d'entreprises ou d'attirer de nouvelles entreprises ou des unités de production. Le territoire des entreprises n'est pas donné ni circonscrit par des limites. Il est construit et fluctue au gré des opportunités selon des lignes de forces qui ignorent les frontières préétablies. En cela, il s'oppose aux territoires des institutions et en particulier aux territoires politico-administratifs qui, au-delà des relations hiérarchisées, sont faits de continuité et de contiguïté.

**"I**l faut donc une réflexion stratégique et identifier au préalable la nature des territoires et, plus particulièrement, distinguer le territoire des entreprises de celui des institutions. La première étape du raisonnement stratégique consiste en la reconnaissance de l'épaisseur du territoire : les acteurs ont non seulement des besoins mais aussi des intérêts et une culture qu'il faut reconnaître. Ces données constituent pour le territoire un environnement fait de menaces et d'opportunités.

Source : Observer pour agir – Guide des partenaires du développement -STU-

NDLR : Le STU (Service technique de l'Urbanisme, qui jouait en principe le rôle de service technique de la DAU) a été fusionné avec le CETUR (Centre d'études techniques urbaines). Un nouvel organisme a été constitué en 1994, le CERTU, dont le siège est à Lyon.

## **Document annexe sur le territoire (2)**

### **A propos du développement local**

"**L**es territoires sont (...) des entités socio-économiques construites. Ils engendrent des processus de création de ressources en vue de résoudre des problèmes productifs inédits. Pour nous, le territoire n'est pas une échelle de coordination entre acteurs échelle infra-régionale, cantonale..., mais une dimension qui se situe entre l'individu et les systèmes productifs nationaux. Le territoire est alors plus qu'un réseau, c'est la constitution d'un espace abstrait de coopération entre différents acteurs avec un ancrage géographique pour engendrer des ressources particulières et solutions inédites. On fait donc ici l'hypothèse qu'un mode territorialisé d'organisation de la production constitue une modalité originale de création de ressources économiques. Cela dit, cette modalité peut coexister avec des logiques spatiales comme celle des établissements de firmes transnationales qui sont nomades, peu ancrées dans un site et qui répondent à une recherche systématique des plus bas coûts de production possible.

"**D**ans le processus de complexification des façons de produire -sur fond de mondialisation-, la dynamique des territoires et du développement local tient une place originale que révèle le fléchissement d'un fordisme triomphant qui niait le rôle des territoires."

*Source : Bernard Pecqueur Le développement local Alternatives économiques – Syros Septembre 2000 P.15*

### **Territoire et société : de quel aménagement parlons-nous ?**

"**L**es années soixante constituent la grande décennie de l'aménagement (...). La conjonction entre le gaullisme et l'aménagement n'est pas fortuite. La décennie soixante est une période d'expansion démographique et économique unique dans l'histoire de France (...). La mission de l'aménagement est claire : c'est la maîtrise de la croissance par l'État, et sa légitimité ne saurait être mise en doute, puisque c'est l'État qui est l'organisateur de la croissance (...). L'aménagement était avant tout un discours, élaboré et tenu par l'État, afin d'imposer sa tutelle aux acteurs locaux dans la mise en œuvre des nouvelles opérations. Le discours d'aménagement confère à l'État le monopole de la rationalité technique, qu'il est le seul à maîtriser. Les paradigmes de ce discours sont "l'équilibre" et la "cohérence", dont le cadre territorial dépasse par définition celui de la légitimité des acteurs locaux. L'aménagement du territoire est donc le discours du nouveau centralisme, celui de la croissance et des mutations rapides, par opposition au centralisme traditionnel des préfets, voué à la gestion de situations rapides.

"**Q**uel est le mécanisme intime du discours d'aménagement ?... Il fonctionne en territorialisant les problèmes, ce qui est un moyen très efficace de les dé-socialiser, de les vider de leur contenu et de leur conflictualité. Ce ne sont plus des groupes sociaux qui pâtissent ou bénéficient des mutations ; ce sont des espaces qui font preuve de langueur ou de dynamisme. Le territoire devient donc la base d'élaboration de nouveaux consensus, occultant les conflits possibles entre les acteurs sociaux.

"**L**'aménagement est donc un discours, associant la mise en tutelle des agents locaux et la mise en consensus des acteurs sociaux concernés. Cette fonction consensuelle du discours d'aménagement de la période gaullienne a fonctionné efficacement jusqu'en 1968- et il en a été ainsi, parce qu'il y avait effectivement un consensus large au sein de la société française, sur la croissance elle-même et sur le rôle de l'État pour la conduire.

"**L**a contestation de 1968 portait précisément sur les méthodes de l'État, non pas à propos de l'aménagement en particulier, mais concernant tous les rapports d'autorité de la société, dont l'aménagement ne constituait qu'un aspect. Le paradoxe est que l'on a contesté les méthodes de gestion de la croissance, au moment précis où celle-ci donnait ses premiers signes de fléchissement et le résultat, c'est que l'on a proposé de transformer radicalement ces méthodes, en s'imaginant que la croissance allait se poursuivre et il a fallu des années pour se rendre compte qu'on avait changé d'époque."

*Source Félix DAMETTE Extraits d'un article dans la Revue "M" Juin 1994*

## Document annexe sur le territoire (3)

### La DATAR

Le décret n° 63-112 du 14 février 1963 a créé la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (...). Elle s'est vue confier un rôle de synthèse, d'arbitrage et de propositions des politiques de l'État en matière d'aménagement du territoire. La création de la DATAR, intervenant dans la planification spatiale, se situait à un moment où le général De Gaulle déclarait que le Plan était une ardente obligation. Rappelons, avec la constitution du Ministère de l'Équipement en 1966 le développement de ses services intervenant dans l'organisation de l'espace et la création d'un ensemble complexe d'outils de planification spatiale.

La politique de planification, y compris au niveau spatial, a été progressivement abandonnée : à ces procédures de régulation ont été substitués, en grande partie les mécanismes du marché. Les Comités d'aménagement du territoire successifs ont exprimé cette orientation. Lors du CIADT du 13 décembre 2002, le gouvernement a fixé à la politique d'aménagement du territoire quatre nouveaux enjeux : *contribuer à la création de richesses, favoriser l'ouverture internationale des métropoles et de la région, faire participer tous les territoires au développement de la France et donner à chaque territoire les moyens de son développement*. Dans le cadre de la décentralisation, la DATAR doit renforcer son lien avec les collectivités locales et les régions pour conduire des politiques partagées d'aménagement du territoire.

La lettre de mission du Premier ministre au Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale du 29 juillet 2002 comporte les points suivants :

★ l'action régionale

Alors que s'engage la réflexion sur le contenu d'une étape innovante de la décentralisation, la région doit jouer un rôle particulier avec l'État pour permettre une bonne cohérence territoriale (...).

★ repenser l'aménagement du territoire

La décentralisation conduira à repenser l'aménagement du territoire pour que l'ensemble national, composé de l'État et des collectivités locales fonctionne de façon harmonieuse (...). Une régionalisation accrue doit s'entendre avec une solidarité affirmée entre les régions les plus riches et celles qui doivent bénéficier de l'effort national (...).

★ mieux prendre en compte les problèmes de la ruralité

La prise en compte des problèmes de la ruralité devra être au cœur des réflexions, notamment pour le maintien des prestations de services essentiels et le développement de la pluriactivité.

★ l'Europe

La Datar est l'interface habituelle entre les collectivités territoriales et l'Union européenne (...).

★ améliorer la compétitivité de la France et l'attractivité de ses territoires

La France souffre aujourd'hui d'une attractivité insuffisante pour les entreprises et les créateurs d'emplois disposant de possibilités alternatives de localisation (...). La Datar anime le réseau constitué par les collectivités territoriales, les Chambres de commerce et les comités d'expansion pour aider à l'implantation en France des investisseurs étrangers. Elle doit jouer à ce titre, un rôle d'anticipation et de détection des grandes évolutions sectorielles et territoriales et faciliter le travail interministériel de mise en cohérence de la politique d'accueil sur le plan national (...).

★ relancer la prospective territoriale

La prospective nationale doit être relancée en intégrant les nouvelles dimensions induites par la décentralisation et le recentrage de l'État sur ses missions fondamentales (...).

Source documents DATAR (Par Internet)



## Document annexe sur le territoire (4)

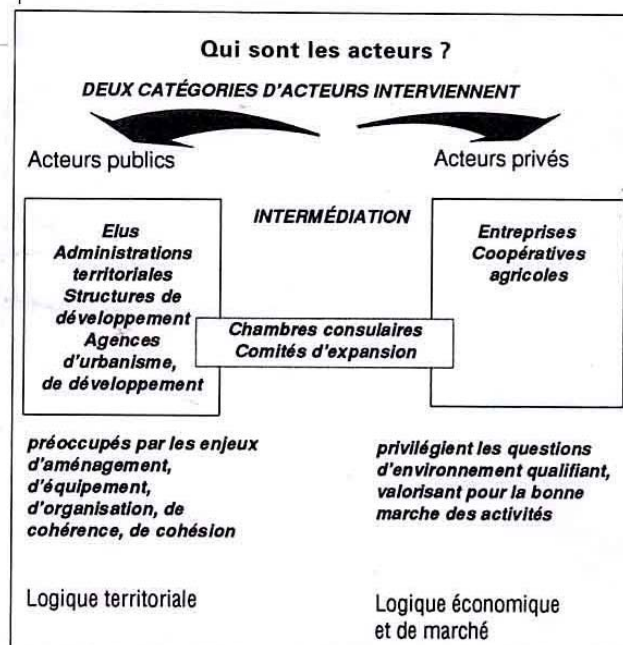
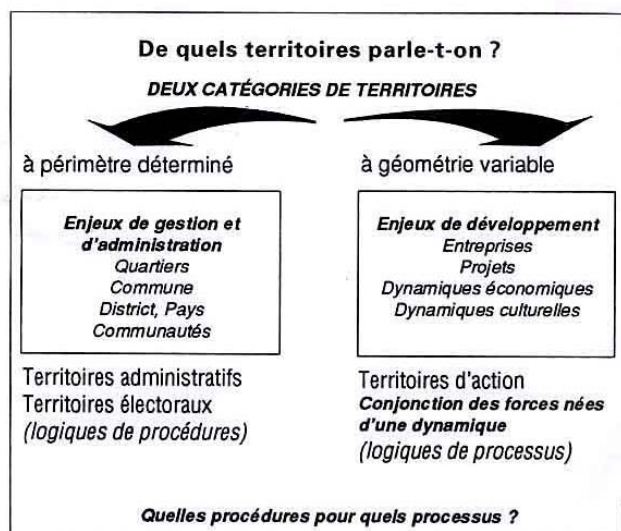
Le Ministère a publié deux brochures sur le thème des Territoires : *Observer pour agir* Guide des partenaires du développement et *Territoires à construire* : Observer et agir pour le développement local (2).

"**R**econnaître le territoire, c'est :

- reconnaître les acteurs,
- identifier les éléments constitutifs du système vivant à partir du tissu relationnel entre les acteurs,
- préciser le rôle de l'information.

Les acteurs publics (collectivités territoriales, administrations,...) et les acteurs privés (les entreprises notamment) sont les points cardinaux d'un territoire. Mais dans chaque territoire, les modalités de leur insertion et de leur participation aux actions de développement et de valorisation sont différentes."

Source : Observer et agir- STU-1991



Source : Territoires à construire DAU 1994

## Documents annexes sur le territoire (5)

Nous avons publié ci-dessus en *Documents annexes sur le territoire N° 4* la référence aux documents de problématique du STU et par la suite de la DAU (1991 et 1994). Nous présentons en Annexes 4 et 5 des références de méthodologies élaborées actuellement par le CERTU et relatives à l'organisation du territoire et au développement local.

Actualités  
de l'observation urbaine



### ESOPÉ

Exploitation systémique orbitale des pôles d'emploi

Le service Aménagement et Urbanisme de la DDE du Calvados a élaboré une méthode d'analyse territoriale qui permet une représentation des pôles d'emplois et de leurs interactions en s'abstrayant des données géographiques. ESOPÉ permet ainsi d'obtenir une photographie de l'organisation du territoire qui peut éclairer sur le choix de périmètres ou d'actions des acteurs locaux. Les éléments du dossier sont accessibles le site Internet de la DDE du Calvados.

Le Calvados, comme bon nombre de départements, n'échappe pas aux phénomènes de polarisation de l'emploi et de périurbanisation ainsi qu'à la pression touristique qui se traduit notamment par le fort tropisme littoral. Ces effets se traduisent par une complexification des systèmes urbains et ruraux qui, malgré le développement d'outils spécifiques, restent difficiles à analyser.

Pour répondre aux besoins de connaissance de l'Etat, aussi bien dans l'application du cadre législatif que dans le cadre partenarial, la DDE du Calvados a développé une méthode, baptisée ESOPÉ, permettant d'analyser le fonctionnement des territoires en s'appuyant sur l'analyse des déplacements domicile-travail.

ESOPÉ consiste dans un premier temps en la définition des pôles d'emploi (commune ou agrégat de communes présentant des valeurs, tant en densité qu'en nombre, significatives en référence au territoire étudié). Puis un travail par coloration continue permet de repérer les grandes aires de mobilité. Enfin, en s'affranchissant du contexte géographique, un mode de représentation original permet d'éclairer les interrelations qui existent entre les pôles d'emploi.

Cette méthode donne une image dynamique du fonctionnement du territoire que l'ensemble des acteurs s'est rapidement approprié. ESOPÉ s'inscrit parfaitement dans un cadre plus large d'analyse territoriale et constitue un outil qui peut être mis en oeuvre sur d'autres territoires.





Certu

LE ROUTARD  
INTRANET

### **Observation de l'habitat et analyse des territoires (fév.2003)**

Observation de l'habitat et analyse des territoires

DGUHC, CERTU. CETE Nord-Picardie et Normandie Centre

"Observation de l'habitat et analyse des territoires"  
Rapport DGUHC, avril 2002

Ce guide méthodologique réalisé par la DGUHC et le réseau scientifique présente des éléments de cadrage et des questionnements destinés à préparer les démarches d'observation spécifiques à quatre grandes problématiques liées à la loi SRU:

1. Processus de valorisation et dévalorisation des territoires
2. Renouvellement urbain et mutabilité des tissus constitués-
3. Extension urbaine et capacité d'urbanisation
4. Disparités et ségrégations socio-spatiales.

Destiné principalement aux services déconcentrés de l'État, ce guide apporte des éléments sur les objets d'observation et sources liées au domaine de l'habitat et en ce sens il peut intéresser tous les acteurs locaux de ce domaine.

La première partie du document regroupe des éléments de culture générale sur les problématiques abordées, la seconde partie du document propose pour chaque problématique une trame de questionnements pour aider les services à construire des systèmes d'observation pertinents.

## Document annexe sur le territoire (7)

### Les pays

#### L'école française de géographie et les pays

Lors du Haut- Moyen-Age, des circonscriptions administratives existaient sous le nom de pagi, soit pays en français. Dans le territoire, on peut noter que le terme de pays est d'usage courant ; pays de Caux, pays de Gex, pays d'Aix. Les géographes tels qu'Elisée Reclus, Vidal de la Blache ou Fernand Braudel ont considéré que le pays était un élément constitutif de l'identité française.

#### Small is beautiful (*C'est petit, c'est bien*)

Dans les années 80 une théorie s'est développée, celle du développement par le bas, en fonction de deux considérations :

- la fin de la politique d'aménagement national du territoire,
- le développement local, par une logique d'acteurs locaux, constituerait un mode de développement alternatif à la logique capitaliste du profit et à la globalisation. Dans les faits, le processus de développement local n'effectue par de rupture avec le capitalisme : les systèmes productifs locaux reposent sur des entreprises privées. En Italie "modèle" des SPL, ceux-ci ont trouvé leurs limites. Le ministre de l'Industrie italien, selon la presse italienne, incite les SPL -les districts- à réorienter leurs activités vers l'Afrique et le Moyen Orient.

#### Les cinq commandements des pays

*"le pays est un territoire pertinent pour redécouvrir une identité collective et des solidarités,*

*"le développement autocentré, ascendant et global peut être la voie permettant au plus grand nombre de vivre et travailler au pays.*

*"le développement local peut constituer un modèle alternatif,*

*"les structures de développement local présentent une grande hétérogénéité reflétant la diversité des situations et des approches,*

*"le pays ainsi conçu est un espace de démocratie et il a en tant que tel le droit à être reconnu comme espace de développement ".*

*Résolution adoptée par l'association nationale pour le développement local et les pays Mâcon 1982*

#### Les pays selon la DATAR

*"Les pays sont des territoires de projet fédérant les acteurs locaux autour d'une charte, d'un conseil de développement et d'un contrat passé avec l'Etat et les régions. Ils ont pour vocation de stimuler les initiatives locales et les pratiques participatives, complémentaires du mouvement intercommunal puissant qui redessine notre paysage administratif, les nombreux pays en cours d'organisation soulèvent de fortes attentes".*

*Source : Datar par Internet*

#### La loi

Le terme de **pays**, comme mode d'organisation de l'espace, apparaît dans la loi Pasqua de 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. La loi Pasqua pose dans son article 1 le principe d'une politique nationale du territoire, articule avec l'Union européenne et les collectivités territoriales. Elle définit le pays comme *"un territoire présentant par une cohésion géographique, économique culturelle ou sociale"* (Titre II Organisation et développement des territoires article 22). Cette définition se retrouve intégralement dans la loi Voynet. Ce même article 22 a été modifié par la loi Voynet et par la loi du 2 juillet 2003 sur l'urbanisme et l'habitat. Le Titre V de la loi Urbanisme et habitat comporte trois articles (95, 96,97) relatifs aux pays. Ces articles simplifient les procédures de constitution des pays. Ils confortent le projet de territoire, élaboré à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi. A noter également le décret du 19 septembre 2000.

Une charte de développement est mise en œuvre du pays pour *"l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* (Article 22). Désormais, selon les dispositions de la loi du 2 juillet 2003, les communes (ou les EPCI à fiscalité propre) adressent au préfet leur délibération concernant la charte de développement du pays et son périmètre. Après avis des conseils généraux et régionaux, le préfet publie l'arrêté de constitution du pays. Au 1/7/2003, la France comptait 301 pays reconnus : 232 au stade du périmètre d'étude et 69 en périmètre définitif.

## Document annexe sur le territoire 7 (suite)

### Les pays

#### Un exemple de pays *Le Centre ouest Bretagne*

Départements concernés : Côtes d'Armor, Finistère, Morbihan.

Le pays s'est organisé autour d'un ensemble de petites villes : Carhaix, Rostronem, Gourin, Chateauneuf du Faou

Communes : 112 et 110 000 habitants

Le projet de développement : s'articule autour de 4 axes :

- Assurer le développement économique et l'emploi
- Améliorer les services publics
- Agir pour la protection de l'environnement
- Pérenniser la charte culturelle et le développement durable

#### Pays et communautés d'agglomération

Un certain nombre de communautés d'agglomérations coïncident avec un pays : pays d'Aix, pays rochefortais. Dans d'autres cas : Alençon, Cherbourg, Rennes, Quimper, Brest, Saint-Brieuc, Vannes, Bayonne -Anglet- Biarritz, Roanne, Montluçon, la création d'un pays a permis de prendre en compte des territoires périphériques aux agglomérations.

## **Document annexe sur le territoire (8)**

### **L'Etat et le territoire**

#### **"Le projet territorial de l'État"**

**C**haque Préfet de département et de région a été chargé par le Premier Ministre d'élaborer, avec la collaboration de l'ensemble des services de l'État, un projet territorial définissant les orientations et les perspectives d'action de l'État sur le territoire considéré pour les années 2001-2003. Fin 2000, chaque échelon déconcentré devra disposer d'un cadre d'action commun élaboré collégialement par les chefs de services, à l'initiative et sous la responsabilité du Préfet (extrait du relevé de décisions du comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 2000)".

#### **"Pourquoi un projet territorial ?"**

L'élaboration d'un projet territorial répond à un quadruple objectif de clarté, d'adaptabilité, de cohérence et de continuité.

##### **Clarté**

Les services de l'État s'ils sont chargés de mettre en œuvre des procédures ou de faire respecter l'État de droit, sont aussi les acteurs d'une société en construction, du progrès économique et social en faveur des populations et des territoires. La clarté des objectifs poursuivis et de leur stratégie est un préalable indispensable à l'efficacité de leur action.

##### **Adaptabilité**

Les politiques publiques nécessitent une définition et une expression concrète des priorités et des modalités spécifiques de mise en œuvre, adaptées aux situations locales.

##### **Cohérence**

La dimension de plus en plus interministérielle de l'action de l'État nécessite une démarche globale territorialisée et l'existence d'un cadre d'action commun.

##### **Continuité**

L'action de l'État doit dépasser les contraintes spécifiques de la gestion des ressources humaines et la succession des responsables administratifs.

#### **"Une stratégie d'action à partir d'un diagnostic partagé"**

Le projet territorial procède d'abord d'une démarche de lecture du territoire qui permet d'établir un diagnostic des forces, des faiblesses et des enjeux du développement du territoire qui doit fournir un guide à l'action administrative.

#### **"Une démarche d'élaboration collégiale"**

Une méthode spécifique a été retenue pour l'élaboration du projet. Un comité de pilotage comprenant les chefs de service de l'Etat a été constitué sous l'autorité du Préfet chef de projet. Une équipe projet a été chargée de réaliser un état des lieux qui s'est articulé autour des trois thèmes suivants :

- ° le territoire
- ° les grands projets des acteurs publics
- ° le mode d'organisation de l'État

A ensuite été engagée une réflexion sur la seconde phase du projet, le diagnostic, laquelle a permis d'identifier les atouts et les handicaps à la fois du territoire départemental et de l'action et du mode de fonctionnement de l'État dans le département. Parallèlement, les élus, les représentants des différentes composantes économiques et sociales de la population, du monde associatif, des syndicats ont été consultés sur leurs attentes à l'égard de l'État. Une synthèse de ces travaux a été effectuée à l'occasion de deux séminaires, à l'issue desquels les trois suivants ont été retenus, sur lesquels les moyens de l'État devront converger :

- ° favoriser l'occupation du territoire départemental,
- ° s'engager sur de nouvelles voies de développement économique,
- ° construire une attractivité du territoire "

Source : Ministère de l'Intérieur

## Document annexe sur le territoire (9)

### Trois scénarios d'organisation du territoire

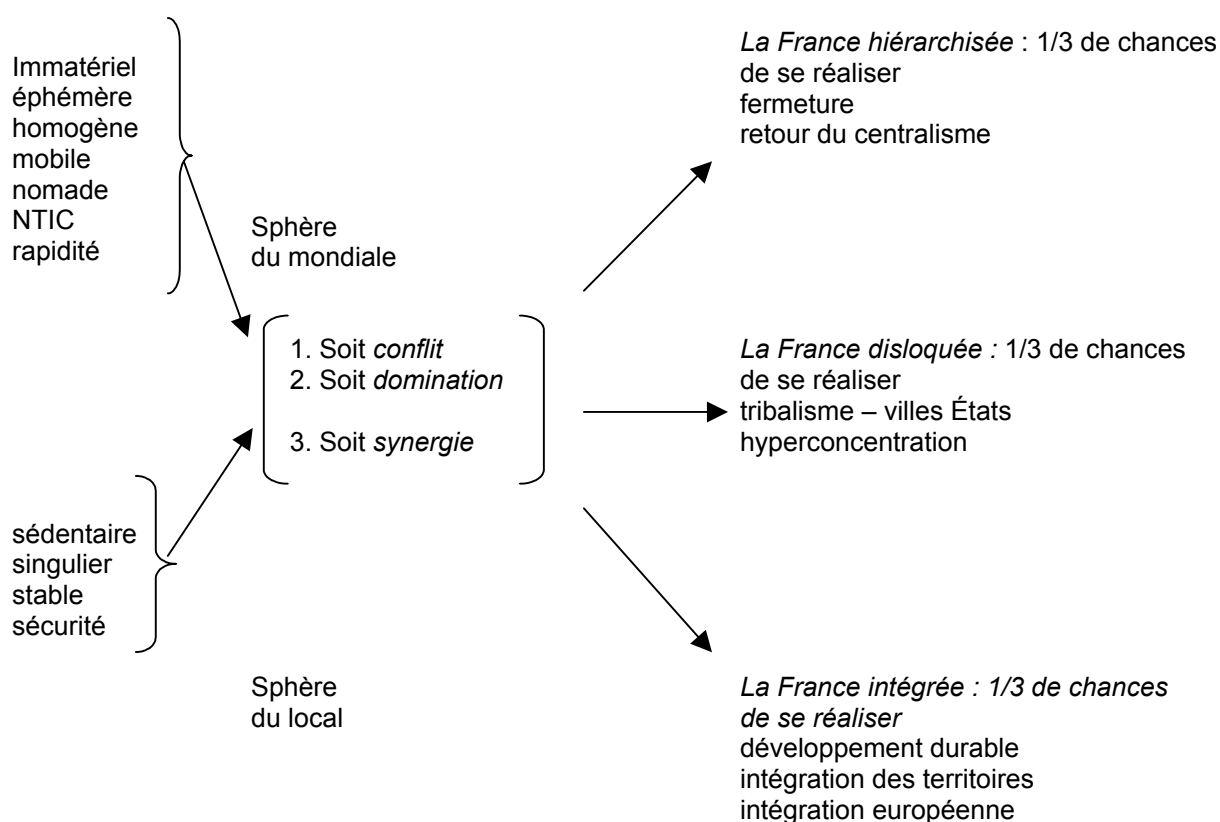
#### Une extrapolation de la DATAR

Dans l'ouvrage que nous avons déjà cité, Jean Pierre Guigou formule l'hypothèse que le territoire français pourrait s'organiser selon trois scénarios. Nous les présentons ci-dessous à titre d'information.

Selon la DATAR, il s'agit de trois images en 2015. Les extrapolations ont été faites à partir de l'année 1985, date de parution de l'ouvrage. Comment ces projections ont été réalisées :

#### Présentation de la DATAR

*" En reprenant l'ensemble des tendances- sur concentration, mondialisation, métropolisation, expansion des nouvelles technologies de la communication ...- et des ruptures- dérégulation, autonomisation ... il est possible de présenter trois images de la France en 2015 (...). Ces trois représentations combinent entre elles des variables qui, parce qu'elles sont interdépendantes, ont le plus de chance d'apparaître simultanément et de les marquer fortement. Ces trois images ont une double utilité : sur le plan de la pédagogie, elles illustrent, pour les élus, les responsables et l'opinion publique en général, les perspectives futures et facilitent la prise de conscience ; sur le plan politique, elles permettent de rechercher de nouveaux moyens de régulation adaptés aux situations et aux objectifs".*



#### Commentaire de la DATAR

*"Entre ces trois images de la France, il n'y a pas de choix à faire. Ces trois France vont fonctionner simultanément. L'important est de veiller à encourager l'une plus que l'autre. La France intégrée ou maillée, par exemple, a besoin d'être soutenue et voulue. Entre la fermeture totale et l'ouverture intégrale, entre ces deux modèles qui s'affrontent et se renforcent, il y a un compromis. Entre la seule régulation par l'Etat et la seule régulation par le marché, il y a un nouvel équilibre à trouver. C'est une régulation par le contrat, par le compromis et toujours plus de démocratie."*

Source : Une ambition pour le territoire Datar 1995

## 2-Décentralisation

### Les lois de 1982, 1983...

La loi du 2 mars 1982(1), les lois suivantes ainsi que les multiples textes d'application seront complétés par les textes que mettra en œuvre le gouvernement Raffarin. Ces textes ont pour objet de "moderniser" les relations des instances politiques avec l'Etat. La décentralisation(2) a supprimé la tutelle a priori exercée sur les collectivités locales. Les textes se présentent comme une série de transferts de compétences. Celles-ci se répartissent aux trois niveaux : les régions, les départements et les communes. Dans le même temps, des réformes des services déconcentrés de l'État au niveau régional et départemental ont été menées. Si on excepte la Région, les textes de 1982 organisent la décentralisation au niveau d'institutions séculaires : les communes et les départements.

### La pérennité de la commune en France

*"Tous les pays d'Europe ont procédé avec plus ou moins de facilité et plus ou moins de bonheur, au redécoupage de leurs communes(...). Cette restructuration a été considérée comme un préalable à l'accroissement des responsabilités des collectivités locales, c'est à dire à la décentralisation, l'État ne pouvant transférer des compétences qu'à des unités d'un poids suffisant pour les gérer. En France, la refonte du cadre communal a été politiquement impossible à mener. La décentralisation s'est faite sur un maillage communal inchangé (...). Toutes les méthodes ont été essayées pour tenter de surmonter les inconvénients de notre découpage communal. Les fusions autoritaires, envisagées cinq fois sous le général de Gaulle ont été abandonnées. Les fusions volontaires, mais fortement incitées, conçues au temps de Georges Pompidou n'ont pas donné grand chose. L'administration locale à deux niveaux, prônée par Olivier Guichard en 1975-1976, a été descendue en flammes par l'ensemble de la classe politique."*

Source : Revue Territoires n° 398 – mai 1999

### Le département

Certains projets de simplification administrative portaient également sur la suppression du département. Le département est une création de la Révolution française ; mais il n'a pas été constitué à partir d'un découpage géométrique du territoire, ce que proposaient d'ailleurs certains Constituants. En réalité, les départements recoupent de très anciennes divisions du territoire, remontant aux diocèses du Bas-Empire romain eux-mêmes calqués sur des circonscriptions gauloises.

### Quels niveaux institutionnels pertinents ?

*"Les communes, les départements, les régions, les nations... sont des institutions qui normalement régissent des espaces économiquement et historiquement pertinents. Il devrait donc y avoir, dans un souci d'efficacité, adéquation entre la superstructure (l'institution) et l'infrastructure (l'économie réelle et l'histoire vécue des territoires). Pour construire la France de 2015, on peut retenir l'hypothèse que les circonscriptions administratives ne coïncident plus (...) aux bouleversements consécutifs à deux siècles de développement économique. Il faut donc rechercher les territoires pertinents pour le XXI<sup>e</sup> siècle, ne pas les inventer, mais les observer avant de les structurer et de pouvoir, plus tard les institutionnaliser."*

Source: Jean-Louis Guigou Une ambition pour le territoire

On peut constater que la décentralisation de 1982 -comme celle mise en œuvre par le Gouvernement Raffarin- se présente essentiellement comme une réforme d'institutions, réformant des procédures obsolètes, sur l'aspiration du citoyen à rendre ses affaires en main. Les niveaux où s'opère la décentralisation sont-ils les niveaux pertinents pour le développement local ? Sont-ils fondés sur la géographie des territoires ? Ou, au contraire, ne constate-t-on pas une surdétermination de l'idéologique et du politique ?

## Document annexe sur la décentralisation (1)

### Extraits d'un document du MEDEF (novembre 2000)

#### **"Pour une décentralisation au service du territoire : les propositions des entreprises"**

Le MEDEF présente quatre objectifs pour la décentralisation :

##### ***"1 - RECENTER LE ROLE DE L'État ET DE L'ENSEMBLE DU SECTEUR PUBLIC***

##### ***➤ Recentrer l'État sur ses fonctions régaliennes et sur son rôle de garant de l'unité nationale***

(...) L'État doit être recentré sur ses fonctions normatives et de contrôle :

justice tout d'abord,  
sécurité intérieure,  
éducation pour ce qui concerne le contenu des diplômes et des programmes scolaires. Il convient en revanche d'introduire plus d'autonomie dans le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur,  
adoption, après consultation, des grands schémas directeurs pour les infrastructures,  
fixation des normes générales en matière de transport et d'environnement."

#### Commentaire de la rédaction

Cette proposition limite les fonctions de l'État aux activités dites régaliennes. Tout le reste est externalisé vers les collectivités locales ou le privé. C'est une démarche homologue à celle de la grande entreprise : celle-ci conserve son centre stratégique, délocalise, sous-traite, voire supprime une part plus ou moins importante de ses activités ; des entreprises dites de service jouent un rôle de centres stratégiques en fournissant des produits informatiques, des méthodologies de management, des données applicables de la recherche.

##### ***"➤ Rendre plus efficace le fonctionnement de nos services administratifs en y développant la gestion par objectif ainsi que les systèmes de suivi et d'évaluation***

Le double objectif de l'allègement des impôts et de la réduction des déficits publics ne pourra être atteint que si l'État et les collectivités territoriales donnent désormais la priorité à leurs dépenses de fonctionnement (...).

Si l'on en croit les évaluations effectuées par des cabinets spécialisés sur les économies réalisées dans certains pays voisins, ce sont environ 15% des frais de personnel et des crédits courants de fonctionnement qui sont externalisables à un moindre coût. D'après le cabinet Roland Berger, le prix des services ainsi sous-traités serait de 20 % inférieur aux charges assumées auparavant par l'Administration, ce qui permettrait d'économiser près de 4 milliards d'euros sur les 18 milliards externalisables "

#### Commentaire de la rédaction

L'introduction d'outils de gestion est complètement liée à une orientation déjà indiquée plus haut : il s'agit de réduire les coûts du système administratif. Pour cela, comme dans l'entreprise, on externalise -ici vers le privé- un certain nombre de tâches. A noter le volume important des sommes retenues. A noter également qu'il s'agit, pour ce qui concerne ce point de réduire les effectifs des personnels. Le MEDEF, au moins dans ce texte, ne propose pas de réduire les crédits de subvention de l'État.

La question qui nous est posée est la suivante : comment démontrer l'efficacité sociale plus grande d'une gestion publique par rapport à une gestion privée. Il convient de développer un argumentaire crédible pour le citoyen, l'utilisateur. Celui-ci est a priori attentif non à la forme de gestion, mais à la qualité et au coût de la prestation fournie.



**"> Réformer l'organisation des services déconcentrés de l'Etat**

*Il est indispensable de supprimer, et d'éviter par la suite, la multiplication des doublons avec les administrations régionales et locales, ce à quoi ont donné lieu les précédentes réformes(...). Jusqu'à présent le mouvement de décentralisation s'est traduit par une forte progression des effectifs de fonctionnaires territoriaux sans que celle-ci trouve sa contrepartie dans un allègement des fonctionnaires étatiques (...). Si l'on ne retient que la période des vingt dernières années, postérieure par conséquent aux lois Defferre de 1982-1983, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 37% et ceux de la fonction publique d'État."*

**→ Commentaire de la rédaction**

La position développée ici précise ce qui a été dit précédemment. La décentralisation et la réforme corrélative de l'État doivent, selon le MEDEF, se traduire par la diminution des effectifs des fonctions publiques de l'État ou des collectivités locales. Le MEDEF considère que, dans ces secteurs, la ressource humaine constitue la variable sur laquelle il faut peser pour développer la rentabilité et la productivité. C'est la même logique qui préside aux licenciements, dégraissages que l'on observe dans le secteur privé. C'est la méthode classique de sortir de la crise par le bas, c'est à dire en réduisant les effectifs, les moyens financiers et les missions.

**"2- REORGANISER L'ADMINISTRATION TERRITORIALE AUTOUR DE DEUX POLES :  
LA REGION ET L'INTERCOMMUNALITÉ**

**> Confier à la Région le rôle de chef de file de l'aménagement du territoire et du développement local**

*La loi doit affirmer beaucoup plus nettement la compétence de la Région et la charger désormais de la bonne coordination des opérations d'aménagement et de développement local sur l'ensemble de son territoire. Le rôle de l'Etat dans ce domaine ne devrait plus être celui d'un opérateur, mais d'un partenaire qui apporte son aide à la réalisation des projets d'implantation et d'un contrôleur qui supervise le suivi et l'évolution de ceux-ci. Renforcée aussi dans ses moyens, la Région doit aussi l'être dans sa capacité d'agir sur le plan réglementaire."*

**→ Commentaire de la rédaction sur le point ci-dessus**

En cohérence avec le recentrage de l'État, celui-ci voit ses prérogatives extrêmement réduites dans le domaine cité : aménagement et développement local. Que reste-t-il ? l'aide méthodologique, et le contrôle a posteriori. D'où une réduction drastique des services techniques, des services déconcentrés, réduits à un petit organisme. Cet organisme local serait le centre stratégique de terrain – qui pourrait être limité au niveau régional et intégré à la préfecture correspondant sur le terrain des centres stratégiques nationaux, les Directions de centrale elles-mêmes restructurées. Confier la totalité du développement local aux Régions pose quelques problèmes ; comme on le verra plus loin avec la problématique des services productifs, les pays sont des niveaux pertinents d'intervention pour mettre en œuvre le développement local.

*NDLR : Le document du MEDEF comporte encore d'autres points que nous ne traiterons pas.*

**→ Commentaire de la rédaction sur l'ensemble du texte du MEDEF**

Les propositions du MEDEF sont extrêmement claires : limiter au maximum les activités publiques de l'État comme des collectivités territoriales. Réduire corrélativement les personnels des deux fonctions publiques. Externaliser vers le secteur privé tout un ensemble d'activités. Il ne resterait pas grand chose au niveau des services de l'État ou des collectivités territoriales. La majorité parlementaire actuelle partage largement ce type d'analyse. Les projets gouvernementaux reprennent, pour partie au moins l'analyse, les concepts, les propositions du MEDEF.



## Document annexe sur la décentralisation (2) *Chronologie*

### ➤ 1982

La loi du 2 mars relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, définit les principes qui régissent le fonctionnement des collectivités locales.

### ➤ 1983

Les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 portent répartition de compétences entre l'État et les collectivités locales.

### ➤ 1984

La loi du 26 janvier 1984 crée un nouveau statut de la fonction publique. Dispositions générales (Titre I), État, (Titre II), Collectivités locales (Titre III), Fonction publique hospitalière (Titre IV). A noter que les fonctionnaires du Titre II sont organisés dans des corps, et les fonctionnaires territoriaux dans des cadres d'emplois.

### ➤ 1985

La loi du 11 juin 1985 modifie le statut de St Pierre & Miquelon, ancien d'OM, qui devient collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon.

La loi du 10 juillet 1985 prévoit l'élection des conseillers régionaux à la représentation proportionnelle, dans le cadre départemental.

Deux lois de 1985 limitent le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives.

### ➤ 1986

Première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux.

### ➤ 1988

La loi du 5 janvier 1988, dite loi d'amélioration de la décentralisation précise notamment les interventions économiques des collectivités locales et le champ de contrôle des chambres régionales des comptes.

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au RMI impose aux départements la prise en charge des dépenses d'insertion, à hauteur de 20% des dépenses du RMI dans le département.

### ➤ 1990

Loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des collectivités locales.

### ➤ 1991

Loi du 13 mai 1991 relative au statut de la Corse, qui devient une collectivité territoriale *sui generis*, seule de sa catégorie.

### ➤ 1992

La loi du 3 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République améliore l'information des citoyens, relance la coopération intercommunale (création des communautés de communes et des communautés de ville) et renforce les droits des élus au sein des assemblées locales.

Décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte relative à la déconcentration ; la déconcentration devient la règle générale de répartition des attributions de compétence et des moyens entre les divers échelons des administrations civiles de l'État.

La loi du 2 décembre 1992 organise la mise à disposition aux départements des DDE.

### ➤ 1993

La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, vise à établir une meilleure transparence dans le fonctionnement des collectivités locales.

### ➤ 1994

Loi Hoeffel du 27 décembre 1994, qui modifie certaines dispositions du statut de la fonction publique territoriale.

### ➤ 1995

Loi Pasqua du 4 février 1995. Loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire (LOADT) ; elle prévoit notamment l'établissement d'une série de schémas régionaux et la mise en place d'une péréquation entre les communes. La loi Pasqua introduit la notion de pays.

## Documents annexes sur la décentralisation (2) *Chronologie – Suite*

### ➤ 1996

Une Loi organique et une Loi ordinaire du 12 avril 1996 dotent la Polynésie d'un statut particulier d'autonomie.  
Loi du 30 décembre 1996 sur l'air modifiant la Loi du 30 décembre 1982 pour la partie relative aux PDU.

### ➤ 1999

Une Loi organique et une Loi ordinaire du 19 mars 1999 modifient le statut de la Nouvelle Calédonie, en application de la Loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, qui ajoutait à la Constitution des *dispositions transitoires relatives à la nouvelle Calédonie*.

°La Loi Voynet du 25 juin 1999, loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (LOADDT), consacre la notion de développement durable en faisant de l'aménagement du territoire l'instrument privilégié d'une politique de développement local et de la construction intercommunale. Elle redéfinit la notion de pays apparue dans la Loi Pasqua.

°Loi Chevènement du 12 juillet 1999 - Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Elle rationalise les structures intercommunales. C'est ainsi que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, il n'existe plus que trois structures à fiscalité propres. Elle harmonise les règles de fonctionnement en définissant un tronc commun de règles applicables à l'ensemble des structures ; elle promeut l'intercommunalité en milieu urbain avec les communautés d'agglomération et aménage le régime des communautés de communes qui devront désormais être d'un seul tenant et sans enclave.

### ➤ 2000

Loi SRU - Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000. Elle vise à renforcer la cohérence des politiques urbaines, en rendant les règles d'urbanisme plus claires et plus démocratiques ; elle dote les agglomérations d'instruments de politiques sectorielles avec les Schémas de cohérence territoriale ScoT, en transformant les Pos en PLU (Plans locaux d'urbanisme).

### ➤ 2001

La loi du 11 juillet 2001 modifie le statut de Mayotte, qui devient la collectivité départementale de Mayotte.

Loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie confiée aux départements.

### ➤ 2002

La loi du 22 janvier 2002 confie à l'Assemblée de Corse un large pouvoir réglementaire relatif à l'enseignement, à la langue, à la formation, à la recherche, au patrimoine et à l'aménagement du territoire.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité définit un statut de l' élu local.

### ➤ 2003

17 mars : vote par le Parlement réuni en Congrès (Assemblée nationale et Sénat) de Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République.

21 juillet : vote de la loi organique définissant les modalités de l'expérimentation par les collectivités territoriales. Au terme de la procédure, une seconde loi d'habilitation permettra soit de prolonger l'expérimentation, soit de généraliser les mesures prises à titre expérimental, soit enfin d'abandonner l'expérimentation.

24 juillet vote de la loi organique définissant les règles du référendum local décisionnel.

Octobre 2003 : adoption de la loi de transfert par les conseils supérieurs de la Fonction publique d'Etat et de la Fonction publique territoriale; vote pour de la CFDT (au Conseil supérieur de la Fonction Publique territoriale avec les élus de droite ) ; vote contre de la CGT. Adoption du texte en Conseil des Ministres. Dépôt du projet de loi au Sénat

## Document annexe sur la décentralisation <sup>(3)</sup>

**Tableau 1.- Structures territoriales dans les 15 pays de l'Union européenne**

### **A. Dans les pays fédéraux**

<b>Pays Fédéraux</b>	<b>Niveau Communal</b>	<b>Deuxième Niveau</b>	<b>Troisième Niveau</b>
Allemagne	14 865 communes dont 7 563 dans les 5 nouveaux Länder Il existe, en outre, de nombreuses structures de coopération dont le statut et le nombre varient suivant les Länder	323 arrondissements (dont 189 dans les nouveaux Länder) 112 «villes- arrondissements »	16 Länder, dont 3 « villes-État »
Autriche	2 359 communes appelées, le cas échéant, à coopérer au sein de syndicats dont le statut est défini par les lois de chaque <i>Land</i> .		9 <i>Länder</i> ou « provinces fédérales»
Belgique	589 (1) regroupées en plus de 243 intercommunales	10 provinces (5 en Flandre, 5 en Wallonie)	3 régions 3 communautés
(1) 19 à Bruxelles, 262 en Wallonie, 308 en Flandre.			

### **B. Dans les pays à structure fortement régionalisée**

<b>Pays à structure Fortement régionalisée</b>	<b>Niveau Communal</b>	<b>Deuxième Niveau</b>	<b>Troisième Niveau</b>
Italie («État « régional»)	8074 communes	103 provinces	20 régions, dont 5 «à statut spécial»
Espagne (État des autonomies »)	8 100 communes. Collectivités de niveau inframunicipal 3 679. Il existe, en outre, au niveau supracommunal, des aires métropolitaines (Valence, Barcelone) et des organes de coopération (comarcas ou syndicats), dont le nombre est proche de 700.	50 provinces	17 communautés autonomes

*Source : La décentralisation dans les États de l'Union européenne -La Documentation Française-2002*

## Document annexe sur la décentralisation (4)

### C Dans les pays unitaires

Pays unitaires	Niveau communal	Deuxième niveau	Troisième niveau
Danemark	273 communes	14 comtés.	2 villes-comtés (Copenhague et Frederiksberg).
Finlande	450 communes regroupées en 270 organes de coopération et une communauté urbaine (Helsinki).	19 régions élues par les conseils municipaux.	Une province autonome (Åland).
France	36 779 communes regroupées en 120 communautés d'agglomération, 2 033 communautés de communes et 14 communautés urbaines,	100 départements métropolitains, dont une ville-département (Paris). 4 départements d'outre-mer. 2 collectivités à statut particulier,	22 régions métropolitaines dont une à statut particulier (Corse). 4 régions d'outre-mer « monodépartementales », 2 territoires d'outre-mer, 2 pays d'outre-mer.
Grèce	900 dèmes. 133 communes regroupées éventuellement en syndicats.	54 <i>nomos</i> (dont 7 arrondissements départementaux, auxquels se superposent 3 collectivités interdépartementales).	Il n'existe pas de troisième niveau décentralisé. Les 13 <i>peripheria</i> sont des circonscriptions d'action de l'État, à finalité principalement économique.
Irlande	79 conseils de ville, 5 conseils urbains, 6 conseils de bourg.	29 conseils de comté.	8 autorités régionales (depuis 1991), mais sous contrôle ministériel. 2 assemblées régionales.
Luxembourg	118 communes, 68 syndicats communaux.		
Pays-Bas	496 communes regroupées en de nombreux organes de coopération.	12 provinces.	
Portugal	305 communes éventuellement regroupées en associations et fédérations. 2 aires métropolitaines (Lisbonne et Porto). Niveau inframunicipal 4 207 paroisses + "organisations d'habitants"		

*Source : La décentralisation dans les États de l'Union européenne -La Documentation Française-2002*

## Document annexe sur la décentralisation (5)

Pays unitaires	Niveau communal	Deuxième niveau	Troisième niveau
Royaume-Uni:			
Angleterre	36 districts métropolitains, 238 conseils de district, Une Autorité du Grand Londres, Niveau inframunicipal les paroisses (10 000, dont 8 000 pourvues de conseils).	34 conseils de comté.	
Pays de Galles	22 conseils de district. Niveau Inframunicipal : les « communautés »	8 conseils de comté.	
Ecosse	32 Conseils de district 3 Iles		
Irlande du Nord	26 conseils de district (dépossédés de leurs pouvoirs au profit du gouvernement central).		
Suède	290 communes qui coordonnent éventuellement leur action au sein d'associations fondées sur une communauté d'intérêts (il existe une cinquantaine d'associations).	19 comtés dotés de 18 conseils de comté (dans un comté, Gotland, le rôle de conseil de comté est tenu par le conseil communal).	2 régions issues de la fusion de comté

*Source : La décentralisation dans les États de l'Union européenne -La Documentation Française-2002*

### Commentaire de la rédaction

Les tableaux de l'ouvrage de la Documentation française que nous avons présentés en annexes 3,4,5, font apparaître une grande homogénéité dans les divers niveaux de collectivités territoriales. Ces niveaux seraient partout de trois. En France aussi. En fait, la situation est beaucoup plus complexe :

- ° les communes regroupées dans plusieurs pays comportent un niveau supplémentaire local,
- ° les pouvoirs des collectivités sont très différents dans les pays fédéraux de ce qu'ils sont en France.
- ° en Grande Bretagne, présentée comme pays unitaire, les pouvoirs locaux sont considérables et les services déconcentrés de l'État ont un rôle relativement réduit ; enfin les dernières évolutions confèrent à l'Écosse un statut particulier d'autonomie, ce qui constitue un niveau supplémentaire ; à noter aussi la reconstitution d'une super-municipalité. Le grand Londres, qui avait supprimé du temps de Thatcher.
- ° en ce qui concerne la France, aux trois niveaux s'ajoutent les communautés au niveau des villes et les pays, ce qui porte à cinq les niveaux.

## Document annexe sur la décentralisation (6)

### **Décentralisation et Centres stratégiques**

*Quelques exemples à partir du projet de loi*

#### **Titre I Chapitre 2 : Formation professionnelle**

*Large transfert d'activités à la Région : qui a désormais compétence pour l'ensemble de la formation professionnelle.*

➤ **au plan stratégique**, l'État conserve la maîtrise de l'orientation en milieu scolaire.

#### **Titre II Chapitre 1 : La voirie**

*Transfert de la majorité des routes nationales aux conseils généraux. Fin des contrats de plan État-région au profit d'un conventionnement pluriannuel.*

➤ **au plan stratégique**

- ° l'État conserve la gestion des itinéraires structurants et ses missions actuelles concernant les autoroutes
- ° recentrage de l'activité de l'État sur les grandes axes
- ° l'État est le garant de la cohérence et de l'efficacité du réseau routier, quel que soit le maître d'ouvrage
- ° la détermination des routes à grande circulation, quel que soit le maître d'ouvrage, est fixée par décret
- ° le Préfet a un rôle de pilotage dans l'élaboration des plans de gestion de trafic et de gestion des intempéries, de déclenchement de ces procédures de pilotage, de leur mise en œuvre d'urgence

#### **Titre II Chapitre 2 : Les grands équipements**

*Transfert aux collectivités locales et à leurs groupements de la compétence pour créer, aménager, entretenir des aéroports **sauf***

➤ **au plan stratégique**, l'État conserve

- ° les aéroports de Paris
- ° les plates-formes d'intérêt national

*Transfert de compétences des ports aux collectivités locales **sauf***

➤ **au plan stratégique**, l'État conserve

- ° les ports autonomes demeurent compétence État

*Transfert de plein droit des cours et canaux aux collectivités locales, ainsi que l'aménagement et l'exploitation des ports intérieurs **sauf***

➤ **au plan stratégique**, l'État conserve

- ° les ports d'intérêt national

#### **Titre III Solidarité-santé**

#### **Chapitres 1 & 2 Action sociale, lutte contre les exclusions, protection judiciaire de la jeunesse.**

*Transfert général des activités aux collectivités territoriales.*

#### **Chapitre 3 Logement social et construction**

*Transfert de l'aide à la pierre aux collectivités territoriales ou à leurs groupements*

➤ **au plan stratégique**,

- ° le préfet de région répartit les aides de l'État

*Transfert des fonds de solidarité pour impayés, du logement étudiant aux collectivités territoriales.*

*Suppression de l'instruction par la DDE des demandes de permis de construire pour les communes de plus de 10 000 habitants.*

➤ **au plan stratégique**,

- ° l'État conserve l'instruction pour les communes de moins de 10 000 habitants
- ° les services de l'État sont mis à disposition de toutes les communes pour assistance dans les domaines juridiques et techniques

N.B. Ce document a été établi à partir du projet de Loi dans son état au 1/10/2003

## Document annexe sur la décentralisation (5)

### Décentralisation et Centres stratégiques (Suite)

Quelques exemples à partir du projet de Loi

#### **Titre 3 (Suite)**

##### **Chapitres 4 La santé**

*Participations financières des régions aux équipements sanitaires. Définition par les régions d'objectifs spécifiques en matière de santé et mise en œuvre de programmes ad hoc.*

*Transfert aux régions des autorisations et agréments des établissements de formation des professions paramédicales.*

*Transfert aux régions de la répartition du quota régional entre les différents établissements de la région.*

##### **➤ au plan stratégique,**

L'État ne conserve aucune prérogative ; par contre est transférée à l'État la responsabilité des politiques liées aux maladies sexuellement transmissibles.

#### **Titre IV : Éducation et culture**

##### **Chapitre 1 : Les enseignements**

*Les principales mesures sont les suivantes :*

*Transfert du patrimoine immobilier scolaire aux départements et aux régions*

*Transfert de la détermination du ressort des écoles publiques aux communes*

*Transfert de la détermination du ressort des collèges publics aux départements*

*Transformation progressive en établissements publics locaux des établissements d'enseignement du second degré qui n'ont pas à ce jour cette qualité*

*Transfert des personnels techniciens et ouvriers de services aux collectivités, soit 100 000 agents environ*

##### **➤ au plan stratégique,**

Réaffirmation du caractère national du service public de l'éducation

Maintien des personnels techniciens et ouvriers sous l'autorité du chef d'établissement

##### **Chapitre 2 : Le patrimoine culturel**

*Transfert d'une partie des monuments historiques ; possibilité de transfert des crédits consacrés à l'État pour la conservation du patrimoine rural non protégé.*

##### **➤ au plan stratégique,**

Maintien sous l'autorité de l'État d'un certain nombre de monuments historiques de prestige

De manière plus ambiguë, mise à disposition des services déconcentrés de l'État

#### **Titre VIII Missions et organisation de l'État**

Réduction des actes transmissibles au contrôle de légalité

##### **➤ au plan stratégique,**

Le Préfet a une compétence générale de garant de la cohérence de l'action des services de l'État dans la Région et une compétence de coordination et d'animation de l'action des préfets de département.

Les attributions des Préfets sont élargies à l'emploi, l'environnement, le développement durable, le logement, la rénovation urbaine et la santé.

#### Commentaire de la rédaction sur les pages 28 et 29

Les articles du projet de loi dont nous avons fait une présentation rapide établissent clairement que l'État, dans cette seconde phase de la décentralisation se recentre sur un certain nombre de fonctions dites parfois régaliennes. Son donc confortées les missions du centre stratégique et de ses correspondants locaux, les Préfets, notamment les Préfets de Région.



## **Notes sur Décentralisation**

### **(1) L'appareil législatif & réglementaire**

**L**es lois de décentralisation (Cf. le tableau de l'Annexe...) et les décrets d'application constituent l'ensemble des textes organisant les transferts de compétences. A cela il faut ajouter les lois Voynet, Chevènement et dans une certaine mesure la Loi SRU.

### **(2) Vocabulaire**

**L**e terme de décentralisation, appliqué aux institutions signifie transfert de compétences entre l'État et les collectivités locales ; le terme de déconcentration signifie transfert de prérogatives de l'Administration centrale vers les Préfectures et les autres services déconcentrés de l'État.

### **(3) Institutions et mouvement social**

*"Le pouvoir centralisé de l'État, avec ses organes partout présents (...), organes façonnés selon un plan de divisions systématiques du travail date de l'époque de la monarchie absolue où il servait à la bourgeoisie naissante d'arme puissante contre le féodalisme."*

K.Marx La guerre civile en France

*"La Révolution française a fonctionné comme un ensemble complexe, articulé, descriptible de transformations, qui ont laissé un certain nombre de possibilités, qui ont fixé, pour un certain nombre d'autres, des règles qui sont encore les nôtres, qui ont établi également des possibilités qui viennent de se défaire ou qui se défont encore sous nos yeux"*

Michel Foucault : L'archéologie du pouvoir

**L**es niveaux institutionnels locaux -communes et départements- ont été créés par la Révolution française : ils ont donc été appropriés par le mouvement démocratique. Cela s'ajoute aux autres considérations que nous avons énoncées précédemment. Cela explique aussi les difficultés qu'ont rencontrées les divers gouvernements pour procéder à des fusions de communes.

### **(4) Le général de Gaulle déclarait à Lyon en 1968**

*"L'évolution principale porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation qui fut notamment nécessaire pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées ne s'impose plus aujourd'hui. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain."*

Autrement dit, il considérait que le système étatiste mis en place en 1958 avait, pour l'essentiel, rempli les objectifs fixés. Au plan économique, il s'agissait de construire des groupes industriels et bancaires à base nationale et capable de soutenir la comparaison avec les grandes entreprises étrangères. Une partie de ces entreprises étaient organisées dans un complexe militaro-industriel, notamment la filière nucléaire. Dans le domaine civil, la filière nucléaire c'est la production d'énergie électrique par EDF dans le domaine militaire, c'est la bombe A et la bombe H, les navires de guerre à propulsion nucléaire.

Le général de Gaulle considérait que les activités régionales seraient les ressorts de la puissance économique à l'avenir ; il ne pose pas, notons le cette question en termes institutionnels.

### **(5) Les collectivités locales**

Communes	36 779	(Au 1/1/1999)
Départements	100	-id-
Régions	22	-id-
Communautés urbaines	14	(Au 1/1/2002)
Communautés d'agglomération	120	id
Communautés de communes	2 032	id
Pays recensés	255	(Au 15/12/2002)



### **3-Réseaux**

Extraits d'un Dossier constitué par J.M. OFFNER : Réseaux, territoires et organisation sociale (Documentation française).

#### **Avant-propos** de J.M. OFFNER (p.2, 3, 4)

**"P**our maints observateurs et acteurs de la vie économique et sociale des pays développés, cette fin de siècle inaugure le temps des réseaux : le flux, l'échange, la communication modifient par leur omniprésence nos modes de faire et de penser. Vue de l'esprit ou vérité empirique ? L'histoire relativisera. L'Empire romain connaissait déjà bien des réseaux techniques et économiques ! Mais la portée des phénomènes en cause est aujourd'hui telle qu'il semble bien que l'on puisse parler d'un nouveau paradigme (...).

**"L**es débats sur la politique de la ville et sur l'aménagement du territoire ont mis l'accent sur de nouveaux enjeux - tant pour les entreprises que pour les collectivités locales- liés aux performances des réseaux de transport et de télécommunication qui modifient la géographie des espaces quotidiens du travail, de l'habitat, des loisirs (...).

**"L**a commutation spatio - temporelle généralisée représente un objectif discutable et une réalité bien partielle : l'activité relationnelle suppose des capacités économiques et des compétences culturelles fort inégalement réparties. Il est cependant indéniable que déjà, la prolifération des réseaux planétaires a bouleversé notre environnement, bousculant les frontières, déstabilisant les pouvoirs établis, transformant l'économie (...).

**"I**l y a donc à faire une histoire des réseaux (...). Tel est l'objet de la première partie de ce dossier. Dès son "invention", - il faut le noter- le réseau est "spirituel" autant que "matériel", principe d'organisation de la société autant que de l'espace, notion autant qu'objet .

**"L**a partie suivante cherche à dépasser l'ambiguïté du rôle assigné aux réseaux dans la constitution des territoires (...). Ne convient-il pas désormais que les géographes pensent topographie (articulation entre les lieux) autant que topographie (description des lieux) (...).

**"L**a troisième partie se place du point de vue de l'action publique. L'idée d'effet structurant (...) rend mal compte des multiples potentialités des réseaux, qui télescopant les échelles géographiques, articulent local et global (...). Ce sont les utilisateurs et les institutions qui donnent sens aux réseaux, par les stratégies et les processus d'appropriation qu'ils mettent en œuvre et non un déterminisme technologique (...).

**"E**nfin, on s'interroge sur la réalité des dangers que cet univers des réseaux fait peser sur la "cité"(...). Recréer du lien social et politique en s'affranchissant du cloisonnement des territoires, inventer une citoyenneté des réseaux, constituent des tâches urgentes."

#### **L'invention des réseaux** P. Alain Messier ( p.5, 6 & 7)

**"I**l y a peu d'années, tout était encore "structure" ou "système". Aujourd'hui, on pense réseau (...). Les réseaux sont tout d'abord une image.

(...) L'unicité, la simplicité et l'efficacité de l'image concrète, qui sous-tend les multiples images mentales sont telles que chaque acception du "réseau" contient en germe l'imagerie entière. Réseaux de circulation, sanguine, routière... de résistance, de distribution, de salles de cinéma, réseau téléphonique- et réseau du téléphone- laboratoires réseaux, réseaux ferroviaires ou fluviaux, réseaux de barbelés, réseaux logiques ... toutes acceptions nourries par un imaginaire riche, ambivalent, polychrome (...).

**"T**out réseau réel -donc partiel- tend à se confondre avec un réseau virtuel, incommensurable lui. C'est ce dynamisme qui lui confère d'ailleurs cette productivité -réelle et métaphorique- supérieure à celle du système qui, se figeant, a renoncé à traquer l'interstice. Dans le domaine mécanique comme dans celui de l'homme, le réseau ne peut, pas plus que la communication, revendiquer à la fois solidarité et liberté : ce sont deux termes contradictoires."

## **Les réseaux territoriaux Pierre Musso ( p. 7, 8 & 9)**

**"L**e concept moderne de réseau, entendu comme réseau territorial, est né au début du XIX<sup>e</sup> siècle vers 1820, nous dit l'historien Guillaume. Ce concept permet la mise en rapport de possibilités techniques et la desserte d'un territoire. C'est un dispositif spatio-temporel qui va ordonner le territoire ; c'est à dire, dans la France des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, tisser des liens entre le local et le national (...).

**"L**a première forme d'économie politique du réseau fut -en France tout au moins- son contrôle par l'Etat. Le réseau technique est le bras séculier de l'Etat : il redouble le quadrillage administratif. Le réseau technique contribue à la construction de l'unité nationale : tel fut le cas du télégraphe Chiappe sorti des débats de la Constituante, tel fut le cas de la télévision après-guerre. L'économie politique élémentaire du réseau technique de communications est celle du contrôle étatique centralisé par le pouvoir exécutif. Il s'agit du monopole public : en 1837 est posé celui des télécommunications, en 1944-1945, celui de la radiotélévision.

**"U**ne deuxième forme de gestion des réseaux de communication -celle de service public élaborée progressivement en France, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle- se superpose et s'imbrique à cette première forme (...).

**"A**u moment où le territoire national éclate entre le local et le supranational, les réseaux connaissent un réaménagement. Cette recomposition met en évidence la crise du service public comme mode de construction et de gestion nationale des réseaux. Cette crise a pour enjeu la recherche d'une nouvelle économie politique dans les dérèglementations et rerèglementations en cours dans la plupart des pays industrialisés.

**"P**arce que le service public condense un rapport social et un mode de régulation des réseaux techniques, il permet à la fois le contrôle politico-étatique et la libre circulation des biens et des personnes comme outil de régulation. Surveillance et circulation : le réseau instaure l'espace dans lequel il fait circuler.

Aujourd'hui, les processus dérèglementaires poussent à l'éclatement de cette cohérence de service public, construite par et pour l'État-nation. Les réseaux nationaux de communication sont "pris en tenaille" entre la poussée des réseaux locaux et celle des réseaux transnationaux."

## **Le saint-simonisme Armand Martelard (p. 10 & 11)**

**"A**vec l'apparition du chemin de fer, la figure du réseau préside à la première formulation d'une idéologie de la communication. Les réseaux de communication sont envisagés comme créateurs du nouveau lien universel. A.Matelard cite l'article d'un saint-simonien, Michel Chevalier (1832) selon lequel les réseaux sont à la fois spirituels et matériels. "

## **Le maillage du territoire Patrice Flichy (p. 11, 12 & 13)**

**"D**ans les quarante années qui précèdent la Révolution, apparaît en France ce que certains historiens appellent une révolution des transports. Un réseau de grands axes routiers est construit avec des techniques qui permettent une meilleure résistance des chaussées.

Le concept de réseau maillé apparaît dans d'autres réseaux urbains. Les réseaux de distribution d'eau construits au XIX<sup>e</sup> siècle ont une structure arborescente, les grandes villes ayant plusieurs réseaux indépendants les uns des autres. .

## **"Des territoires pour apprendre et innover Pierre Veltz (p.26, 27, 28)**

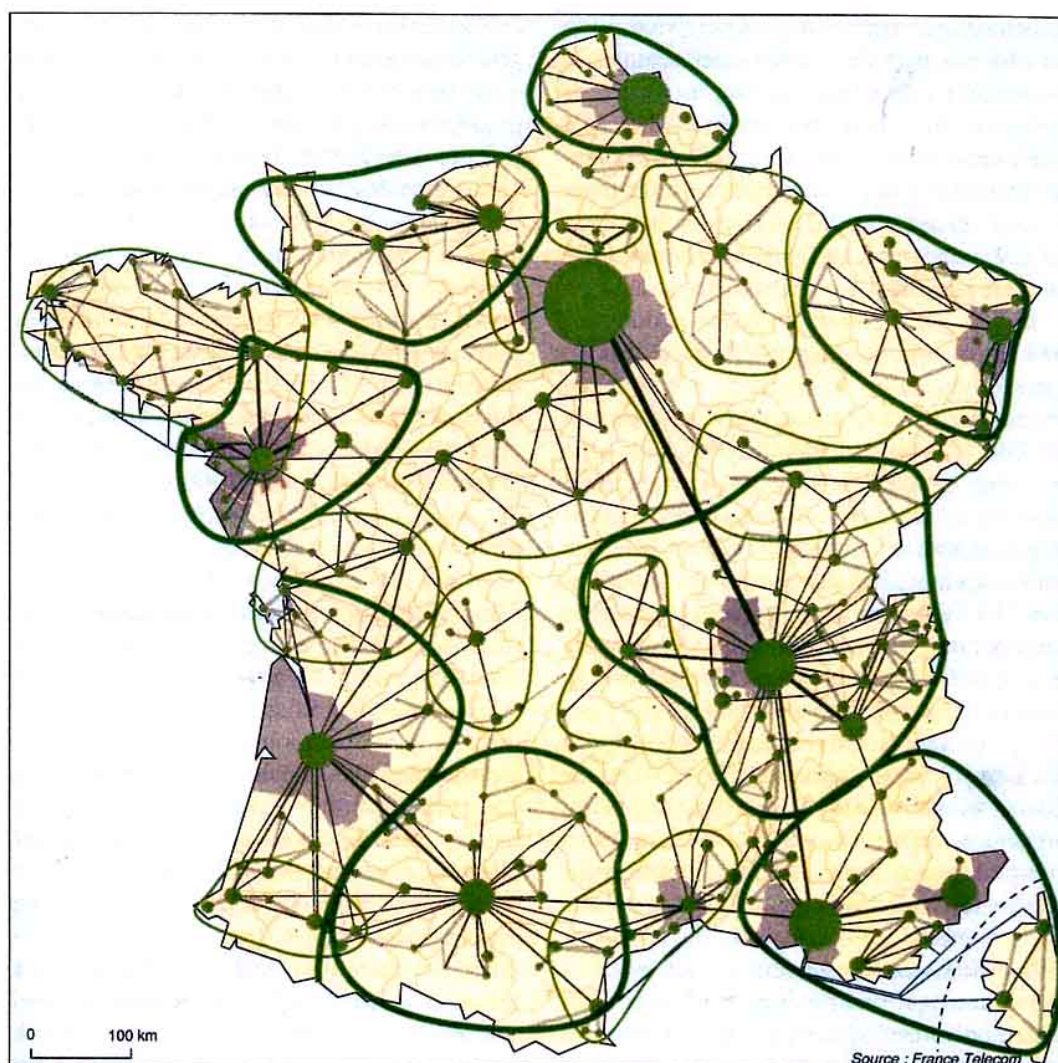
**"L**'économie rationnelle ne peut avoir les mêmes rapports avec le territoire que l'économie taylorienne. Les organisations cloisonnées du taylorisme deviennent un handicap dès lors qu'il s'agit précisément de renouer des liens entre tous les acteurs qu'il avait séparés. Le problème-clé du rapport entre entreprises et territoires n'est plus : comment diviser le travail ? mais : comment rendre solidaires et créatifs les réseaux d'activité à localisations multiples ? Dresser, dans ce contexte la nouvelle liste des facteurs de localisation n'a pas beaucoup de sens. Il faut plutôt comprendre une dynamique globale, forcément différenciée selon les secteurs, les conjonctures, les hasards de l'histoire et des rencontres entre une ville, une région et une firme."

## Document annexe sur les réseaux (1)

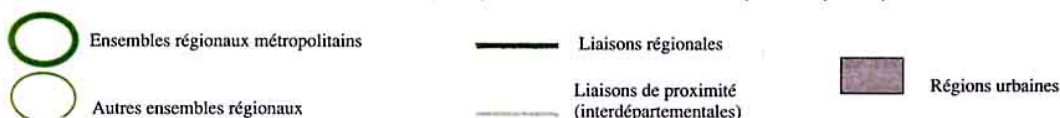
### **Le téléphone et l'organisation du territoire.**

*"Les échanges téléphoniques constituent un bon outil d'analyse des relations régionales. Le premier trait du système relationnel est d'être organisé à deux niveaux ; le niveau national est entièrement polarisé sur Paris ; le niveau régional est structuré autour des métropoles, dont Paris.*

*A l'échelle nationale, la capitale entretient des échanges significatifs avec toutes les villes qui jouent un rôle dans l'armature urbaine. Toutes les métropoles de province ont une connexion assez forte avec Paris : Lyon arrive largement en tête du tableau. Il y a une dissymétrie entre une France du Sud et de l'Ouest, bien reliée à Paris, et une France de l'Est et du Nord, où seules les plus grandes villes ont une connexion forte avec la capitale. Le contraste est frappant entre le Nord-Pas-de Calais, où Lille monopolise la relation parisienne et les Alpes du Nord où Grenoble, Chambéry, Annecy sont directement branchées sur la capitale."*



#### **Les ensembles régionaux ( d'après les relations téléphoniques )**



*Source: Texte et carte : F.Damette et J.Scheibling : Le territoire français*



## **4-Systèmes productifs**

L'approche géographique permet de constater que nombre d'aspects des territoires demeurent au fil du temps, données physiques, identité culturelle. Nous avons vu que le département, la commune, le pays ont un ancrage social, culturel, politique très fort. Il convient de prendre en compte un autre élément qui organise, en corrélation avec le social, le culturel, le politique, le territoire : l'économique.

Dans ce quatrième point, nous examinerons brièvement d'une part l'impact des mutations du **système productif** considéré dans son ensemble sur le territoire et d'autre part l'émergence des **systèmes productifs locaux**, concept validé par un CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) de 1997. Par **système productif**, on entend l'appareil productif (a) et son organisation spatiale par **systèmes productifs locaux**, la définition de la DATAR désigne un groupement d'entreprises et d'institutions géographiquement proches et qui collaborent dans un même secteur d'activité.

Le **système productif national** a été profondément modifié par la construction européenne et la mondialisation. Avec l'ouverture du territoire qui en résulte, les entreprises françaises fonctionnent dans le cadre du marché communautaire ; au moins à l'échelle européenne ; cela met en cause l'organisation traditionnelle du territoire où les grandes firmes organisaient leur système de sous-traitance à l'échelle régionale. Félix Damette note dans *La France en villes* : « Paradoxalement, l'intégration européenne ou internationale est beaucoup plus avancée que la conscience que les citoyens peuvent en avoir. Cela se traduit par un décalage, parfois inquiétant, entre la réalité du développement socio-économique et les discours qui sont censés en rendre compte ».

On observe une forte intégration des systèmes productifs dans la division internationale du travail. De ce fait, chaque étape d'un procès de production peut être localisée dans le pays où le centre stratégique de l'entreprise considère que la rentabilité sera la plus élevée. Simultanément, une part croissante du capital circule pendant des périodes relativement longues en tant que capital-argent et non capital investi dans la production. Toutefois, des crises financières extrêmement brutales se produisent, se traduisant par la chute des profits du secteur financier.

J.L Guigou, dans un ouvrage déjà cité présente un scénario d'évolution possible de la France en 2015 : le scénario de la France hiérarchisée : "C'est le scénario saint-simonien de retour au passé (...). C'est le triomphe du trio Sénat monde rural-département contre le trio régions grandes villes Europe (...). C'est la fermeture au monde (...) C'est la France de l'ordre et de la morale (...). C'est la peur de l'ouverture et de l'avenir. La centralisation a perverti le local français, piégé dans l'économie patrimoniale, la fermeture, la xénophobie". Deux autres scénarios existent (Cf. documents annexes). Selon J.L Guigou, ce scénario aurait 1/3 de chances de se réaliser.

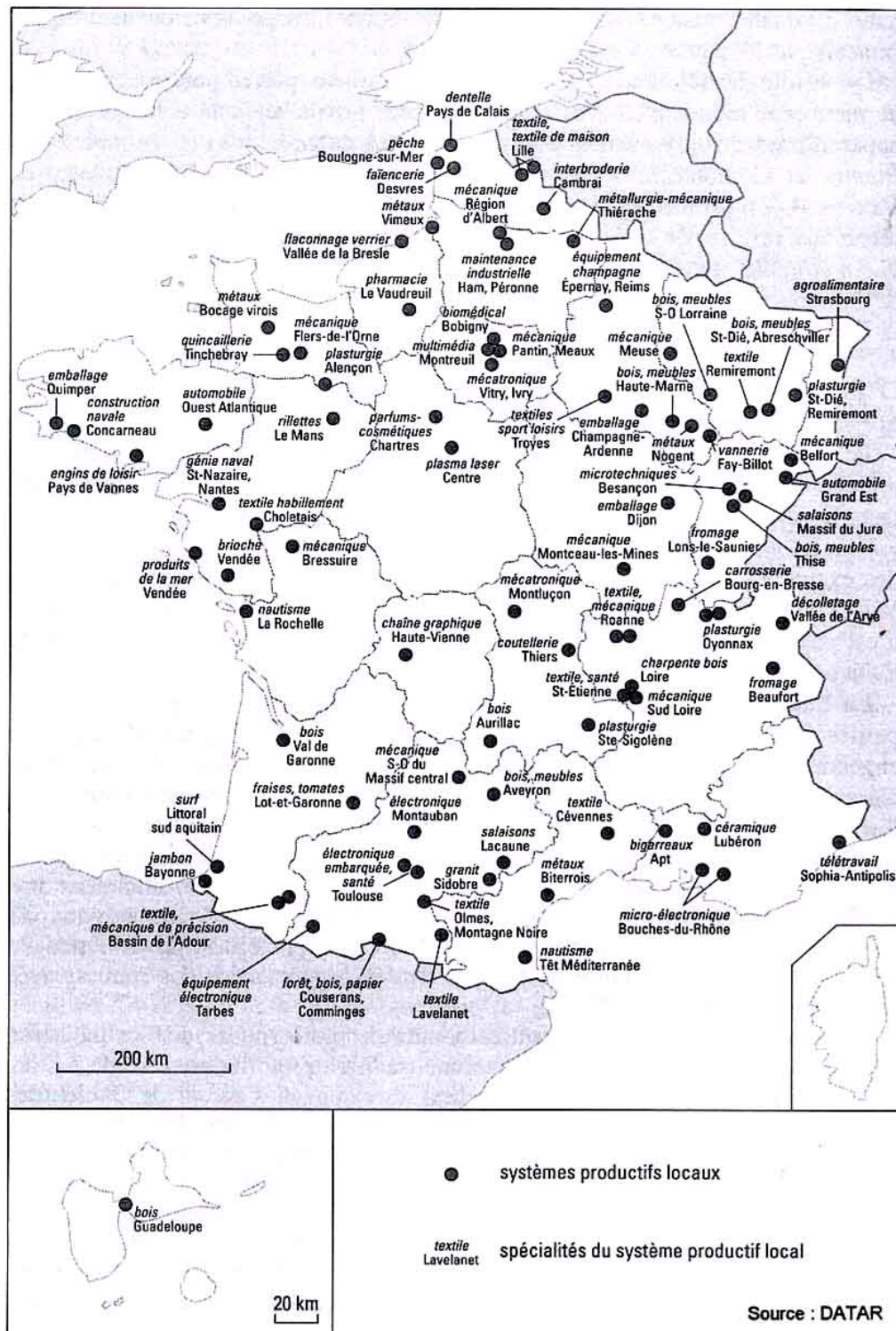
Les **systèmes productifs locaux** : la démarche des systèmes productifs locaux s'inscrit dans le contexte suivant :

- réforme institutionnelle caractérisée par le processus de décentralisation, et par l'émergence de nouveaux acteurs suite à la loi Pasqua et à la loi Chevènement : les agglomérations et les pays. dans le contexte suivant :
- nouvelle donne pour l'aménagement du territoire, pour l'essentiel, la planification nationale a été abandonnée : les missions de la Datar ont été modifiées, le Commissariat au Plan a été transformé en bureau d'études ou boîte à idées pour le gouvernement du moment.
- crise du procès de travail taylorien ou fordiste un contexte de crise.
- crise de la société française, dans tous les domaines, et, en particulier économique.
- expériences de développement local réussies en Italie, du moins jusqu'à une période récente.

Les systèmes productifs locaux peuvent correspondre aux **pays**. Au niveau institutionnel selon une définition de la DATAR, les **pays** sont des territoires de projet fédérant les acteurs locaux autour d'une charte, d'un conseil de développement et d'un contrat passé avec l'État et les régions. Ils ont pour vocation de stimuler les initiatives locales et les pratiques participatives. Complémentaires du mouvement intercommunal puissant qui redessine notre paysage administratif, les nombreux pays en cours d'organisation soulèvent de fortes attentes

(a) Y compris l'agriculture et les activités dites de services indissociables des activités de fabrication.

**Document annexe sur les systèmes productifs (1)**



## Document annexe sur les systèmes productifs (2)

### ➤ Glossaire

"Un **système productif local** désigne un groupement d'entreprises et d'institutions géographiquement proches et qui collaborent dans un même secteur d'activité. A l'heure de la globalisation, les systèmes productifs locaux prennent en France une importance croissante donnant naissance à une nouvelle politique publique portée par la DATAR en partenariat avec les ministères ayant des responsabilités en matière de développement économique."

### ➤ La démarche des systèmes productifs locaux

"Depuis les années 80, le thème des districts industriels et celui des systèmes localisés de production sont devenus des thèmes récurrents de l'analyse économique locale. Certains auteurs ont entrepris un travail d'investigation statistique visant à identifier et à mesurer le poids des districts industriels ou des systèmes localisés de production. Les apports d'une telle mesure pour l'analyse économique des appareils productifs locaux sont multiples :

- on met en évidence des spécialisations qui ne sont pas uniquement fondées sur la présence d'un seul gros établissement dont la localisation peut être contingente et limitée dans le temps,
- l'existence de cet ensemble d'établissements spécialisés laisse supposer qu'il existe des avantages locaux à leur présence : savoir-faire local, relations technico-économique entre établissements ou encore proximité d'une importante clientèle,
- en terme de politique publique locale, on met l'accent sur des secteurs d'activité où des actions de soutien peuvent être menées pour favoriser ce tissu d'établissements (mise en place d'actions de formation, création de centres de transfert de technologies, aides en faveur des éventuelles PME spécialisées dans ce secteur).

### ➤ Circulaires DATAR :

6 mai 1998 aux Préfets de région et de département relative à l'appel à projets sur les SPL, avril 1999 aux Préfets de région et de département relative aux résultats des appels à projet et ➔ Circulaire du 29 mars 2001 relative aux orientations de la politique 2001 à l'égard des SPL.

### Colloque national des systèmes productifs locaux

"A l'initiative de la DATAR, plus de 500 personnes, élus, des représentants de l'État, des collectivités locales et de clubs d'entreprises se sont réunis à Toulouse Labège. Pour débattre des systèmes productifs locaux et de leurs perspectives. Ces réseaux de petites et moyennes entreprises se spécialisent autour d'un métier ou d'un produit dans un espace géographique restreint, créent des emplois, innovent et affrontent avec succès les marchés internationaux. Avec ce premier colloque national sur le thème *"Systèmes productifs locaux, des modes spécifiques de développement territorial en France"*, il s'agissait essentiellement de montrer la réalité des systèmes productifs locaux sur le territoire national, de mettre en valeur leur formidable potentiel de développement et surtout d'engager un débat sur les moyens d'assurer ce développement."

### ➤ Colloque international des systèmes productifs locaux

"Plus de 1 200 responsables gouvernementaux, acteurs du développement local et dirigeants d'entreprises de 45 pays se sont réunis les 23 et 24 janvier 2001 à Paris, à l'initiative de la DATAR et de l'OCDE, pour débattre des systèmes productifs locaux. Ce congrès mondial a permis d'échanger sur cette nouvelle forme de réussite industrielle en s'appuyant sur des expériences du monde entier."

### ➤ Le financement des SPL

"➔ **Secteur privé :**

Contribution des entreprises, des syndicats professionnels et des chambres consulaires.

➔ **Secteur public**

- fonds national d'aménagement du territoire (FNADT),
- contrats de plans, notamment leurs volets territoriaux : contrats de pays, contrats d'agglomération,
- aides ministérielles pour les actions sectorielles gérées par des services déconcentrés de l'Etat,
- lignes budgétaires de développement économique des collectivités locales.

➔ **Fonds européens**

- fonds européen de développement régional (FEDER),
- fonds social européen (FSE)."

*NDLR : Tous ces documents ont pour source la DATAR*

## Document annexe sur les systèmes productifs (3)

### Les SPL en Italie : les districts industriels

Les documents de la DATAR relatifs aux systèmes productifs locaux font référence aux expériences étrangères, et, en particulier, celle des **districts industriels italiens**. On trouvera quelques extraits du dossier Internet du Centre franco-italien de management international.

"Le concept de district industriel, qui constitue une forme de concentration géographique de petites entreprises dispersées a été utilisé dans les années 70 pour interpréter une forme spécifique d'expansion industrielle en Italie. La plupart des facteurs favorables à la croissance du district ont été recensés dans un grand nombre de districts italiens et peuvent être considérés comme nécessaires à une industrialisation de ce type. Il s'agit précisément de la présence de conditions naturelles favorables (proximité de matières premières, facilités de communication...) ; l'abondance d'une main d'œuvre que les mutations de la base économique régionale ont libérée des types d'emploi précédents dans le secteur agricole mais aussi dans certaines industries comme le bâtiment et les travaux publics ; la présence de capital disponible accumulé dans l'agriculture et le commerce ; et enfin, la proximité de centres urbains qui constituent les marchés initiaux et où les services sont concentrés."

"Un district industriel ne correspond pas à une stratégie d'aménagement du territoire, de développement de zones industrielles ou de technopôles. Un district industriel, c'est le rassemblement de petites unités, chacune de ces unités étant spécialisées dans quelques opérations bien précises. Il y a ainsi une étroite interpénétration entre l'activité socio-économique, car un district industriel ne s'improvise pas, il correspond à une culture, à une histoire, à des traditions, à des métiers."

### Les secteurs d'activité des districts industriels italiens

Le Centre franco-italien de management international cite les secteurs suivants : sidérurgie, construction mécanique, construction électrique et électronique, textile, habillement, tannerie, chaussures, ameublement, céramique, jouets, instruments de musique. La répartition géographique de ces districts s'effectue principalement dans le Centre et le Nord de l'Italie, dans une moindre mesure au Piémont. On note quelques districts dans le Mezzogiorno.

#### Tableau des districts italiens

District	Secteur	Superficie Km <sup>2</sup>	Nombre d'entreprise	Nombre d'emplois	Chiffres D'affaires Mds euros	Export. Mds euros	% Export./ CA	% de l'exportation mondiale
Belluno (Vénétie)	Lunetterie	-	930	11 200	1,16	0,87	75	17,6
Biella (Piémont)	Laine	477	1 800	28 000	3,87	1,29	30	14
Prato (Toscane)	Textile	409	7 400	44 000	4,18	2,76	66	19,6
Sassuolo (Emilie Romagne)	Carreaux	183	200	22 000	3,62	1,74	48	39,2

Source Club des Districts Industriels Italiens et, pour la superficie, ISTAT

Source : DATAR – Les systèmes productifs locaux

## *5- Quel ministère demain ?*

### *➤ le Ministère à ce jour*

**L**e ministère de l'Équipement prépare et met en œuvre la politique du gouvernement dans les domaines de l'Équipement, de l'aménagement foncier, de l'urbanisme, de la construction, des transports et de leurs infrastructures, du tourisme et la mer, à l'exception de la pêche et des cultures marines et de la construction et de la réparation navale.

**L**e ministère développe des actions communes avec le ministère de l'écologie, avec celui des Affaires sociales, avec le ministère de la Ville, avec le ministère de la Culture, avec le ministère de l'Agriculture, avec le ministère chargé de la recherche.

**L**e ministère entretient des relations avec les collectivités locales où il est tantôt garant, tantôt partenaire. Les relations avec les collectivités locales sont très importantes notamment dans le domaine routier, suite aux lois de 1982 et à la loi du 2 décembre 1992 organisant la mise à disposition des services pour le compte des collectivités locales.

**L**e budget du Ministère s'élève à près de 22,5 milliards d'euros, soit 9% du budget de l'État; ce budget, par les subventions et dépenses d'investissements ; il induit un important développement économique, au niveau des entreprises de transports et dans celles du B.T.P.

**L**es effectifs du ministère s'élèvent à un peu moins de 100 000 agents dont 80% en services déconcentrés. Les simulations concernant l'application de la Loi de décentralisation pourraient les réduire à 65 000. De ce fait la part du centre stratégique du ministère se trouverait sensiblement renforcée.

**L**es DDE ont consacré en 1996. **42%** de leur activité à l'exercice des compétences de l'État, **38 %** aux compétences départementales et **20 %** à celui des collectivités territoriales.

**L**e ministère a trouvé, dans ses rapports avec les collectivités territoriales un certain équilibre notamment avec la Loi du 2 décembre 1992. Cependant cette Loi ne précise pas les relations avec les Communautés organisées désormais dans les villes ni avec les pays.

**L**'organisation du ministère, mis en place dans le cadre de la planification étatiste gaulliste, restructurée dans le cadre de la réforme incessante de l'État et avec les lois de décentralisation trouve aujourd'hui ses limites.

**L**e ministère a trouvé, dans ses rapports avec les collectivités territoriales, un certain équilibre notamment avec la loi du 2 décembre 1992. Cependant cette loi ne précise pas les relations avec les Communautés organisées désormais dans les villes ni avec les pays.

### *➤ une évolution profonde est en cours*

Nous examinerons :

- ° les facteurs sociaux de changement,
- ° la proposition la plus synthétique à ce jour présentée dans un rapport du CGPC.

### *Trois facteurs sociaux de changement*

- ° les mutations qui interviennent aux échelles du territoire : infra nationale, nationale, internationale
- ° l'évolution des procès de travail, avec, notamment la crise du taylorisme et du fordisme
- ° la complexité sans cesse accrue des modes d'intervention des organisations tant privées que publiques

**Le développement des fonctions collectives procède de ces évolutions ; seront-elles gérées par le privé ou le public?**



## ➤ Une contribution du Conseil général des Ponts & Chaussées

### Les défis auxquels le Ministère est confronté

Le document du CGPC en repère cinq :

- "1- deuxième étape de la décentralisation,
  - 2- réforme budgétaire avec la mise en œuvre de la LOLF,
  - 3- réforme de l'État,
  - 4- construction européenne,
  - 5- les aspirations de la société civile à participer à des débats publics et à l'évaluation des politiques publiques,
- L'innovation technologique peut stimuler les évolutions induites par ces défis.

Le rapport note aussi des freins aux changements

- "difficulté d'anticiper les évolutions de la société, insuffisance de réflexions stratégiques,
- "non prise en compte du passage d'une économie administrée à une économie ouverte et régulée .

*Source Contribution du CGPC pages 1 & 2*

### Commentaires de la rédaction sur les défis

Nos commentaires porteront sur les défis repérés ci-dessus

➤ aux **cinq défis** nous ajouterons l'impact de la globalisation, le développement des organisations infra-communales (agglomérations, pays), et l'intervention des personnels.

➤ en ce qui concerne la **construction européenne**, celle-ci s'effectue dans le cadre d'une idéologie fondée sur le primat de l'économie de marché et de la gestion des fonctions collectives par l'entreprise privée. Cela met en cause non seulement les formes d'interventions et de régulation des services du Ministère, mais aussi le statut des entreprises publiques sous tutelle.

➤ en ce qui concerne la **résistance aux changements** :

1 - Il est clair que, depuis des années, la direction politique du ministère (Cabinet, CGPC, DPSM) éprouve les plus grandes difficultés à définir une politique et une stratégie ; celles-ci demeurent sectorisées par domaines et peu ou pas cohérentes.

2 - Pour ce qui de **l'économie administrée**, et de son substitut, **l'économie ouverte et régulée dans les cadres internationaux**, nous ferons plusieurs observations :

Il existe un profond attachement au service public, avec en corollaire un rejet de sa transformation en organismes privés ; c'est un élément constitutif de la culture d'entreprise du ministère ; un autre élément constitutif de cette culture qui remonte aux fondateurs du Ministère c'est la nécessité de l'intervention publique.

3 - Le document du CGPC indique que l'on doit passer d'une **économie administrée** à une **économie ouverte et régulée**. Reste à définir ce qu'on entend par régulation. Reste à déterminer si, du point de vue du citoyen, les fonctions collectives sont mieux prises en charge par l'entreprise ou par une forme publique.

#### **Il est urgent :**

- d'évaluer l'évolution des fonctions collectives dans le champ de l'aménagement du territoire à ses différentes échelles,
- de définir les formes d'appropriation publique et les formes de service public (ou selon la terminologie utilisée par la Confédération européenne des syndicats(CES), les services d'intérêt général) dans ce domaine
- de mettre en œuvre les interventions syndicales et citoyennes nécessaires, dans un double démarche: défense des acquis et propositions alternatives.

## Une contribution du Conseil général des Ponts & Chaussées (Suite)

### Une profonde mutation

Quelle orientation générale ?

- "définir un nouveau cap,
- organiser la "refondation du Ministère,
- procéder à un "réexamen des missions pour se recentrer sur les priorités,

Sur ce dernier point, la position du CGPC est la suivante : "certaines de ses missions devront être renforcées ou exercées différemment, d'autres peuvent être déléguées, voire parfois abandonnées."

L'annexe 1 précise cette orientation comme suit :

constate "un rôle renouvelé aux services de l'État dans l'aménagement des territoires", et plus précisément : "l'observation des territoires à différentes échelles(...) des lieux de coopération et de confrontation des points de vue (...) s'avèrent particulièrement fructueux,

"l'élaboration de diagnostics territoriaux partagés constitue un préalable à l'élaboration de projets de développement pertinents,

"L'État reste le garant de la cohésion sociale aux côtés des collectivités locales et de la solidarité nationale, la mission d'intérêt général "de capitalisation des connaissances et les échanges d'expériences devra être orientée et organisée à l'avenir conjointement par l'Etat, les collectivités locales et les professionnels concernés.

Sur quels principes le CGPC entend fonder cette réorganisation ?

- les trois missions de la puissance publique

"protéger l'intégrité des personnes, des biens et des territoires (défense, police, protection des patrimoines et de l'environnement, prévention,

"veiller à l'équité dans l'accès aux ressources et aux services et à leur disponibilité (justice, cohésion sociale, solidarité entre territoires) tout en préservant leur diversité,

"stimuler l'innovation en vue du développement économique, social et technologique.

- un État garant

"l'État doit se concentrer sur l'orientation des politiques publiques, partager avec d'autres collectivités leur organisation (lois, normes, règles ...),

"il peut selon, le cas faire ou faire-faire,

"en matière d'aménagement, il s'agit plutôt de coopérer avec les autres niveaux territoriaux."

- qui est dépositaire de l'intérêt général

"l'État ne détient plus seul la souveraineté et l'intérêt général qu'il partage avec les collectivités territoriales. L'intérêt général se construit autour de légitimités multiples à travers le débat pluraliste et démocratique."

- une approche unitaire de la puissance publique

"une approche unitaire de la puissance publique et des différents acteurs du service public paraît d'autant plus nécessaire si on veut construire une vision partagée du bien commun, entre l'État et les autres intervenants publics, y compris les acteurs privés chargés de mission de service public. Ainsi le service public ne devrait-il plus être confondu ni avec l'État, ni avec le secteur public."

- l'interministérialité

"nos services doivent d'ores et déjà s'inscrire résolument dans la coopération interministérielle".

La contribution distingue trois grandes missions :

"- développer dans le cadre européen un système de transport,

"- promouvoir une politique d'aménagement et de développement des villes et des territoires, d'accès au logement et à leurs services essentiels,

"- promouvoir l'expertise, la compétence professionnelle et l'innovation,

Les missions des services déconcentrés intègrent en outre leur participation à des actions interministérielles."

Deux missions seraient renforcées

"- renforcement du réseau scientifique et technique et des Écoles dans une perspective de copilotage/cofinancement avec les collectivités territoriales et d'ouverture internationale marquée,

"- redéfinition du rôle de l'État dans l'aménagement du territoire à différentes échelles et dans les relations inter-échelles".

## Les propositions du Conseil général des Ponts & Chaussées (Suite)

### Les autres missions ?

#### ➤ la maîtrise d'ouvrage des projets

"...est-il souhaitable de continuer à exercer en administration centrale la maîtrise d'ouvrage des projets ? Il paraît possible, cette mission conformément aux transferts de compétence envisagés, soit de la confier à un établissement public spécialisé (VNF, RFF, ADP, Ports autonomes) soit de la déléguer à des concessionnaires mixtes ou privés."

#### ➤ la gestion du réseau national

"Le transfert de la majeure partie des routes nationales aux départements et le projet de gérer le réseau national restant (10 000 km) ne devrait-il pas conduire à étudier la création d'un établissement public Routes de France, à la condition absolue qu'il dispose d'une ressource affectée pour couvrir l'entretien, le renouvellement, l'exploitation et les dépenses de sécurité et de protection contre les nuisances. Cet établissement public serait le maître d'ouvrage des opérations de développement, dont la programmation et le financement seraient assurées par ailleurs."

#### ➤ la maîtrise d'œuvre pour compte propre

"Nécessairement dégagée de la maîtrise d'ouvrage, elle devrait alors pour partie conservée dans ces entités et pour partie transférée à des partenaires extérieurs."

#### ➤ des services pilotes

"Il est souhaitable de conserver des services pilotes sur certains projets complexes ou susceptibles d'apporter des enseignements de portée plus générale."

#### ➤ la gestion des ressources humaines

"la gestion des ressources humaines va devenir essentielle dans une perspective de redéploiement important des effectifs, de formation interne pour y arriver."

#### ➤ l'expertise

"l'expertise mérite d'être sérieusement renforcée en interne et en apports extérieurs, dans les domaines suivants : juridique, économique, développement durable, risques naturels et technologiques, techniques urbaines, habitat et politique de la ville, élaboration de normes et réglementation techniques, dans les cadres nationaux et internationaux."

#### ➤ l'ingénierie

"l'ADS et l'ATESAT doivent faire l'objet de débats politiques réguliers de manière à évaluer l'efficacité d'un tel dispositif de solidarité nationale."

"les missions d'ingénierie pour compte d'autrui doivent avoir des comptes équilibrés, sur la base d'une comptabilité analytique. La taille et l'intérêt des projets (maîtrise technique devant être maintenue, développée ou abandonnée selon les domaines) doivent faire l'objet d'un examen attentif en les confrontant aux attentes prioritaires des clients et aux perspectives de développement de leurs propres services."

"il paraît judicieux de privilégier les missions amont – conseil, assistance à maîtrise d'ouvrage plus que les maîtrises d'œuvre banales."

"il paraît pertinent de consacrer en priorité les moyens aux missions principales et de s'interroger sur l'intérêt de garder ou au contraire d'externaliser certaines prestations de service qui ne sont pas au cœur du service public."

Source : "Questions d'avenir sur les missions et l'organisation de notre ministère  
Contribution du Bureau du Conseil général des Ponts & Chaussées"

Ce document du 31 juillet 2003 comporte 4 annexes et une allocution du Vice-président du CGPC après son séminaire de réflexion du 18 juin 2003 sur différentes questions d'avenir du ministère.

N.B : Ce document est disponible sur le site Intranet du ministère et sur le site du SNPTAS-CGT.

## Commentaires de la rédaction sur l'ensemble de la contribution du CGPC

### Une révolution culturelle

La réorganisation préconisée par le CGPC est la plus radicale depuis que le ministère a été constituée en 1966. Si elle est mise en œuvre, un nouveau ministère sera constitué, complètement différent du ministère actuel. La première évolution proviendrait du transfert du réseau routier, sauf les 10 000 km de voies structurantes. Ce mouvement constitue une révolution culturelle, car depuis des siècles l'activité routière constitue le cœur du métier des agents de l'Équipement. La contribution du CGPC considère qu'il existe deux approches du ministère *"celui de l'Équipement, bâti autour de ses services déconcentrés et celui des transports, du logement, de l'urbanisme et du tourisme centré sur des politiques publiques, relevant du Ministère mais aussi d'autres ministères, s'appuyant sur des acteurs publics et privés"*. Comme on le verra ci-après, la réorganisation proposée par le CGPC conserve quasi exclusivement le pilotage des politiques publiques. Les activités de régie, de production sont mises en question. On trouve d'ailleurs en note cette remarque à propos du mot équipement *"Un concept intraduisible et peut-être dépassé depuis la fin des Trente glorieuses. Une telle évolution conduirait à une redéfinition des emplois, des métiers, des compétences des agents : elle exigerait dès à présent un effort d'information, de formation et de débat qui fait cruellement défaut."*

Cette mutation est difficile : déjà, au moment de la première décentralisation, les services déconcentrés s'interrogeaient sur leurs missions et leurs activités dans ce nouveau contexte. En particulier, les DDE considéraient qu'il fallait développer de nouveaux métiers axés sur l'écoute, la capacité de négociation, la volonté d'agir avec de nouveaux partenaires (Cf. extrait cité page 9). Il conviendrait de procéder à une étude pour savoir si ces nouveaux métiers se sont développés dans les services de l'Équipement. Les débats sur l'introduction de la gestion par les compétences ont aussi mis en avant ces questions.

Dans la mesure où une réorganisation de cette ampleur est mise en œuvre dans un contexte de réductions des effectifs et des moyens, elle constitue ce qu'on appelle "une sortie de crise par le bas". Elle suscite au mieux le scepticisme des personnels ; et plus vraisemblablement la constitution d'un front de refus où austérité et réformes, celles-ci assimilées à celles-là sont rejetées d'un même mouvement. À noter d'ailleurs que les personnels sont quasiment absents dans la contribution du C.G.P.C.

### L'intervention de la puissance publique demeure

La réorganisation du ministère, aussi radicale soit-elle, ne signifie pas que l'État va cesser toute intervention dans le domaine de l'organisation de l'espace. La contribution du CGPC s'inscrit largement dans le processus de marchandisation de toutes les activités sociales ; les activités du ministère, bien évidemment, sont concernés. Ce qui restreint le champ traditionnel d'intervention du ministère. Pour autant, une intervention publique dans les domaines des transports, du logement, de l'urbanisme et du tourisme demeure. Cela pour deux raisons.

La production de lois, décrets et circulaires, de normes ne faiblit pas ; le pouvoir de contraindre, d'interdire, dans le champ des activités de l'Équipement, s'accroît sans cesse avec le développement de la législation relative à l'environnement (a). Des méthodologies complexes sont élaborées -en partenariat avec d'autres- par les organismes du réseau technique. On citera les PDU, les méthodologies relatives à la mesure des nuisances sonores pour les projets.

De manière plus théorique, l'appropriation capitaliste de l'espace nécessite aujourd'hui, dans la période de crise une intervention publique, et notamment de l'État. Cette intervention est profondément contradictoire : d'une part production des formes urbaines et des infrastructures nécessaires à la circulation du capital, aide à l'appropriation capitaliste de l'espace, mais aussi prise en compte des besoins sociaux exprimés par les salariés, les citoyens (c).

### Le primat du centre stratégique

Nous constatons que, comme dans l'entreprise, la réorganisation privilégie un **centre stratégique**. La situation du reste des services est incertaine. On verra que la contribution du CGPC utilise les mêmes termes que ceux utilisés par les entreprises et le MEDEF : on constate donc la diffusion d'une idéologie qui prend naissance à l'entreprise. Notons enfin que la contribution omet de présenter les concepts théoriques et idéologiques qui la fondent. Les réformes se présentent comme un projet technique, sans variante, sur le modèle -déjà abandonné- des projets techniques du Ministère.

Remarque : à noter que des rapports de consultants, qui formulent pour le compte du Ministère des propositions de réorganisation, font explicitement référence aux pratiques et processus de restructuration des grands groupes.

## Commentaires de la rédaction (Suite)

### Quelques éléments de la réorganisation proposée :

#### La contribution :

- prend acte de la seconde phase de la décentralisation. Par exemple, le réseau routier à l'exception des itinéraires structurants avec 30 000 agents serait transféré aux Conseils généraux ; c'est un processus comparable à l'extermination mise en œuvre dans les grandes entreprises,
- propose simultanément de créer un Établissement public, Routes de France, pour gérer le réseau national restant ; c'est un processus comparable à la sous-traitance pratiquée par la grande entreprise,
- propose, dans la même logique, d'externaliser la maîtrise d'ouvrage selon diverses modalités ;
- définit pour l'ingénierie publique un processus d'évaluation avec maintien ou abandon selon le cas, toujours dans la même logique,
- considère, en analyse globale, qu'il faut le cas échéant externaliser les prestations qui ne sont pas au cœur du service public. Pour faire court, les activités de production ou de régie seront externalisées.

#### Quels services vont demeurer ?

Les propositions d'externalisation conservent au ministère un **centre stratégique**.

Cette organisation définit les politiques (dans le cadre des options gouvernementales) et les pilote. Le centre stratégique est constitué en réseau autour du Cabinet, du GGPC, de directions centrales allégées ; du réseau scientifique et technique producteur des recherches, méthodologies (en tant qu'élément d'un système État/Collectivités/ organismes européens ou privés), et quelques services pilotes gérant des projets complexes. La contribution du CGPC n'est pas explicite sur ce point.

#### Quid des services déconcentrés ?

Dans le processus proposé, des services déconcentrés demeurent, comme pôles départementaux ou plus vraisemblablement régionaux du Centre stratégique. Ces pôles seront-ils autonomes et succéderont-ils en tant que services déconcentrés du futur Ministère ? Ou bien seront-ils des services de la Préfecture ? Quelles seront les fonctions de ces pôles ? Mettre en œuvre au plan régional ou départemental les programmes nationaux, c'est à dire destinés à mettre en œuvre au plan local, en relation avec les préfets les projets territoriaux et participer, en partenariat pour des actions de développement local, la mise en œuvre de systèmes productifs locaux ...

#### Quid du réseau technique ?

Les organismes de recherche, scientifiques et techniques, généralement englobés sous le terme de réseau technique comprennent 32 services. Par leurs fonctions, en amont des autres activités, on peut considérer qu'ils font partie du centre stratégique. La contribution du CGPC n'est pas très explicite. Notons :

*"l'innovation technologique (...) peut stimuler les évolutions"* (du ministère). La contribution note, de manière restrictive *"notamment en matière de systèmes d'information."*

Une des trois grandes missions du ministère, comme on l'a déjà dit est : *"promouvoir l'expertise, la compétence professionnelle et l'innovation (...) en s'appuyant sur le réseau scientifique et celui des organismes de formation du ministère"*.

Cette proposition couvre le champ du RST, le travail en réseau à la fois en interne et vers l'extérieur : toutefois, ce qui est, une fois de plus une grave lacune, la fonction recherche n'est pas prise en compte en tant que telle. Le RST apparaît alors comme un ensemble d'organismes opérationnels, d'application. Or, sans activité de recherche, y compris fondamentale, un centre stratégique ne peut remplir correctement sa fonction de pilotage des activités sous-traitées, externalisées. A l'Équipement comme pour l'entreprise, cette carence est un facteur essentiel de déclin, d'incapacité à court terme, non seulement à faire, mais encore à faire faire.

#### Le degré d'externalisation

Le document du CGPC laisse au politique une marge d'appréciation sur le degré d'externalisation qui peut être mis en œuvre. Plusieurs propositions sont présentées au conditionnel. Deux propositions sont particulièrement importantes :

° création de Routes de France,

° transfert de la maîtrise d'ouvrage des projets à divers Établissements publics existants.

A quoi il faut ajouter les évolutions proposées dans le domaine de l'urbanisme.

Comme on le verra dans le document annexe ci-joint, le débat existe aussi dans l'entreprise.

## Document annexe sur l'externalisation

### Le cas de l'informatique dans le privé : sous-traitance ou maîtrise de l'outil en interne

"L'externalisation informatique s'avère importante car elle permet à une entreprise de se recentrer sur son activité, assure Patrick Bucquet, consultant manager chez Greenwich Consulting. Sous-traiter son informatique permet à l'entreprise d'utiliser son système d'information sans aucun poids technologique. Aujourd'hui, 73 % des grandes entreprises recourent à l'externalisation de leur informatique. Elles estiment réaliser une économie de 20 à 30 %. Pour bien fonctionner, un service informatique devrait organiser un roulement continu entre une personne en activité dans l'entreprise et une autre en formation. (L'entreprise peut aussi organiser la sous-traitance à la demande) : une entreprise de BTP confie à un spécialiste la gestion de ses disques durs le temps d'un chantier sensible."

#### Deux témoignages pour ou contre la sous-traitance

##### **Pour** (Agence d'architectes)

"Longtemps, nous avons disposé en interne d'un informaticien pour maintenir notre parc d'une quinzaine d'ordinateurs. Nous avons choisi un prestataire de service dont les atouts ont été de comprendre notre problématique, de disposer de techniciens formés en permanence. (Le sous-traitant) maintient à jour et en sécurité nos ordinateurs, nos services de sauvegarde et de messagerie..."

##### **Contre** (Société d'ingénierie)

"Pour notre société, la maîtrise des outils informatiques est un choix stratégique. D'ailleurs, notre service a depuis peu pris de l'ampleur. Trois personnes gèrent notre parc d'une centaine de postes et cinq serveurs. Leur travail est incessant en raison des mises à jour quasi-quotidiennes des systèmes d'informations et des outils. Une quatrième personne s'occupe de la formation des utilisateurs internes aux logiciels et méthodes. Nous créons ouersonnalisons nos outils informatiques. Ceux-ci doivent être adaptés à notre métier, tout comme notre démarche informatique se met au service de notre métier. S'il fallait envisager une externalisation stratégique, elle concernerait certainement notre sécurité informatique."

*Source Le Moniteur 26 septembre 2003 -Extrait*

#### Commentaire de la rédaction

Les deux positions énoncées ci-dessus posent correctement, selon nous les termes du débat. La sous-traitance ou l'externalisation d'activités permet de réaliser des économies. Ainsi la maintenance du parc informatique commence à être sous-traitée dans plusieurs directions d'administration centrale. De ce fait le ministère se dispense de former des agents au niveau nécessaire, de répondre en temps réel aux incidents. Le ministère adopte la méthode du cabinet d'architectes citée ci-dessus.

La société d'ingénierie, par contre pose le problème au fond. Il s'agit de savoir si l'organisation conserve la maîtrise de la chaîne de production. Posée d'une autre façon, c'est le débat que l'on connaît depuis fort longtemps à l'Équipement, entre le faire et le faire faire. La contribution du CGPC considère que l'Équipement réorganisé pourra faire ou faire faire suivant les cas. La position de la société d'ingénierie nous semble judicieuse : en effet, il s'agit de savoir comment le métier, dans la chaîne de production - nous disons à l'Équipement - est exercé. Comment la chaîne des compétences, aux différents moments du processus s'articule. Le repli sur des activités d'un centre stratégique –avec ses niveaux locaux– peut générer une perte de compétences, notamment - mais pas exclusivement - pour les activités techniques. Dans le domaine technique, que deviendra la fonction de l'ingénieur ? Du technicien ? Du dessinateur ?





## Gaspe n°10

*Quel ministère  
demain*

Syndicat National des Personnels  
Techniques Administratifs et de Service  
de l'Équipement et de l'Environnement

Siège social et administratif  
Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement,  
du Tourisme et de la Mer

Plot I - 30 passage de l'Arche - 92055 PARIS - LA DÉFENSE Cedex 04

Téléphone 01.40.81.83.12./83.40 Fax.01.40.81.83.16

Internet : [sn-ptas-cgt.syndicat@i-carre.net](mailto:sn-ptas-cgt.syndicat@i-carre.net)

Intranet : Syndicat/SN PTAS CGT/AC

### Dernières Infos...

Accueil

Plan du site

Agenda

Vie syndicale

G.A.S.P.E.

Le SNPTAS

Le Catégoriel

Résultats des CAP Nat.

Infos et Documents

Action Sociale

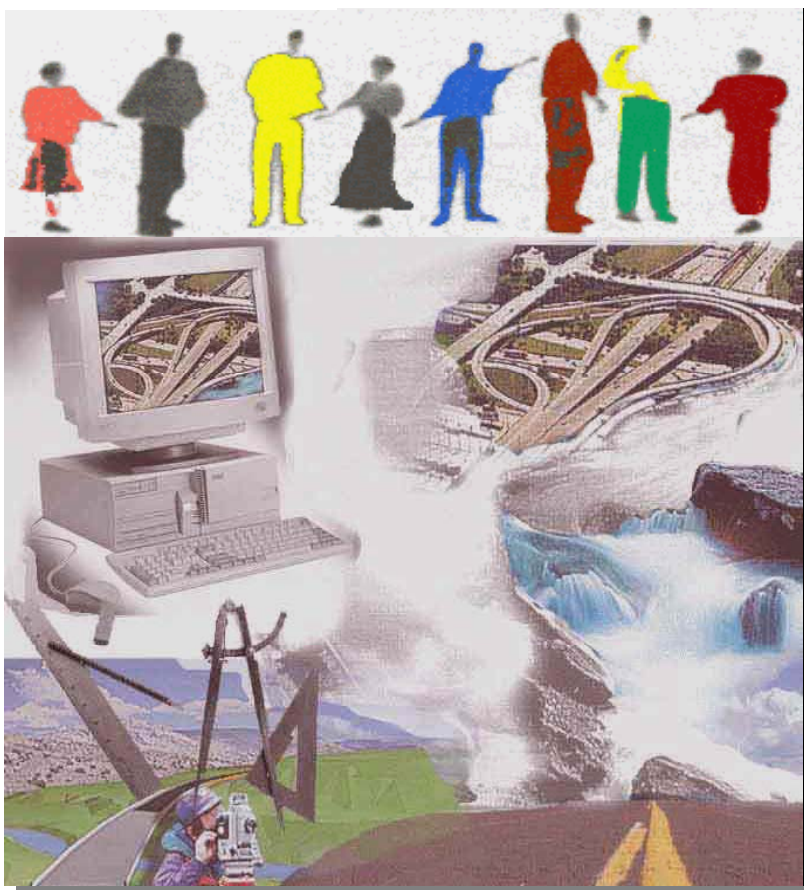
Société et Citoyenneté

Info. pratiques

Lu au J.O.

J'ai lu pour vous

Votre avis sur .....



Imprimé dans les locaux du Syndicat national des personnels administratifs et de service

METLTM - PLOT I - 92055 - PARIS LA DEFENSE CEDEX 04 - Tél. 01.40.81.83.12. - Fax. 01.40.81.83.16. -

Email : Internet - [sn-ptas-cgt.syndicat@i-carre.net](mailto:sn-ptas-cgt.syndicat@i-carre.net) - Intranet : Cf carnet d'adresse - annuaire équipement - Syndicat/SN PTAS CGT/AC

Directeur de publication: Didier LASSAUZAY - n° CPPAP 199 D 73 - ABONNEMENT 68,60 € + N° SPECIAUX 7,62 €