

SÉMINAIRE DES 8, 9 et 10 OCTOBRE 2004

Montpellier

**Décentralisation
et réforme de l'État**

L'État n'est pas d'hier,
dans quel état est-il aujourd'hui ?

N°
10
CONSEIL

Corps des
architectes conseils
du ministère
de l'Équipement,
des Transports,
du Logement,
du Tourisme
et de la Mer
Mars 2005

**Décentralisation
et réforme de l'État**

L'État n'est pas d'hier,
dans quel état est-il
aujourd'hui ?

Ce numéro 10 de la revue *Conseil* est publié par le Corps des architectes-conseils du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, avec le concours de la Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.

Direction éditoriale: bureau du Corps des architectes-conseils

Vincent Sabatier, *président*

Jean-Michel Jacquet, *directeur*

Michel Kagan, *directeur*

Bertrand Dubus, *secrétaire général*

Jean-Louis Hesters, *trésorier*

Hervé Beaudouin

Jean-Pierre Duval

Françoise Risterucci

Christine Rousselot

Transcription et rédaction: François Lamarre

Coordination éditoriale: Jean-Paul Scalabre

Secrétariat d'édition: Claire Doré

Conception graphique: Camille Scalabre

Dessins: Michel Rejembal et Jean-Paul Scalabre

Flashage et impression: Nouvelle imprimerie Laballery (Clamecy)

Le bureau remercie chaleureusement toutes celles et tous ceux qui ont participé sous une forme ou une autre (contributions, prêts de documents) au présent ouvrage.

**Décentralisation
et réforme de l'État**
**L'État n'est pas d'hier,
dans quel état est-il aujourd'hui ?**

Séminaire les 8, 9 et 10 octobre 2004

Montpellier

Sommaire

Préambule	6
------------------------	---

Accueil à l'école d'architecture de Montpellier

THIERRY VERDIER

<i>Directeur</i>	8
------------------------	---

Ouverture du séminaire

VINCENT SABATIER

<i>Président du Corps des architectes-conseils</i>	12
--	----

Propos du représentant local de l'Équipement

PHILIPPE MONARD	13
-----------------------	----

Décentralisation et réforme de l'État

VINCENT SABATIER	14
------------------------	----

Billet d'humeur

SERGE RENAUDIE	22
----------------------	----

Centralisme d'État et décentralisation : un fait nouveau ?

La décentralisation en France vue à travers la politique de gestion des eaux

ALEXANDRE BRUN

<i>Géographe, enseignant-chercheur</i>	26
--	----

La décentralisation, quel avenir pour l'État ?

Quelles réformes y associer ?

BERNARD SPITZ

Maître des requêtes au Conseil d'État,

<i>Président de BS Conseil</i>	38
--------------------------------------	----

Aménagement des territoires

Doctrines et pratiques de l'état (1982-2002),

retour sur l'évolution des compétences des régions: le cas de la Bourgogne

HENRI JOLIMET

Ingénieur en chef du GREF, directeur des Affaires économiques

au conseil régional de Bourgogne 5 4

Présentation de l'extension de l'école d'architecture de Montpellier

JACQUES SBRIGLIO ET JEAN-LOUIS DUCHIER

Architectes 6 9

Introduction au samedi 9 octobre

VINCENT SABATIER

Président du Corps des architectes-conseils 7 1

Les pratiques de la décentralisation avant l'heure

L'exemple de l'agglomération de Montpellier ces vingt dernières années

et son rapport à l'État

MICHEL GUIBAL

Premier adjoint au maire de Montpellier,

en charge de l'urbanisme 7 2

Une leçon du terrain

BERNARD KOHN

Architecte et urbaniste,

ancien enseignant et animateur associatif 8 7

Évolution des services déconcentrés de l'État

selon la loi relative aux responsabilités locales (août 2004)

Quels rôles pour l'architecte-conseil de l'État dans ce nouveau cadre ?

FLORENCE CONTENAY

Inspectrice générale de l'Équipement 9 7

Album photo 1 2 0

Préambule

Ce dixième numéro de la publication Conseil rend compte du séminaire des architectes-conseils de l'État, qui s'est tenu à Montpellier, dans les nouveaux locaux de l'école d'architecture, les 8, 9 et 10 octobre 2004.

Au lendemain du vote, en août 2004, de la loi relative aux responsabilités locales, le séminaire annuel des architectes-conseils de l'État avait pour thème la décentralisation et la réforme de l'État, abordé sous un intitulé sibyllin : « L'État n'est pas d'hier, dans quel état est-il aujourd'hui ? »

Au-delà du vaste champ de réforme institutionnelle et structurelle ouvert par la loi, les architectes-conseils ont souhaité s'interroger sur leur positionnement et leur rôle dans ce cadre nouveau, juste esquissé, avant qu'il ne se fige. Rappels historiques, études de cas, exemples de terrain et réflexions générales ont émaillé ces deux journées de séminaire qui se sont conclues sur un commentaire appliqué à l'Équipement du nouveau texte de loi et de ses répercussions sur l'organisation et les compétences requises du ministère.

Ce séminaire de Montpellier a été préparé par le bureau du Corps des architectes-conseils. Vincent Sabatier, président, et Jean-Pierre Duval, directeur, tous deux en prise sur la région, se sont chargés de nouer les contacts sur place pour l'accueil de ce séminaire dont l'organisation a été prise en charge, à divers titres, par les membres du bureau.

Le Corps des architectes-conseils tient à remercier chaleureusement tous les intervenants qui sont venus éclairer le thème de leurs lumières respectives, à savoir, et par ordre d'apparition :

Thierry Verdier

Directeur

pour son accueil et la mise à disposition des locaux
de l'école d'architecture

Alexandre Brun

Géographe

qui nous a mis l'eau à la bouche
sur un thème aride en entrée de séminaire

Bernard Spitz

Maître des requêtes au Conseil d'État

pour son propos élevé autant que décoiffant
sur l'indispensable réforme de l'État

Henri Jolimet

Igref

qui nous a restitué la marche du temps
d'une décentralisation à rebondissement

Michel Guibal

Premier adjoint au maire

qui nous a fait entrevoir l'intensité
de l'engagement requis par l'action locale et le projet urbain

Bernard Kohn

Architecte et urbaniste

pour son éclairage sur l'action associative
et son témoignage de terrain empreint d'humanisme

Florence Contenay

Inspectrice générale de l'Équipement

pour sa lecture commentée de textes essentiels et fondamentaux,
ainsi que pour son aide précieuse dans la réflexion
sur le positionnement des architectes-conseils

Le Corps des architectes-conseils tient également à saluer la présence à ce séminaire de Nicole Klein, directrice à la DGUHC, représentant la tutelle du ministère de l'Équipement, de Vincent Braquet, responsable du Bureau des professions, et de Claude Launay, fidèle correspondante au sein de l'administration.

Le contenu rédactionnel de ce numéro 10 de la publication *Conseil* a été rassemblé et mis en forme par François Lamarre, architecte et journaliste, au plus près des propos tenus et enregistrés.

Vendredi 8 octobre matin

Accueil par le directeur de l'école

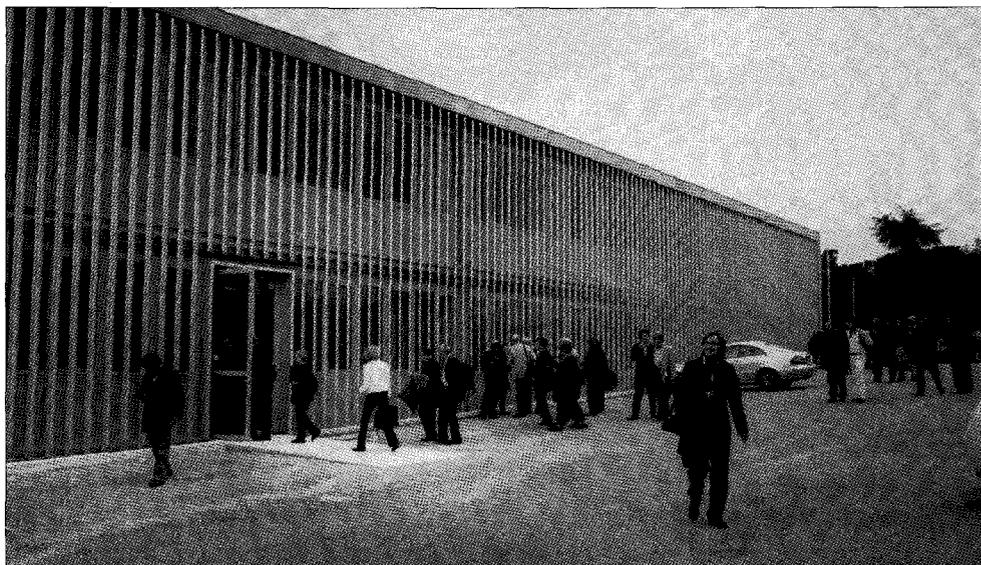
THIERRY VERDIER

Directeur de l'école d'architecture de Montpellier

Bonjour à tous.

Directeur de l'école depuis maintenant deux ans, je suis très heureux de vous accueillir aujourd'hui. J'ai été contacté à l'origine par Messieurs Duval et Sabatier pour tenter d'organiser dans cette école votre réunion annuelle sur le thème de la décentralisation. D'une part, le thème nous intéressait et, d'autre part, nous avions envie de vous recevoir. Mais la question se posait alors de savoir si nous pouvions accueillir autant d'architectes de talent et de renom dans un espace qui ne serait pas totalement achevé à la date envisagée. Aujourd'hui, comme vous l'avez vu, l'école est encore un peu en chantier. Finalement, nous pouvons vous recevoir dans un amphithéâtre qui est beau et prêt. J'en profite pour saluer parmi vous Jacques Sbriglio et votre confrère Jean-Louis Duchier, architecte-conseil, qui sont les responsables de cette extension. Le chantier fut très long à démarrer puis il s'est fait, dans la douleur et le bonheur. Dans la douleur, parce que les entreprises furent parfois défectueuses — c'est désormais une réalité du métier — et dans le bonheur, parce que nos étudiants vont pouvoir bénéficier, et vous-mêmes aujourd'hui, d'espaces de grande qualité.

Juste un mot maintenant sur cette école implantée ici, dans les hauts de Montpellier, sur le site de l'ancien Collège des Écossais fondé au début des années 1920 par Patrick Geddes, lui-même d'origine écossaise, à son retour en Europe après bien



Visite des nouveaux bâtiments de l'école d'architecture de Montpellier.

des années de pérégrination, en Inde notamment. Construit dans un style éclectique tardif par l'architecte Albert Lehnardt, ce collège avait pour vocation d'être un observatoire du développement urbain. Géographe et urbaniste, Gueddes portait un regard curieux sur l'espace littoral en général, le Languedoc et les Cévennes en particulier, regard que nous relayons aujourd'hui encore à l'école. Il s'attachait dans ses pratiques et ses travaux à penser la ville et son développement. Les méthodes qui y étaient enseignées, faites d'observation et de compréhension, ne sont d'ailleurs pas sans similitude avec votre mission de conseil.

L'école actuelle s'installe donc dans les années 1970 sur ce grand site qui a connu bien d'autres affectations entre-temps, notamment l'hébergement de chantiers de jeunesse pendant la dernière guerre. Incidemment, l'un des premiers gestes de Jacques Sbriglio, en arrivant ici, fut de démolir les deux ateliers qui restaient de la période de Vichy pour y établir son extension, plus précisément celle des grands ateliers d'architecture sur le côté ouest. En 1978, cette école est terminée. Vous l'avez vue en passant puisqu'elle compose le centre de la composition actuelle. Elle a été réalisée par plusieurs architectes dont certains étaient enseignants à l'école dans une perspective un peu utopique, autour de grands halls traversants. Pour apprécier ce bâtiment, il faut se replacer dans le contexte des années 1970; c'était votre époque

pour beaucoup d'entre vous. Comme vous le savez, la sociologie jouait alors un rôle important dans les écoles, plus important que les sciences dures ou même la construction. L'école est représentative de cette époque qui rêvait d'une architecture et d'un enseignement ouverts, induisant beaucoup d'échanges, de « participe-action » comme on l'écrivait à l'époque. Elle reflète en quelque sorte cette illusion, avec une réussite plus ou moins grande.

Cette architecture se fait aussi en référence à la typologie méditerranéenne d'où ces petits voûtains en clin d'œil à José Luis Sert, même si on est loin ici de la Fondation Maeght ou de la Fondation Miro à Barcelone.

Quoi qu'il en soit, le bâtiment existe, la pédagogie se transforme et après dix ans de fonctionnement, l'idée d'une extension est lancée avec l'organisation d'un concours dont Jacques Sbriglio est lauréat. L'extension finit par se faire et aujourd'hui, on en est là : on vous accueille.

Autre point important : on est ici à Montpellier, une ville qui a développé depuis très longtemps une culture du conseil et de la participation. Pour cette raison également, j'ai pensé qu'il était important de vous accueillir, d'autant plus que vous aurez demain une visite qui partira du Peyrou, lieu stratégique et symbolique de la ville de Montpellier. Il faut remonter au XVII^e siècle pour en comprendre la forme et s'attacher au personnage d'un architecte parisien, Augustin-Charles d'Aviler, né en 1653 et mort très jeune en 1700, à 47 ans. Après une formation traditionnelle à travers la petite école de l'Académie et quelques années passées à Rome mais aussi en captivité à Tunis aux mains des Barbaresques, ce personnage se retrouve dans l'agence de Jules Hardouin-Mansart, agence des bâtiments du roi, cette grosse structure qui a pensé Versailles, Dijon... Il y obtient la commande d'une porte de ville qui sera cet arc de triomphe, la porte du Peyrou que vous connaissez tous, devenue aujourd'hui après restauration, jaune et blanche à la manière de Disneyland et au mépris des règles de l'architecture du XVII^e siècle, soit dit entre parenthèses. Cette commande est pour lui l'occasion de s'implanter à Montpellier où il obtient le poste d'architecte de la ville, puis en 1693 celui d'architecte des États du Languedoc, province qui s'étend de Toulouse jusqu'à Nîmes et Alès. Dans ses écrits, il raconte que le conseil prime sur toute autre action et que la charge tient du sacerdoce. Cela rejoint votre pratique, laquelle s'inscrit dans cette logique un peu religieuse du sacerdoce architectural.

Du moins, c'est ainsi que l'on pensait le métier dès le xvii^e siècle et, peu à peu, les différents corps vont éclore: architecte des États, architecte des communautés de Province, architecte du Roi... Ces conseillers vont jouer un rôle primordial par leur culture technique et constructive, leur savoir. Ils constituent ces corporations, expression d'une élite de l'architecture qui construira l'identité française et tout ce qui va en découler par la suite, de l'Institut jusqu'à Polytechnique. Cette présentation est peut-être un peu mythologique, mais j'imagine que vos missions sont aussi du même ordre, à ceci près qu'il y a probablement plus de dialogue que par le passé, et que vous êtes aujourd'hui confrontés à d'autres lois comme celles de la décentralisation qui vous obligent à penser différemment votre mission et à faire de plus en plus de choses avec de moins en moins de moyens.

L'école est donc, pour toutes ces raisons et perspectives historiques, très heureuse de vous accueillir. Cela fait partie de ses missions, figurant d'ailleurs au programme du concours de l'extension: faire en sorte que les générations puissent se côtoyer et que les savoirs puissent se diffuser. J'espère que la production qui sortira de ces journées retombera un petit peu sur l'école. Nous attendons impatiemment les actes du séminaire et autres compte rendu de vos travaux. Car si tous ces locaux vous sont prêtés gratuitement, vous êtes en contrepartie redevables d'une production. En ce monde, rien n'est gratuit. Notre école vit avec des moyens tout à fait misérables et des crédits insuffisants qui ne nous permettront pas de finir convenablement le chantier. Cela nous oblige à des jongleries financières quotidiennes. On ne vous demande donc pas de l'argent mais du savoir et le partage de ce savoir. Merci d'avance! Vous verrez que les étudiants ne sont pas des êtres farouches. Vous pourrez leur parler facilement et échanger avec eux. Peut-être auront-ils à leur tour l'ambition de devenir un jour architecte-conseil pour porter ce flambeau que Augustin-Charles d'Aviler, le premier, a porté très haut en France. Je souhaite que sa personnalité vous inspire comme elle inspire notre école à défaut de lui avoir donné son nom. Je vous remercie et vous souhaite de bonnes séances de travail.

Ouverture du séminaire

VINCENT SABATIER

Président du Corps des architectes-conseils

Merci de votre accueil.

À ma connaissance, c'est la première fois qu'un séminaire des architectes-conseils est organisé dans une école d'architecture.

Vous avez raison : servir l'État est bien un sacerdoce ! Nous aussi, nous sommes constitués en corps et nous l'avons fait au grand dam de certains. Cette organisation est importante bien que d'initiative privée. Elle seule permet aux administrations qui nous mobilisent de nous réunir. Sans cette initiative, nous serions dans l'incapacité de nous réunir et, sans doute, les architectes-conseils ne se connaîtraient pas entre eux. Les bons comptes faisant les bons amis, vous serez bien évidemment destinataire des retombées de nos travaux. Je veux aussi vous signaler, qu'en tant qu'architecte-conseil de ce département, avant la Gironde où je suis maintenant, je faisais parti des architectes du jury qui ont choisi les concepteurs de cette extension de l'école. J'ai donc pour ma part un peu payé ma dette... Il y avait à mes côtés un autre architecte-conseil, Christian Enjolras, également présent aujourd'hui.

Nous allons maintenant ouvrir ce séminaire et je voudrais auparavant remercier de leur participation Nicole Klein, notre directrice au sein de l'Équipement pour la DGUHC, et Christine Piqueras, représentant la DAPA. Et nous sommes ravis de voir l'intérêt que nous manifeste cette direction associée du ministère de la Culture. Et parmi les fidèles, Florence Contenay, inspectrice générale de l'Équipement, qui vient nous apporter sa contribution à la réflexion et qui est officiellement missionnée par Jean Frébault, vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées, pour assister à nos journées. Messieurs les directeurs de l'Équipement aux niveaux régional et départemental se sont fait excuser et représenter par Philippe Monard que je connais de mon séjour dans ce département.



Propos du représentant local de l'Équipement

PHILIPPE MONARD

Chef du service urbanisme, DDE de l'Hérault

Nous sommes tous impatients d'aborder les exposés et je vais donc être très rapide. Jacky Cottet, directeur régional de l'Équipement, comptait bien être présent en raison des liens amicaux qui l'unissent à certains d'entre vous mais il a eu un empêchement personnel majeur, et Jacques Pioch, directeur départemental, également empêché, m'a demandé de le représenter et de vous délivrer un court message de compréhension et d'intérêt partagé. Vous avez placé ce séminaire sous le signe d'une interrogation: l'État ne date pas d'hier; dans quel état est-il aujourd'hui? Vaste question pour l'homme politique mais aussi pour les fonctionnaires et, plus largement, pour toutes les personnes qui portent certaines des missions de l'État.

Les DDE sont très concernées par les nouvelles étapes de la décentralisation, avec une grande refonte du réseau routier national et une réorganisation des services routiers dans un cadre nouveau, distinct de l'administration de l'Équipement. Les changements en cours ne concernent pas seulement nos collègues de la route mais aussi le rôle dévolu à de nombreux services de la DDE en matière de logement, politique de la ville, urbanisme, gestion des risques, environnement, aménagement du territoire et prospective. Autant de fonctions où nous avons toujours un rôle à jouer mais dans un contexte renouvelé où l'État se veut autant instigateur du changement et garant des équilibres qu'artisan et maître d'œuvre. Ces changements concerneront aussi la manière de s'organiser et de travailler. La LOLF (Loi d'orientation des lois de finances) va induire un recentrage puissant et récurrent de nos actions. Il va en résulter une sélectivité et une efficacité accrues du travail par rapport aux objectifs fixés par les politiques publiques. Parallèlement, l'État se réorganise aussi aux niveaux régional et départemental pour échapper aux cloisonnements inter administratifs. Le séminaire de ce jour est au cœur de nos préoccupations. Les exposés et les échanges seront pertinents et utiles bien au-delà de la collectivité des architectes-conseils. À titre personnel et à la faveur de l'indisponibilité de mes directeurs, je suis très heureux de prendre part à votre réflexion, laquelle est complètement d'actualité au sein des services de la DDE et de la direction régionale.

Décentralisation et réforme de l'État

« L'État n'est pas d'hier, dans quel état est-il aujourd'hui ? »

Pourquoi décentraliser ?

VINCENT SABATIER

Président du Corps des architectes-conseils

La plupart des décentralisations qui ont eu lieu au cours de la décennie passée ont été motivées par des raisons politiques diverses. En Amérique latine, la décentralisation a été une partie essentielle du processus de démocratisation, à l'heure où des régimes dictatoriaux discrédités sont remplacés par des gouvernements élus qui fonctionnent sur la base de nouvelles constitutions.

En Afrique, dans certains pays comme l'Éthiopie, la décentralisation a eu lieu pour répondre aux pressions exercées par les groupes régionaux ou ethniques désireux d'avoir davantage de contrôle sur le pouvoir politique.

Les économies en transformation comme celles des anciens États socialistes ont aussi procédé à des décentralisations massives au moment où l'ancienne machine administrative centrale s'effondrait.

À l'extrême, la décentralisation peut être une tentative désespérée pour préserver l'unité d'un pays en donnant plus d'autonomie à toutes les régions.

De fait, ces régions ne sont pas toutes homogènes sur le plan culturel ou économique. Il est alors utile de créer des « fédérations asymétriques » qui ne cherchent pas à imposer le même statut à toutes les régions et qui sont capables de conférer un statut distinct à certaines d'entre elles, aux spécificités culturelles fortement marquées (le Québec par exemple).

Les économistes justifient la décentralisation parce qu'elle permet une redistribution plus économe et efficace; des décisions prises à un niveau très proche des administrés auraient plus de chance de refléter la demande des services locaux que des décisions prises par un gouvernement central lointain. Ces économistes prétendent aussi que les citoyens seraient plus disposés à payer pour des services qui, selon eux, répondent à leurs priorités exprimées surtout s'ils ont participé à la

prise de décision. Un certain nombre de problèmes subsistent pour déterminer si la décentralisation est une bonne ou une mauvaise stratégie économique. Au plan macro-économique, on craint que la décentralisation ne rende difficile l'exécution des politiques de stabilisation et ne pousse effectivement les dépenses et la dette publique à des niveaux déstabilisateurs.

Le cadre institutionnel français, dominé par l'État unitaire et la « République une et indivisible », ne correspond plus aux pratiques des acteurs locaux vingt ans après les premières lois de décentralisation. Aujourd'hui, que vous soyez chômeur de longue durée en quête de stage, couple cherchant une place de crèche ou ancien à la recherche d'une maison de retraite, vous ferez l'objet d'un traitement différent de la part des pouvoirs publics selon la ville où vous habitez, car votre demande est instruite selon des configurations administratives et institutionnelles différentes, aux priorités et aux moyens également différents. Ainsi l'État n'est plus à même de fixer une fonction, un rôle à chacun des acteurs locaux, dont le nombre augmente régulièrement. La décentralisation en France suppose une conversion à un nouveau système de valeurs. Elle est en fait, à bien des égards, l'irruption officielle et la consécration du courant girondin qui anime la société française depuis la Révolution : une démocratie de proximité, diverse et silencieuse, à côté de l'autre, plus illustre et reconnue, d'un jacobinisme parisien et centralisateur.

Pour autant, il faut veiller à ne pas tomber dans le piège qui édulcore complètement le défaut démocratique dont témoigne la répartition locale des pouvoirs. En particulier, la grande faiblesse d'alternance à la tête de l'exécutif des départements et des régions qui entraîne une forte personnalisation du pouvoir. De nombreux phénomènes nous alertent sur le risque d'un « localisme institutionnel » : le cumul des mandats des « patrons » locaux et nationaux, la limitation des compétences des chambres régionales des comptes sur le contrôle de la gestion des collectivités territoriales, le relèvement du seuil à partir duquel les marchés publics sont soumis aux procédures d'appel d'offres, la faiblesse de l'opposition et des moyens dont elles disposent, le manque de pluralisme des médias locaux...

« Un Rennais pourra-t'il s'exprimer en breton devant un tribunal parlant le catalan quand il aura commis un excès de vitesse à Perpignan ? » (D. Barella, président de l'USM). L'efficacité de l'État passe par un mode d'organisation qui, loin de renier

ses prérogatives, saura renforcer sa capacité d'action en ancrant ses représentants sur des portions découpées de son territoire. Le but est de rapprocher le lieu où la décision est prise de ceux où elle s'appliquera. Il s'agit là de la déconcentration des services de l'État. Pour l'État lui-même, la déconcentration peut permettre d'établir un juste équilibre entre ses interventions et celles de collectivités territoriales aux pouvoirs élargis. Elle peut aussi contenir et limiter la domination de grandes villes, de départements, de régions et, à travers leurs structures, d'élus fortement enracinés localement, disposant de moyens financiers et humains parfois considérables. Au niveau local, l'État remplira sa mission correctement en affichant une cohérence très forte de ses services déconcentrés autour du préfet.

Déconcentrer n'est pas chose facile, et ceci pour plusieurs raisons qui sont:

- la réticence des ministères qui hésitent à se départir d'une fraction de leurs compétences;
- la politisation des questions administratives qui pousse les administrés à porter les questions au sommet par l'intermédiaire de leurs parlementaires, en voulant contourner les autorités locales;
- la faiblesse des moyens de contrôle dont dispose en réalité le pouvoir central pour contrôler l'exécution des tâches confiées aux autorités déconcentrées;
- le coût de la déconcentration qui provoque une inflation des services, des personnels et des budgets.

Ces constats font qu'une politique de déconcentration ne peut être réussie que si plusieurs conditions sont réunies:

- la déconcentration doit porter sur des matières importantes;
- les autorités déconcentrées doivent être compétentes de droit commun alors que l'échelon central n'exerce plus qu'une compétence d'attribution;
- le transfert de compétence doit s'accompagner d'un transfert de moyens;
- il faut que la déconcentration soit complète, c'est-à-dire qu'il faut confier à l'échelon déconcentré non seulement la préparation mais aussi la prise et le contrôle des décisions;
- l'autorité déconcentrée doit rester soumise au contrôle du pouvoir central afin que l'action de l'État puisse être la même partout.

Aujourd'hui, cette déconcentration est jugée encore peu satisfaisante. Les

freins à son approfondissement demeurent pesants malgré une demande forte des acteurs locaux. Ces freins sont d'abord d'ordre politique. Les ministres sont souvent aussi des élus, et si les élus sont les premiers à réclamer une déconcentration accrue, les ministres souhaitent disposer de services centraux forts et pouvoir s'appuyer sur des services extérieurs irréprochables.

À cela s'ajoutent la multiplication des structures gouvernementales, l'addition des ministères et des secrétariats d'État, et surtout l'idée reçue selon laquelle toute priorité nationale doit être d'abord confiée à l'échelon central.

Les administrations centrales, elles-mêmes, tentent de préserver leurs prérogatives. Les délocalisations de services et de personnels sont toujours difficiles et nombre de structures, non seulement nationales mais aussi déconcentrées, s'opposent au regroupement des services de l'État autour du préfet.

Pourtant, les partenaires de l'État au niveau local sont largement demandeurs d'une déconcentration réelle des compétences et des pouvoirs de décision; ils regrettent la multiplicité de services déconcentrés non coordonnés et la complexité des procédures qu'elle entraîne.

Les citoyens, comme les élus locaux, comprennent mal cette situation qui complique leurs tâches. Les collectivités locales, les usagers, les acteurs économiques et sociaux ressentent fréquemment l'État comme insuffisamment performant sur le terrain et redoutent l'action parfois aveugle de l'administration centrale.

Pour l'État même, la déconcentration peut permettre d'établir un juste équilibre entre ses interventions et celles de collectivités territoriales aux pouvoirs élargis. Elle peut aussi limiter la domination de grandes villes, de départements, de régions et, à travers leurs structures, d'élus fortement enracinés localement, disposant de moyens financiers et humains parfois considérables.

Ces évolutions exigent aujourd'hui de redéfinir le rôle que doit jouer l'État, non seulement au niveau local, mais aussi au niveau global, pour continuer d'exercer sa mission de régulateur. Il paraît en effet essentiel de réaffirmer que l'État est garant de la solidarité nationale, de la cohésion sociale et de la péréquation territoriale et qu'il doit avoir les moyens d'assumer ce rôle. Le premier des idéaux républicains n'est-il pas celui de la participation des citoyens à la chose publique? C'est à l'État qu'il incombe d'accompagner leur émancipation. Il doit désormais laisser la place aux territoires. Les dispositifs législatifs votés récemment (dont les lois « Voynet », « Chevènement » et « Gaysot ») illustrent d'ailleurs parfaitement cette reconnais-

sance implicite de la transformation de l'ordre politique et des pratiques locales. Cette transformation est parfaitement lisible pour les grandes villes, et l'on observe les mêmes processus de transformation dans les villes moyennes et les espaces ruraux à travers le développement de l'intercommunalité. L'ancien Premier ministre, Lionel Jospin, tout en considérant positivement la notion d'expérimentation contenue dans le Rapport Mauroy, se déclarait « défavorable à une décentralisation à la carte qui donnerait l'avantage aux collectivités les plus riches et les plus puissantes, au détriment des autres. Le principe de l'égalité républicaine doit dicter tous nos choix en ce domaine. »

Les récentes déclarations de Jean-Pierre Raffarin en faveur d'une « décentralisation à la carte » et de la possibilité pour les collectivités locales de bénéficier de deux types de transfert (« expérimentations-dérogation » et « expérimentations-généralisation »), ainsi que le projet d'inscrire dans la Constitution le droit à l'expérimentation pour les collectivités locales constituent des avancées importantes dans la reconnaissance explicite de cet état de fait.

Enfin, un constat identique s'impose à propos de la « Loi Gaysot » du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbain. Cette loi qui instaure deux nouvelles procédures de planification, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT) en remplacement des plans d'occupation des sols (POS) et des schémas directeurs (SDAU), reste très floue sur la place et le rôle des services déconcentrés de l'État dans ces procédures. Tout au plus, le législateur, et les services centraux du ministère de l'Équipement, du logement et des transports qui ont porté cette loi, posent la nécessité d'une clarification et d'une redéfinition des missions de l'État et de ses agents. Une enquête rapide auprès des services déconcentrés du ministère de l'Équipement permet effectivement de se rendre compte de la prudence, voire du malaise, des agents de ce ministère face à l'application de ce texte de loi. En l'absence de doctrine, la période est à l'attente: « Messieurs les élus, tirez les premiers », serait-on tenté de proposer pour résumer la situation si la paraphrase n'était par trop guerrière et si elle ne postulait pas, d'autre part, que les élus et les administrations ont chacun des projets clairs et cohérents pour leur territoire. Si l'on en croit Daniel Béhar et Philippe Estèbe, en faisant du « projet » le point cardinal des nouvelles procédures de planification

urbaine, la loi du 13 décembre 2000 conduit l'État à adopter une logique « réactive » face à l'environnement local, et en premier lieu face aux élus locaux (Béhar et Estèbe, 1999).

Pour verser dans cette logique, il nous faut attendre une réforme profonde des services de l'État, en particulier de ceux de notre ministère.

Nous pouvons aussi prévoir qu'au travers de cette réforme, nous serons au cœur du dialogue entre les services de l'État et ceux des collectivités locales. Tout laisse à penser que la décentralisation sera polymorphe; elle ne sera pas déclinée et appliquée de la même façon d'un département à l'autre.

En tant qu'architecte-conseil, nous devons l'aborder avec une culture suffisante pour garantir la pertinence de nos interventions.

C'est le but ambitieux de ce séminaire.

À nous de prendre le recul nécessaire pour éviter de « techniciser » le débat et aborder les questions fondamentales de la répartition des pouvoirs, de l'égalité des citoyens, de la défense de l'intérêt général, en un mot, de la démocratie.

Je vous remercie, et bon séminaire.

Annexe

En illustration, je vous propose ce texte édifiant trouvé sur le net, en rapport avec l'expérience polonaise, émis par Jerzy Regulski, ancien ministre de l'Autonomie locale en Pologne et président de la Fondation pour le soutien à la démocratie locale:

« Voilà dix ans que nous menons, en Pologne, des réformes concernant la décentralisation et le développement des pouvoirs locaux. Le succès a été rendu possible grâce à l'assistance et à l'aide des pays de l'Ouest. La France a joué un rôle particulier en créant une fondation spéciale France-Pologne, pour soutenir les changements dans notre pays. Je vous en remercie encore une fois. C'est un grand plaisir d'avoir la possibilité de transmettre notre expérience.

La Charte, qui a pour moi une valeur particulière, puisque j'ai eu l'honneur de la signer au nom de la Pologne, a joué un rôle très spécial. Elle a ainsi été un

point de référence dans tous ces processus de décentralisation. Quand on parle de la décentralisation, les gens pensent à une opération purement administrative. La décentralisation, en Pologne, a complètement transformé l'organisation de la société et de l'État. Grâce à l'établissement des pouvoirs autonomes, aux organisations non gouvernementales, à la presse, la radio et la télévision locales, toutes les relations entre la société et l'administration ont été modifiées, tout comme les échanges pour la gestion du patrimoine public. Dans une grande partie de ses propriétés, l'État a été communalisé, municipalisé. La décentralisation a complètement transformé des secteurs entiers de l'économie. Les pouvoirs locaux sont devenus les principales forces qui favorisent les processus de transformation de la démocratie et de l'économie de marché.

La Charte a joué un rôle très important dans trois grands domaines

Le premier est celui des travaux législatifs. Il y a onze ans, quand nous avons travaillé sur les changements constitutionnels et l'établissement des pouvoirs locaux, nous nous sommes fondés sur la Charte, nous avons travaillé avec les experts du Conseil de l'Europe, et nous avons précisément regardé si notre système répondait aux normes et standards fixés par la Charte. Mais le système évolue. Il y a quelques années, nous sommes parvenus à la deuxième étape de la réforme, avec l'établissement de plusieurs niveaux de pouvoirs locaux: les districts et les régions. Nous allons certainement, après les débats parlementaires de cet automne, commencer les discussions sur l'organisation interne des municipalités, et surtout sur les relations entre le maire et les conseillers. Nous entendons limiter les pouvoirs des conseillers et accroître les pouvoirs des maires qui seront élus directement par la population. Cette mesure constitue un grand problème, puisqu'elle va à l'encontre de la Charte qui prévoit que la municipalité est gérée par un conseil élu par la population. Ce sera une discussion nationale dans laquelle la Charte constituera un point de repère.

Le deuxième domaine est celui des problèmes juridiques. Notre constitution garantit une protection juridique de l'autonomie locale. Cela veut dire que quand les municipalités se sentent offensées par les activités de l'administration centrale, elles peuvent présenter leur cas au juge ou au tribunal administratif pour contrer l'État. Et dans ce cas également, la Charte joue un rôle important. Naturellement, la Charte étant un traité international, ses principes sont transposés par l'intermé-

diaire de la loi nationale. On ne se base donc pas directement sur la Charte, mais toujours sur la loi, renforcée par les articles de la Charte. La majorité des litiges concernent des problèmes de finances.

Avec la décentralisation, le champ de responsabilité des municipalités s'accroît, mais les ressources n'augmentent pas toujours. L'année dernière, par exemple, les ministres, sous la pression des syndicats des enseignants, ont imposé des seuils minimaux aux salaires des professeurs de l'école primaire et secondaire. Les écoles dépendent des municipalités. Il n'y a pas d'écoles d'État. Avec ce règlement, les dépenses des budgets municipaux ont augmenté. Les subventions bien qu'augmentées par le gouvernement n'étaient pas suffisantes. Les municipalités et associations de municipalités ont porté ce cas devant le juge. Par ailleurs, le gouvernement et le Parlement ont fixé des plafonds aux salaires des maires et des conseillers. Les municipalités pensent que cela porte atteinte à l'autonomie locale, parce qu'il appartient au conseil de fixer le salaire des maires. Le problème est examiné par le Tribunal constitutionnel, et nous verrons quelle sera sa décision.

Le troisième domaine est celui de l'éducation. Les programmes des écoles et des universités comportent des cours sur la démocratie locale. Pour présenter aux étudiants les standards de la démocratie, on utilise les articles de la Charte comme un élément des programmes universitaires.

La Charte n'est donc pas uniquement un point de repère abstrait. Elle joue un rôle dans le développement de la démocratie dans notre pays, dans ces trois champs: législatif, juridique et éducatif. »

Billet d'humeur

SERGE RENAUDIE

Architecte-conseil du département de la Marne

Cette intervention est adossée à une présentation animée sur Power Point, sous forme de 25 tableaux restituant l'organisation d'un jury et les arcanes de la prise de décision, illustration factuelle de la décentralisation telle qu'elle est vécue sur le terrain par l'architecte-conseil. Seuls quelques schémas sont ici présentés, figés en noir et blanc, afin de donner une idée, en raccourci, de la démonstration.

- « Le rôle de l'État dans la décentralisation », voici le beau thème que l'on m'a proposé d'introduire devant vous. J'avoue qu'il m'a immédiatement enthousiasmé.

- Mais puisqu'il me faut l'ouvrir, profitons-en, comme nous l'avons fait lors des séminaires précédents, pour nous poser quelques questions simplettes. En commençant tout d'abord par faire gaffe à ce que disent les mots. En premier lieu: qu'est-ce que l'État? Et quelle est sa fonction?

- La question de l'État est une vieille question. Que l'on prône l'urgence de freiner la nature sauvage de l'Homme ou de la libérer, que l'on rêve avec Platon que les « purs et authentiques philosophes arrivent au pouvoir ou que les chefs des cités se mettent à philosopher réellement »; « par une grâce divine », rajoutait-il en se réveillant. De Platon précisément jusqu'à Foucault, en passant par Hobbes, Kant, Hegel, Proudhon, Bakounine et Marx, que l'on soit pour ou contre, qu'on l'aime ou le craigne, l'État a pour fonction essentielle de cadrer l'individu, celui que vous êtes et celui que je suis. Pourquoi? Parce que seul face à moi-même ou face à cette « insociable sociabilité » de Kant, je me perds, j'erre... Et quand j'erre, l'État gère.

- Et comment l'État gère? L'État range, classe, regroupe, ordonne les individus qui dérangent. Sans l'État, affirmait Hobbes, l'homme erre (traduction personnelle).

- Ce sera donc mon premier et unique postulat et vous vous y attendiez: L'État gère en rangeant.

- Ranger n'est pas étranger à l'architecture. On sait de sources sûres que le Roi Soleil, celui qui s'écria, le 13 avril 1655 devant le Parlement et en habit de chasse, « L'État c'est moi », fut un obsédé pathologique du rangement. Il n'est qu'à regarder le palais de Versailles pour en être convaincu ou les colonnades d'un certain

Perrault au Louvre, inutiles mais bien rangées selon une architecture de rayonnages que l'État royal, ou républicain également mais sur un site plus fluvial, affectionne tout particulièrement.

- Pas de rangement sans ordres! C'est un vieux mot d'ordre romain. En écho: « pas d'architecture sans ordres », s'exclame Vitruve, ingénieur au service des eaux de la commune de Rome. C'est ainsi que l'ordonnement construira tout autant l'État que l'architecture qui le loge.

- Le rôle de l'État consiste donc à ranger et à mettre de l'ordre dans nos petites affaires.

- L'État gère donc un nombre considérable d'affaires... Les nôtres sont classées sous un petit a, et les siennes sont classées sous un grand A, mais de celles-ci, il s'arrange.

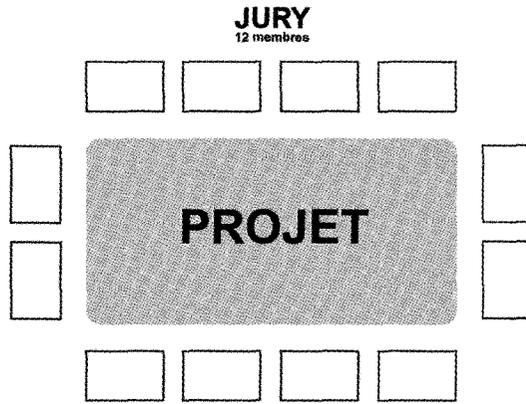
- Ranger est tâche ardue qui nécessite de la permanence dans le sens de l'organisation. On commence par poser des choses bien en ordre sur des étagères juste achetées chez Starka: des choses stables ou rendues telles, bien évidemment! Mais si l'on n'y prend garde, il y a toujours quelqu'un pour venir vous poser un truc qui n'avait rien à voir avec votre classement, puis quelqu'un d'autre arrive et s'en mêle... et ça s'entasse, ça s'entasse, ça s'entasse...

- Entassement n'est pas rangement, au contraire! Où est le centre du tas? Nulle part et partout, l'entassement devient très vite un vrai chaos, et le chaos n'a pas de centre. Un truc sans centre n'est pas maîtrisable; il est donc réputé ingérable.

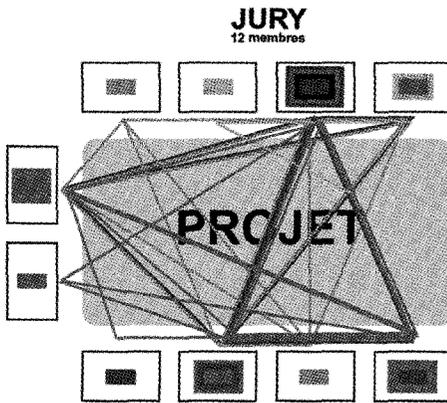
- L'État, lui, ne veut pas perdre son centre sous un entassement ingérable; l'État se méfie d'une concentration trop grande d'éléments en son centre car, comme dirait le philosophe Thierry Van de Wyngaert, toute centralisation a des à-côtés et ces à-côtés-là concentrent le centre. Pour libérer son centre trop concentré, l'État en crée d'autres, détachés mais subordonnés. On dit alors qu'il dé-concentre.

- Les services déconcentrés gèrent les missions étatiques sur le terrain, au plus près des collectivités territoriales: régions, départements, communes. Nous savons d'expérience, architectes-conseils de l'État, déconcentrés départementalement, combien l'harmonie règne entre ces deux déconcentrations du pouvoir politique et administratif de l'État.

- Car l'État républicain a au moins deux mamelles: la gestion politique du pays et sa gestion administrative, et c'est là que les choses se compliquent. Cela se complique d'autant plus que le politique monte vers le centre quand du côté de l'administratif, cela descend. Une opinion remonte, une directive descend, c'est la seconde loi de la thermocratie. Et quand cela se croise, ça fait des embrouillaminis. Et l'embrouillamini



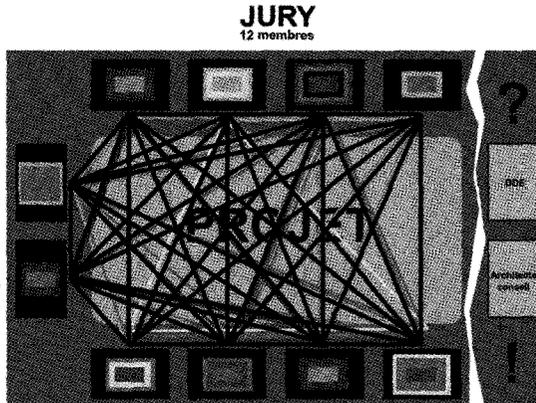
- CHU**
- Président
 - Membres de C.A.



- COMMUNE**
- Maire
 - Conseillers Municipaux
 - Services
- COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION**
- Président
 - Conseillers
 - Services
- CONSEIL GENERAL**
- Vice Président
 - Conseillers
- CONSEIL REGIONAL**
- Vice Président
 - Conseillers

... d'autres membres du Conseil d'Administration sont présents.

- CHU**
- Président
 - Membres de C.A.
- CAF**
- Membres de C.A.
- CCI**
- Président
 - Membres de C.A.
- C.A. PARITAIRES**
- 1 % logement
 - Formation professionnelle
- ASSOCIATIONS**
- Ass. "Le chasseur heureux"
 - Ass. "Le gardon frétilant"
 - Ass. "Les amis de la Vigne et des Grands crus"
- COMMISSIONS DIVERSES**
COMMISSIONS D'OUVERTURE DES PLIS
- - la commune
 - - le département
 - - la région
 - - le CHU



- COMMUNE**
- Maire
 - Conseillers Municipaux
 - Services
- COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION**
- Président
 - Conseillers
 - Services
- CONSEIL GENERAL**
- Vice Président
 - Conseillers
- CONSEIL REGIONAL**
- Vice Président
 - Conseillers

... suivi d'un malaise certain.

Schémas résumés de la composition théorique d'un jury.

n'est pas l'ordre ! Comment ranger l'embrouillamini ?

- À force de se côtoyer, de se superposer parfois, de se confronter souvent, il est venu à certains l'idée que ce serait productif de transférer certaines compétences et ressources afférentes de l'administration d'État aux collectivités territoriales. Elles au moins sont élues, offrant comme il est dit, « une plus grande légitimité des pouvoirs de proximité ». C'est la dé-centralisation.

- Quand j'ai lu pour la première fois « pouvoirs de proximité », je suis parti sur tout autre chose... Alors évidemment, quand on m'a expliqué ce que le terme cachait, j'ai été déçu, forcément ! C'était vachement moins érotique que je ne l'entrevoisais !

Ne nous déconcentrons pas et prenons enfin un exemple concret : celui d'un jury, à travers un schéma abstrait tiré de situations totalement réelles.

- C'est ainsi que le DDE ou son représentant et l'architecte-conseil se sentent très seuls. C'est peut-être dans ces moments-là qu'une affection toute particulière les réunit.

- C'est ainsi que dans chaque jury, risque aussi de se poser brutalement la question de notre rôle et de ses enjeux : mais que faisons-nous là ?

- Force est de constater que nous sommes passés de l'embrouillamini à l'embrouillamaxi, avec à la clef un aggravement grave de l'état de solitude de l'État.

- Sous les discours lissés se trament les jeux de pouvoirs et les connivences multiples qu'entretiennent le sang, l'argent ou même le cul, mais de ça je ne parlerai pas maintenant... Parce que toute structure se réduit à un moment aux hommes qui la construisent, bien heureusement !

- Si « pouvoirs de proximité » fait un peu frivole, son envers « proximité des pouvoirs » fait carrément peur. Quoi qu'il en soit, érotique ou contraignante, c'est dans cette incertaine proximité qu'il va nous falloir œuvrer et porter un conseil qui sera toujours plus écouté. Et là, je ne plaisante même pas. Car rien ne dit qu'un bon conseil ne peut pas pousser sur un tel terreau. À force de se « proximiter » ainsi et de se tenir aussi chaudement solidaires dans une promiscuité étouffante, on a parfois besoin d'entendre d'autres points de vue.

- Quoi qu'il en soit, relations de pouvoir pour relations de pouvoir, leur dé-centralisation n'est-elle pas qu'une question de dé-rangement ? Une affaire d'agencement, en quelque sorte, où se croisent des pratiques, des compétences et des institutions, et où personne ne domine vraiment, du moins pas longtemps.

- Le monde est impermanence, le pouvoir est inconstant....

C'est fou ce qu'une simple étagère peut nous apprendre !

Centralisme d'État et décentralisation : un fait nouveau ?

La décentralisation en France vue à travers la politique de gestion des eaux

ALEXANDRE BRUN

Géographe, enseignant à l'université de Caen, conseiller technique à l'Adeprina, bureau d'études de l'Institut national agronomique Paris-Grignon, chercheur associé à l'université Laval, Québec, Canada

Universitaire, je n'ai pas l'habitude d'un tel public professionnel. Votre président m'avait invité à soulever quelques interrogations en préambule. À la lecture du rapport Mauroy et après un tour d'horizon sur la littérature grise sur le thème de la décentralisation, j'ai retenu trois grandes familles de questions que je vous sou mets. La première : à quoi sert la décentralisation ou plutôt qui

sert-elle ? La deuxième : quels sont les acteurs ou opérateurs de la décentralisation, leurs rôles et leurs attentes, à savoir : l'État, les agents économiques, les communes, les citoyens... La troisième : au regard de l'eupéanisation des politiques publiques et de la décentralisation accomplie et à venir, quel sera l'État de demain ?

Cela étant posé, pourquoi le thème de l'eau ? Avant les lois de décentralisation de 1982-1983, l'État avait décentralisé sans le savoir – ou plutôt sans le faire savoir — la politique et la gestion des eaux dont je vais vous entretenir maintenant. Ces politiques de l'eau ont-elles été un laboratoire pour les promoteurs de la décentralisation ? Un bref historique des politiques de gestion des eaux s'impose.



Pendant la période de Reconstruction (1945-1959), l'eau n'est absolument pas une priorité pour l'État, tant en matière de gestion de la ressource que de protection. Il s'agit essentiellement de reconstruire l'appareil productif industriel et d'assurer l'indépendance énergétique du pays, donc de développer l'hydroélectricité par la construction de barrages. Il convient aussi d'augmenter la production agricole, donc d'irriguer davantage, notamment dans les zones céréalières.

Un vrai tournant s'opère au début des années 1960 : une période charnière. En 1960 est créé le Secrétariat permanent pour les études des problèmes d'eau, avec pour objectif de lutter contre la pollution industrielle. Ce secrétariat est rattaché à Matignon avec une double tutelle, ministère de l'Intérieur et Commissariat général au Plan. Trois ans plus tard, avec la création de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) autour d'Olivier Guichard, une cellule de réflexion est constituée avec Yvan Chéret (?), patron du Commissariat au Plan, Serge Antoine et Jérôme Monod, futur président de la Lyonnaise des Eaux, pour concrétiser ces objectifs et dépoussiérer le droit de l'eau qui remonte à 1898. Il s'agit à la fois de lutter contre les inondations, de préserver la ressource — qu'elle soit souterraine ou superficielle — et enfin, de réduire autant que faire se peut les conflits d'usage parfois très durs entre le monde agricole et les industriels. Fruit de ce travail, une première loi sur l'eau formalise en décembre 1964 les différents objectifs des pouvoirs publics et induit la création de six agences financières de bassin.

Les agences financières de bassin s'appuient sur le principe que l'eau doit payer l'eau. Leur rôle consiste à appeler une redevance basée sur le système pollueur-utilisateur-payeur et d'en percevoir le produit grâce auquel elles contribuent à mettre en place des équipements de dépollution et d'assainissement. Ces six agences qui correspondent aux grands districts hydrographiques constituent, d'une certaine manière, une première forme de décentralisation ou plus précisément de déconcentration puisqu'il s'agit d'établissements publics. Une nuance qu'il nous faudra approfondir tout au long de ce séminaire. Dix-huit ans avant les lois Defferre, le législateur distingue donc de grands territoires naturels, districts hydrographiques ou bassins versants qui sont : Rhin-Meuse, Artois-Picardie, Seine-Normandie, Adour-Garonne, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse. Ce découpage inspiré par les géographes institutionnalise de fait les territoires naturels dont ils sont les actifs partisans d'une saine gestion. Cette réalité pourtant parle peu aux gens, lesquels se définissent par rapport à une vallée ou un plateau mais rarement en fonction d'un bassin-versant. Toute la difficulté pour les pouvoirs publics consistait alors à

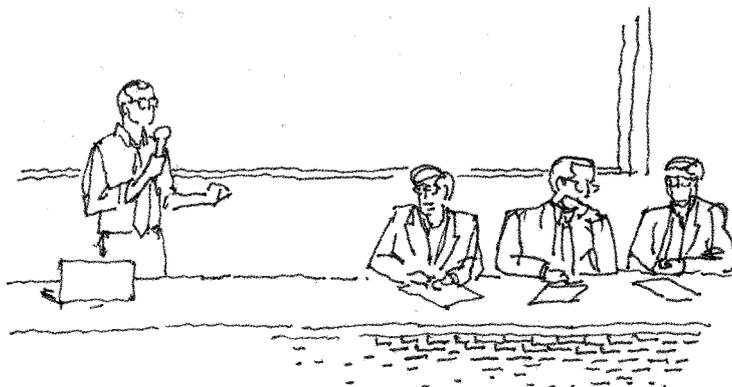
faire d'un territoire naturel un territoire fonctionnel. Les résultats de cette gestion territoriale de l'eau sont, quarante ans plus tard, relativement mitigés.

Poursuivons cette chronologie avec le lancement en 1974 d'opérations spécifiques appelées « rivières propres », lesquelles vont donner naissance aux « contrats de rivières » par la circulaire de 1981. Les agences de l'eau constituées en 1964 vont alors voir d'autres acteurs émerger pour incarner une maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux. Au fil des ans, un certain nombre d'acteurs, collectivités diverses et établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), vont se développer et finalement occuper une place très importante en matière de politique d'aménagement et de gestion des eaux, aux dépens de l'État qui se focalise sur de grands enjeux comme la lutte contre les inondations.

Deux grands principes ont guidé le législateur dans son action : la gestion par bassin-versant via les agences de l'eau et les EPTB, et la mise en place d'une gouvernance locale pour favoriser la proximité et la participation des usagers, acteurs économiques et associations, l'idée étant de tous les impliquer dans des exécutifs locaux spécialement consacrés à la gestion de l'eau. Pour finir, on se retrouve avec un système complexe qui superpose des agences de l'eau au niveau des districts hydrographiques, des établissements publics territoriaux de bassin à l'intérieur de ces grands districts et, à une échelle plus fine, des outils publics tels que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) issus de la loi de 1992, jusqu'aux contrats de rivière issus de la circulaire de 1981, lesquels donnent naissance à des exécutifs locaux. Plus on cherche à se rapprocher des usagers, plus les choses deviennent compliquées et l'action publique difficilement lisible.

Les politiques de l'eau renvoient ainsi à deux versants, l'un réglementaire, l'autre contractuel. Tout en cherchant à développer une approche territoriale, décentralisée et participative, on a maintenu une tradition de traitement sectoriel de l'eau, distinguant l'assainissement, la pollution agricole, etc., tant sous l'angle réglementaire que contractuel. Cette logique fait que les directives communautaires aujourd'hui transposées en droit national se déclinent à tous les niveaux, des six districts aux schémas d'aménagement et de gestion par sous-bassins jusqu'aux plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) mis en place par les communes. On en arrive ainsi au constat que la décentralisation augmente le nombre des intervenants et superpose les différents échelons géographiques de manière problématique. Un bref tour d'horizon des intervenants dans la gestion de l'eau a de quoi donner le vertige. Rien que pour l'État, on recense une administration centrale, la direction

de l'eau du ministère de l'Environnement, un comité interministériel de l'eau, un préfet et un comité de bassin pour chaque district et des services déconcentrés aux niveaux régional et départemental... La même



déclinaison du national au local peut être faite avec les établissements publics, les collectivités, le monde associatif...

De tout cela, il faut retenir que de nouveaux acteurs émergent, de plus en plus présents. Parmi eux, les syndicats de rivières, structures intercommunales au départ spécialisées — dans le curage des rivières, par exemple — sont devenus des organismes d'études et de maîtrise d'ouvrage, voire de travaux. C'est dire à quel point les collectivités territoriales sont devenues des acteurs déterminants et incontournables.

Prenons l'exemple d'un contrat de rivière d'un montant d'environ 20 millions d'euros. Le volet Assainissement qui représente entre 60 et 80 % de la dépense est partagé à parité entre l'agence de bassin et les collectivités locales. L'État ne contribue de manière significative qu'au volet Lutte contre les inondations, et de manière marginale au volet Restauration paysagère, lequel ne coûte pas bien cher, entre nous soit dit ! Quant au volet Communication, il en est pratiquement absent. Autant dire que l'État n'est plus là ! Lui qui jouait autrefois un rôle très important à travers le corps des Eaux et Forêts met aujourd'hui très peu de billes dans l'aménagement et la gestion de l'eau. Les collectivités territoriales en sont devenues les acteurs-clés à travers les agences et les EPTB.

Ce système décentralisé, bien que territorialisé, est difficile à traduire par le biais d'une cartographie et il contredit par bien des points la pertinence géographique. Sans parler du partage du pouvoir. Au sein même de l'État, la création de six agences de bassin a permis de donner satisfaction aux grands corps techniques de l'État en confiant deux agences à chacun, Mines, Ponts et Chaussées, Génie rural et Eaux et Forêts. Cet arbitrage se confirme tous les jours à travers les nominations...

Pour leur part, les schémas d'aménagement et de gestion se répartissent sur le territoire au gré des circonstances. Ils se complètent ou s'imbriquent aux contrats de rivières et autres contrats sectoriels. À chaque politique publique correspond un

ou plusieurs maîtres d'ouvrage ! On peut ainsi recenser 57 actions sur un bassin et dénombrer jusqu'à 15 maîtrises d'ouvrage par action. Cet éclatement-morcellement des politiques publiques engendre des lacunes et des incohérences techniques. La situation est de plus en plus complexe. L'objectif premier étant de responsabiliser les usagers, cela devient difficile quand plus personne n'y comprend rien ! Les contrats de rivières engendrent des comités de rivières. Les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau donnent naissance à des commissions locales de l'eau, lesquelles se déclinent par secteurs géographiques. Plus simplement, je veux souligner ici l'aspect technocratique de la gestion de l'eau et préciser que ce modèle s'exporte. Est-ce positif ? Et où exporte-t-on ? Au Maroc, par exemple, avec les experts de la Compagnie de navigation du Rhône (CNR) pour ambassadeurs. Ou encore au Canada où des représentants de la Direction de l'eau et le président d'une agence de bassin sont allés promouvoir le modèle français. Un modèle apparemment tout-terrain puisqu'il s'applique du Maroc asséché au Québec perclus d'eau. Quelle est la pertinence réelle du modèle ? Fallait-il le transposer ? La gestion qui s'est mise en place au Canada relève quasiment du copier-coller.

Mais revenons à la France. On observe donc des actions contradictoires et une multiplication des instances de consultation et de décision telle que je n'ai pas réussi à en dresser la liste en quatre ans de thèse sur le seul bassin-versant de la Saône. Il faut noter aussi l'insuffisance des contrôles, tant au plan technique qu'au plan financier, sur tous les travaux. Les services de l'État font, bien sûr, tout leur possible mais on est en droit d'en douter quand les pouvoirs publics disposent pour 275 000 kilomètres de rivières d'environ deux agents par DDA, avec un demi-instructeur de l'agence de bassin en renfort, pour intervenir, pour voir où sont passés les sous et juger de l'efficacité technique.

Certes, on observe des résultats. L'eau du robinet n'a probablement jamais été aussi bonne en France qu'aujourd'hui, il faut le signaler ! En revanche, en matière de protection de la ressource en eau et de politique préventive, ce n'est pas fameux. De même qu'il n'y a jamais eu autant d'inondations que depuis les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI). On dispose pourtant de tout un arsenal législatif sur ce sujet : loi PSS de 1982, loi Barnier de 1995, loi Bachelot... Et l'on pourrait remonter jusqu'au décret-loi de 1935 sur les inondations. Plus le législateur fait des efforts, plus il y a d'inondations. C'est peut-être imputable au changement climatique, mais c'est là un autre débat. On a beau accoucher d'usines à gaz sur le papier, rien n'y fait. Et l'objectif d'une responsabilisation des usagers n'est toujours pas atteint !

Personnellement, j'habite au bord d'une petite rivière dans le bassin de la Saône et je vous assure que personne n'y comprend rien, que personne ne sait ce qu'il s'y passe et qu'il n'y a pas plus de responsabilisation aujourd'hui qu'hier. Il faut poser la question de la participation des acteurs dans les processus de gestion et s'interroger sur la pertinence d'une décentralisation-déconcentration, du moins dans ce secteur de l'eau qui n'est pas forcément représentatif de l'œuvre de décentralisation accomplie à tous les niveaux dans ce pays.

Débats

FRANÇOIS LAMARRE

Animateur

Nous sommes rentrés dans la complexité du sujet au point de perdre pied. Si l'initiative appartient au législateur qui met en place des outils déconcentrés comme les agences de bassin, on a le sentiment, à vous entendre, que les collectivités territoriales ont pris progressivement la main sur tous ces outils. Une sorte d'apprentissage se serait donc fait sur le tas. N'est-ce pas une bonne chose ? Il est vrai que vous alertez sur le désengagement financier de l'État.

ALEXANDRE BRUN



C'est bien là le problème: la décentralisation a-t-elle pour corollaire immédiat et systématique le désengagement de l'État ? Les moyens mis en place, par exemple, pour la protection des ressources en eaux depuis la création du ministère de l'Environnement en 1971, avec des lignes budgétaires spécifiques, n'ont pas empêché, au contraire, les collectivités de s'approprier ce domaine. À juste titre d'ailleurs, puisque la situation naturelle n'est pas la même en Normandie qu'au Pays basque ou dans les Alpes, de même qu'il y a des régions rurales et d'autres plus urbaines. Cette décentralisation est somme toute logique et les agences de l'eau sont d'une grande pertinence car il était absolument nécessaire de mettre en place un dispositif incitatif tel que le système « utilisateur-pollueur-payeur ». Mais à vouloir rapprocher la décision des usagers, on a créé un grand nombre de structures

intermédiaires comme les EPTB qui sont maîtres d'ouvrage. Résultat, il y a beaucoup trop de maîtres d'ouvrage dont on mesure mal les attributions et les actions. Nos agences de l'eau dont on comprend bien le rôle et la nécessité connaissent aussi des structures intermédiaires, suscitant des pertes d'énergie et de lisibilité de l'action publique. Globalement, ça marche plutôt bien : on obtient des résultats significatifs, mais les objectifs initiaux ne sont pas atteints, notamment en matière de lutte contre les pollutions d'origine agricole. Tout le monde discute au sein des commissions locales ou des contrats de rivières sauf les agriculteurs, précisément ! Ne faudrait-il pas un peu plus de méthode et d'ordre pour ranger et classer les problèmes comme l'a évoqué votre camarade Renaudie ? En tout cas, un peu plus de police de l'eau ne ferait pas de mal. Cette police en France n'existe pas. Savez-vous que les PV, quand il y a pollution, sont dressés au titre de la loi sur la pêche de 1984 ? Car le système est trop compliqué pour le faire au titre de la loi sur l'eau ; les agences chargées de le faire ne le font pas. Ce sont finalement les gardes du conseil supérieur de la Pêche qui dressent les PV. La police de l'eau, c'est eux ! Ce sont aussi eux qui surveillent les puits de captage, concrètement parlant, et non les agents de la DDA.

BÉATRICE DOLLÉ

Architecte-conseil du département de l'Hérault

Je rapproche ces propos de ma modeste expérience. Comme architecte-conseil, je suis souvent confrontée sur des projets à des propositions de récupération des eaux de pluie, ne serait-ce que pour arroser les jardins ou faire fonctionner les sanitaires. Or, on se heurte toujours à un refus catégorique de l'administration — mais d'où vient-il ? — en vertu du principe que l'eau doit payer l'eau. Toute eau récupérée est considérée comme sale et doit donc passer par une station d'épuration pour financer le secteur. On assiste donc à un cercle vicieux et antinomique, contraire aux initiatives des particuliers en faveur du développement durable. Comment l'expliquer ?

PIERRE BOLZE

Architecte-conseil du département de la Sarthe

Vous avez abordé les deux notions de l'intérêt public et du contrôle. Concernant l'intérêt public, vous avez constaté la bonne gestion de l'eau du robinet et la mauvaise du risque d'inondation. La décentralisation n'aboutirait-elle pas à une sorte de clientélisme, les gens réagissant plus facilement et efficacement au goût

de l'eau qu'aux inondations pour lesquelles ils se tournent vers l'État, sans grand espoir. Concernant le contrôle, la décentralisation contribue-t-elle à faciliter ou à compliquer sa pratique ?

BERTRAND **M**ATHIEU

Architecte-conseil du département de la Vienne

Dans le même ordre d'idée, vous avez insisté sur la logique géographique des structures et organes de décision dans la gestion de l'eau : bassin-versant, rivière, etc. Cette organisation se trouve donc bien en décalage par rapport au découpage politique et administratif traditionnel. On touche là aux limites de la décentralisation. Il y aurait des sujets pour lesquels l'organe politique local ne marche pas, quelles que soit la bonne volonté des élus locaux et leur implication dans les travaux. En conséquence, on trouve d'autres échelles plus pertinentes et l'on réinvente des organes politiques qui viennent se superposer aux autres et qui n'ont de sens qu'au regard des problèmes de l'eau. Les nouveaux SCOT prétendent aussi s'intéresser à l'eau et invitent leurs maîtres d'ouvrage à prendre l'eau sous sa coupe. On se retrouverait donc en quelque sorte devant des instances pseudo politiques et parallèles qui poseraient plus de problèmes qu'elles n'en résoudraient.

ALEXANDRE **B**RUN

Je commencerai par la dernière question. Une loi toute récente d'avril 2004 impose que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) dressés à l'échelle du district hydrographique soient rendus compatibles avec les politiques d'urbanisme. On s'oriente donc vers une meilleure coordination des politiques publiques. Dès la loi de 1992, le législateur avait pris soin d'alerter les collectivités sur la compatibilité de leurs actions avec le SDAGE. L'analyse des missions aériennes de l'IGN dans le val de Saône, entre Châlons et Lyon, montre que sur les dix préconisations du SDAGE de l'Agence de bassin Rhône-Méditerranée-Corse, aucune n'avait été respectée. Cela pose effectivement la question de la correspondance entre territoires naturels et territoires institutionnels.

À vouloir institutionnaliser les territoires naturels, on a créé des structures intermédiaires qui ne sont pas forcément les plus efficaces. Les géographes qui s'interrogent actuellement sur la pertinence des territoires considérés, institutionnels

ou naturels, en viennent à évoquer la notion de territoire social, cet « espace vécu » plus quotidien pour reprendre l'expression d'Armand Frémont. La notion de « pays » participe de cette approche qui permet de mieux introduire la question du développement durable évoquée par le premier intervenant. Regardez la région Bourgogne : elle ne compte pas moins de quatre bassins versants. La Région se retrouve donc dans quatre établissements publics territoriaux différents. Compliqué.

À propos du contrôle, je le répète, il y en a peu en France. Le fait d'avoir des services déconcentrés de l'État n'a pas changé grand-chose à la donne sinon qu'il existe des accointances, surtout au sud de la Loire et en proportions remarquables dans le Var et dans l'Hérault. C'est le fruit de mes enquêtes. Plus on descend vers le Sud, moins il y a de police, et en Corse pas du tout ! La réalité dépasse la caricature dans bien des cas. On voit des constructions en zones inondables au mépris des plans de prévention (PPRI) ou en plein biotope, dans des zones naturelles d'intérêt écologique pour la flore et la faune (ZNIEFF). La préservation des 275 000 kilomètres de cours d'eau est-elle une priorité ? Y met-on de l'argent ou pas ? Tout le problème est là ! Pareil pour les risques d'inondation qui supposent une stratégie d'acquisition foncière, de nouvelles compétences, des opérateurs et davantage d'argent. Tout cela est très compliqué et je pense que l'on n'a pas fini d'avoir des inondations et des problèmes sporadiques de pollution. Il suffit de se rendre sur le site de l'Institut français de l'Environnement pour trouver des chiffres extrêmement alarmants sur la qualité de l'eau, les risques d'inondation. Et sur le site de l'INA Paris-Grignon, vous trouverez l'ensemble de mes travaux avec des chiffres qui sont des résultats de protocoles.

HÉLÈNE SANYAS

Architecte-conseil du département du Vaucluse

Pensez-vous que la décentralisation confrontée à la gestion immédiate et à l'urgence aille à l'encontre d'une vision prospective ?

ALEXANDRE BRUN

Affirmons qu'il est logique de décentraliser si l'on veut responsabiliser l'usager, agents économiques, agriculteurs, élus locaux, associations... Il y a une co-construction de la politique publique, même si elle est laborieuse. Cette décentralisation

était nécessaire et pour instituer la redevance, il fallait des agences de l'eau. Tout cela est bel et bon en dépit des dysfonctionnements. Il faut faire la part entre la création des structures et la manière dont celles-ci travaillent. Les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances, c'est tout!

JEAN-PIERRE CAMBOURNAC

Architecte-conseil du département de la Savoie

Je réagis au propos d'Hélène Sanyas en faisant par provocation un parallèle avec le Nil qui irrigue aujourd'hui le Soudan, le Territoire des Afars et des Issars, l'Ethiopie et l'Egypte, et dont la ressource en eau se trouve de fait partagée et disputée entre des pays rivaux. Dans de telles conditions, la décentralisation n'est guère garante d'avenir.

ALEXANDRE BRUN

On peut faire autant de commissions que l'on veut si la politique de l'eau n'est pas érigée en priorité. Fallait-il créer toutes ces structures intermédiaires? Ne pouvait-on passer directement de l'agence de bassin à l'exécutif local existant? Une chose est sûre: on ne fera jamais l'économie des conflits entre l'amont et l'aval, entre une rive droite et une rive gauche.

JOANNA FOURQUIER

Architecte-conseil honoraire

Je comprends la question de la prospective comme la nécessité d'avoir une vision globale, laquelle n'est pas forcément compatible avec l'émiettement des structures décentralisées mises en place localement. L'indispensable coordination ne se ferait-elle donc pas?

ALEXANDRE BRUN

Il existe un Comité interministériel de l'eau, des comités de bassin et des comités locaux qui dessinent un système de poupées russes qui, franchement, fonctionne très bien sur le papier. Les usagers sont présents à tous les échelons; les services de l'État orientent, guident et conseillent sur le plan technique.

FRANÇOIS LAMARRE

Animateur

Cette organisation constitue-t-elle dans les faits une sorte d'école de la décentralisation et offre-t-elle un apprentissage de la gouvernance en raison du nombre des acteurs et usagers impliqués.

ALEXANDRE BRUN

La gouvernance de l'eau est omniprésente dans cette organisation, et à tous les échelons. Le souci réside dans la négociation; chacun doit accepter de céder un jour ou l'autre. Ces processus sont très longs et les remises en cause fréquentes, notamment de la part du monde associatif.

PHILIPPE MONAR

Représentant la DDE de l'Hérault

Puisque nous sommes dans l'Hérault, je voudrais vous faire partager quelques considérations locales mais aussi générales sur la prévention des risques d'inondation. Nous avons en la matière un historique et un savoir-faire. Nous pouvons ainsi identifier une problématique de l'ingénierie administrative: avec les commissions locales de l'eau, nous disposons d'une sorte de petit parlement de l'eau qui permet — et c'est très important — de discuter et de confronter des éléments contradictoires mais il nous manquait jusqu'à présent une instance pour transformer le débat en action. Depuis deux ans, nous sommes en train de prendre ce tournant avec les plans Bachelot qui proposent de regrouper les collectivités sur un objectif pour avoir une action efficace. Dans notre région, par exemple, le Vidourle est un fleuve endigué qui pose beaucoup de problèmes. Le syndicat anciennement constitué sur son cours a pu démultiplier son action à la faveur du plan Bachelot, avec constitution d'une véritable structure administrative. En revanche, je vois d'autres rivières dans notre département qui n'ont pas d'équivalent administratif et il va falloir franchir une nouvelle étape pour créer de telles autorités de gestion afin d'aller plus loin. Nous sommes tributaires, pour commencer, de ce développement administratif.

Sur le plan technique, maintenant, nous avons tout près d'ici, à Montpellier, deux fleuves endigués: le Lez bien connu et la Maussion dont on parle moins mais qui est tout aussi violente. Ces deux fleuves sont jumeaux à ceci près que derrière les digues du Lez, de deux à trois mètres de haut, se trouvent des zones urbanisées dont la commune de Lattes et que derrière celles de la Maussion, il n'y a que des champs. Pourquoi avons-nous endigué ces deux fleuves de la même façon alors que cela n'était pas nécessaire? Je n'ai pas la réponse. Je constate simplement qu'on est tributaire d'un historique et que ces digues sont immédiatement dangereuses. Nous travaillons avec les communes pour les rendre moins dangereuses.

Je voudrais maintenant faire un peu de sociologie administrative et relayer l'assertion qu'il n'y a pas ou peu de police de l'eau au sud de la Loire. Il ne suffit pas d'instruire les permis de construire, il faut aussi être présent sur le territoire et cela pose la question des moyens et de l'arbitrage. Les PPRI sont certes stratégiques, mais le retour sur investissement n'est ni évident ni immédiat. Et comment prendre en considération les lotissements que l'on regrette aujourd'hui d'avoir construits sur des zones inondables il y a cinq, dix ou vingt ans? Faut-il déménager ces quartiers et comment? Pas en édictant une règle qui va obliger les gens à déguerpir; ce n'est pas la bonne façon, je vous l'accorde. Si l'on veut que les gens partent, il faut aborder le sujet de front: en discuter avec les gens concernés, avec le maire... Tout un travail de terrain. Il y a 343 communes dans l'Hérault et 250 communes exigent un PPRI. Avec un agent mobilisé sur cette action, la DDE a fait cinq PPRI en 1999, dix en 2000, vingt en 2001. Nous atteignons actuellement trente PPRI par an à force d'organisation et d'habitude. Seulement voilà, la préfecture nous demande d'en faire cinquante par an! Vous comprenez bien qu'à cette échelle administrative, il ne s'agit pas forcément du même travail en qualité comme en efficacité. Descendre jusqu'au niveau du terrain et ne pas se contenter de faire du zonage cartographique suppose de prendre en charge les cas concrets... Produire de la qualité devient à ce compte-là extrêmement lourd. Nous sommes actuellement confrontés à ce genre d'arbitrage dans l'utilisation de notre temps.

Vendredi 8 octobre après-midi

La décentralisation : quel avenir pour l'État ? Quelles réformes y associer ?

BERNARD SPITZ

Maître des requêtes au Conseil d'État (en disponibilité), président de BS Conseil, maître de conférence en économie des médias à l'université Paris I, coauteur avec Roger Fauroux de État d'urgence: réformer ou abdiquer, le choix français, (Robert Laffont, 2004).

Je suis très content d'être parmi vous car, tout en étant incompetent en la matière, l'architecture est un domaine qui m'est cher. En l'occurrence, je me souviens d'une exposition d'architecture organisée il y a une quinzaine d'années à Paris, à l'École des Beaux-arts je crois, sur de grands projets architecturaux au Japon, pays de référence aujourd'hui détrôné par la Chine. Le commentaire qui introduisait l'exposition disait en substance: « on est en train de vivre les dernières années d'abondance; nous allons entrer dans une période de décadence; le pays va connaître une crise et probablement la ruine d'ici peu et il faut donc profiter de nos derniers moments et moyens pour laisser un témoignage aux générations futures ». C'est ainsi qu'était vendue l'idée d'engager de grands projets au Japon. Cela m'avait impressionné et je me dis aujourd'hui que l'idée de la réforme de l'État est un peu de même nature, c'est-à-dire qu'elle revient à soulever la question de savoir comment on est capable de penser le long terme et de prendre dès aujourd'hui les décisions qui vont peser sur notre avenir.



L'examen de la situation actuelle de la France repose sur deux paradoxes. Le premier : la France est un pays riche qui vit au-dessus de ses moyens. Techniquement, elle dépense en gros annuellement 20 % de plus que ce qu'elle gagne. En même temps, c'est un pays qui connaît des souffrances sociales et qui voit monter des inégalités, source d'une frustration générale de la société. Il est donc difficile de dire à la fois : « on vit au-dessus de nos moyens et il y a beaucoup d'injustices et de violences sociales ». Et pourtant, si on ne règle pas les deux problèmes à la fois, on en règle aucun ! Pour compliquer les choses, ce constat s'étoffe de notre rapport au monde : la France se vit en regard du monde de façon de plus en plus angoissée. Elle voit déjà des hordes de travailleurs à bas prix déferler d'Inde ou de Chine pour venir prendre ses emplois. Il suffit d'observer la dynamique que suscite dans notre pays le message antimondialisation, avec son lot d'incohérences et de contradictions. Cette relation angoissée au monde extérieur se perçoit aussi à travers le débat actuel sur l'Europe. Cette anxiété, certes, n'est pas propre à la France, mais elle se manifeste de manière singulière avec notamment ce débat surréaliste sur l'Europe. Hier fédérateur et mobilisateur, le message européen ne passe plus, alors que d'autres pays ont consenti et consentent encore de grands sacrifices pour l'intégrer. L'Europe est vécue chez nous avec un immense scepticisme au même titre que l'ensemble du monde extérieur. Or, il faut faire avec cette réalité d'aujourd'hui pour agir.

Avons-nous seulement le choix ?

Quelques données fondamentales peuvent éclairer notre lanterne. Vous avez tous entendu parler du pacte de stabilité, cette règle du jeu qui a permis l'avènement de l'euro, cette monnaie commune qui suppose une discipline commune. Nous sommes, nous les Français, les passagers clandestins de la zone euro. À une autre époque de notre histoire, le franc aurait été dévalué à plusieurs reprises. Il ne l'a pas été en raison de l'adoption de l'euro. Nos dérives ont été compensées par les sacrifices réalisés par les autres pays. Cette situation est-elle durable ? Pour des raisons différentes, les Allemands en arrivent à la même extrémité, à savoir creuser les déficits publics. Si bien qu'aujourd'hui les deux principaux pays de l'Europe en sont également les plus mauvais élèves. Résultat : la France n'a plus qu'un strapontin à la Commission européenne renouvelée cet automne. Il faut admettre que ce n'est pas un hasard si la France et l'Allemagne sont les deux pays qui sont notoirement rétrogradés en termes de responsabilité au sein de la Commission, à Bruxelles. C'est au contraire absolument logique : la collectivité sanctionne à sa façon les pays qui ne respectent pas la règle du jeu. D'où cette petite humiliation et ce recul.

Comme elle ne pourra ignorer indéfiniment ses engagements, la France est allée plaider sa cause à Bruxelles pour faire valoir que les règles du pacte de stabilité peuvent être respectées dans la durée. Mais sur quelle durée ? Les Français ont alors pris pour échéance 2007. Pourquoi 2007, allez savoir ? Et la France prétend ainsi repasser sous la barre des 3 % dès 2005. Est-ce réaliste ? Personnellement, je ne le crois pas. Et comme il est question d'être en dessous des 3 % en moyenne sur la période, il faudra concrètement arriver à 1 % de déficit en 2007. Et l'on n'y sera pas.

Le deuxième engagement pris avec nos partenaires européens porte sur l'endettement. Je rappelle qu'il ne s'agit pas là de promesses électorales faites à la télévision mais bien d'actes juridiques qui engagent le pays vis-à-vis d'autres pays. Ce taux d'endettement qui permet de juger de la santé économique d'un pays sur le long terme, calculé en termes de pourcentage du PIB, est donc fixé à 60 % pour les pays européens. Tous les pays qui étaient au-dessus de ce seuil de 60 % sont en train de redescendre sauf un, la France, laquelle se dirige gentiment vers les 70 %. Très concrètement, cela veut dire que nous sommes en train de construire un système économique dans lequel notre génération vit à crédit et au crochet de nos enfants et petits-enfants, pas si mal au demeurant. Nous sommes donc en train d'accumuler une dette qui est aujourd'hui de l'ordre de 20 000 euros par tête et qui va s'accroître mécaniquement. C'est un choix de société. Ces déficits et cette difficulté chronique à tenir ses engagements nous conduisent à nous interroger sur le rôle et la fonction de l'État.

L'État, expression de la collectivité nationale, est chargé de trois missions principales : réguler le fonctionnement collectif de la société, assurer les services publics et préparer l'avenir. Il doit faire preuve d'une capacité à anticiper. Or, le budget de l'État est ainsi fait que les salaires de la fonction publique sont payés en premier, puis les crédits de fonctionnement et enfin, le solde va aux investissements. On voit ce que cela donne sur le terrain, concrètement : on sacrifie l'avenir. Incidemment, ce n'est pas un hasard si les chercheurs sont dans la rue ou si l'enseignement supérieur est en perte de vitesse comme le montrent toutes les comparaisons internationales. La France est le pays de l'OCDE qui dépense le plus par élève dans le secondaire et celui qui en dépense le moins par étudiant dans le supérieur. Curieusement, la décroissance démographique n'a pas de répercussion sur le budget de l'enseignement secondaire pour des raisons sur lesquelles on pourra revenir.

En l'absence de choix prioritaires, l'État se clochardise. Il y a en France un vrai problème d'adaptation de l'appareil d'État. C'est un problème d'argent mais aussi un problème d'affectation. On n'a pas tiré les conséquences de tous les changements intervenus depuis l'Après-guerre, à la fois en termes de responsabilités, de décentralisation, de traitement de l'information, de nouvelles technologies, etc., à la différence d'autres pays. Nous avons été incapables d'anticiper. Je rappelle qu'étant étudiant, on nous parlait déjà du retournement démographique de 2005. Or on y est ! Et c'est maintenant que l'on essaye de régler désespérément toute sorte de problèmes : retraite, santé, adaptation de l'enseignement... Autant de choses qui se profilent depuis vingt-cinq ans et que personne dans le monde politique n'a appréhendées, à gauche comme à droite. Cette incapacité à anticiper est notre premier handicap. La démographie est pourtant la science la plus prévisible qui soit ! Il nous faut déplorer cette vision à court terme des finances publiques tout à fait effrayante. Souvenez-vous, le moindre excédent fiscal est présenté comme une cagnotte. Il s'agit dès lors de se partager la cagnotte : tout un débat de chiffonnier. Mais quelle cagnotte ? Le pays est en surendettement chronique et l'on nous parle de cagnotte ! Et cela recommence à la moindre rentrée d'argent supérieure aux prévisions. Moyennant quoi la France a toujours le plus haut niveau d'endettement d'Europe et la situation financière que l'on connaît. La question n'est pas de partager quoi que ce soit mais bien de faire des choix, d'établir des priorités et de gérer une transition que personne ne veut prendre en considération.

Concernant la France, les experts internationaux dressent d'ailleurs des bilans paradoxaux : ce pays connaît des changements considérables et positifs alors que tout va à l'inverse de ce qu'il faudrait. Et c'est vrai ! Les entreprises se sont modernisées, la société a bougé : carte de crédit, nouvelles technologies et même ce passage à l'euro si facile et déconcertant. Tout cela montre une formidable capacité collective à innover, s'adapter et aller de l'avant. L'obstacle, le frein dans notre pays, c'est manifestement l'État ! Comme s'il y avait une espèce de fatalité, pour de multiples raisons historiques et sociologiques.

Les changements sont au moins aussi considérables dans les pays comparables de l'OCDE ou même de l'Europe communautaire. Par exemple, l'Italie — pays que l'on aime visiter, mais sur lequel on aime ironiser — a réussi sous un gouvernement de gauche, la coalition de l'Olivier, et avec le soutien des syndicats à supprimer le

statut de la fonction publique et à faire passer la population des fonctionnaires de 25 à 20 % de la population active. Et avons-nous entendu parler de révolution ? Paradoxalement, le gouvernement Berlusconi a voulu rétablir ce statut pour ressusciter tout un jeu de clientélisme, et ce sont les syndicats qui s'y sont opposés.

Le Canada aussi a réduit ses effectifs publics et rétabli ses finances de façon spectaculaire en moins de dix années. La Suède — pays intéressant souvent cité comme modèle — est l'un des rares pays en Europe à avoir fait le choix politique d'un très fort taux de redistribution. Le niveau des prélèvements sociaux y est supérieur à celui de la France. Pour autant, le budget de la Suède est équilibré, voire excédentaire depuis plusieurs années. Mais la Suède a opéré des choix. Par exemple, avec six fois moins d'habitants que nous, la Suède dénombre trois cents fonctionnaires au ministère des Finances quand le ministère français de l'Économie et des Finances compte 180 000 agents. Au ministère des Finances canadien, ils sont 500 agents, soit une proportion équivalente à celle de la Suède. En appliquant à la France ce même ratio effectif fonctionnaires/population nationale, on constate que Bercy excède d'environ 40 % la population mondiale. J'en déduis que la vocation de l'administration française est de gérer le monde : être le ministère des Finances du monde ! Notre administration des finances est calibrée pour dix milliards d'individus ! Il est vrai que je triche quelque peu car la Suède comme le Canada ont externalisé certaines missions, comme la collecte de l'impôt effectuée en Suède par des agences spéciales, etc. Quoi qu'il en soit, le coût de la collecte des impôts y est considérablement inférieur et la France explose tous les compteurs d'après tous les calculs effectués. Ce constat parmi beaucoup d'autres pose la question de l'adaptation de l'État.

À ce point de mon exposé, il me faut évoquer la LOLF, autrement dit la « Loi organique sur les lois de finances » qui introduit une réforme structurelle de première importance amorcée par la gauche, sous Dominique Strauss-Kahn puis Laurent Fabius, et continuée par la droite qui consiste à modifier la façon dont est organisé, structuré, évalué le budget de l'État. L'idée est de procéder désormais par grands chapitres pour avoir une meilleure visibilité de l'action de l'État. Il a fallu plusieurs années pour en arriver là et nous ne sommes toujours pas rendus. Normalement, la réforme commence l'année prochaine. On en est loin ; il faut pour cela changer le système informatique. Les marchés établis pour cela se sont effondrés, comme vous

l'avez vu, et il faut tout recommencer au prix de quelques retards... Qu'importe, puisque l'intention et la direction sont bonnes. C'est à travers ce type d'instrument que l'on peut espérer arriver à réformer en profondeur l'organisation de l'État, en tenant compte des leçons des autres pays. C'est-à-dire en regardant pour chaque mission ce qui relève ou non de la fonction publique, de l'intervention d'un agent de l'État, et ce qui peut être délégué à l'extérieur. Fondamentalement, la collecte de l'impôt n'exige pas plus de qualité et de déontologie qu'un travail de guichet dans une banque. Ce qui est en cause, ce ne sont pas les gens qui exécutent les missions qui leur ont été confiées mais cet exécrable management de la fonction publique et la gestion des deniers publics abandonnée depuis des décennies. Notre marge de manœuvre repose précisément sur les progrès qui seront réalisés dans la gestion. Il est clair qu'à partir du moment où les fonctions improductives accaparent l'argent public, cet argent manque à l'arrivée sur le terrain, notamment pour faire le contrôle des eaux cher à l'intervenant précédent, pour faire l'animation sociale, pour permettre l'intégration des populations en difficulté, pour accompagner les personnes en état de dépendance... L'argent est utilisé ailleurs et l'on ne peut pas dépenser trente-six fois le même argent. Les Suédois, eux, ont fait des choix. Ils ont préféré dépenser l'argent dans la recherche, dans une politique industrielle volontariste, dans l'intégration de leurs immigrés et dans l'aide au développement. C'est un choix politique, un choix de société. Ce n'est pas que l'État dépense moins en Suède. Au contraire, l'État y joue un rôle considérable. Les Suédois ont simplement fait un aggiornamento de leur conception de l'État: ils ont hiérarchisé les priorités en matière de redistribution et ils en ont tiré les conséquences sur le plan social. La Suède étant un pays extraordinairement démocratique, la population changerait de gouvernement si ces choix ne lui plaisaient pas. Elle n'a d'ailleurs pas manqué de le faire: la gauche ayant mal géré le pays, induisant de gros déficits, elle a perdu les élections et la droite, après avoir rétabli les comptes, a perdu les élections suivantes sur la promesse d'une réduction des impôts. Car la volonté de la population suédoise n'est pas de baisser les impôts, mais au contraire d'utiliser au maximum l'arme de la redistribution pour être socialement efficace. C'est une autre philosophie et une source d'inspiration pour nous.

Cette idée de changement, pour s'appliquer, a besoin de leviers et notamment d'un levier financier. Elle a aussi besoin d'un levier social pour renouer avec les valeurs de la sociale démocratie, ce concept ancien datant des années 1960 qui

n'a jamais été incarné en France. Parler de sociale démocratie a aujourd'hui un côté rétroviseur. Pourtant, le levier social apparaît en France comme le plus prometteur. La France est un pays qui marche sur la tête en matière sociale. Vous savez tous que c'est le pays qui présente le plus faible taux de syndicalisation d'Europe et la vie des entreprises s'en ressent. L'information tout d'abord ne circule pas et les difficultés, quand elles apparaissent, prennent tout le monde de court. Le dirigeant d'entreprise confronté à des difficultés qui essaie d'aller voir les syndicats pour expliquer la situation et tenter de négocier s'expose à des sanctions judiciaires. En droit français, cela s'appelle « délit d'entrave ». En droit français, vous avez des obligations formelles de convocation et d'information des représentants des salariés. En l'absence d'une représentation forte et informée, l'entreprise aura tendance à durcir son plan pour se donner une marge de manœuvre dans les négociations. En face, les salariés vont organiser la riposte la plus dure possible et dès l'amorce, on est parti pour un conflit hyperviolent. Dès le départ, l'entreprise se retrouve carbonisée et le moral des gens avec. Cette inversion française du dialogue social est désastreuse sur les plans économique, culturel, humain, psychologique même...

On a besoin en France d'une transformation profonde de notre système de représentation sociale et de représentation syndicale, de notre mode de négociation sociale et de notre approche des conflits. Tout notre droit du travail est à revoir. Ces choses-là ne coûtent pas d'argent, budgétairement parlant ! Cela me fait penser à l'enjeu des droits civiques aux États-Unis, sous Kennedy, quand il fallait mettre fin à la ségrégation raciale. Cette réforme est d'ordre culturel : il s'agit de l'entrée de la France dans le monde normal des relations contractuelles, en phase avec l'Europe d'aujourd'hui. Tant que cela ne sera pas fait, nous aurons toujours beaucoup de mal car il nous manquera ce levier pour inspirer à la population la confiance indispensable. Et c'est là le dernier point que je voudrais évoquer : le rôle du politique. C'est lui qui doit entraîner les gens dans cette voie du changement. Le rôle requiert du talent, du courage et une capacité à durer. Nous avons en France une structure assez curieuse sur le plan institutionnel. Les hommes politiques sont présents depuis très, très longtemps, et l'absence de renouvellement est quelque chose de frappant par rapport aux autres pays européens. Quand Tony Blair va quitter le pouvoir dans deux ou trois ans, il n'ira pas s'installer un bureau au parti travailliste pour réfléchir à son retour dans cinq ans. Quand Aznar part, c'est terminé ! Et quand Schroeder partira, ce sera pareil. Ce n'est pas du tout le cas chez nous : tous les hommes politiques

restent dans le paysage. Fondamentalement, les choses sont rationnelles: l'homme politique arrive au pouvoir dans l'intention de faire ou de durer. Il y a ceux qui font et qui font d'autant plus, qu'ils savent qu'ils n'auront pas de deuxième chance. Bien ou mal, là n'est pas la question: ils font! Chez nous, les politiques préfèrent durer. Cela marche d'ailleurs très bien et ils durent... Nous avons ainsi une organisation parfaitement rationnelle qui est faite pour durer. L'autre paradoxe de nos institutions, c'est l'absence de légitimité. Je n'ai rien contre Monsieur Raffarin, mais vous constaterez qu'aucun d'entre vous n'a voté pour lui. Vous avez éventuellement voté pour le président de la République, dans les conditions que vous savez, mais personne n'a voté pour le Premier ministre. Dans tous les pays européens, celui qui dirige l'exécutif est choisi par le peuple, sur la base d'un programme. Et il est élu pour accomplir son programme; c'est ça la démocratie! Il réussit ou il échoue mais, encore une fois, les choses sont claires. Chez nous, le patron de l'exécutif n'a de comptes à rendre à personne sinon au président élu qui l'a choisi. Ce défaut de légitimité a vite fait de compromettre l'action gouvernementale, laquelle s'enlise. Ce n'est pas un problème de gauche ou de droite, c'est un problème d'organisation et de structuration du débat politique français. Entre un débat qui coupe le peuple de ses gouvernants et les prive de légitimité, et une psychologie collective qui valorise la durée sur l'action, l'efficacité est loin d'être assurée. Ce système arrive à épuisement. Or, il n'y a pas de fatalité en la matière. Comme on n'est pas seul sur terre, comme on vit au cœur de l'Europe et dans un monde où des correctifs se manifestent quotidiennement, il nous faut bouger. Si l'on continue sur la pente actuelle, le pays va se vider de sa substance et de ses forces vives, au détriment des générations futures. Il suffit de voir ce qui se passe au niveau de l'enseignement supérieur et de la recherche avec le départ des plus talentueux et le désintérêt des étudiants étrangers. Les conséquences en termes d'influence, de rayonnement culturel et de compétitivité économique ne tarderont pas à se faire sentir. D'ores et déjà, la fuite des cerveaux est un phénomène préoccupant... L'attractivité du territoire n'est pas seule en cause. C'est aussi une question de choix collectif entre un système qui spolie les générations futures et abroge le contrat social au profit d'assurances individuelles, et une tentative collective de remise en ordre de la société. Une grande partie de la population y est prête. Pour cela, il faut qu'elle ait confiance. Changer n'est pas facile et ce changement doit être inspiré par une volonté d'équité. Les gens se referment s'ils ont le sentiment que c'est la loi du plus fort qui va l'emporter ou bien l'affirmation des lobbies. Nous avons connu récemment quelques exemples désastreux de ce genre, avec les buralistes ou les

intermittents du spectacle. Le message délivré est désastreux parce que contraire à celui de l'intérêt général. L'universalité et la grandeur de la France tiennent à cette capacité du pays, à un moment donné, d'incarner l'intérêt général. Aujourd'hui, la société française ne peut que constater un vide. Cela explique la rupture entre le monde syndical, la société civile, les jeunes générations et le monde politique. D'où l'abstention croissante des jeunes aux élections. C'est ainsi que le fossé se creuse entre les forces vives et les classes dirigeantes. Encore un problème de société : les vieux qui décident et les jeunes qui paient. Ce modèle ne peut plus marcher très longtemps. Encore une fois, je crois qu'il n'y a pas de fatalité. Les enjeux qui se présentent à nous — que ce soient construire l'Europe, renouer avec une forme de croissance ou tirer le positif de la mondialisation et des nouvelles technologies — conduisent à faire un choix entre statu quo et œuvre de réforme. Se réformer, on en est capable. On l'a prouvé à plusieurs moments de notre histoire. Il faut simplement retrouver un peu de générosité, de créativité, de solidarité, de poésie peut-être... Si ces valeurs reprennent du sens et s'il y a des personnes pour les incarner, on renouera avec le cours naturel des choses. Les projets évoqués en entrée deviendront réalités et l'on pourra tous s'y retrouver.

Débats

JEAN JOAB

Architecte-conseil honoraire

Me considérant comme un ancien de 1968, je ne peux applaudir ce propos. J'ai l'impression d'avoir écouté Nicolas Sarkozy à un meeting.

JEAN-PAUL SCALABRE

Architecte-conseil du département de la Somme

J'ai aussi vécu 1968, j'étais lycéen à l'époque, mais je ne partage pas ta perception. Si le débat porte sur l'affectation de nos ressources et l'art de gérer l'État, personne ne peut raisonnablement s'opposer à la volonté de mettre un peu plus de

rationalité et de cohérence dans la gestion. Le vrai débat est de savoir où commencent les problèmes de gestion et où commence la politique. On parle de deux choses différentes. La gestion relève de la technique; la politique, c'est faire des choix et arbitrer en fonction d'un certain type de rapport de force. Ce qui me frappe plutôt, c'est l'incapacité où nous sommes d'avoir un débat politique qui puisse se développer en termes contradictoires et que l'intérêt général, dont on peut avoir des conceptions différentes, ne trouve pas un lieu de confrontation. Mai 1968 était justement une période de rupture sur le terrain du politique. Il y a aujourd'hui une régression du débat politique et une enflure du débat gestionnaire qui ne me semble pas propice pour aller de l'avant.

PIERRE BOLZE

Architecte-conseil du département de la Sarthe

Vous avez assigné à l'État trois fonctions: la gestion, les services publics et la préparation de l'avenir. Pour ma part, j'en verrais une quatrième, symbolique et très importante. Au-delà de la disparition des grandes figures politiques comme l'était De Gaulle, l'État reste l'incarnation symbolique de cette dimension primordiale qu'est la durée ou la permanence. Si la France a été capable d'effectuer les transformations profondes que vous avez décrites, c'est parce que nous avons tous le sentiment diffus que la durée, ou la visée politique, est incarnée par ailleurs, maîtrisée par quelqu'un qui assume cette veille indispensable dans un monde qui change énormément et dont aucun citoyen pris individuellement ne possède la clé. Il faut aussi être conscient de cette dimension suggestive et symbolique. S'il est question de changer l'État, qu'allons-nous mettre à sa place pour accompagner les évolutions souhaitées?

MARIE-HÉLÈNE BADIA

Architecte-conseil auprès de la DGUHC

Sans polémiquer davantage, je voudrais juste relever la confusion perçue entre le bon sens gestionnaire et le discours politique qui en découle. Notre assemblée n'est pas en mesure d'apprécier ni d'argumenter sur les données chiffrées qui ont été évoquées. Personnellement, je ne suis pas très à l'aise avec les glissements que vous avez effectués en passant des chiffres au discours politique. Vous nous dites que l'État coûte cher mais vous n'avez pas parlé du coût de la décentralisation. Nous sommes bien placés pour constater que le coût de la décentralisation n'est pas moindre

que le coût des services de l'État. Dans une optique de défense de l'intérêt général, je suis plutôt sceptique sur les économies que la décentralisation procure.

ALEXANDRE BRUN

Vous avez mis le doigt sur le déficit criant de l'État en matière de management et, pour le bref passage que j'ai pu faire au ministère de l'Agriculture, je confirme absolument votre constat. J'ai été halluciné de voir comment fonctionne une administration centrale. De toutes les pratiques de la fonction publique, qu'elle soit d'État, hospitalière ou territoriale, la fonction publique territoriale m'apparaît encore comme la plus efficace. Sur quels critères ? On pourrait en discuter longtemps. Elle semble beaucoup plus légère que la cavalerie lourde des administrations centrales et, parfois même, de certains gros services déconcentrés de l'État. Pour revenir à notre thème, je m'interroge sur l'exercice de l'administration territoriale, sur son efficacité réelle ou supposée, et par là même, sur l'intérêt de cette décentralisation que j'aimerais tant voir démontrer.

BERNARD SPITZ



Tout d'abord, je n'ai pas le sentiment d'entretenir de confusion entre le terrain des chiffres et de la politique. Nous sommes sur des sujets forcément à la limite du politique et j'espère, en tout cas, ne pas être partisan ou donner l'impression de l'être. Les chiffres énoncés sont des chiffres officiels, établis et publiés, que vous pourrez vérifier. Il y a des dépenses structurelles dont l'engagement et la reconduction sont automatiques. Sans réforme de fond, on n'en sortira pas. La décentralisation n'est ni noire ni blanche. Il y a des exemples qui vont dans les deux sens. J'en admetts la critique. C'est vrai qu'on a pu déplorer l'apparition de potentats locaux qui ont dilapidé les fonds publics... Pour autant, d'après les études économiques et synthèses que j'ai pu lire, il est difficile de conclure que la gestion décentralisée est plus ou moins coûteuse en matière de gestion de services publics. Globalement, la tendance irait plutôt à dire qu'elle est un peu moins onéreuse. En revanche, ce qui est coûteux pour le pays, c'est la superposition des différentes strates. Le ministère de l'Agriculture dont vous parlez en est un très bon exemple, une caricature ! Ce ministère repose toujours sur des structures héritées de l'Après-guerre, quand le tiers



de la population active était rurale. À défaut d'une vraie connaissance du terrain et des hommes, l'administration publique procède de manière automatique par réduction ou gel des dépenses. À ce petit jeu, le ministère de l'Agriculture est toujours le premier à donner l'exemple, en se posant en martyr, alors que son administration centrale est pléthorique, constituant en elle-même un appel pressant à une réforme de l'État.

Sur le débat gestion et politique, vous avez raison de ne pas vouloir faire l'amalgame. Rappelez-vous: en 1981, la politique l'emporte. Très rapidement, la question se pose de sortir de l'Europe ou pas. Mais on vit dans un monde, avec des voisins, et l'on ne peut s'affranchir indéfiniment des règles du jeu. Tous ceux qui prétendent le contraire sont des menteurs ou font de la démagogie pour finalement revenir dans le rang... En 1983, on a donc fait marche arrière toute, ou plutôt pris un virage à 180° de notre politique économique. Il s'agit bien là d'un choix politique, mais déterminé par la contrainte économique. Cependant, il ne faut pas donner l'impression aux gens de n'agir que sous la contrainte, c'est trop peu stimulant! Nous avons suffisamment de vrais projets politiques, au sens noble du terme, que ce soit l'Europe, l'amélioration des services publics ou la justice sociale, pour oublier la contrainte. Le manque de courage politique consiste à s'excuser de chaque mesure prise en invoquant Bruxelles. Il ne faut pas s'étonner après cela de la piètre perception qu'a la population française des institutions européennes. Il est naïf ou vain de croire que l'on peut s'affranchir éternellement de l'environnement économique. Quoi qu'on en dise ou pense, les critères de gestion et les considérations politiques sont indissociablement liés. La gestion des deniers publics dépend des priorités et des choix de financements qui sont faits au niveau politique. Regardez encore une fois comment est réparti le budget en Suède et en France, en fonction de choix politiques

différents. Choix qui d'ailleurs n'empêchent pas d'avoir un équilibre des comptes d'un côté et un déficit conséquent de l'autre...

Sur la durée maintenant: s'inscrire dans la durée, c'est accepter l'idée que l'argent dépensé aujourd'hui portera ses fruits demain, sans pouvoir le faire valoir dans l'immédiat. Délicat: la gestion du temps est au cœur du rapport entre les élus et les citoyens. Certains investissements ne sont pas visibles, tel l'effort consacré à la mise en place des PPRI évoqués tout à l'heure. On ne peut rien en montrer. En revanche, quand l'inondation survient, il y a quelque chose à montrer: la télévision se précipite. L'arbitrage politique des fonds publics a toujours tendance à privilégier l'effet d'annonce, l'affichage public. Il est toujours plus difficile de vendre à l'opinion quelque chose d'intangible comme la sécurité ou la prévention. C'est une question de culture et de maturité politique. Cela représente également un effort de pédagogie et de conviction de la part de l'élu.

La durée est également au centre de la vie administrative. Les velléités de réforme d'un ministre achoppent sur la durée de son passage à la tête du ministère et sur l'inertie de l'organisation en place. Quand j'évoque l'entreprise, ce n'est pas pour dire qu'il faut gérer l'État comme une entreprise — son objet n'est pas de gagner de l'argent — mais qu'il faut s'inspirer des méthodes qui ont prouvé leur efficacité en matière de gestion d'entreprise.

FRANÇOIS LAMARRE

Journaliste et architecte, animateur

Dans le tableau sombre que vous venez de dresser, invitant à une réforme de l'État, vous avez mentionné le problème de légitimité de l'échelon gouvernemental, désigné par le président et non pas directement élu. Est-ce une invitation à un changement de constitution? Les institutions de la Cinquième République seraient-elles visées au passage?

BERNARD SPITZ

D'autres s'en chargent. Je crois cependant qu'il y a un vrai problème institutionnel. Dans les conditions actuelles, le Premier ministre n'a pas les moyens de gérer efficacement les choses. Cela tient également à l'organisation du jeu politique

français. Le paradoxe, c'est que la démocratie ne fonctionne qu'en période de cohabitation. Car le président désavoué désigne le chef de file du camp opposé, sans tergiverser. Dans ce cas de figure, l'opinion ou le peuple dispose d'un Premier ministre effectivement élu, de surcroît sur un programme. Le jeu démocratique normal est alors respecté. À l'inverse, quand un seul camp détient tous les pouvoirs, le président procède aux nominations selon ses convenances personnelles.

BERTRAND MATHIEU

Architecte-conseil du département de la Vienne

Je réfute l'idée que plus il y a de fonctionnaires, moins on est efficace. Et que les cinq cents types du ministère des finances suédois seraient formidablement efficaces. Si tout est sous-traité, il est fort possible que le travail soit moins bien fait. Pour un chiffre d'affaires équivalent, une agence d'architecture peut compter vingt-cinq personnes ou s'en tenir à cinq, en sous-traitant un maximum et en prenant le risque — il faut le dire — que le travail soit fait d'une autre manière. Je refuse totalement de prendre le nombre de fonctionnaires comme un indice d'efficacité. Par ailleurs, est-ce l'État lui-même qui a besoin d'être réformé ou est-ce l'organisation décentralisée de la vie publique, avec la superposition de ses structures de représentation ? Dès 1963, Edgard Pisani voulait supprimer les départements. En vain. Les élus locaux semblent organiser autour d'eux et pour eux-mêmes la vie publique. Je les sens très solidaires, au point de parler d'une république confisquée... Confisquée par ce groupe, quasiment une caste, avec des réseaux très structurés et beaucoup de proximité, de connivence.

BERNARD SPITZ

Je vous rejoins volontiers sur le deuxième point. Le cumul des mandats est une vieille maladie française qui s'explique largement par le rapport à l'argent. Il renvoie directement au cumul des rémunérations. Le système induit une appropriation de fait de la représentation politique par quelques-uns, sans grand renouvellement. La suppression des départements, c'est un vieux débat ainsi que le regroupement régional pour atteindre une taille comparable aux autres régions des pays d'Europe, débat qui se heurte au même mur de conservatisme.

Sur la question des fonctionnaires, je préfère être clair. Je n'ai pas dit que l'objectif était la réduction des effectifs. Cela ne constitue en rien une politique. Je pars du

principe que l'État a des missions à remplir et qu'il doit s'en acquitter le mieux possible. C'est en fonction de la gestion optimale de ces missions que doivent être déterminés le nombre et la qualité de ceux qui sont appelés à les remplir. Le nombre des fonctionnaires est la résultante de cette réflexion, ni plus ni moins. Maintenant, on ne peut pas faire abstraction de quelques comparaisons européennes. Je n'ai pas le sentiment que la collecte de l'impôt soit moins bien organisée dans le reste du monde que chez nous. Si vous voulez savoir pourquoi il y a 180 000 fonctionnaires à Bercy, c'est parce que la France est le seul des quinze pays d'Europe à ne pas appliquer la retenue à la source. Est-ce là l'objet d'un grand débat démocratique ? Je ne le crois pas ! Je préférerais dépenser les deniers publics ailleurs que dans la multiplication des agents de l'État. J'ai passé la moitié de ma vie dans le public et l'autre dans le privé. Je n'idéalise et je ne diabolise aucun. Il n'y a pas de présupposés à avoir ; jugeons sur pièces.

MARIE-CHRISTINE GANGNEUX

Architecte-conseil auprès de la DGUHC

J'avais l'impression en lisant la presse que les déficits étaient liés aux baisses d'impôts mais ce doit être une illusion d'optique. Ce premier point mérite d'être évoqué. Deuxièmement, je serais très inquiète de voir les banques collecter l'impôt ; elles gèrent déjà notre argent avec difficulté, assez mal et assez cher. J'aimerais autant qu'il n'en soit pas de même avec mes impôts. Au près de qui faudrait-il externaliser cette mission ?

BERNARD SPITZ

Dans des agences créées pour l'occasion et faites pour ça.

MARIE-CHRISTINE GANGNEUX

Il est assez facile de taper sur le ministère des Finances ; ce doit être le pire de tous et aussi le moins populaire. Certes, on en a tous marre d'avoir vingt-cinq personnes en face de nous qui réclament ceci ou cela. On pourrait effectivement rationaliser. Quant au modèle de l'entreprise, j'en ai vu suffisamment de près pour vous assurer que les décisions se prennent au doigt mouillé. Et je n'ai pas l'impression, quand on voit ces gens travailler, qu'ils soient d'une efficacité redoutable, du moins dans les plus grandes. L'État dont je connais bien les DDE n'est pas pire : quand

il y a un bon chef, tout le monde bosse et abat un travail remarquable, quand il y a un mauvais chef...

BERNARD SPITZ

Ce que vous dites est vrai de n'importe quelle collectivité. Cela se constate dès l'école, dans la relation du chef d'établissement avec les professeurs. C'est la tête qui impulse la logique des choses. À chaque secteur sa logique. L'objectif du privé est de faire du profit, celui de l'État est de gérer au mieux l'argent public. Et c'est l'agent en bout de chaîne sur le terrain qui en pâtit. Ce n'est pas tant un problème de quantité que d'affectation des fonds. Dans l'administration, il y a des endroits où l'argent manque cruellement, d'autres où il y en a trop. La cause en est le mépris français pour les fonctions d'organisation et la gestion des ressources humaines. L'administration française a un retard de plusieurs décennies en ce domaine. Et cela se paie. Il ne s'agit pas ici de poser le secteur privé en modèle. Il y a des tas de fonctionnaires, hauts ou moyens, qui font un boulot formidable mais sans les moyens et de manière désenchantée. Des tentatives de réforme ont été faites encore tout récemment dans ce ministère des Finances, sous l'impulsion de Dominique Strauss-Kahn, non pas de façon verticale par des circulaires mais en diffusant cette préoccupation d'efficacité de manière transversale dans l'ensemble du ministère, y compris les services déconcentrés, avec des cycles de formation à l'appui. Tout le monde s'est prêté au jeu et des chefs — ceux dont on vient de dire l'influence — se sont engagés avec conviction, dans l'espoir que le travail en sera plus gratifiant, que l'utilité sociale de chacun en sortira grandie... Ils ont porté ce message autour d'eux. Puis, ils ont été lâchés en rase campagne. Ce fut une tentative désastreuse. Le sujet n'est pas de réduire le nombre des fonctionnaires conformément à tel ou tel ratio mais bien de remettre en marche la machine, dans l'intérêt général.

Aménagement des territoires

Doctrines et pratiques de l'État (1982-2002), retour sur l'évolution des compétences des régions ; le cas de la région Bourgogne

HENRI JOLIMET

Ingénieur en chef du Génie rural et des Eaux et Forêts

Ancien chargé de mission à la Datar

et ancien directeur du développement économique à l'EPA de Cergy-Pontoise

Directeur des Affaires économiques au conseil régional de Bourgogne

Mon exposé va redescendre des hauteurs où Bernard Spitz a placé le débat pour gagner le terrain des choses concrètes, avec des considérations beaucoup moins macroéconomiques. Je précise que j'interviens ici à titre personnel et que mon propos n'engage en rien l'administration centrale et le corps technique dont je fais partie. J'observe au passage qu'il serait intéressant que les grands corps de l'État, et en premier lieu les membres du Conseil d'État ou de la Cour des comptes, les plus prestigieux d'entre eux, prennent l'initiative d'une motion dans laquelle ils s'engageraient sur cinq ans à sortir la moitié de leurs membres de la fonction publique. Simple ingénieur et membre d'un corps technique de l'État, je serais moi-même prêt à signer une telle pétition si les premiers d'entre nous me le demandaient. Et je pense que mes collègues des Ponts et Chaussées et des Mines y souscriraient également.

Simple ingénieur, je vais vous parler de mon expérience dans une collectivité régionale où j'ai été détaché, non pas comme espion de l'État mais comme membre à part entière de cette collectivité dont j'espère être un serviteur le plus efficace possible.

J'ai essayé, pour vous, de récapituler les quelques dates-clés de ce qu'il est convenu d'appeler la déconcentration et la décentralisation... Sans remonter, bien

entendu, à Louis XIV ou à la Révolution française. Je partirais de 1919, juste après la première grande déflagration mondiale, quand l'État d'alors a considéré que les départements, cette création de la Révolution, n'étaient pas suffisants, en termes géographiques, pour envisager la reconstruction de la France. Il a donc décidé de constituer quinze groupements économiques régionaux. Une mesure de déconcentration s'il en est ! Il est intéressant de constater que dès cette époque l'échelon départemental n'avait pas été jugé suffisamment pertinent par l'État pour conduire cette grande œuvre nationale qu'était la reconstruction.

On saute ensuite à 1954, quand l'État — c'est, bien entendu, lui qui décide alors — prend l'initiative de créer des comités d'expansion économique, structures à caractère associatif conformes à la loi de 1901 — une loi formidable pour faire des tas de trucs — afin de favoriser le développement économique au niveau régional. Sur ce principe, 23 régions de programmes, sont constituées en 1956, sur l'ensemble de la France, y compris la Corse, je crois me souvenir. Il faut, bien sûr, mettre le cas spécifique des DOM-TOM de côté. Par deux fois, l'État juge donc que le niveau régional est plus pertinent et opérant que le département, quelles qu'en soient les limites exactes, qu'il s'agisse des 15 entités de 1919 ou des 23 de 1954.

Plus tard, entre 1959 et 1960, l'État institue des circonscriptions d'action régionale, dites CAR, lesquelles sont des instances de décision pour l'État. Nous sommes toujours en pays jacobin, ne l'oublions pas ! Elles existent encore aujourd'hui, présidées par le préfet de région. Ces circonscriptions sont au nombre de 21, définissant le cadre d'une action régionale. Les chiffres varient. Pour l'anecdote, à cette époque, la Haute et la Basse-Normandie ne faisaient qu'une. Elles se sont ensuite séparées ; il fallait probablement deux présidents et deux préfets de région... Ces circonscriptions se sont institutionnalisées avec le décret du 14 mars 1964 qui met à leur tête des préfets de région, assistés des CODER, commissions de développement économique régional. Ces instances rassemblaient des élus et des représentants de la société civile comme on dit aujourd'hui, c'est-à-dire des responsables économiques, syndicalistes ou représentants patronaux, professionnels, associations et tutti quanti.

En 1972, intervient un fait particulier dans cette longue marche vers la décentralisation. Rappelons qu'entre-temps, il y a eu l'échec du référendum de 1969, avec le « non » des Français au Général et aux régions, incidemment incluses dans la ques-

tion posée. Les Français étant souverains, c'était bien « non » ! Exit les régions. Mais trois ans plus tard, sous la présidence de Georges Pompidou, des établissements publics régionaux sont créés. Comme leur nom l'indique, il ne s'agit pas de collectivités mais d'établissements publics, lesquels sont présidés par un élu, avec une assemblée régionale élue par de grands électeurs — et non pas au suffrage universel — dont l'exécutif est assuré par l'État, autrement dit par son représentant, le préfet de région, assisté de services de l'État réunis en une mission régionale. L'année 1972 est bien une étape importante dans cette transition de la déconcentration de l'appareil d'État vers une décentralisation effective.

On passe ensuite à 1982, avec les lois de décentralisation, dites lois Defferre, qui marquent l'histoire récente de notre époque contemporaine. Je ne vais pas en parler longuement car vous connaissez très bien cela. Ces lois instituent la région en tant que collectivité territoriale, avec un président du conseil régional comme exécutif, et c'est là le fait novateur. Comme le maire de la commune, le président assure l'exécutif de la collectivité régionale alors que c'était auparavant le préfet qui assurait cette responsabilité. Ce dernier n'opère plus qu'un contrôle de légalité, a posteriori, ce qui est très différent d'une tâche exécutive de gestion.

En 1986, une étape supplémentaire est franchie avec l'élection des conseils régionaux au suffrage universel. Les conseillers régionaux y acquièrent une légitimité supplémentaire et les présidents des conseils régionaux sont élus par ces représentants issus du vote citoyen. Il faut toutefois noter que ce suffrage universel est au départ organisé par départements, avec un nombre d'élus qui est fonction de la population dans chaque département. Il faudra attendre un peu plus tard pour trouver une véritable organisation régionale du scrutin. Par exemple, en Bourgogne, cela donne 57 élus pour 1,6 million d'habitants. C'est strictement proportionnel. Pour 2 millions d'habitants, cela donne 62 élus, etc. C'est de la pure arithmétique, pas de la politique.

En 1992, une loi relative à l'administration territoriale de la République améliore fortement l'information des citoyens, notamment en termes de communication des données budgétaires. Il y a aussi la création, en 1992, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui viennent se rajouter aux syndicats intercommunaux et aux syndicats à vocation unique.

En 1995, la loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire, dite loi Pasqua ou LOADT, permet de mettre en place un certain nombre de dispositifs au bénéfice des territoires ruraux. Sans rentrer dans le détail, il s'agit par exemple des zones de révocation rurale (avec avantages fiscaux à la clé), etc. C'est une loi importante qui s'applique toujours, modifiée par la loi Voynet.

Cette loi de 1999 qui modifie la LOADT, dite loi Voynet, introduit et définit la notion de pays devenue depuis très à la mode. Cette notion apparue dans la LOADT de 1995 est définitivement installée dans le paysage politique et administratif.

En 1999 également, apparaît la loi Chevènement qui concerne cette fois le milieu urbain et les agglomérations. Elle instaure les communautés d'agglomérations et la taxe professionnelle unique (TPU) afférente. Avec, apparaissent également nombre de dispositions que vous connaissez bien et qui concernent directement les architectes comme la loi SRU et les nouveaux outils de gestion territoriale : schémas de cohérence territoriale (SCOT) et autres PLU. Les métropoles régionales et les grandes villes se sont depuis massivement organisées selon ce cadre législatif car cette loi, il faut le dire, comportait des mesures fortement incitatives, d'ordre fiscal et financier, pour les structures intercommunales existantes qui saisissaient au plus vite le nouveau statut et opéraient leur conversion.

En 2000, c'est enfin la loi Solidarité et renouvellement urbain, dite SRU, que vous connaissez mieux que moi, avec les SCOT, le PLU, etc. J'insisterai simplement sur un point qui vous est moins familier : cette loi généralise sur l'ensemble de la France le transfert aux régions des transports express régionaux, c'est-à-dire de tout ce qui n'est pas TGV ou grandes lignes dans le réseau et l'exploitation de la SNCF, avec des conséquences financières très importantes. Pour votre information, une expérimentation préalable avait eu lieu dans cinq régions françaises. La loi SRU en organise donc le transfert général à compter du 1^{er} janvier 2002.

Toujours en 2002, la loi dite de Démocratie et de Proximité transfère aux régions la compétence économique, c'est-à-dire l'initiative du développement. Enfin, vient de paraître au Journal officiel, en août 2004 et au beau milieu des vacances, la loi dite Raffarin qui transfère aux régions et aux départements une partie des personnels de l'Éducation nationale, ceux attachés à la logistique des établissements, et

qui introduit également une fiscalité nouvelle au bénéfice des régions. Les régions vont ainsi bénéficier d'une partie de la taxe intérieure des produits pétroliers (TIPP), laquelle est comprise dans le prix des carburants affiché à la pompe, donc payée par tous les automobilistes. Les régions auront également la possibilité de moduler cette TIPP dans des marges fixées par la loi. Cette taxe devrait donc varier entre les régions, de quelques centimes d'euros du moins car cela n'ira pas loin. Bruxelles a donné son accord et le Conseil constitutionnel n'a pas bronché à ce jour.

Mais cette loi Raffarin d'août 2004 prévoit beaucoup d'autres choses, lesquelles vont se mettre en place dans les mois qui viennent, concernant les aéroports, les canaux et les routes nationales... Le transfert de ces dernières aux départements est programmé, ce qui touche directement nos amis des DDE. Je ne m'étendrai pas sur le détail de tous les transferts à faire aux termes de cette loi.

Après ces éléments historiques très généraux, je vais donner quelques chiffres qui traduisent des politiques ou du moins des actions régionales.

L'évolution du budget des régions de 1994 à 2003, dans leur ensemble mais sans l'Île-de-France puisque cette région connaît des dispositions spécifiques, notamment le transfert différé à 2005 des transports régionaux, fait apparaître une augmentation très forte, liée aux transferts de compétences. On passe ainsi de 9 à 14 milliards, avec une inflexion marquée en 2002 en raison du transfert des transports express régionaux (TER). En intégrant l'Île-de-France, la progression est moins sensible pour la raison précédemment énoncée.

Le cas de la Bourgogne, région moyenne par excellence, illustre la tendance en un simple coup d'œil sur les budgets de 1984, 1990 et 2004. Rappelons que les budgets des collectivités locales sont, de par la loi, obligatoirement votés à l'équilibre; il n'y a pas de déficit dans les budgets des collectivités locales, contrairement au budget de la nation. Le seul déficit autorisé s'appelle l'emprunt d'équilibre, simple mesure d'ajustement des recettes et des dépenses. Ceci étant précisé, la Bourgogne passe de 45 millions d'euros en 1984 à 200 millions d'euros en 1990 puis à 476 millions d'euros en 2004. C'est énorme! De 1984 à 1990, l'augmentation est principalement causée par le transfert des lycées, étalée sur 1986, 1987 et 1988. Entre 1990 et 2004, l'explication principale tient au transfert des TER. En Bourgogne, ce transfert de

compétences entraîne une dépense de l'ordre de 120 millions d'euros par an, fonctionnement et investissement compris. Rappelons que les budgets des collectivités sont de simples comptes de trésorerie, entrées d'un côté et sorties de l'autre, comme les comptes de la ménagère. On en est au Moyen Âge de la gestion financière.

Le détail des dépenses de la région Bourgogne — ce qui vaut pour toutes les autres régions à quelques nuances près — fait apparaître distinctement ces évolutions brutales sur les quatre postes principaux: transports et communications, développement économique, aménagement du territoire, lycées et formation continue. La Bourgogne qui représente 2,5 à 3 % de la nation, tant en termes de population que de PIB, etc., en arrive ainsi à un budget significatif de 476 millions d'euros en 2004.

Concernant les recettes, on observe l'envol d'une ligne appelée « dotation de l'État » et l'on pourrait en déduire que l'État est vraiment très généreux vis-à-vis de la collectivité. L'explication en est simple, rationnelle et logique: le transfert des compétences, notamment des lycées et des TER, s'est traduit par le versement de compensations par l'État et non par une fiscalité propre. Ces compensations ont été calculées sur la moyenne de ce que l'État dépensait précédemment sur la compétence concernée. Pour les lycées par exemple, comme l'État avait peu dépensé les années précédentes en termes d'investissement, la somme versée aux régions est relativement faible, actualisée selon un indice compliqué. Il est clair que cette compétence-là a nécessité, dans toutes les régions de France, un effort d'investissement bien supérieur de remise à niveau, plus les frais de fonctionnement allant avec. Ainsi, la région Bourgogne perçoit de l'État au titre des lycées une somme de l'ordre de 35 millions d'euros en 2004 et elle en dépense effectivement le double. Cet ordre de grandeur est valable pour l'ensemble des régions de France.

Pour les TER, même cas de figure: l'État a obligé la SNCF à faire une comptabilité analytique sur l'an 2000 de manière à déterminer le coût des TER au sein de son budget global, calculé par régions. On a ainsi défini la somme à verser pour chaque région, valable pour 2002 et actualisée sur de savants index. Chaque région dispose du pouvoir total de supprimer ou d'augmenter la fréquence des lignes déterminées. Cette responsabilité comprend, bien évidemment, le renouvellement des matériels. Il faut savoir qu'en région Bourgogne, la moyenne d'âge de ces matériels ferroviaires était de 31 ans... Ce qui explique les 120 millions d'euros par an alloués par la région à cette action.

Si les compensations de l'État ont beaucoup augmenté, la fiscalité directe régionale, assise sur la taxe d'habitation, le permis de conduire et la carte grise, est toutefois restée relativement marginale. Il est admis qu'au niveau national, chaque français verse environ une trentaine d'euros par an à sa région.

Ce paysage général appelle encore une précision : la France reste un état centralisé, absolument pas comparable à l'Allemagne ou à l'Espagne. Nous ne sommes en rien un état fédéral ; les régions n'ont absolument pas le droit de voter des lois ou des décrets. Elles se doivent d'appliquer les lois nationales et n'ont de flexibilité de gestion qu'à l'intérieur de ces cadres nationaux.

Quelles seront les évolutions à venir ? Je n'en sais rien, mais l'on peut raisonnablement penser que la France est et restera encore longtemps un état centralisé, sans commune mesure avec ses voisins européens.

Débats

FRANÇOIS LAMARRE

Journaliste et architecte, animateur

La longue marche de nos institutions vers la décentralisation que vous venez de nous restituer, avec des antécédents insoupçonnés comme ces 15 groupements économiques régionaux de 1919, laisse toutefois l'impression d'une décentralisation concédée par l'État jacobin. Et votre dernier propos a été pour dire que les régions françaises restaient sous tutelle, sans grande autonomie ni capacités d'initiative, à l'inverse des structures régionales de nos principaux partenaires européens. Notre décentralisation est-elle suffisante pour être dans le coup ?



BERNARD PARIS

Architecte-conseil du département du Nord

Pour faire le raccord avec l'intervention précédente, je dirais que nous subissons, en tant qu'architecte-conseil, les conséquences de la non adaptation des moyens des ministères aux actions menées sur le terrain. J'en prendrais pour exemple



concret, les annonces sur la démolition des ensembles d'habitat social, avec l'inadéquation des financements à la nécessité que nous avons aujourd'hui de reconstruire la ville sur elle-même. Le fait est que pour les offices HLM, il est plus rentable de démolir et de reconstruire que de réhabiliter des logements qui en valent encore la peine. Ils n'ont d'ailleurs pas d'autres solutions. Autant de questions fondamentales qui nous conduisent dans nos études et nos conseils à nous situer par rapport aux politiques mises en place. Je pense que l'on va droit dans le mur avec ces opérations. Je me bagarre dans mon département pour sauver plusieurs opérations qui en valent le coup, mais je me sens très seul. La dimension patrimoniale est très peu partagée, tant par les gens des DDE que par les élus, surtout.

BERNARD SPITZ

Précédent intervenant

Je suis heureux que vous ayez abordé ce point, mais j'avoue mal connaître ces problèmes auxquels vous êtes confrontés. Il faudrait effectivement pouvoir faire des comparaisons avec les politiques et les actions conduites par d'autres pays européens. Quelles sont les marges de manœuvre dans les pays qui sont moins soumis à la contrainte budgétaire et libres d'utiliser l'argent de manière rationnelle? C'est-à-dire de dépenser ce qu'il faut en études, d'échapper aux procédures, aux délais absurdes et aux économies de bout de chandelle. Autant de contraintes qui se traduisent par une grande déperdition d'énergie, une moindre créativité et une moindre qualité, avec le public pour victime à l'arrivée. Il n'y a pas d'économie du père Noël; l'argent ne tombe pas du ciel.

J'ai retrouvé un petit article de Libération, datant d'août dernier, intitulé « La brave petite fonctionnaire en a marre » qui exprime le ras-le-bol d'un agent de l'État confronté aux pesanteurs administratives et subissant le système tout en déployant « l'énergie du désespoir » (lecture de quelques passages), avec pour finir la mention des surcoûts induits.

JEAN-PIERRE CAMBOURNAC

Architecte-conseil du département de la Savoie

Pour revenir à nos préoccupations d'architecte-conseil, je voudrais parler des métiers et repartir de l'idée que l'État puisse toujours se présenter comme le défen-

seur et le vrai garant de l'intérêt général. En se plaçant dans une perspective plus optimiste, je suis persuadé qu'il y a suffisamment d'hommes compétents dans les services de l'État pour incarner cet intérêt général sans encourir la critique trop souvent faite d'une certaine arrogance. Je pensais qu'il était dans l'objet de notre réunion de trouver, d'identifier des gisements dans lesquels les directions que nous servons pourraient puiser une force de conviction réelle, avec un effet d'entraînement sur les agents. Il faut susciter une perception nouvelle, inverse de celle empreinte de morosité et d'inquiétude qui prévaut actuellement avec les réductions de budget, les transferts de personnels, etc. Dieu sait s'il y a des idées à véhiculer, plus généreuses et d'intérêt général. C'est peut-être même cela le sens de notre mission, deux jours par mois : être des porteurs d'enthousiasme dans un milieu pessimiste, avec des gens moroses qui s'interrogent sur leur départ demain pour la région ou le département.

La gestion du personnel m'apparaît ahurissante au regard des compétences et la promotion au mérite dont on parle aujourd'hui est tellement pondérée qu'elle en devient pernicieuse. Pas une boîte qui voudrait être compétitive ne gèrerait son personnel de cette façon-là ! Cette gestion contribue à la démotivation. Entre l'intérêt que nous aurions à porter des thèmes d'intérêt général, généreux et stimulants, et une gestion du personnel un peu plus rigoureuse, il n'y a pas de désespoir à avoir. Les DDE peuvent encore être des services formidables.

BERNARD SPITZ

Ce que vous venez de dire pour les DDE est parfaitement valable pour l'ensemble de la fonction publique.

HENRI JOLIMET

Il y a une volonté très claire, dans les grands corps techniques, de repositionner leurs effectifs dans les collectivités locales. Ils y sont d'ailleurs déjà à hauteur de 30 % des effectifs. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard si j'ai passé plus de douze ans dans une collectivité régionale. C'est un choix personnel, bien sûr, mais conforté par mon corps d'origine. Et ces ingénieurs sont là pour servir la collectivité comme ils auraient servi l'État, sans restriction ni ambiguïté. Il faudrait d'ailleurs faciliter les allers-retours entre État et collectivités locales, car le mouvement ne s'opère pour l'instant que dans un seul sens.

EVA SAMUEL

Architecte-conseil du département de la Seine-et-Marne

Ma question porte sur le renouvellement urbain déjà évoqué par Bernard Paris. Sans avoir percé à jour tous les mécanismes financiers, pour ma part, j'ai le sentiment que l'État n'a jamais été un tel père Noël : je constate la pratique de chèques en blanc d'un montant absolument astronomique, attribués à des collectivités locales dans le cadre des transferts de compétences. Il nous est demandé de nous porter garant de la qualité de ces opérations – ce qui est disproportionné par rapport aux moyens dont on dispose – et nous prenons très à cœur ces évaluations objectives alors que les masses d'argent qui se profilent avec l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) balaient tous nos arguments. Je me permets donc d'insister sur l'instruction de ces opérations dites de renouvellement urbain.

JEAN-PAUL PHILIPPON

Architecte-conseil auprès de la Direction des routes

Où vont les compétences ? Où va l'imagination, de l'État et des régions ? J'observe que la vision à long terme et la capacité de conception sont encore pour beaucoup détenues par l'État.

SERGE RENAUDIE

Architecte-conseil du département de la Marne

Je reviens sur cette question de l'Anru qui est vraiment d'actualité. Nous sommes en situation de catastrophe. On nous avait demandé d'être vigilants et je pense que beaucoup d'entre nous le sont comme conseils de l'Équipement et comme professionnels libéraux. Ce qui me gêne beaucoup depuis le début, c'est la présentation d'un État face aux collectivités locales comme s'il n'y avait pas d'entente. Or, il y a connivence. Peut-être pas au sein des jurys comme je l'ai montré ce matin, mais au regard des thèmes et de l'action générale. L'idée de guichet unique a trouvé un écho immédiat auprès de certains élus qui se fichent complètement du travail des professionnels, l'important étant pour eux de soutirer du pognon. Et ceux qui parmi les élus mènent depuis longtemps une action réfléchie, attentive et durable à travers les Grands projets de ville (GPV), par exemple, se voient contraints de repartir de zéro, en repassant des sortes de concours avec de nouveaux interlocuteurs qui découvrent

les situations. La politique de la ville a tout un historique, avec des fonctionnaires de l'Équipement ou de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) bien au fait des problèmes, et on la met en l'air avec cette histoire de guichet unique. C'est une réelle catastrophe. De plus, il n'y a pas d'urgence. Avec la crise actuelle, on se rend compte que la vacance se résorbe dans le parc social et comme le prix du foncier s'envole, les opérations neuves semblent compromises. Nous sommes dans une situation absurde où l'idéologie prévaut, avec un pouvoir qui tient un discours totalement détaché du réel. Malheureusement et contrairement à la question de l'eau, il n'y a pas de vraies catastrophes sous forme d'inondations sociales, avec des gens qui se lèvent pour dire « ça suffit ! »

CHRISTIAN KOCK

Architecte-conseil du département de la Nièvre

Je voudrais, au-delà des anecdotes de terrain, savoir si nous disposons d'évaluations de la décentralisation sur des dossiers précis. Par exemple sur la réhabilitation du logement, le développement des quartiers... On avance sans savoir, la fleur au fusil. On multiplie les élus, les fonctionnaires et les instances, on redouble la démocratie, mais combien cela coûte ? Où sont les bénéfices ? Il y a des éléments pondérables comme les mètres carrés de lycées et ceux qui sont plus difficiles à mesurer comme la qualité de vie ou la démocratie locale. Pour ma part, je ne ressens pas de proximité plus grande avec les élus, que ce soit à Paris ou chez moi. Est-ce que l'on a soupesé les avantages et les inconvénients de cette décentralisation ?

JOANNA FOURQUIER

Architecte-conseil honoraire

Je ne voudrais pas que Bernard Spitz nous quitte sans avoir évoqué quelques pistes, quelques axes de préconisation, afin de dépasser ce constat un peu trop noir du fonctionnement français.

FRANÇOIS LAMARRE

Il conviendrait également de dire deux mots sur la LOLF, cette loi d'orientation des lois de finances qui est présentée comme une réforme structurelle et qui va introduire dès l'an prochain une refonte, en profondeur, de la réflexion budgétaire.

ALEXANDRE BRUN

Pour répondre à la question de l'évaluation, je dirais que nous sommes de grands spécialistes des observatoires et autres livres blancs. De nombreuses évaluations sont faites dans tous les domaines. Il existe de surcroît des inspections générales, de l'Équipement, de l'Environnement, etc. Tous ces rapports produits sont extrêmement solides et instructifs. N'oublions pas également les rapports de l'Assemblée nationale, de la Cour des comptes, etc.

HENRI JOLIMET

Juste un mot sur les fonds européens dont on n'a rien dit. La France bénéficie énormément des fonds européens, du moins, jusqu'à 2006. Après, je ne sais pas... Par exemple, l'ensemble du département de la Nièvre est éligible au Feder-Objectif 2, ce qui veut dire beaucoup d'argent. L'Europe a une culture de l'évaluation, qu'elle soit quantitative ou qualitative, éminemment plus pragmatique que la nation française. Les évaluations sont une obligation sinon l'argent n'est pas versé. Tout n'est pas parfait, bien sûr, mais cette culture pragmatique européenne va s'imposer à tous dans les cinq ou dix ans qui viennent.

BERNARD SPITZ

J'apporterai un bémol sur la question de l'évaluation. Il y a beaucoup de lieux d'évaluation. Il y en a de bons et de moins bons, et je ne suis pas sûr que nous soyons des cadors en la matière. La campagne d'évaluation des politiques publiques lancée en 1991 a été un fiasco pour des raisons très françaises et je peux en parler en connaissance de cause pour en avoir été un des auteurs. Les principes en étaient des experts indépendants, avec une autonomie financière, et la publicité totale des travaux. Moyennant quoi, ils ont été choisis selon des contingents obligés (l'Élysée, Matignon, etc.) et dans le secret de Bercy qui arbitrait pour finir entre les missions à financer. Je ne suis pas sûr que nous ayons beaucoup avancé depuis et nous sommes très en retrait par rapport à d'autres pays. Il n'y a ni indépendance ni autonomie. Et même au Parlement, ces missions sont sans commune mesure avec les moyens et la liberté dont disposent, par exemple, les membres du Congrès américain. Il reste encore des progrès à faire. Nos corps d'inspection sont excellents, mais ils dépendent de leurs propres boutiques. Il faut nécessairement un regard extérieur pour éventuellement sortir du cadre des systèmes en place, sinon on ne fera qu'améliorer l'existant.

Sur la question des propositions, je dirais qu'il incombe au politique de les faire. Je n'ai pas ce talent et ce n'est pas mon rôle. La réforme de l'État est un terme trompeur : au sens du grand soir, elle n'existera pas. Il faut l'interpréter comme un ensemble de mesures structurelles importantes à faire dans tous les domaines, au prix d'interactions et d'une indéniable complexité. Il y a des mesures évidentes, de bon sens, qui se heurtent à toute une histoire et aux constructions juridiques. Il faut éventuellement modifier ou changer les législations antérieures et c'est un travail long et ingrat qui passe par toute une série d'étapes. Nous sommes comme dans un bateau qui s'enlise et nous sommes incapables de créer une dynamique.

Il existe heureusement des domaines transversaux qui sont autant de leviers majeurs et j'en ai indiqué deux tout à l'heure. Le premier touche au droit social qui est à refondre complètement pour moderniser le rapport au travail des gens, pour orienter la négociation vers le contrat de préférence au conflit, pour réorganiser et dynamiser la vie syndicale de manière à créer du lien et de la solidarité plutôt que du protectionnisme et du repli sur soi.

Le second levier tient à la réforme de l'État et à la contrainte financière qui lui est associée, laquelle nous oblige à voir les choses à court terme et à subir au lieu d'anticiper. On est comme un ménage surendetté, à ceci près que l'huissier n'est pas encore à la porte, et dont la charge sera renvoyée sur les générations futures. Le jour où ces générations réaliseront ce qui est en train de se passer, avec les départs prématurés à la retraite d'une génération qui vieillit toujours plus et consomme en proportion des soins et des médicaments toujours plus chers — ce qui est légitime au demeurant — ces générations suivantes voudront-elles toujours payer ? Et si l'on rajoute à ces coûts sociaux un endettement public conséquent, il y a là de quoi imaginer que les choses vont gripper. L'un d'entre vous réclamait à l'instant que la société bouge, et bien je crois qu'il va être servi ! Plus on attend, plus on multiplie ces risques d'explosion sociale et je les considère comme très dangereux pour la société française, communauté d'hommes libres qui a fait le choix d'une certaine solidarité et non pas d'un monde tout libéral où l'individualisme prime.

Une plus grande efficacité dans la gestion des deniers publics est seule susceptible d'apporter les marges de manœuvre requises. La LOLF qui correspond à une réorganisation du budget de l'État par grands chapitres est effectivement un



très bon levier. C'est l'occasion de remettre à plat chaque mission, de façon froide et objective, et de considérer les objectifs à atteindre et les critères que l'on se donne pour l'évaluation. Et l'on poussera le raisonnement jusqu'à aller chercher les compétences dont on a besoin où elles se trouvent. C'est ce que fait chaque collectivité, entreprise ou association de manière plus ou moins formelle ou élaborée. C'est ce qu'il faut faire aujourd'hui et que l'État ne fait pas depuis trente ans. Il faut rattraper ce retard et la LOLF qui va revoir l'organisation de l'État à travers des chapitres et des actions concrètes en est l'occasion. On redistribuera les effectifs et les moyens en fonction des résultats ainsi mis à jour. Cela tombe bien: le principe de la démographie fait que 40 % des fonctionnaires actuellement en place auront quitté leur activité dans les dix ans. C'est une occasion unique. Le sujet n'est pas « moins d'État » mais de le transformer pour lui permettre de continuer. Ceux qui avancent de telles propositions ne sont pas ceux qui veulent mettre à bas l'État. C'est exactement le contraire: ceux qui sauront transformer l'État le sauveront. Sinon, on aura un État empêtré qui finira par se clochardiser et suscitera une défiance générale, avec une population prise en otage et des tranches aisées qui s'adresseront ailleurs, du côté de formules privées. Une perspective impossible en termes de cohésion sociale.

Pour moi, les deux grands leviers, c'est la transformation du droit social et la modernisation de l'État, dossier par dossier. Je n'en citerais qu'un : l'Éducation nationale. L'autonomie des établissements est un élément fondamental, assorti de la motivation des équipes d'enseignants. L'égalitarisme forcé qu'on veut asséner aujourd'hui est quelque chose d'incroyable, parfois surréaliste. J'ai remis un rapport sur la lecture de la presse quotidienne à l'école et hier, en réunion, j'ai donc proposé que tout jeune, pour l'année de ses dix-huit ans, bénéficie d'un abonnement de deux mois au journal de son choix afin qu'il ait cette expérience citoyenne au moins une fois. Certains éditeurs de presse ont objecté que laisser une telle liberté de choix était inégalitaire et le ministre libéral en a convenu. Derrière ce pseudo égalitarisme se cache une conception de la démocratie pour le moins troublante et caricaturale.

VINCENT SABATIER

Président

Il est temps de remercier nos intervenants qui ont un avion à prendre et de conclure sur le mot de démocratie prononcé à l'instant. Le manque de démocratie est flagrant aujourd'hui. A la décentralisation pourrait correspondre une démocratie de proximité que le manque de bilan et d'évaluation compromet. Rappelons que ce n'est pas la nation qui fait l'État mais l'État qui fait la nation, à travers la démocratie. Je vais maintenant appeler nos confrères Jacques Sbriglio et Jean-Louis Duchier pour nous présenter leur bâtiment avant de le visiter ensemble.

Présentation de l'extension de l'école d'architecture de Montpellier

JACQUES SBRIGLIO ET JEAN-LOUIS DUCHIER

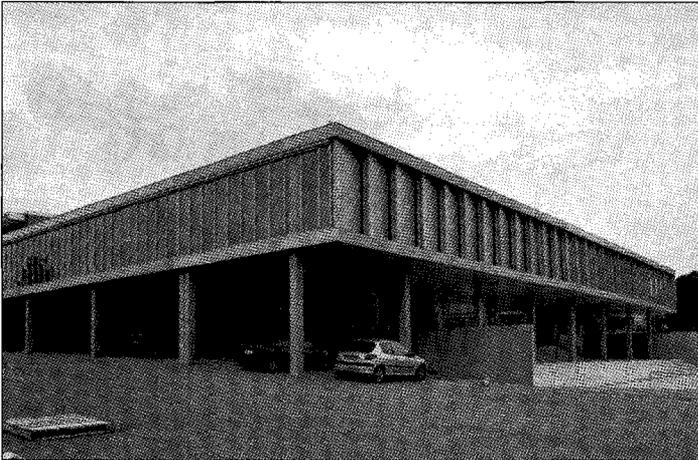
Architectes de l'extension neuve

Difficile transition après tous ces propos élevés et considérations générales que de parler d'une modeste réalisation d'architecture sur le terrain. Cette extension constitue-t-elle seulement un acte de décentralisation ? Notre maître d'ouvrage était le ministère de la Culture et non l'Éducation nationale et de tous les propos entendus aujourd'hui je retiens le manque de moyens accordés à l'Enseignement supérieur et à la Recherche. Il est vrai que nous aurions aimé avoir un peu plus d'argent pour mener à bien cette réalisation. Nous ne pouvons que souscrire à cet appel d'investir toujours plus dans l'éducation, d'autant plus que les écoles d'architecture sont les plus mal loties au regard des écoles d'ingénieurs. C'est un combat qu'il faut continuer à mener.

Cette extension est donc un projet de l'État et nous sommes réunis dans un bâtiment neuf pour lequel nous sommes en train de lever les réserves. Il s'agit d'une aventure commencée il y a six ans. Construire un bâtiment public en France demande effectivement six à huit années. Nous avons gagné le concours en mai 1998. Six années, c'est long, c'est de la sueur et des larmes. Aujourd'hui, nous sommes soulagés et recueillons les premiers retours des enseignants de l'école qui commencent une année nouvelle dans de nouveaux locaux, et c'est là notre meilleure récompense : la valeur d'usage que nous avons essayé de donner à ce bâtiment trouve son écho chez ceux qui vont l'utiliser.

Comparé à d'autres projets plus médiatisés d'écoles d'architecture en France, celui-là est assez confidentiel, petit mais extrêmement passionnant. En tant qu'architecte, je pense que réaliser des extensions neuves est formidablement motivant. On a

*Bâtiment d'entrée de l'extension
de l'école d'architecture de Montpellier.*



souvent réfuté cette comparaison avec la médecine et la biologie, mais je pense que tout bâtiment est un organisme vivant et qu'une extension est particulièrement délicate. Il y a des erreurs à ne pas commettre, des attentions à avoir et un bon diagnostic à poser dès le début de l'opération. Tout au long du chantier, une greffe est source d'inquiétude.

Nous allons visiter maintenant ces bâtiments car il s'agit bien de deux bâtiments greffés sur cette école datant des années 1970, construite par un collectif d'architectes enseignant à l'école et un mandataire commun, dont nous n'avons jamais voulu nier l'architecture. Notre intention n'a donc pas été de créer des formes mais d'accompagner un existant en nous calant sur la trame de 1,50 mètre du bâtiment initial et en réfléchissant de manière organique sur une problématique de lieux à créer. La parcelle était petite. En conséquence, nous avons construit à l'est le bâtiment de l'amphithéâtre qui contient également des locaux pour l'administration et la recherche, puis à l'ouest, le bâtiment des ateliers pour les premières et deuxièmes années, c'est-à-dire tout ce qui manquait à cette école. Comme l'a dit mon ami et philosophe Bruno Queysanne, « le bâtiment, c'est le document », et je n'ai rien à rajouter là-dessus.

Certes, il nous a manqué un peu d'argent mais ce ne fut pas un mauvais exercice. La contrainte nous a obligés à définir une architecture relativement dépouillée, avec une certaine lisibilité du système constructif, ce qui est assez didactique pour des étudiants, et à ne rechercher que la valeur fonctionnelle. Il faut se rappeler que cette école avait un problème d'accès et de lisibilité, qu'elle était coupée du contexte de la ville et du campus, et vivait en quasi autarcie. Il a fallu requalifier toute l'entrée et venir au contact de la rue sans sacrifier l'architecture existante. Nous n'avons fait que créer une couche supplémentaire sans occulter l'existant.

S a m e d i 9 o c t o b r e m a t i n

Introduction

V I N C E N T S A B A T I E R

Président

Nommé il y a huit ans architecte-conseil sur ce département, j'ai été assez vite subjugué par la façon dont la ville avait retourné son mode d'urbanisation à la fin des années 1970. Il faut se rappeler qu'à l'arrivée de Georges Frêche à la tête de la municipalité, la ville était bloquée par ce centre commercial situé en amont de nos hôtels, sur le plateau de la Comédie, condamnant tout développement vers le sud, en direction du Lez. Comme nous tous, j'étais un peu critique sur le parachutage de Ricardo Bofill, plus attentif à la couleur de la cravate du confrère qu'à ses propositions. Mais au fil des années passées dans cette ville, j'ai pu apprécier à quel point la municipalité a fait le pari de la densité urbaine sur le long terme, avec un choix politique fort, consistant à renverser complètement l'orientation du développement de la ville pour gagner les terrains les plus adéquats, sur les bords du Lez. Elle a su générer une véritable dynamique de développement, poser un plan de masse qui s'organise autour d'une figure urbaine avec des immeubles de bonne hauteur, de tout statut et de belle qualité. J'ai eu l'occasion d'en visiter beaucoup, de même que j'ai eu l'occasion de voir des concours lancés sur des îlots de quarante mètres de côté avec des maîtres d'ouvrage et des architectes différents à chaque angle. J'y ai vu un urbanisme vivant, nouveau et habité, proche du centre-ville. Dormant dans l'un de ces hôtels qui nous accueillent, je pouvais le soir aller dîner sur la place du Nombre d'or, lieu d'une qualité rarissime dans des urbanisations aussi récentes, de moins de vingt ans d'existence. Bref, j'avoue avoir été impressionné par ce développement et l'intensité du projet urbain que Michel Guibal, maire adjoint en charge de l'urbanisme va maintenant nous présenter.

Les pratiques de la décentralisation avant l'heure

L'exemple de l'agglomération de Montpellier ces vingt dernières années et de son rapport à l'État

MICHEL GUIBAL

*Premier adjoint au maire de Montpellier en charge de l'Urbanisme
Avocat*

C'est toujours pour moi un grand plaisir de parler de cette ville. J'y suis né, mes parents y sont nés... Je suis comme on dit ici un « baron de Caravettes », c'est-à-dire présentant trois générations de Montpelliérains et nous sommes peu nombreux dans ce cas, parce que cette ville a été bouleversée au cours des cinquante dernières années, notamment, par l'arrivée en 1962 des rapatriés d'Afrique du nord qui ont choisi en masse notre région. Ils sont venus y insuffler un sens de l'aventure, un sens du risque que nous n'avions plus. Nous avons vu arriver des populations très diversifiées dont beaucoup n'avaient jamais mis les pieds en métropole et qui constituent aujourd'hui une part importante de la population de cette ville, à la deuxième, voire la troisième génération. Depuis cette époque, la ville de Montpellier a beaucoup évolué et je suis très sensible aux propos de votre président car ils sont sensibles et non pas technocratiques.

La chance de Montpellier a été, à un moment donné, de connaître un changement politique à sa tête. La ville était jusqu'alors une ville de droite classique: une ville universitaire, une ville sans passé industriel, construite sur la fonction administrative et détruite à plusieurs reprises, par les guerres de religion notamment. Ces guerres de religion signifient beaucoup par ici: la destruction des temples, la construction des églises, la reconstruction des temples... Il en reste des traces. On l'ignore, mais Montpellier a été aux XIII^e et XIV^e siècles la deuxième ville de France par sa population. Il est vrai que nous n'étions pas encore Français à l'époque. Elle a

sombré ensuite dans une sorte de léthargie. Elle a pris de plein fouet les crises économiques et elle a raté le virage industriel du XIX^e siècle. Elle a été dirigée par de grands bourgeois protestants ou catholiques qui étaient de grands propriétaires terriens, des viticulteurs, sans réelle compréhension de l'urbanisme si ce n'est la mixité. Vous voyez ainsi dans Montpellier de superbes hôtels particuliers à côté d'un habitat sans qualité, plusieurs fois reconstruit. Puis c'est la construction des immeubles haussmanniens et la percée de la rue Royale, aujourd'hui rue Foch, dans le prolongement exact de la promenade du Peyrou aménagée en hommage à Louis XIV, avec sa statue arrivée longtemps après sa mort et l'arc de triomphe, porte de la ville.

Cette trajectoire du nord-ouest en direction du sud-est, c'est-à-dire du Lez — la seule petite rivière que nous ayons — a été reprise et prolongée par Ricardo Bofill. Personnellement, je ne l'ai jamais rencontré : je ne suis adjoint à l'urbanisme que depuis trois ans. Bofill a vu cet axe et il l'a pris en sautant par-dessus le centre commercial dont vous avez parlé à l'instant. Mais en réalité, la grande coupure de Montpellier, c'est la voie ferrée, et Bofill est passé par-dessus. Il a compris que cet axe, il fallait le prolonger, ce que fait le quartier d'Antigone sur 750 mètres, avec cette légère inclinaison que vous ne percevez que sur les cartes. Heureusement, les maires précédents avaient construit la mairie actuelle en bordure de cet axe. Cette mairie est d'ailleurs condamnée et nous avons le projet de la rebâtir dans les cinq prochaines années avec Jean Nouvel et François Fontès pour architectes.

Pour expliquer ce grand projet urbain, il faut remonter à 1977, avec l'arrivée à la tête de la municipalité d'un jeune professeur de droit romain fasciné par le monde antique et la culture des Médicis, Georges Frêche, lequel fait alliance avec un géographe urbain, mon collègue le professeur Raymond Dugrand. Deux êtres qui ne s'étaient jamais vus, qui avaient une différence d'âge, de culture et de passé politique, et qui se sont rejoints. C'est Raymond Dugrand qui a fait comprendre à Georges Frêche que la ville ne pouvait plus continuer à se développer vers le nord, à cause des collines et des espaces verts à protéger, à cause du blocage des campus universitaires installés sur place, alors que le sud offrait des territoires vacants à conquérir. Mais aussi parce que le sud, c'est l'ouverture sur la mer et le retour à l'histoire de la ville. Pendant très longtemps, Montpellier a été un port. Les bateaux remontaient jusqu'à l'actuelle Antigone, avec trois écluses. Jacques Cœur l'a beaucoup utilisé. En retrouvant le Lez, Montpellier retrouve ses racines et la mer.



Passons à aujourd'hui. Nous sommes en pleine élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) qui sera opératoire en mars 2006. Nous en avons adopté les grandes orientations. Nous avons identifié sept quartiers autour du centre historique, dit l'Écusson, et nous tournons depuis trois mois dans ces sept quartiers qui ne recoupent pas les dix cantons existants mais recou-

vrent des réalités culturelles et territoriales plus tangibles. L'élaboration du PLU nous met en contact avec l'État — et c'est là votre sujet — mais je dois dire que nous avons tendance à aller plus vite et plus loin que ce que nous dit l'État, comme toujours avec Georges Frêche. On peut l'aimer ou ne pas l'aimer, mais le maire a toujours été en conflit avec le pouvoir central, qu'il soit de droite ou de gauche. Il s'est d'ailleurs beaucoup plus disputé avec les gouvernements socialistes qu'avec les autres. Comme il le dit lui-même, les socialistes l'embêtent beaucoup plus dans ses rapports avec l'État que les autres. Aujourd'hui porté à la présidence de la région, il n'est plus maire de Montpellier depuis le 22 avril 2004, la première adjointe ayant pris sa place. Mais il est président de l'agglomération et les problèmes d'urbanisme se posent aujourd'hui à cette échelle de territoire. Je pense que nous sommes en train de franchir une nouvelle étape, non pas avec la vague actuelle de décentralisation qui ne changera pas grand-chose, mais avec les lois Chevènement et Voynet qui mettent en place des structures pertinentes, lesquelles sont ici ou là déjà pilonnées. Tel est le cas de Montpellier où nous avons assisté à quelque chose de proprement scandaleux avec le retrait de la commune support de l'aéroport international du périmètre établi pour cette agglomération de 400 000 à 450 000 habitants. Retrait rendu possible sur la foi d'un amendement récemment introduit au Parlement et voté à la sauvette, lequel permet à une commune de s'en aller si elle est recueillie par une autre agglomération. Un deuxième coup dur nous attend aujourd'hui : le maire de Palavas, notre seule commune du littoral, vient de demander son départ de l'agglomération parce qu'il ne supporte plus, paraît-il, l'impérialisme montpellierain. C'est ne rien comprendre à l'organisation d'une agglomération que de penser que c'est la ville centre qui domine, même si

Montpellier, à elle seule, affiche 225 000 habitants, l'équivalent de Bordeaux intra muros, la huitième ville de France. Nous sommes nous, à Montpellier, en permanence influencés par la présence des communes avoisinantes. La flambée des prix du foncier en périphérie est ainsi un défi pour l'agglomération tout entière. C'est à son niveau que peuvent se résoudre les problèmes. Ce n'est pas nous, en tout cas, qui avons décidé que les PLH et les PDU devaient se traiter au niveau des agglomérations, sans renoncer à la souveraineté des communes de base. Il y a là quelque chose de totalement incompréhensible pour un jacobin comme pour un girondin, et c'est pourtant à ce niveau que l'on travaille aujourd'hui, en mêlant les deux points de vue. Regardez le nombre de structures intercommunales qui existent et qui se créent, autour du logement notamment !

Comment faire face aux 12 000 habitants nouveaux chaque année dans l'Hérault ? Nous allons arriver à un million d'habitants dans ce modeste département d'origine viticole, disposant d'une petite ouverture touristique et d'une tradition universitaire. Avec Béziers et Nîmes dans le Gard, il y avait trois villes à peu près équivalentes, il y a quarante ans, dans la région. Aujourd'hui, Montpellier a doublé ces villes, au point d'apparaître comme un ogre régional. Elle est de surcroît capitale du Languedoc-Roussillon par l'artifice du découpage politique et administratif puisque la capitale historique du Languedoc, c'est Toulouse ! Montpellier s'est ainsi retrouvée capitale régionale presque par hasard. Une ville mal identifiée et difficilement localisée : certains la placent à cinquante kilomètres de la mer quand elle est à dix, et ceux qui n'ont pas perçu cette proximité n'ont rien compris ! D'autres la situent au sud-est de la France, c'est-à-dire de l'autre côté du Rhône ; d'autres au sud-ouest, c'est-à-dire vers Toulouse. Eh bien, non ! Nous sommes tout simplement au sud. Nous voulons être considérés comme l'agglomération du sud, plein et unique, avec ce littoral qui s'étend du Rhône jusqu'à la frontière espagnole. C'est pourquoi toute atteinte à l'intercommunalité sur la façade maritime est un mauvais coup porté au développement.

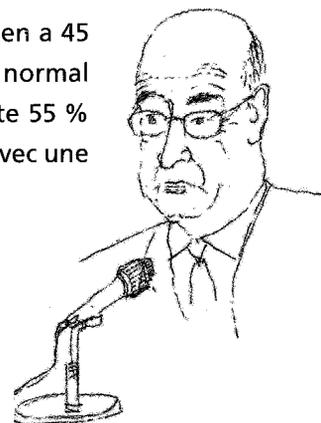
Revenons à notre sujet : Bofill nous a fait beaucoup de bien. Certes, il a un caractère de cochon, il est plutôt content de lui, il a construit des choses qui sont diversement appréciées, mais je constate que la seule maquette de ville méridionale exposée au musée d'urbanisme de New York, c'est celle d'Antigone. Ce nom a été donné par opposition au Polygone, nom du centre commercial et de l'hôtel de ville

édifiés sur un ancien terrain militaire, à l'emplacement du polygone de tir. Lycéens, nous faisons notre gymnastique au Polygone. La chance de Montpellier a été de pouvoir acheter ces terrains militaires sur lesquels il n'y avait aucune construction. C'est Raymond Dugrand qui a trouvé ce nom, en disant qu'il fallait faire le contraire du Polygone. En plus, cela sonnait grec : Antigone, celle qui dit la vérité. Le maire en était tellement content qu'il en est presque tombé à la renverse. On a reproché à Bofill la forme fermée de la place du Nombre d'or qui tourne le dos à la ville, au départ du quartier, alors qu'elle dessine une forme de clé qui ouvre la ville en direction du sud, du Lez et de la mer. À partir d'Antigone, de nouveaux quartiers se sont construits. J'ouvre ici une petite parenthèse : arrivé en 1977, Frêche n'a rien pu faire avant 1982, l'élection de Mitterrand débloquent les choses. Jusqu'alors, la nouvelle équipe avait rencontré une opposition marquée de la part du pouvoir politique central, faut-il dire de l'État ? Force est de constater à quel point ces rapports peuvent perturber, polluer, l'activité des collectivités. Il n'est pas permis d'avoir de telles revanches électorales, au point d'empêcher une ville de se développer. La ville a donc perdu cinq ans. L'ancien maire était à l'époque secrétaire d'État à l'Environnement, après avoir bétonné une bonne partie de la ville, et il s'est opposé paradoxalement à tous les projets montpelliérains au motif qu'ils bétonnaient. Pour lui, Antigone, c'était du béton. En effet, Antigone est en béton, mais entre les voûtes de béton s'inscrit la vie d'un quartier, avec des arbres, de l'eau, des commerces... Il y a de la mixité sociale : les logements sont pour moitié des logements locatifs aidés. C'est aujourd'hui l'un des endroits les plus vivants de Montpellier.

C'est vrai, nous avons eu tendance par la suite à vouloir faire partout du Bofill dans cette ville. L'important, c'était de faire face aux besoins considérables d'une ville qui est passée de 120 000 habitants en 1962 à 230 000 habitants en 1999. Nous avons besoin de 2 200 logements nouveaux chaque année. Et je ne parle que de la ville centre !

Nos relations au sein de l'agglomération étaient avant des plus faciles, avec tous les budgets votés à l'unanimité, alors que l'ancien district comptait cinq communes de droite et dix de gauche. La nouvelle communauté d'agglomération, portée à 38 communes, a démarré pareillement, dans l'unanimité. Mais on sent aujourd'hui un débat politique qui s'instaure au sein de l'agglomération qui est repassée à 32 communes et demain, peut-être, à 31 communes. Il est vrai que cer-

tains maires n'ont qu'une voix au conseil quand Montpellier en a 45 sur 90. Est-ce de l'impérialisme ? Nous considérons qu'il est normal d'avoir la moitié des voix quand notre population représente 55 % du total. Une opposition est donc en train de se développer, avec une contestation des projets montpelliérains jugés étouffants. Les communes membres commencent à revendiquer leur compétence en matière d'urbanisme, présentant les projets de l'agglomération comme un frein à leurs propres projets. Je vois là une régression ! Car il est impossible d'avoir 31 projets d'urbanisme dans une agglomération de 400 000 habitants. Voilà où nous en sommes.



Revenons à l'actualité du PLU qui rentrera en vigueur en mars 2006. Son élaboration profite de nos expériences passées. Nous avons eu deux annulations du POS, symptomatiques des rapports entretenus avec l'administration d'État. Professeur de droit administratif, je trouve complètement anormal que l'on puisse annuler un POS au motif qu'il manque 25 cm à l'affiche placardée pendant la période de concertation. Je trouve inadmissible que des juges puissent annuler un POS au motif que la délibération adoptant le POS fait 22 lignes au lieu de 33, présentation jugée insuffisante par le contrôle de légalité. Mais comment résumer des documents sur six mètres de haut en quelques lignes ? Et d'annuler le POS dans son ensemble. Pas grave : on en a fait un autre, mais quelle perte de temps !

Je sais, il ne faut jamais attaquer la justice. Mais est-ce là de la justice ? Un de mes oncles qui était bâtonnier au barreau de Montpellier avait pour coutume de dire que la justice administrative était à la justice ce que la musique militaire est à Mozart. Certes, on peut ne pas aimer Mozart...

En dehors de cette contestation interne, nous avons, il est vrai, des contentieux permanents. Sans être paranoïaque, tout ce que l'on sort est attaqué. Les architectes qui travaillent avec nous sur les grands projets ou sur les ZAC — j'en profite pour les remercier et pour rappeler qu'il y a un architecte responsable dans chaque ZAC qui donne le ton et construit peu — en sont témoins. Tout est attaqué : le quartier Ovalie que nous lançons, le quartier des Grisettes, et même la rénovation des Halles Castellane, en plein cœur de ville... Le projet Odysseum au sud, à proximité de l'aéroport, en est à son douzième ou quatorzième procès. Nous avons

perdu trois ans. Les aménageurs nous disent qu'en région parisienne, il aurait fallu quinze ans pour mettre en place des opérations de cette taille. Piètre consolation. Avec Odysseum, pour la première fois depuis 1977, la ville donnera son autorisation pour l'installation d'un centre commercial sur son territoire. Tous sont à la périphérie et quelques fois à la périphérie de la périphérie, alors que c'est la population de Montpellier qui remplit les caisses.

Et l'État dans tout cela ? Eh bien, l'État nous aide, nous disant parfois que l'on est allé trop vite, sans prendre le temps de la réflexion. D'autres fois, ça coince ! Nous avons ainsi un feuillet, commencé le 20 octobre 1996, sur la nomination de l'architecte responsable du plan de sauvegarde et de mise en valeur : 174 actes et échanges de courrier pour arriver à rien. On avait pourtant désigné un architecte au bout de trois ans de négociation. Trois fois je suis monté à Paris pour siéger dans un jury, auditionner des candidats en présence des représentants du ministère, etc. L'architecte était désigné, il avait commencé à travailler, il ne manquait que la signature du contrat... Mais il paraît que la procédure n'était pas conforme : il manquait douze jours de publicité, je crois, et tout a été annulé. J'ai vu en vain trois ministres de la Culture, attirant leur attention sur le déroulement de notre opération Grand Cœur, intégrant le secteur sauvegardé et les quartiers limitrophes du XIX^e siècle, et nous en sommes toujours au point mort. Huit ans de perdu ! Et combien encore avant de voir nommer la personne susceptible de faire avancer les dossiers ? Ce n'est qu'un exemple.

Il y a une formule que j'aime beaucoup dans les rapports avec l'État, c'est le « porter à connaissance ». Je n'arrive pas à déceler dans cette histoire si l'État est un grand frère sympa, veillant au grain, ou un censeur. Les coups tombent ! Nous ne sommes plus dans le conseil, nous sommes dans la tutelle. La décentralisation de 1982 et celle de 2004 ont donné des compétences nouvelles sans régler les compétences traditionnelles selon lesquelles l'État continue de jouer un rôle qui dépasse largement le contrôle a posteriori, règle d'or de la décentralisation. À l'évidence, quand vous êtes obligé de recueillir des avis et des contrôles a priori, vous n'êtes toujours pas dans la décentralisation. Le principe de précaution — lequel n'est pas un principe juridique — invite dans cette organisation administrative classique à imposer la demande d'un avis préalable, avis que l'on attend parfois six mois.

Il faut parfois un accident, comme cet été avec l'incendie dans le quartier du Petit Bar (1 mort) à forte population d'origine marocaine, pour relancer un processus engagé par la municipalité et inutilement bloqué. En l'occurrence, de procéder au rachat par l'intermédiaire de l'office public d'HLM de copropriétés dégradées, passées aux mains de propriétaires indécents percevant la meilleure des rentes, afin de prendre à terme le contrôle de cette copropriété. Nous avons déjà racheté 200 logements sur un total de 800 grâce au plan Bartelone, mais en 2002, avec la suppression de ces crédits, nous avons arrêté. Ce n'est pas faute d'avoir interpellé à plusieurs reprises le ministre Borloo. Et quand l'incendie s'est produit, cet été, Paris est descendu avec des caméras dans un vaste mouvement de cirque, la ville dans le rôle du petit garçon pris en faute et l'État en sauveur, déclarant prendre les choses en main pour introduire le dossier auprès de l'ANRU. Ce que nous avons fait. Exemplarité totale de coopération avec la préfecture et le représentant local de l'ANRU pour la constitution de ce dossier. Un programme sur cinq ans: démolition de la moitié des logements (430), rénovation des autres, résidentialisation de toutes les copropriétés et installation de nouvelles, équipements publics, traversée du quartier par des voies piétonnes, achèvement de la maison pour tous... Le conseil municipal de Montpellier a eu l'honneur de voter ce projet avant-hier, à l'unanimité. Coût de l'opération: 110 millions d'euros dont l'État, via l'ANRU, s'est engagé à fournir le tiers. Soit 85 millions pour la reconstruction et 25 pour l'accompagnement social, c'est-à-dire le relogement provisoire ou pas des gens pendant la rénovation, ce qui met en l'air notre programmation de logements sociaux. Et nous voilà au passage accusé de négligence et de racisme. Qu'importe! C'est ce genre de combat qu'il faut mener. Et si l'État n'est pas partenaire jusqu'au bout, nous ne pouvons rien faire. Pourquoi? Quand l'État s'engage, les autres collectivités suivent. Toutes vont venir apporter leur contribution sur ce dossier. J'espère seulement que l'État sera capable de s'engager au-delà de la première annuité budgétaire... Voilà une illustration des relations que l'on peut avoir sur un dossier, certes chaud et médiatisé, avec la mobilisation des associations et l'arrivée dans l'heure de Monseigneur Gaillot et de José Bové pour nous désigner à la vindicte populaire. Nous en avons profité pour déposer à l'ANRU un dossier sur le quartier Mausson et un autre sur le quartier Centre où des problèmes similaires se posent.

Partout, nous nous battons pour imposer nos principes d'urbanisme: au maximum de 70 % de construction sur le territoire et 30 % minimum d'espaces verts, une

mixité sociale avec 20 % de logements locatifs aidés, 30 % d'accèsion à la propriété aidée, un équilibre entre habitat, artisanat, commerces et lieux de loisirs, une accessibilité par les transports publics... C'est pourquoi nous avons voulu une organisation des transports publics sans faille. Nous venons de terminer la première ligne de tramway qui suit à la trace, comme par hasard, l'axe nord-ouest/sud-est, pour suivre les besoins des gens : aller de la Paillade jusqu'au Lez en quarante minutes, desservir tous les hôpitaux — Montpellier compte l'un des plus gros CHU de France, premier employeur de la région avec 10 000 personnes — et tous les centres universitaires. La deuxième ligne sera un vecteur d'urbanisation, avec la construction de nouveaux quartiers : les Grisettes, Ovalie... La troisième ligne, si Dieu le veut, ira vers 2010-2012 du nord au sud jusqu'à rejoindre la Méditerranée, en arrosant la ville de Lattes, l'aéroport et le site de la foire internationale. Voilà le pari de Montpellier pour les années qui viennent, dans le maintien de nos grands principes appliqués aux espaces verts, à la mixité sociale et à la mixité urbaine. Je peux en parler pendant des heures si vous voulez. J'avais, vous l'avez compris, des récriminations contre l'État, mais je les range après l'épisode du quartier du Petit Bar ; nous sommes désormais les uns et les autres sur le même bateau.

Débats

FRANÇOIS LAMARRE

Journaliste et architecte, animateur

Monsieur le maire, vous venez de nous restituer les origines historiques du développement contemporain de Montpellier, en témoignant du terrain de manière concrète, et le tableau fait apparaître un contexte plutôt conflictuel aussi bien au niveau du débat local, avec des relations problématiques au sein de l'agglomération, que des relations avec l'État. D'un côté, on aimerait comprendre pourquoi le message passe si mal entre vous ? Comment expliquer ce manque d'adhésion et d'agrégation autour du projet métropolitain ? De l'autre, nous avons bien noté les

difficultés rencontrées dans le dialogue avec l'État, lequel est présenté aujourd'hui encore, après plus de vingt ans de décentralisation, comme une tutelle tatillonne plutôt que comme un conseil bienveillant. Votre témoignage peut-il être généralisé pour revêtir une dimension universelle, du moins nationale ?

MICHEL GUIBAL

Je suis tout à fait d'accord sur l'aspect universel du propos. Nous ne sommes pas le village d'Astérix et Obélix. Les problèmes se posent partout. Prenons le cas particulier du Plan local de l'habitat adopté par l'agglomération et qui suppose le respect des mêmes règles par tous. Eh bien, vous avez des communes de l'agglomération qui ne comptent quasiment aucun logement social et qui préfèrent payer la redevance compensatoire. De leur part, il s'agit d'un combat d'arrière-garde : la demande est souvent forte sur leur propre territoire et elle émane des enfants de la commune, des enfants des élus eux-mêmes, qui souvent sont étudiants ! Car j'ai oublié de dire qu'il y a 60 000 étudiants à Montpellier pour une population de 225 000 habitants. Nous allons être bientôt obligés de nous atteler au logement des étudiants, à condition que l'État nous aide, sinon nous ne le ferons pas.

Aujourd'hui, des communes renâclent et disent « faites ce que vous voulez à Montpellier mais ne nous obligez pas à construire du logement social, ne nous imposez pas votre tutelle ». Nous avons beau plaider le Plan de déplacement urbain (PDU) et toutes les mesures d'ensemble qui concernent tout le monde, certaines persistent à dire « vous nous coûtez trop cher » et menacent de reprendre leur liberté.

Prenez encore les équipements de loisirs, les ports de plaisance, par exemple. Aujourd'hui, il manque des anneaux sur tout le littoral de manière dramatique. Cette hypothèse représente une ouverture économique fabuleuse : imaginez un aménagement en symbiose avec l'aéroport international et la ville centre. On n'ose y rêver ! Mais chaque maire a sa propre politique et croit jouer dessus sa réélection. L'histoire leur donnera tort. En tout cas, cette solidarité d'agglomération est objective. J'ai toujours entendu mon maître Dugrand dire : « la géographie, c'est objectif ! » Le fait d'habiter un endroit ne peut être contourné ; il faut en accepter les contraintes et envisager les choses de manière positive.

JEAN-PAUL PHILIPPON

Architecte-conseil auprès de la direction des Routes

Le développement de Montpellier en direction de l'aéroport et de la mer rencontre sur sa route le projet de doublement de l'A9 et de l'implantation d'une nouvelle gare TGV. Que pensez-vous du travail de la ville et de l'État sur ces projets ? Avance-t-il correctement ou pas ?

MICHEL GUIBAL

Trop facile de répondre « du temps de Gayssot, cela passait mieux » ; ce n'est pas le problème. Les contraintes du couloir rhodanien qui a canalisé les échanges nord sud de la France depuis des siècles n'ont fait que se déplacer vers l'Espagne et elles se retrouvent aujourd'hui à la hauteur du Languedoc. Nous avons gelé depuis des années un nombre considérable de terrains sur ce territoire en faisant beaucoup de mécontents, des viticulteurs comme des gens qui sont contre le passage de tout ce qui peut faire du bruit. Comme nous avons promis qu'il n'y en aurait pas, il faudra en conséquence construire des murs antibruit. Mais je peux vous rassurer : les relations avec l'État n'ont jamais été mauvaises sur ce dossier ; il y a un accord programmatique entre nous et les techniciens se sont entendus sur le tracé très facilement. S'il y a désaccord, c'est au niveau des politiques qui font de la surenchère. Et puis il y a les Verts qui sont par principe hostiles aux rocades. Si malgré tout, l'agglomération est bien desservie par le bas, au sud, en revanche, cela ne passe pas par le haut, au nord. Le trafic venant du Massif central transite par la ville et nous sommes probablement la seule ville de France à ne pas avoir de rocade d'évitement complète. Quant à la coupure entre l'agglomération et la mer, il suffit de regarder la carte des implantations d'entreprises, créatrices d'emplois : pratiquement tout se situe là, dans cette zone où les terrains sont gelés. Le PLU prévoit cette urbanisation future. Le manque de repères temporels reste quelque chose de catastrophique et le pouvoir politique central en a la responsabilité. La jonction autoroutière avec l'Espagne initialement prévue pour 1998 ne sera au mieux réalisée qu'en 2010.

JEAN-PIERRE CAMBOURNAC

Architecte-conseil du département de la Savoie

Si je comprends bien, vous êtes assez content de trouver l'État à vos côtés pour porter auprès du citoyen électeur un message plus autoritaire que celui admis de la part des collectivités.

MICHEL GUIBAL

Les citoyens ont une capacité de résistance extraordinaire. Dans chaque réunion publique, on sent le ton monter. Les débats sont préparés. Nous sommes présentés comme des criminels pour oser prévoir des implantations de mille logements, sous la pression de la demande. Les difficultés du stationnement sont alors invoquées par les riverains et la négociation se fait souvent, pour finir, sur le nombre des places de parking.

JEAN-PIERRE CAMBOURNAC

Peut-on dire que plus on descend sur l'échelle de proximité, plus la décision est ficelée et la réponse frileuse, alors qu'au niveau de l'État, il est toujours possible de prendre le recul nécessaire pour aller plus loin, mettre en place des schémas directeurs plus ambitieux et rêver d'invention ? Bref de s'abstraire des considérations électoralistes locales. N'est-ce pas une bonne chose, en définitive, s'il reste un peu d'État ?

MICHEL GUIBAL

Là, vous prêchez un convaincu. Tout ce que nous faisons en centre ville, avec les ZPPAUP, les OPAH, etc., ne pourrait se faire sans la participation active et permanente de l'État. Mais l'État doit-il aller jusqu'à imposer son goût comme nous l'avons vu en matière de restauration patrimoniale ? D'où quelques surprises comme la Porte royale du Peyrou que j'ai toujours connu blanche et que nous avons retrouvé colorée en jaune, avec blason bleu et fleurs de lys.

CHRISTIAN ENJOLRAS

Architecte-conseil du département du Pas-de-Calais

Vous avez distingué deux moments cruciaux en termes de conseil, l'avis a priori et le contrôle a posteriori. Notre rôle dans les DDE consiste à prendre les bonnes décisions, le plus possible en amont de la décision, donc a priori. Or, vous avez affirmé que le rôle de l'État devrait se limiter au contrôle a posteriori, ce qui change le niveau et les modalités d'intervention du conseil, dont le nôtre. Quand, au niveau local, jugez-vous avoir besoin d'un conseil et avez-vous seulement besoin du conseil de l'État ?

MICHEL GUIBAL

La réponse est oui. Quand je parle de contrôle a posteriori, j'intègre l'avis indispensable donné par l'État pour prendre la décision. Il y a les avis obligatoires et ceux qui sont facultatifs. Aux premiers correspond un pouvoir d'autorisation, même si l'on est pas obligé de suivre ces avis obligatoires. Ce qui me gêne, ce n'est pas l'avis en tant que tel puisqu'il est toujours possible de le surmonter en justifiant, mais le délai. Il faut souvent attendre des mois, même si parfois cela nous arrange de nous abriter derrière l'État. Il faut aussi parler de fréquence des avis contradictoires, la commission de sécurité imposant ceci, l'administration du patrimoine cela. On rencontre tous les jours de telles situations caricaturales. Alors on renvoie les administrations dos à dos et le pétitionnaire fait la navette de l'une à l'autre. Le contrôle a priori renvoie aux procédures de consultation, et c'est en France devenu un sport national. Nous sommes le pays du monde qui a le plus d'organismes consultatifs. Je dirais que l'État fait confiance aux collectivités territoriales... jusqu'à preuve du contraire.

GÉRARD LANCEREAU

Architecte-conseil du département des Landes

À propos de l'État, vous avez parlé de l'autorité, de la compétence et des moyens, signalant que parfois l'action s'arrêtait faute de moyens. Sur les routes, on comprend, mais n'y a-t-il pas d'autres domaines de compétence qui supposent une certaine autonomie de décision et de financement comme le logement étudiant que vous avez mentionné ?

MICHEL GUIBAL

Nous avons eu une expérience malheureuse en matière de logement étudiant avec la construction par l'office public d'HLM d'une opération importante financée par la ville. Nous avons été attaqués par le président de l'université et le tribunal nous a donné tort au motif que ce n'était pas de notre compétence et que le terrain était propriété de l'État. Nous avons été obligés de rétrocéder ces logements: un investissement inutile, d'autant que les étudiants ne votent pas et qu'ils ne font que passer. Nous pensions faire notre devoir sur les plans social et humain. En cette rentrée 2004, quelque 20000 étudiants n'ont pas réussi à se loger et il faudra bien s'entendre avec le CROUS, demain, pour conduire des actions communes. On pense

au parc inoccupé des stations du littoral, à vingt minutes du centre. Mais quand vous avancez plus vite que la réglementation, vous vous exposez. Peu de maires s'exposent. Dans ma vie, le seul maire que j'ai vu s'exposer au-delà de tout, c'est Frêche. Vraiment gonflé! Trop... Le mouvement se crée en marchant.

FRANÇOIS LAMARRE

Au-delà de l'engagement direct de la municipalité et de ses outils, il existe des professionnels du logement et des formules contractuelles.

MICHEL GUIBAL

Dans les ZAC, nous procédons par appels d'offres et, bien sûr, il peut y avoir des acteurs privés. À tous nous demandons, outre le respect du cahier des charges, une proportion de 25 % de locatif aidé, mais aussi 25 % d'accession aidée, ce qui est moins évident. Dans la région, il y a actuellement une dizaine de promoteurs susceptibles de répondre.

BERTRAND MATHIEU

Architecte-conseil du département de la Vienne

Vous ironisiez tout à l'heure sur la notion de « porté à connaissance » qui est pour l'État une façon de donner un avis. Il me semble, personnellement, que c'est un bon moyen pour l'État d'intervenir en amont et de rappeler les enjeux liés au territoire. La présence dans le périmètre de l'agglomération des communes supports de l'aéroport et du port dont vous déploriez le départ me semble relever, d'évidence, d'une recommandation de ce type. L'État n'apporte-t-il pas un regard extérieur intéressant, plus objectif et moins tributaire de tous les calculs politiques ?

MICHEL GUIBAL

Je le croyais et je ne le crois plus! La pertinence d'un territoire change-t-elle avec le changement de préfet? La géographie et les solidarités territoriales sont des données objectives. L'amendement qui a été voté permet aux communes de partir et le préfet les y autorise. Un détail de la loi a changé — pas le fond — et l'avis de l'État s'inverse. Dans cette affaire, le responsable, pour moi, c'est l'État. Par ailleurs, je trouve la formule du « porter à connaissance » un peu paternaliste.

VINCENT BRAQUET

Urbaniste de l'État, DGUHC

Vous avez évoqué l'État donneur de conseils, l'État émetteur d'avis, mais nous n'avons pas parlé de ce que nous appelons à la DGUHC l'État partenaire. Au-delà des avis donnés à un moment donné, un dialogue se met en place dans la durée à travers des procédures qui me semblent porteuses d'espoir, comme celle du SCOT, évoquant les rapports avec les intercommunalités alentour, etc. La loi a évolué sous les coups de boutoir des politiques — on peut le regretter — et il appartient aux représentants locaux de l'État de prendre en compte cette réalité nouvelle et de s'adapter pour faire au mieux. La cohérence peut être gérée à une échelle plus large que le SCOT, au niveau des interactions entre chacun des SCOT et avec les EPCI mis en place. Que pensez-vous de ce dialogue qui s'est peut-être instauré ?

MICHEL GUIBAL

Vaste question. Nous n'avons jamais réussi en France à définir ce qu'est l'intérêt général. Nous en parlons toujours mais c'est une fiction, comme la connaissance de la loi sans laquelle il n'y aurait pas de société possible. Nul n'est censé l'ignorer, mais personne ne la connaît. Otez ce principe et il n'y a plus d'organisation sociale. Nous autres, collectivités, vivons en permanence l'affrontement entre plusieurs intérêts publics. Qui est capable de dire lequel doit l'emporter de la commune, du département ou de la région ? Qui d'autre que l'État peut arbitrer ? Et pourquoi le lundi à 18 heures l'interprétation se fait dans un sens et le mardi à 16 heures dans un autre sens ?

La représentation nationale change la loi, cela ne m'impressionne pas du tout ! Le système de la Ve République fait qu'un gouvernement est capable de faire voter n'importe quel texte, dans n'importe quelle circonstance, à n'importe quel moment, étant donné que le Conseil constitutionnel ne sert pratiquement à rien et qu'il n'y a plus d'arbitrage. C'est la majorité politique qui fait la loi disait mon maître Maurice Duverger. Quand la majorité change, nous souhaitons seulement que les mutations ne se fassent pas brutalement. Si vous laissez faire, les intercommunalités de France vont se disloquer les unes après les autres pour se reconstituer sur des projets. On arrivera ainsi à des agglomérations de projet au lieu d'avoir des agglomérations instituées. Pour prendre son rythme de croisière, l'institution exige du temps et l'on ne peut se permettre de changer la règle en cinq minutes.

Une leçon du terrain

BERNARD KOHN

Architecte-urbaniste



J'ai grand plaisir à me retrouver parmi vous, en présence de nombreux amis et connaissances. Je vais vous parler comme un ancien architecte-conseil placé à l'époque, dans les années 1980, auprès du ministère des Affaires culturelles, après une expérience de sept années en Inde où j'ai participé à la création d'un département universitaire intégrant l'art, l'architecture, l'urbanisme et les sciences de l'ingénieur. Redécouvrant la France, j'y ai souvent constaté des situations catastrophiques, au point de dire que le tiers-monde était ici, en France, et non pas en Inde. Nous avons là-bas réuni en six ans une bibliothèque de la taille de cet auditorium et nous travaillions sur informatique dès les années 1960, alors qu'en France, je voyais dans les écoles des bibliothèques qui tenaient dans un placard. Bien avant, pendant vingt ans, j'étais aux États-Unis où j'enseignais l'urbanisme à Yale. Et avant encore, j'étais en France.

Je vais donc porter un témoignage de terrain, plus personnel que celui de mon prédécesseur, mais qui rejoint ses propos quant aux répercussions que peut avoir la métropole sur l'arrière-pays. Précisément, l'action se situe au croisement des autoroutes, près de Clermont-l'Hérault, dans un pays que nous appelons le Cœur d'Hérault, à cinquante kilomètres de Montpellier.

Je suis élu dans une petite commune de ce Cœur d'Hérault, Villenouvette, après y avoir été adjoint. J'ai abandonné ce poste en plein accord avec mes colistiers, pensant avoir les coudées plus franches à travers une association, force de proposition et levier d'action que j'ai jugée plus efficace pour agir sur les choses. Et puisque le Collège des Écossais et la personnalité de Patrick Geddes ont été évoqués, je dois dire que je suis parti en Inde pour suivre ses pas. Patrick Geddes est la personne qui

m'a le plus influencé en dehors de Louis Kahn. Ils ont en commun une éthique, avec un engagement total dans l'architecture pour Kahn et un régionalisme militant pour Geddes. Quand le maire-adjoint fait remarquer qu'« il y a peu de maires qui s'exposent », je rajoute pour ma part : « il y a peu de professionnels qui s'exposent ». Je vous le demande, combien d'entre nous s'exposent ? Peu d'enseignants s'exposent, peu de représentants de l'État s'exposent... L'ambiance est au politiquement correct et sans être nécessairement incorrect, je crois qu'il faut dire les choses. Seul, on ne peut rien dire. Un architecte-conseil seul ne peut rien dire mais un corps comme le vôtre peut dire et faire des choses. Patrick Geddes rêvait ainsi d'une université militante.

Vivre dans un village de 70 habitants, c'est amusant, mais curieusement le maire a le même pouvoir que dans une ville de 200 000 habitants. Nous sommes ici dans une culture de l'enracinement, à opposer à une culture de transversalité, de diaspora comme je serais tenté de dire. Je connais des habitants de ce village qui ne sont jamais venus à Montpellier. Cette dimension culturelle est à prendre en compte. Architecte-conseil, j'étais l'un des rares à me rendre en subdivision. Je me faisais traiter de boy-scout par mes confrères. Est-ce toujours le cas aujourd'hui ? Je suis de ceux qui prônent l'implication et la vérification sur le terrain. Faut y aller ! Les gens ainsi enracinés ont forcément des difficultés à se projeter, à anticiper. Je connais cette inertie, cette résistance au changement et cette incapacité à envisager l'avenir en dehors de modèles quasiment patriarcaux. Les élus comme les représentants de l'État produisent tout un discours sur la qualité de vie alors que leurs actions vont dans le sens inverse. Curieusement, la longévité de nos élus ne souffre pas de ces contradictions flagrantes. L'étalement urbain gagne ainsi les terres agricoles de ce Cœur d'Hérault en dépit des discours et des proclamations sur l'amour du pays et sa préservation, avec des communes de 300 habitants qui construisent d'un coup 150 maisons en lotissement, soit un triplement de population en deux ans.

Le problème, c'est qu'il n'y a pas de structures informelles. Et l'on attend tout du pouvoir en place et des lois présentes et à venir alors que souvent les décrets d'application font défaut. Mon côté pragmatique-américano-indien fait que je propose de commencer sans attendre. Les élus s'abritent toujours des échéances prochaines pour ne rien faire : « on verra quand le pays sera constitué ou quand la communauté de communes le sera... » Je leur rétorque : « comment démarrer dans l'immédiat quelque chose, même de manière informelle, pour avancer des propositions, c'est-à-

dire bâtir des hypothèses de futurs possibles ». Avec les moyens dont on dispose, maquettes sommaires ou simulations sur CAO, il est très facile de mesurer l'impact d'un développement basé sur un nombre x de maisons par an, etc., afin de donner à voir aux élus les conséquences de leur choix. Car les gens ne voient pas les conséquences. Le maire de Clermont, par exemple, ne mesure pas l'impact du centre commercial qu'il autorise. Il suffit pourtant de voir ce qui se passe autour de Montpellier, entre la ville et la mer, avec une série ininterrompue d'entrepôts et de surfaces commerciales. C'est l'horreur ! Voulons-nous devenir comme cela, à une moindre échelle, dans l'arrière-pays ? Voyez : on arrive depuis l'échangeur dans une petite et belle vallée et il y aura ici, dans cinq ans, une trentaine d'hectares d'entrepôts et de maisons. On sera dans nulle part. Comme on dit en anglais : « *when you're there, you're no where* ». Aux abords de quoi serons-nous, de Sète, de Béziers ?

Le géographe Patrick Geddes mérite d'être mieux connu ; c'est un homme incroyable. Cette école est construite sur le site de son Collège des Écossais et ça donne à réfléchir. Avec Raymond Dugrand, nous avons voulu créer conformément à son esprit et à son enseignement un UER d'environnement, mêlant urbanisme, construction et paysage dans une véritable transversalité, car toutes ces écoles sont très belles, mais elles sont coupées de tout, à commencer de l'université et cela n'a pas de sens en 2004. Patrick Geddes avait cette vision transversale. De retour chez vous, tapez son nom sur Google et vous saurez tout de lui.

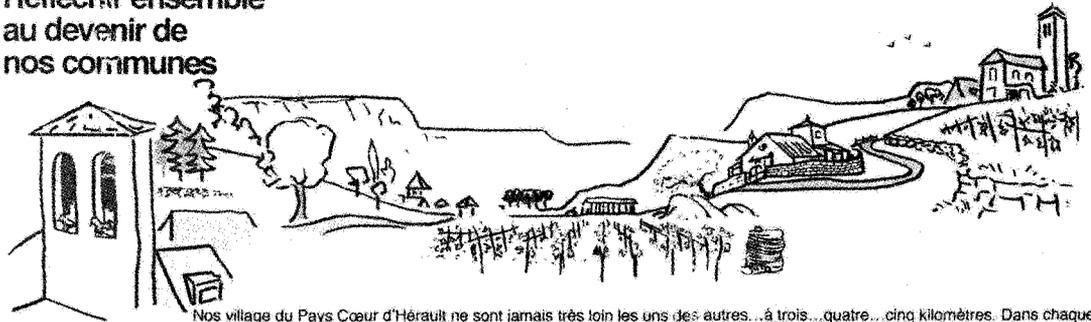
Comment être à contre-courant et ne pas seulement se laisser entraîner ? Le problème, il est là aujourd'hui. Les choses se font et personne n'intervient. Le maire se déclare incompetent, inapte à juger de l'urbanisme. Pourtant, il m'empêchera de tirer sur le premier venu si je menace de le faire. C'est pareil. Ici, le paysage est sublime, avec des sites prodigieux, et on laisse faire zones artisanales et lotissements. Inutile d'en parler à l'ABF, ce n'est pas dans son rayon. Par ailleurs, il va vous embêter pour un Velux ou une terrasse dans un toit.

Notre association a commencé en 2002 par construire des cabanes avec les enfants de trois écoles. Une manière de les fédérer. Nous avons travaillé en atelier avec des cubes ou des blocs en carton pour dessiner le village, avec du papier pour les routes... Je suis une personne de passage et je ne fais que mettre les gens en relation. Puis on a fait des expositions pédagogiques pour aller vers le public, d'abord à Vil-

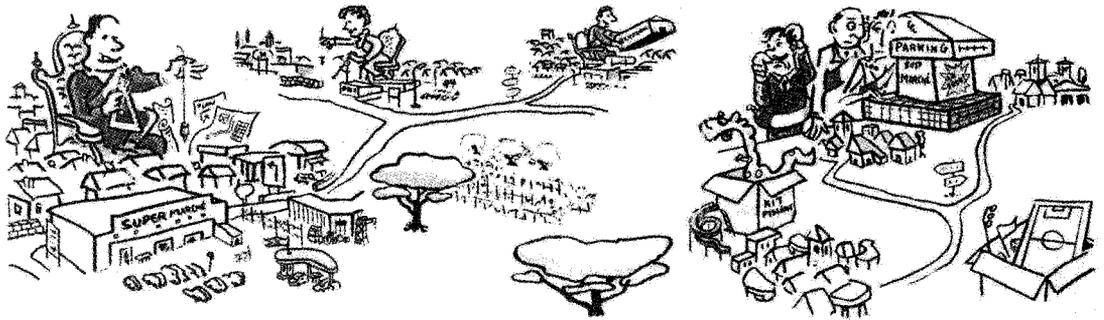
lenouvette puis à Clermont-l'Hérault dans une chapelle, avec des tas de documents. Histoire de montrer qu'il y a d'autres modèles que la maison de plain-pied avec arcades sur mille mètres carrés de terrain proposés par le développeur ou le commercial de l'entreprise. Toujours avec le jeu de cubes comme moyen de se confronter au réel et de poser les questions : où mettre vingt maisons de plus sans grignoter le terrain ? Après ces simulations, l'association a lancé un concours d'idées : une quarantaine de projets alignés dans la nef de la chapelle. Formidable ! Je n'avais jamais vu ça. Les élus aussi, mais cela ne les impressionnait pas beaucoup, ne se rendant pas compte de la mine d'informations disponible. À Edimbourg, Patrick Geddes avait eu l'idée d'une tour d'observation, *out look tower* en anglais, dans laquelle l'information était distillée de haut en bas, du quartier, avec point de vue circulaire, à la ville, à la région et à la nation à la base de la tour. Dans une même démonstration, l'État, la collectivité et les habitants s'y donnaient la main. Je traîne depuis quarante ans cette idée d'une « maison de ville » et j'ai même bâti un projet pour François Barré d'un tel lieu d'information et de formation sur la ville : un lieu neutre dans lequel le débat peut s'inscrire. De tels lieux n'existent pas, où le débat associatif et alternatif puisse se tenir dans une ambiance de travail constructive. Pourtant, c'est fou le nombre d'études qui peuvent se faire en pure perte, sans stockage ni exploitation. Il faut donner un lieu permanent au débat sur la ville, où aborder des cas concrets comme ces lotissements si faciles à améliorer. Si les maires le veulent, un urbanisme concerté est possible. Il faut amener de l'air car les élus ont tendance à toujours faire appel aux mêmes urbanistes, aux mêmes bureaux d'études.

Pour terminer, je voudrais insister sur cette idée d'un urbanisme quotidien et participatif. J'espère que vous n'êtes pas alertés dans vos départements sur les seules opérations de prestige et d'envergure. Pour ma part, je refusais de considérer ces arbres qui cachent la forêt. Il est cependant difficile de prêcher cette vision transversale et de réunir autour de la table les représentants du CAUE, la subdivision de l'Équipement, les élus... Comment ne pas sectoriser l'intervention pour, au contraire, la faire partager, comme je l'ai vu faire au Danemark dans les années 1980. On est à mille lieues de ce genre de démarche. Il y a pourtant d'autres réponses que ces lotissements qui opèrent toujours une fracture sociale dans les communautés villageoises. Tous les maires vous le diront. On a besoin d'exemples à étaler sur la table et les architectes-conseils ont ce potentiel de les faire émerger et de les diffuser. Ils sont rares et produire de bons exemples d'urbanisation serait d'une utilité énorme.

Réfléchir ensemble au devenir de nos communes



Nos villages du Pays Cœur d'Hérault ne sont jamais très loin les uns des autres... à trois... quatre... cinq kilomètres. Dans chaque village... le maire est responsable de l'urbanisme... cela veut dire que la commune a la « compétence » en matière d'urbanisme. Ailleurs dans certains « ailleurs » comme dans certains pays du Nord de l'Europe les maires, les communes sont regroupés en communautés de communes, tout comme les nôtres, mais ce sont ces communautés de communes qui avec les accords des communes qu'elles regroupent ont la compétence au sujet de l'urbanisme.

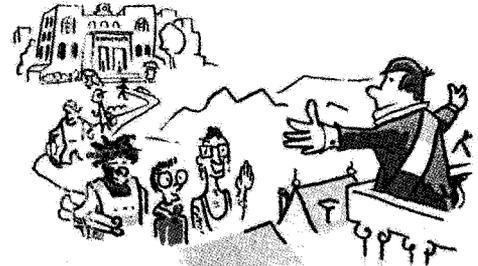


Cas où chaque commune et chaque Maire devient l'urbaniste de la commune... chaque commune a « son » centre commercial... ou sa zone de ceci ou de cela, « son » lotissement, une sorte de concurrence entre chaque commune pour devenir plus grande... sorte de modèle qui se reproduit à l'infini.

Ci pourrait imaginer qu'ensemble les élus des communes pourraient entrevoir une fructueuse collaboration sur l'implantation, la localisation des nouvelles activités, habitats, équipements.



A titre d'exemple, entre plusieurs villages, ou par Communauté de communes ou à l'échelle du Pays on pourrait mettre en place : une réelle structure de planification, atelier d'urbanisme avec une équipe permanente professionnelle et pluridisciplinaire. Cette équipe aurait aussi comme tâche l'élaboration de scénarii alternatifs d'aménagement et de développement permettant aux élus de pouvoir mieux appréhender les enjeux et les conséquences à plus long terme et réaliser ainsi des choix en connaissance de cause.

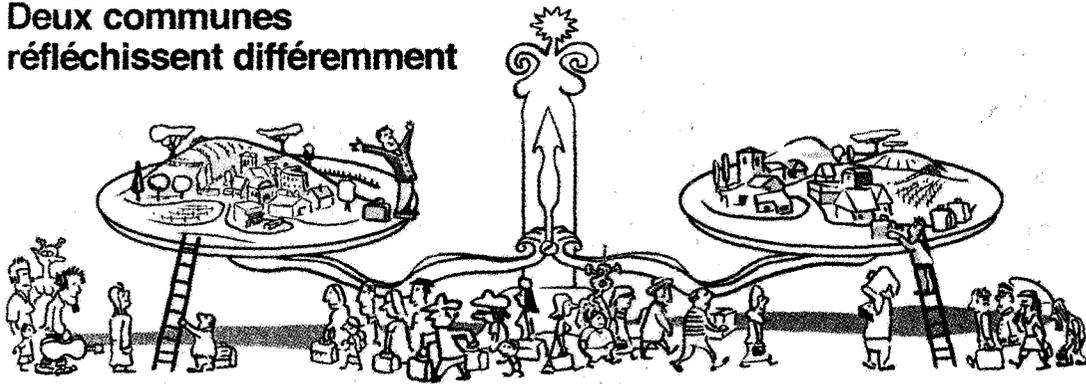


Cet atelier accueillera des stagiaires et étudiants, des différentes disciplines de l'environnement et du cadre bâti, souhaitant se former auprès des collectivités locales. Sous la forme d'un enseignement par alternance, cet échange deviendrait l'amorce d'un rapprochement entre les Universités, les Ecoles et le public, dans lequel enseignants et étudiants et gens du terrain se confronteraient face aux questions réelles des communes.



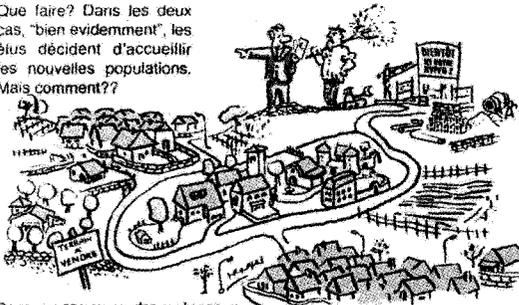
Et aussi une maison de l'urbanisme ou maison de ville qui pourrait accueillir la structure de planification et dans laquelle les élus, les habitants, les techniciens pourraient se réunir, parler des projets envisagés ou envisageables... s'informer, débattre, proposer, c'est-à-dire : travailler ensemble.

Deux communes réfléchissent différemment



Dans deux communes de même taille il y a, comme ailleurs, un afflux de nouveaux habitants...

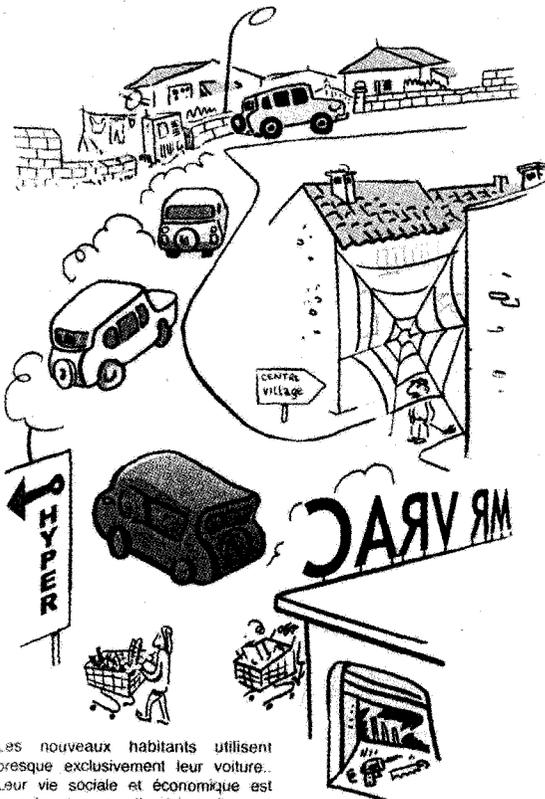
Que faire? Dans les deux cas, "bien évidemment", les élus décident d'accueillir les nouvelles populations. Mais comment??



Dans une commune, des aménageurs proposent et plus ou moins librement, construisent des lotissements avec des maisons sur des terrains de 500 à 1000 m². Ces lotissements occupent des anciennes terres agricoles... Ils ne sont réellement pas en relation avec la commune, qui par la suite favorise la construction d'un centre commercial... les deux populations ne se rencontrent que rarement. On ne reconnaît à peine l'environnement que l'on appréciait tant.



Dans l'autre commune, on souhaite tout autant pouvoir accueillir ces nouvelles populations, mais en maintenant une qualité de vie et surtout une qualité de village. C'est ainsi qu'il est proposé de créer, en continuité directe du bourg, des nouveaux quartiers, avec des maisons mitoyennes et petits jardinets, sur des terrains de 100 à 200m². Les espaces publics relient les anciens et les nouveaux quartiers. Les habitants se rencontrent.

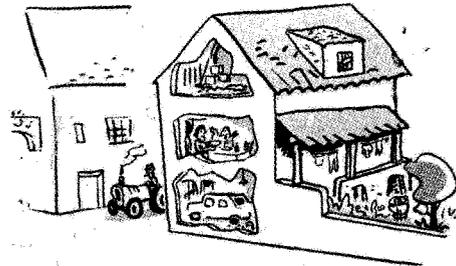
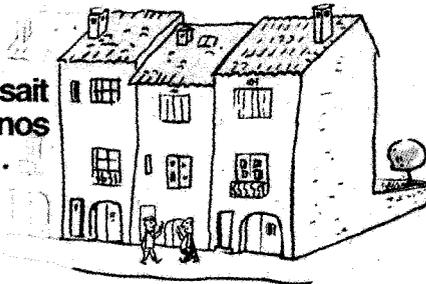


Les nouveaux habitants utilisent presque exclusivement leur voiture.. Leur vie sociale et économique est tournée plus vers l'extérieur. Ils vont rarement dans le bourg.



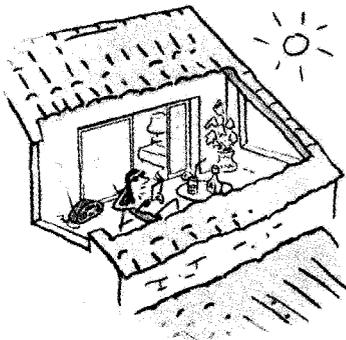
Les nouveaux habitants font tout de suite partie de la vie du village. Ils peuvent aller à pied au centre pour leurs achats. Ils renforcent la vie sociale, culturelle et économique de la commune.

**On construisait
avant dans nos
villages...**



... des « maisons de village » sur des terrains de 70 à 100 m², sur trois niveaux avec un jardin derrière, certains terrains allaient jusqu'à 200 m² mais rarement plus.

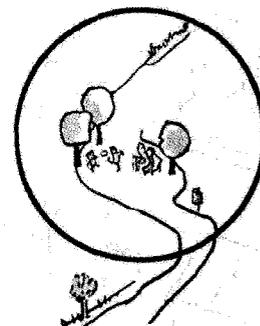
Ce sont des maisons qui peuvent accueillir plusieurs activités, soit le garage au rez-de-chaussée, un logement à l'étage et des combles que l'on pouvait aménager.



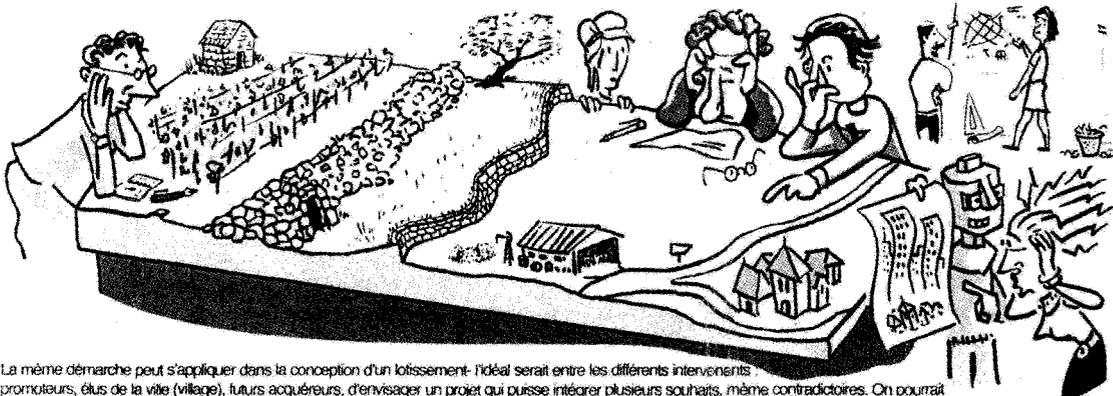
A ce jour, ce sont d'excellentes maisons que l'on peut même améliorer en toiture, en créant une petite terrasse et amener de la lumière et donc de la vie et peut-être y créer un petit logement pour les enfants.



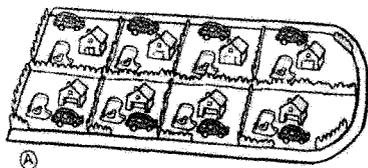
Avec l'apport d'une maquette d'étude... Il est même possible d'imaginer de supprimer une des maisons et d'y créer un jardin et ainsi rendre l'îlot moins dense, peut-être même de créer une placette en cœur d'îlot, et ressortir par une autre rue.



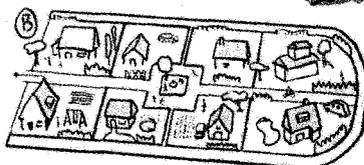
Ainsi on peut créer un espace de rencontres, calme, où peuvent jouer les jeunes enfants, des bancs pour les moins jeunes, à côté d'arbres qui amènent fraîcheur et ombre.



La même démarche peut s'appliquer dans la conception d'un lotissement: l'idéal serait entre les différents intervenants: promoteurs, élus de la ville (village), futurs acquéreurs, d'envisager un projet qui puisse intégrer plusieurs souhaits, même contradictoires. On pourrait imaginer de construire une maquette de terrain, avec ce qui l'entoure... et ensemble poser des principes d'organisation, de relations sociales etc... ce qui permettrait de voir, en dehors de satisfaire les besoins de se loger et d'habiter de chacun, ce qu'habiter l'ensemble pourrait dire et qui pourrait influencer, guider, inspirer un projet de lotissement.



Pourrions nous même abandonner cette référence au « lotissement » (A) et parler d'un îlot, d'un petit quartier (B), de sa relation (piétonne) avec le cœur du village et non seulement en utilisant sa voiture...



Nous aurons ainsi des démarches qui pourraient être similaires: pour les centres anciens, et pour les nouveaux quartiers, c'est-à-dire préciser et se positionner vis-à-vis d'objectifs d'habitabilité, de sociabilité, de respect de l'environnement, voir de réel développement durable (et non seulement la référence trompeuse, démagogique que l'on utilise pour faire passer n'importe quoi).

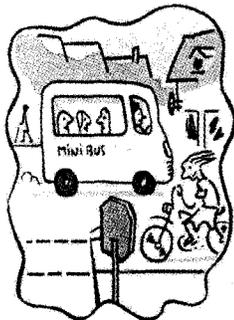
Les zones sont-elles les seules réponses?...



Dans les villes "anciennes" il y avait des activités commerciales accessibles à pied. Elles participaient à la vie économique et sociale des habitants...et des visiteurs. Mais...



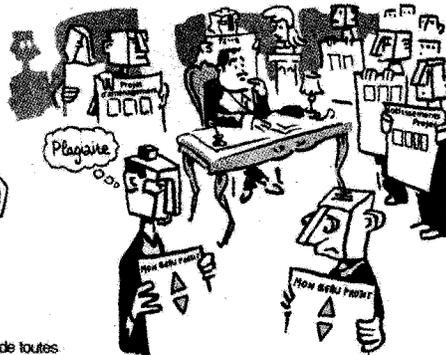
...de nouveaux habitants, de plus en plus de véhicules rendirent difficile l'accès du bourg.



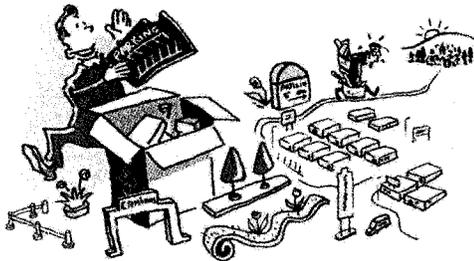
...on aurait pu, en planifiant, trouver des solutions: des parkings de dissuasion en proche périphérie reliés au centre ville par minibus...



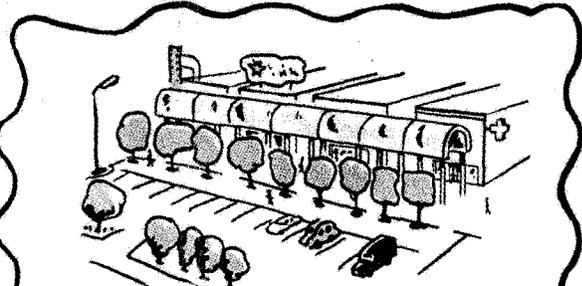
Mais non on eu seulement l'idée de construire des "zones de toutes sortes": zones d'habitats dit de lotissements, zones commerciales, zones artisanales. Pourquoi des "zones" unifonctionnelles et non plus des quartiers? Allez-savoir... Bien entendu il y a de bonnes raisons économiques, mais pas nécessairement humaines et relationnelles.



Les communes voulaient toutes leur "zone". On fit appel à des aménageurs, des lotisseurs et des géomètres, et la plupart de ceux-ci proposèrent des projets en forme de lotissements.



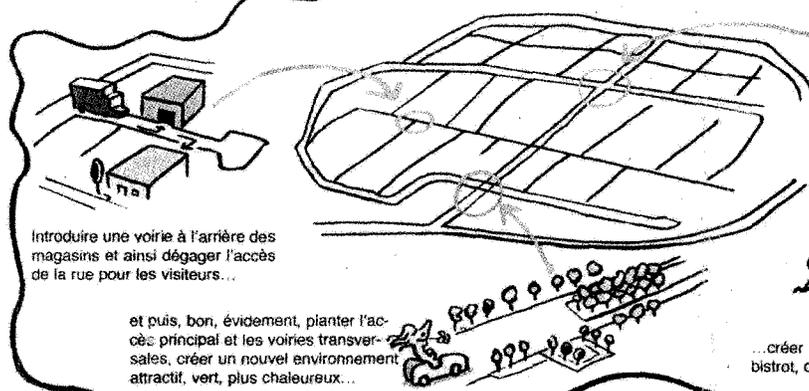
Chaque propriétaire a sur "son" lot, avec son accès, son parking, sa bande de terrain, son accès camions...pas très imaginaire...mais ça fonctionne et ne demande pas trop de travail de conception. C'est grand, efficace, on ne peut pas y aller à pied, ça occupe beaucoup de place et ressemble comme deux gouttes d'eau à ce qui existe partout ailleurs... une zone c'est une zone, c'est une zone, c'est une zone.



Pour les zones qui existent déjà!!

On aurait pu...et on pourrait encore:

- avoir une aire de stationnement partagée par plusieurs activités
- une pergola pour aller d'un magasin à un autre
- des trajets piétonniers agréables

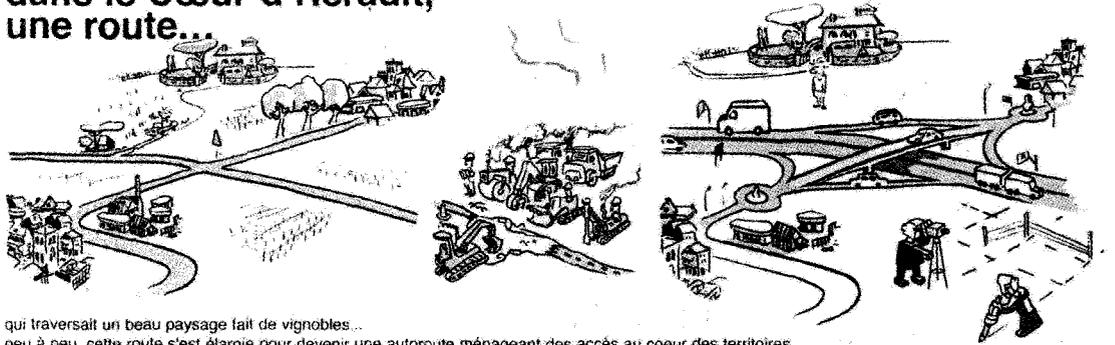


Introduire une voirie à l'arrière des magasins et ainsi dégager l'accès de la rue pour les visiteurs...

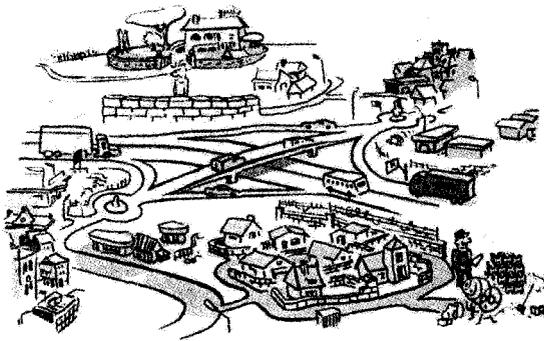
et puis, bon, évidemment, planter l'accès principal et les voiries transversales, créer un nouvel environnement attractif, vert, plus chaleureux...

...créer une placette ombragée avec un bistrot, des bancs et des jeux pour enfants

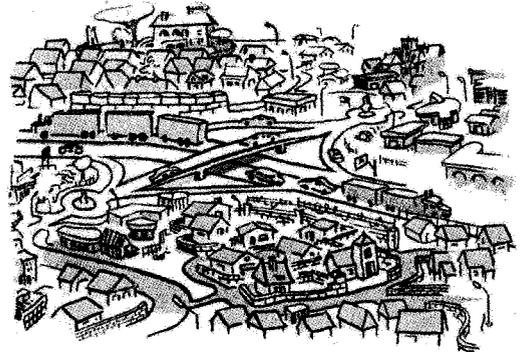
Il y avait une fois dans le Cœur-d'Hérault, une route...



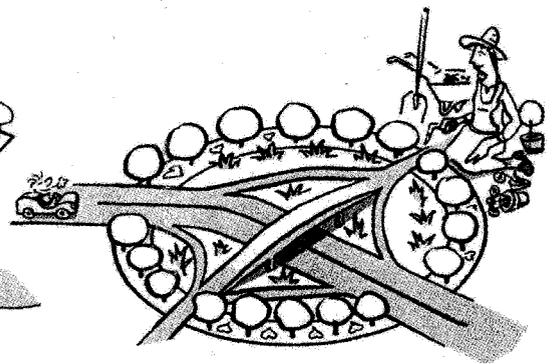
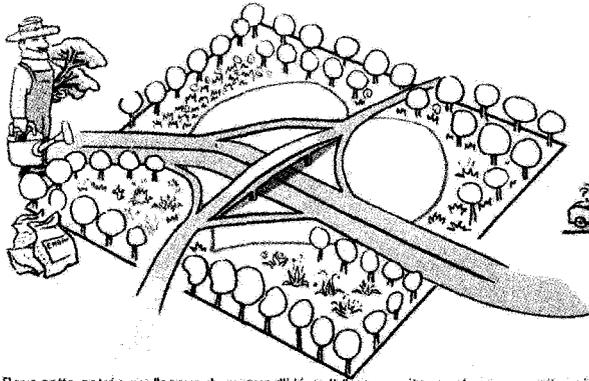
qui traversait un beau paysage fait de vignobles...
peu à peu, cette route s'est élargie pour devenir une autoroute ménageant des accès au coeur des territoires.



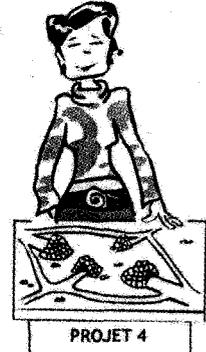
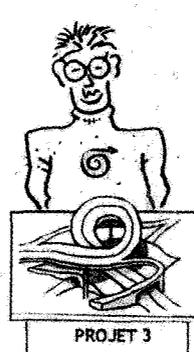
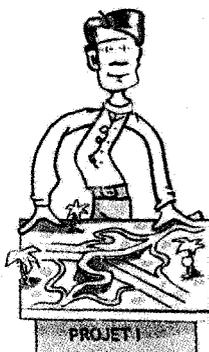
Rapidement, toutes ces entrées sont devenues économiquement attractantes,
puis encerclées par des lotissements, des zones commerciales et artisanales.



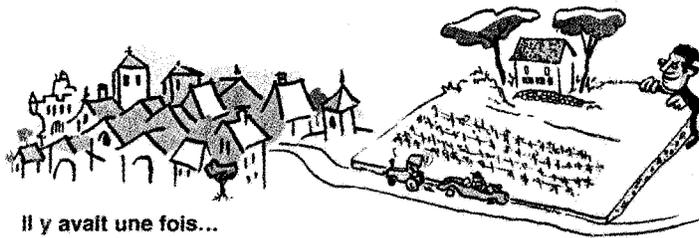
C'est ainsi qu'elles se ressemblent toutes : de Montpellier à Béziers, et bientôt celle de Clermont l'Hérault.



Pour cette entrée au "coeur du coeur d'Hérault" on aurait pu, et on pourrait aujourd'hui encore :
... délimiter un large espace totalement inconstructible qui symboliserait le coeur d'Hérault, et à titre d'exemple, y planter des arbres.



... faire appel à l'imagination, par le biais d'un concours d'idées auprès d'étudiants et jeunes professionnels (comme le concours lancé par l'association la manufacture des paysages), et autour de ce questionnement, réfléchir ensemble, interroger et questionner le sens de notre identité, notre "terroir", notre cadre de vie...

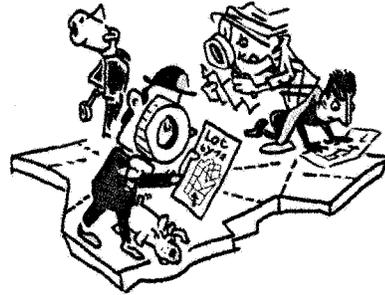
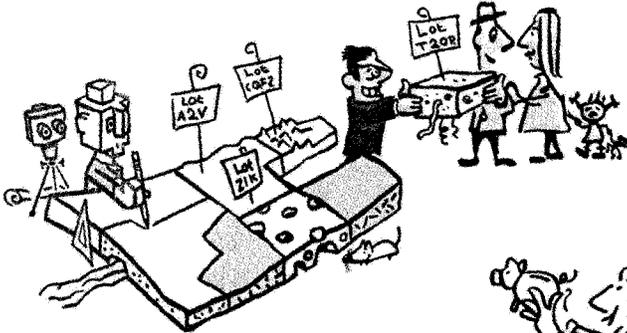


Il y avait une fois...



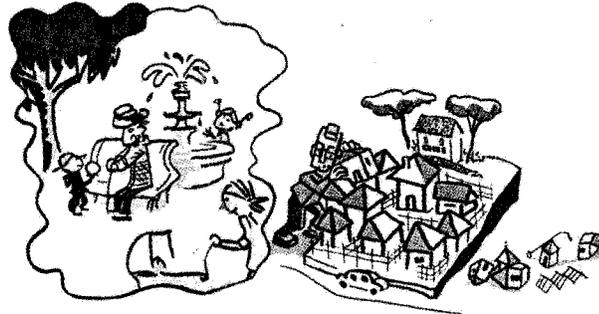
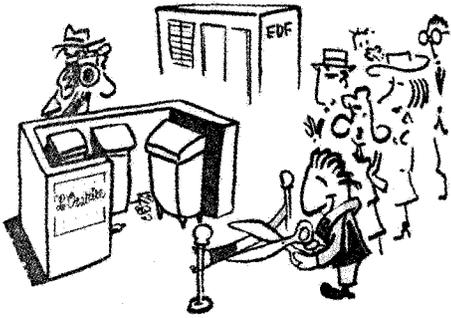
... juste en périphérie d'une ville, une belle parcelle de vignes, sur un terrain légèrement en pente vers une route départementale. En haut du terrain il y avait une belle maison, de forme simple sans prétention, mais avec des volets d'un très beau bleu, des arbres.

Un promoteur vit le terrain et il proposa un bon prix au viticulteur. Selon lui, il y avait la place pour une vingtaine de maisons, et il demanda à son géomètre de "faire" un plan parcellaire.



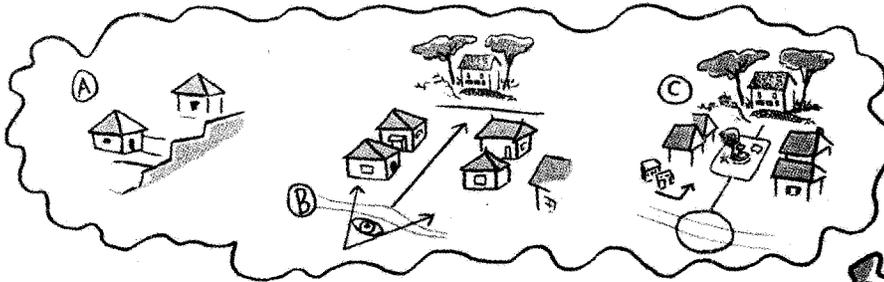
Certains des lots se trouvaient sur des sols de nature incertaines, mais... tout de même... Les lots furent vendus, chacun séparément à des personnes désireuses de construire leur maison.

Chaque acquéreur choisit un entrepreneur et localisa, tant bien que mal, sa maison sur son lot, (sans réellement connaître le projet ni l'orientation des maisons de ses voisins).



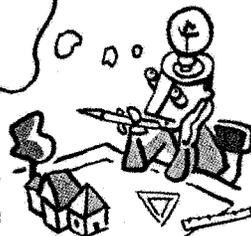
La municipalité construit un beau rond-point, et le promoteur plaça à l'entrée (face au rond-point), le local EDF pour le transformateur et celui pour les poubelles.

En y réfléchissant bien, on aurait pu placer autre chose au centre des maisons... comme par exemple: une placette, quelques arbres, un banc, voire une fontaine, un lieu de rencontre, de convivialité et d'accueil. Le projet du géomètre prit comme critère de placer le maximum de lots. Il négligea même la vue que l'on avait sur la belle maison, il négligea la pente.



enfin... on pourrait réfléchir et imaginer...

On aurait pu imaginer : (A) prendre la pente et les courbes de niveaux comme un des éléments d'organisation de l'ensemble du projet (B) la vue de la route vers l'ancienne maison (C) localiser l'axe principal ainsi que la placette sur ce même axe et déplacer, sur un des côtés, le local transformateur EDF et le local poubelles...



Conception: la manufacture des pensées; Bernard Monnet. Illustrations: Philippe Gerbaud, Ozon.

Évolution des services déconcentrés de l'État selon la loi relative aux responsabilités locales

Quels rôles pour l'architecte-conseil de l'État dans ce nouveau cadre ?

FLORENCE CONTENAY

Inspectrice générale de l'Équipement – Conseil général des Ponts et Chaussées

Je vous adresse tout d'abord le salut amical de Jean Frébault, président de la 5e section du Conseil général des Ponts et Chaussées à laquelle j'appartiens. Représentant ici l'administration, après deux prises de paroles plus libres émanant du terrain, avec Monsieur Guibal pour le pouvoir politique local et votre confrère Bernard Kohn pour le monde associatif, vous comprendrez que ma liberté de parole n'est pas totale. Par mon affectation actuelle, je ne suis pas au cœur des évolutions les plus récentes concernant le ministère de l'Équipement. Je serai donc peut-être conduite à faire quelques supputations hasardeuses ou à manquer de clarté sur certains points et je vous demande de ne pas m'en tenir rigueur, de même que je demande à Nicole Klein, directrice adjointe à la DGUHC, de me rappeler à l'ordre si ma lecture des textes déborde la version officielle. Mais soyez rassurés : fonctionnaire aguerrie, je pratique naturellement une auto-censure qui devrait éviter les dérapages. J'ai toutefois le handicap de passer après des intervenants qui ont su tracer le cadre et monter le décor avec l'autorité intellectuelle et la légitimité propres à leurs fonctions — tel n'est pas mon cas — ce qui m'expose au risque de quelques redondances et, pour vous, de propos déjà entendus.

Mon intervention a pour objet de servir essentiellement à alimenter le débat et à vous permettre de poser des questions qui s'adressent à l'administration et appellent un dialogue avec elle. J'ai ainsi préparé un topo structuré que je vous sou mets sans ménagement.

Après avoir présenté brièvement le nouveau cadre institutionnel qui résulte à la fois de la nouvelle étape de la décentralisation et de la réforme de l'organisation de l'État qui en découle, j'aborderai plus précisément les conséquences pour le ministère de l'Équipement, puis les questions que peuvent se poser les architectes-conseils au regard des actions prioritaires qu'ils sont appelés à accompagner, enfin les interrogations qu'ils sont en droit de formuler en ce qui concerne leur positionnement.

I — Le nouveau cadre

(Sources: loi du 13 août 2004, décret du 29 avril 2004, circulaire du 16 juin Le Moniteur du 27 août 2004)

A — La double perspective de la décentralisation et de la réforme de l'organisation de l'État

Tout d'abord, il serait présomptueux de traiter de la décentralisation et de la réforme de l'État en tant que telles. Chacune renvoie à l'histoire institutionnelle de la France sur une longue période et à la place que l'État joue dans cette histoire.

Les chercheurs et les hauts fonctionnaires qui se sont exprimés hier ont mis l'accent dans leurs approches originales sur les enjeux de société que recouvrent ces sujets, y compris dans leur dimension européenne. Ils ont également montré — et ceci est fondamental pour des architectes qui interviennent sur l'espace — qu'il y avait des liens forts entre histoire et géographie, cadre institutionnel et aménagement du territoire. Ils en ont montré les contradictions et les difficultés telles qu'elles se manifestent dans le débat politique ou dans le débat citoyen.

Mon propos se centrera plus précisément sur le cadre de votre intervention d'architectes-conseils nommés dans les départements auprès du préfet et placés pour l'exercice de vos missions auprès des directeurs départementaux de l'Équipement.

Je rappellerai essentiellement les éléments les plus récents de la décentralisation et les conséquences que l'on peut en tirer en matière d'organisation des services de l'État.

La décentralisation est en quelque sorte inachevée, après les textes fondateurs d'il y a une vingtaine d'années, la loi sur l'intercommunalité de juillet 1999, les propositions de la commission Mauroy. La dernière étape d'août dernier n'apporte pas véritablement de réponses claires aux questions fondamentales sur la répartition des pouvoirs entre les collectivités territoriales, sur les modes de « gouvernance » comme on dirait aujourd'hui, et sur l'architecture générale des terri-



toires. De même, et on peut le regretter, la dernière étape de la décentralisation n'a pas, semble-t-il, suffisamment donné lieu à un débat démocratique ouvert, y compris au Parlement.

Les propositions de la commission Mauroy comme les scénarios de la DATAR ne semblent pas avoir été véritablement pris en compte :

- L'avenir de l'organisation territoriale est l'affaire des régions et des villes. Ce

qui compte, c'est l'urbain, la modernité, l'économie concurrentielle. Elle se construit avec des régions fortes et des agglomérations urbaines puissantes. Le département n'apparaît plus comme un échelon politique pertinent mais plutôt comme le niveau auquel les pouvoirs publics gèrent les services de proximité et prennent en charge l'action sociale : c'est la France des cantons et de la ruralité. Pour autant, il n'a pas été envisagé sérieusement de supprimer les conseils généraux et puis, à ce compte-là, que deviendrait le Sénat ? La commission Mauroy tablait sur le développement de l'intercommunalité avec l'objectif de 3 500 communautés de communes et 150 communautés urbaines ou agglomérations en 2007. Les grandes agglomérations sont des acteurs économiques engagées dans la compétition internationale, ce que l'on appelle la métropolisation. Elles sont également des acteurs politiques puissants qui s'inscrivent dans des réseaux de coopération à l'échelle mondiale. Elles sont aussi des acteurs culturels de premier plan pour lesquels l'architecture, en particulier, est un atout fondamental.

- Rappelons que pour faire bonne figure dans le cadre européen et pour favoriser un pouvoir économique de nature à répondre aux enjeux de la mondialisation, la DATAR a jugé nécessaire de suggérer le regroupement des régions existantes en six grandes régions : Grand Est, Grand Sud-Est, Grand Sud-Ouest, Ouest Atlantique, Nord, Bassin Parisien.

1 — La décentralisation et ses conséquences sur le traitement des affaires publiques

On verra que la toute récente loi sur les libertés et les responsabilités locales ne tranche pas sur les niveaux de compétence. Si les régions sont renforcées dans leur responsabilité économique, il s'agit d'un pouvoir partagé et soumis à l'expérimentation. L'échelon départemental est maintenu et même conforté avec de nouvelles attributions comme les routes.

La loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, après la révision constitutionnelle, les lois sur l'expérimentation, les référendums locaux et l'autonomie financière des collectivités territoriales, est un texte long et complexe, avec 203 articles. Il est difficile à appréhender dans son ensemble, notamment parce qu'il porte sur tous les échelons régions, départements, communes et intercommunalités, ainsi que leurs établissements publics. Les délégations et transferts sont en quelque sorte « retenus », confiés concurremment à plusieurs collectivités, inscrits dans des partenariats et soumis à expérimentation. Le texte n'est pas homogène dans les domaines concernés, notamment en matière de transfert de compétences et de finances. L'accent est mis sur l'expérimentation et sur le volontariat des collectivités territoriales.

Il s'agit de toute évidence d'un texte de compromis qui appelle à moyen terme des compléments et un réel élargissement de la décentralisation au regard des évaluations faites des expérimentations. Les allers et retours des navettes parlementaires ont accentué cette impression de compromis, mais aussi de prudence, avec la mise en œuvre de garde-fous. Les transferts s'inscrivent dans des conventions : on expérimente, on observe, on évalue, au risque de donner une impression de flou et de complexité. Appelées à coopérer avec l'État, les collectivités locales sont également invitées à coopérer entre elles, sans doute au détriment d'une clarification des partages de compétences.

Les principaux champs concernés sont :

- LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les régions ont un pouvoir de coordination et non de responsabilité comme c'était le cas dans le texte initial du gouvernement. L'État peut ainsi confier à la région le soin d'élaborer un schéma de développement économique, à titre expérimental pour cinq ans, en concertation avec les autres collectivités et les chambres consulaires. Dans ce cas, c'est la région qui détermine l'allocation des aides aux en-

treprises. Les départements, les communes ou leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides par convention avec la région et mettre en œuvre leurs propres aides avec l'accord de la région.

- LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La région récupère l'intégralité de la gestion de la formation professionnelle: « elle définit et met en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des personnes en quête d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle »; elle assiste les candidats pour la validation des acquis professionnels; elle institue un plan régional de développement des formations professionnelles; elle gère les actions de l'AFPA dans un délai qui ne devra pas dépasser le 31 décembre 2008.

- LES INFRASTRUCTURES

L'aménagement et la gestion des aérodromes civils, la création, l'aménagement et la gestion des ports de commerce sont transférés à la région, mais d'autres collectivités peuvent se porter candidates. Les départements sont compétents pour les ports maritimes de pêche, les communes ou leurs groupements pour les ports maritimes de plaisance.

- LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

À titre expérimental, les régions ont la gestion et le paiement des fonds structurels européens et le département ceux du fonds social européen.

Essayons maintenant d'être plus précis pour ce qui relève du ministère de l'Équipement et des architectes-conseils:

- ROUTES ET AUTOROUTES

« Le domaine public routier national est constitué d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen », lequel représente la partie non transférée (environ 18000 km dont 8000 km concédés). Les routes nationales ne répondant pas à ces critères sont transférées au département (environ 20000 km). Ce transfert s'accompagne du transfert de 30000 agents des DDE. L'État assure la cohérence et l'efficacité du réseau routier dans son ensemble et il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et à l'information des usagers. Il veille également à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art. Les collectivités territoriales définissent conjointement avec l'État les programmes de recherche-



développement des savoir-faire techniques et sont associées à la définition des normes. On verra que l'organisation des services de l'Équipement confère la maîtrise d'ouvrage du service routier à l'échelon régional, voire interrégional, et crée des services d'ingénierie routière en articulation avec les CETE pour la partie amont des projets.

- PERMIS DE CONSTRUIRE

À partir du 1er janvier 2006, seuls les communes et les EPCI de moins de 10 000 habitants pourront confier l'instruction de leurs permis de construire à la DDE. Toutefois, les services déconcentrés de l'Équipement pourront apporter leur concours à titre gratuit aux autres communes et groupements.

- HABITAT ET CONSTRUCTION

En matière de logement social, le préfet pourra déléguer par convention au maire tout ou partie du contingent de logements sociaux dont il bénéficie sur le territoire d'une commune. Cette délégation est toutefois très encadrée et l'on se souvient du débat sur cette question. En matière d'aides à la pierre, l'attribution des aides peut être déléguée sous certaines conditions. Les préfets de région peuvent répartir les crédits entre les départements par convention avec l'État. Les conseils généraux peuvent attribuer les aides par délégation de l'ANAH et gérer les concours financiers par délégation de l'ANRU. Dans chaque département est créé un fonds de solidarité pour le logement. Les mêmes dispositions sont prévues pour les communes ou leurs groupements. Le préfet de région répartit les crédits entre les communes et les groupements de communes après avis du comité régional de l'habitat et pour le reste du territoire entre les départements. Dans tous les cas de figure, cette répartition est subordonnée à la conclusion d'une convention avec l'État.

Mais la loi de décentralisation traite également de l'organisation de l'administration qui se voit conférer une validation législative (a posteriori car l'essentiel est déjà dans des textes réglementaires antérieurs sur lesquels on reviendra).

- LES MISSIONS DES PRÉFETS DE RÉGION ET DE DÉPARTEMENT

Le préfet de région représente chacun des membres du gouvernement. Il dirige les services de l'État dans la région (sauf exception telles que l'Éducation nationale ou la Justice); il anime et coordonne l'action des préfets de département; il met en œuvre la politique de l'État dans la région en matière d'aménagement du

territoire et de développement économique, de développement rural, d'environnement, de développement durable, de culture, d'emploi, de logement, de rénovation urbaine, de santé publique, ainsi que les politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État. Il est seul habilité à engager l'État envers la région.

Le préfet de département représente chacun des membres du gouvernement. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public; il met en œuvre les politiques de l'État dans le département; il dirige les services de l'État dans le département. Il est seul habilité à engager l'État vis-à-vis des communes et des départements ou leurs groupements.

La loi comprend également des dispositions concernant le transfert des services et des personnels, les contreparties financières des transferts de compétence, la participation des électeurs aux décisions locales (referendum d'initiative locale) et l'évaluation des politiques locales.

On peut faire, à ce stade, deux commentaires:

- Le transfert des routes va être lourd de conséquences sur l'organisation des services de l'Équipement. Il va imposer un repositionnement sur d'autres sujets et va se traduire par une perte de substance financière et humaine, ainsi que par une perte de reconnaissance de technicité.

- La décentralisation dans son ensemble marque la montée en puissance des collectivités territoriales dans différents domaines et principalement des régions, mais sans changer l'architecture institutionnelle générale et sans créer de grandes régions comme le souhaitait la DATAR, sous réserve des champs de coopération interrégionale désormais élargis à différents domaines.

2 — Réforme de l'État dans son déploiement sur le territoire

C'est probablement le volet qui concerne le plus les architectes-conseils. Il est indissociable de la décentralisation qu'il anticipe d'une certaine manière en le facilitant.

La réforme de l'État comprend de nombreux aspects qui se mettent en place progressivement et dont il n'est pas aisé d'avoir une vision d'ensemble. Elle combine des mesures visant à améliorer l'accès des usagers au service public, à mieux organiser les services de l'État, à recentrer l'État sur ses missions tutélaires et à en redéfinir les priorités, à réduire la dépense publique, sans oublier une dimension majeure de la réforme de l'État qui est la généralisation de l'informatisation à tous les niveaux, mise au service des objectifs précités.

En premier lieu, voyons l'organisation administrative telle qu'elle découle du décret du 29 avril 2004 et de la circulaire du 16 juin 2004.

Quatre objectifs sont poursuivis: l'accroissement de la capacité d'action du préfet de région, le renforcement de la cohérence de l'action territoriale de l'État dont le préfet est garant, la définition de nouveaux modes d'action locaux dans les domaines financier et budgétaire, la simplification et la clarification du cadre juridique de l'action territoriale de l'État.

Le renforcement de l'échelon régional donne une dimension stratégique à l'action territoriale de l'État dans les domaines qui figurent désormais dans la loi.

L'échelon départemental reste le cadre d'action de droit commun des politiques de l'État. Les préfets de département ne sont pas plus qu'avant soumis à l'autorité hiérarchique des préfets de région et le préfet de département exerce seul, au nom de sa responsabilité spécifique, la sécurité, l'ordre public et la protection des populations.

La capacité du préfet à assurer l'unité de l'État à travers l'unité des services de l'État placés sous son autorité est maintenue. C'est lui qui arrête dans sa circonscription l'organisation fonctionnelle et territoriale des services: le préfet de département peut désigner un chef de projet chargé d'animer et de coordonner l'action des services concernés par une même politique. Il peut constituer un pôle de compétence pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services. Il peut également créer par arrêté une délégation inter-services dont le responsable a autorité fonctionnelle sur les chefs des services intéressés. Le préfet de région peut regrouper les services régionaux de l'État dans des pôles régionaux de l'État.

Le rôle du préfet dans la programmation et la gestion des crédits est affirmé dans la perspective de la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le préfet sera le garant pour les missions qui relèvent de son autorité d'une approche transversale de la programmation et de la gestion des crédits.

En second lieu, la LOLF, pilier essentiel de la réforme de l'État, est considérée comme « la constitution financière de la France ». C'est une loi organique au même titre que les lois de décentralisation, c'est-à-dire une loi qui a valeur constitutionnelle. Elle est le levier de la réforme de l'État: « la gestion publique est amenée à passer d'une culture de moyens à une culture de résultats ». Il s'agit d'un bouleversement complet des règles budgétaires et comptables. Le cadre de gestion qu'elle met en place est désormais centré sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance.

Ainsi que l'exprime un document interne à l'administration de l'Équipement : « C'est le premier chantier important et global qui concrètement exprime l'ambition de modernisation de l'État. Son objectif est de rendre plus lisible le budget de l'État par le biais d'une méthode qui consiste à apprécier les résultats de l'action de l'État par rapport aux objectifs qui lui auront été assignés » [...] « Pour beaucoup, la logique de l'aménagement n'est pas réductible à l'exercice LOLF; la LOLF favorise la segmentation sectorielle au détriment du transversal », même si les préfets sont garants de cette cohérence transversale. On peut se demander si la « globalisation » du local, mise en œuvre dans une visée stratégique de l'aménagement, est bien compatible avec la fonctionnalité des programmes de la LOLF. S'agit-il de la même rationalité? Les sources d'inspiration ne semblent pas être les mêmes: logiques institutionnelle et territoriale d'une part, logiques financière et managériale d'autre part.

Enfin, il faudrait compléter le tableau de la réforme de l'État par des mesures qui n'ont pas de caractère institutionnel mais qui peuvent influencer sur les modalités de l'action publique comme par exemple les PPP, mais également l'impact des directives européennes qui sont autant de pouvoirs et de contre-pouvoir avec parfois des effets contradictoires... Le droit européen peut apparaître tantôt comme protecteur des droits des citoyens tantôt comme contraignant vis-à-vis des spécificités françaises, vis-à-vis des services publics et de la concurrence par exemple.

B — Qu'en est-il plus précisément pour ce qui concerne l'Équipement ?

(Sources: séminaire de Roquelaure en septembre 2003 réunissant les cadres du ministère de l'Équipement et marquant l'engagement d'un vaste chantier de modernisation du ministère; discours de Gilles de Robien aux directeurs et chefs de services du 29 juin 2004)

On assiste à une recomposition « historique » du ministère de l'Équipement: une « refondation ».

En préalable, il faut faire une remarque sur la configuration actuelle du ministère de l'Équipement au terme d'une histoire où la configuration de ce ministère a connu une géométrie variable.

- On assiste à l'éclatement du bloc de compétences urbanisme-logement entre trois ministres: Cohésion sociale, Logement, Équipement.

- Le rapprochement de la DATAR permet de constituer un bloc de compétences stratégiques autour de l'aménagement, intégrant l'économie et la dimension européenne.

- De plus, une certaine dissociation s'opère entre les transports et l'aménagement ou tout le moins une forte différenciation : les infrastructures de transports sont considérées sous les deux angles distincts de l'aménagement du territoire et du secteur économique des transports.

L'enjeu est ainsi défini : « assurer une forte participation de l'État au développement et à l'aménagement des territoires, organiser une forte présence régionale et locale de l'État sur la scène de l'action territoriale, une présence interministérielle et décloisonnée », en travaillant notamment avec les collectivités territoriales pour accompagner les projets stratégiques des métropoles, des agglomérations, des pays, pour contribuer aux fonctions de cohérence et de régulation des territoires entre les projets remontants des collectivités et les grands projets descendants européens et nationaux (cf. texte de réflexion interne).

Le ministère de l'Équipement est directement concerné, « interpellé » et sommé de s'adapter à la décentralisation des routes qui le prive de son « cœur de métier » et de sa légitimité technique en l'amoindrissant en termes d'effectifs et de budget. Dans la nouvelle hiérarchie des pouvoirs locaux, il s'agit de passer d'une organisation départementale, en place depuis plus de deux siècles, à une prépondérance de l'échelon régional.

1 — La nouvelle organisation des routes

(Source : Le Moniteur du 24 septembre 2004 : le schéma de la nouvelle organisation des services routiers de l'État)

Il faut commencer par cela si l'on veut mesurer l'impact de la nouvelle vague de décentralisation sur le ministère de l'Équipement. C'est la première fois dans l'histoire des Ponts et Chaussées qu'il y a déconnexion entre le déploiement territorial des services et la gestion de la route. Que vont devenir les subdivisions qui étaient les têtes de pont du système et constituaient un maillage territorial fin au niveau infra départemental ? Ainsi que le dit le ministre : « la structure des subdivisions va nécessairement évoluer mais leur suppression n'est pas un objectif en soi ».

Comment se présentent alors les orientations en matière de gestion de la route ?

Il est prévu de grands services routiers de taille interrégionale, compétents en matière d'entretien, d'exploitation et de maîtrise d'œuvre de travaux, une dizaine environ. Chaque grand service routier comprendra des services de gestion de la route, constitués eux-mêmes de subdivisions et de centres d'entretien et d'intervention.

C'est une organisation comparable à celle des autoroutes. La gestion se fera par itinéraire et non plus par département. On passe ainsi d'une organisation territorialisée, contrainte par les limites administratives, à une organisation permettant une gestion par grands itinéraires.

La séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des projets routiers est envisagée. Dans chaque direction régionale sera mise en place une structure de maîtrise d'ouvrage qui pilotera les projets neufs du début à la fin dans le ressort de la région.

La création de services d'ingénierie routière (SIR) permettra d'assurer les missions de maîtrise d'œuvre d'études et de travaux pour le compte des structures régionales de maîtrise d'ouvrage. Les CETE apporteront leur appui aux nouveaux SIR (interview de Patrice Parisé, directeur des Routes, *Le Moniteur* du 24 septembre 2004).

Que reste-t-il aux DDE ? Elles ne s'occupent plus des routes nationales, ni des routes départementales, et conservent trois activités : renseigner la structure régionale de maîtrise d'ouvrage sur les problématiques locales, être le relais de la politique nationale de sécurité routière en direction de tous les gestionnaires de réseaux routiers, apporter son concours au préfet de département pour la gestion des crises.

On voit clairement ici le découplage entre le territoire et la gestion de la route, avec le passage du niveau départemental au niveau régional et interrégional.

2 — La seconde « révolution » dans l'organisation des services de l'Équipement

L'émergence du niveau régional découle autant sinon plus de la réforme de l'État que de la décentralisation. Traditionnellement fondé au niveau départemental, l'Équipement se repositionne prioritairement au niveau régional.

L'organisation des services va évoluer de la manière suivante :

Le niveau central, lieu de la stratégie et du pilotage des politiques nationales, prend appui sur le caractère structurant des missions et programmes définis par la LOLF pour appréhender plus efficacement des politiques transversales telles que l'intermodalité ou le développement durable, mais encore favoriser la veille et la prospective.

Le niveau régional devient prépondérant dans le portage des politiques, le pilotage de l'action, l'articulation avec les acteurs locaux et le renforcement des synergies interministérielles. « En collaboration étroite avec la DATAR, le ministère est en mesure de démultiplier avec les préfets et les SGAR une politique ambitieuse d'aménagement

du territoire » (dixit Gilles de Robien), avec la mise en place de nouvelles directions générales en région. Il s'agit « d'une autorité de management stratégique ». Le DGRE anime le pôle régional Transports, logement, aménagement et mer.

Au niveau départemental, l'accent est mis sur le rapprochement interministériel, en particulier avec l'Écologie et l'Agriculture. C'est le niveau opérationnel doté d'une nouvelle forme de proximité, souple adaptable et différenciée suivant les besoins et les enjeux locaux. Les piliers des DDE sont la connaissance, l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Si les DGRE en sont les maîtres d'ouvrage, les DDE en sont les maîtres d'œuvre. En matière d'habitat et de logement, de politique de la ville et de constructions publiques, « les futures DDE devront capitaliser et valoriser la connaissance des territoires en matière d'habitat, s'assurer de la cohérence des démarches de planification (SCT, PLU, PLH), s'impliquer toujours davantage dans le droit au logement, celui des populations spécifiques, dans la politique de la ville et la rénovation urbaine, afin de placer ce niveau comme l'interlocuteur des collectivités locales ».

Le programme ambitieux de rénovation urbaine mobilise tous les acteurs et au premier rang les services déconcentrés qui doivent participer activement à l'élaboration de diagnostics sur les dysfonctionnements des territoires, appuyer les acteurs locaux et notamment inciter à la constitution d'une véritable maîtrise d'ouvrage des projets urbains, contribuer à la qualité des processus d'élaboration des projets et de leur contenu. Les DDE sont mises à la disposition du ministère de la Cohésion sociale pour l'instruction des dossiers ANRU, le suivi des projets, leur évaluation. De même, elles contribuent à faire émerger les projets de logement en tant que facilitateur et acteur opérationnel auprès des organismes HLM.

Concernant l'environnement et les risques, la police de l'eau est confiée à l'Agriculture. La perspective d'un rapprochement des services avec ce département ministériel est envisagée : « nous avons pour mission première de porter le message et les politiques du développement durable ».

Concernant la sécurité des transports, routière en particulier, la sûreté ainsi que l'ingénierie et la gestion des crises commandent de préserver une ingénierie publique d'État, à condition de la faire évoluer. Il faut ainsi distinguer les missions d'État, les compétences partagées avec les collectivités et les domaines où les collectivités ont l'exclusive responsabilité... Il s'agit de se réorienter vers l'assistance et l'étude plutôt que sur la maîtrise d'œuvre, de proposer une ingénierie publique dans une démarche partenariale en amont, permettant l'émergence de projets locaux soutenus par une politique d'État.

Les services sont invités à travailler en partenariat avec les collectivités territoriales et à tous les niveaux. En effet, il y a peu de compétences qui ne soient pas partagées et le plus souvent avec plusieurs niveaux de collectivités.

3 — Un troisième mutation de grande ampleur

La recomposition des missions et des compétences, voire des cultures, est un impératif: l'ingénierie publique, l'entretien routier, la maîtrise d'œuvre pour le compte de collectivités, tout cela fait partie du passé... Pour mémoire, le séminaire tenu à Toulouse sur la maîtrise d'œuvre des DDE n'est plus du tout d'actualité. Les maîtres mots sont désormais stratégies, compétences, prospective, innovation, évaluation, partenariats avec les collectivités territoriales, assistance à maîtrise d'ouvrage... La mutualisation des ingénieries avec les collectivités territoriales est à l'ordre du jour, synonyme de défonctionnalisation et de déspecialisation...

L'idée est de favoriser un enrichissement des compétences sur l'aménagement, l'urbanisme, le paysage, la maîtrise d'ouvrage — notamment l'AMO — et la quête d'une ingénierie de l'aménagement.

Il faut que les services acquièrent des qualités nouvelles: « approches par contenus et compréhension des situations complexes ». Requisite également, « la capacité à penser le futur, à agir dans un contexte interministériel et décloisonné, à dialoguer et négocier en termes de partenariats ».

On peut parler à cet égard de « révolution culturelle ».

II — Les conséquences pour les architectes-conseils

Revenons au sujet du séminaire: « L'État n'est pas d'hier; dans quel état est-il aujourd'hui? », interrogation que posent les architectes-conseils. Cette question manifeste une inquiétude quant à leur positionnement et surtout, si l'on peut dire, une exigence vis-à-vis de l'État. Si l'État n'est plus ce qu'il était, à quoi bon investir dans une mission difficile et prenante si le haut niveau des enjeux et la visée ambitieuse du service public sont assurés ailleurs? Je n'interprète toutefois pas cette interpellation des architectes-conseils comme une lassitude ou une démission, mais comme une provocation appelant une réponse de la part de l'État. Ce n'est certes pas mon rôle d'exprimer ce que pourrait être cette réponse ni de me faire l'intermédiaire des autorités en charge de la définir, et au premier chef, la DGUHC représentée ici par

Nicole Klein, directrice. Quant à Monsieur Spitz, il a brillamment démontré qu'entre « réformer ou abdiquer », le choix français n'était pas sans mérite.

Je m'en tiendrais à des remarques de portée générale sur ce que l'on peut dire communément, sur le registre « l'État n'est plus ce qu'il était », puis j'évoquerais les priorités nationales qui concernent les architectes-conseils, telles qu'elles ressortent des orientations données par les ministres, avant d'avancer quelques hypothèses de nature à ouvrir le débat.

A — Les priorités des politiques nationales pour lesquelles l'État est engagé

1 — L'État reste-t-il le garant de l'intérêt public ?

On entend parler de crise de l'État ou plus exactement de la crise de l'État à la française, notamment sous la pression de l'Europe et de la mondialisation des échanges économiques. Les symptômes de ce que Jacques Chevallier du Centre d'études et de recherche de science administrative appelle: « la corrosion de l'architecture étatique », dans l'ouvrage consacré à l'état de la France en 2004 sont de plusieurs ordres:

- Effritement du mythe de l'intérêt général (constitution symbolique): la frontière entre intérêt général et intérêts particuliers tend à devenir floue. Par délégation ou partenariat, les individus ou les groupements peuvent participer à l'intérêt général. Par ailleurs, l'infaillibilité de l'État n'est plus un dogme: son efficacité doit désormais être démontrée et vérifiée à travers des procédures d'évaluation.

- Crise de la constitution juridique: tout y concourt, du rejet du droit exorbitant du droit commun (droit administratif), la concurrence privé/public (cf. les PPP), l'influence du droit européen avec les directives et la jurisprudence de la Cour européenne, l'influence sur le droit européen de la contractualisation à l'anglo-saxonne...

- Crise de la constitution organique: elle s'observe à travers la fragmentation et l'éclatement de l'appareil d'État, la déconcentration, la décentralisation et l'externalisation de certaines missions.

- Perte de maîtrise des leviers de l'action économique: elle est ressentie à travers la politique monétaire de la BCE et les sanctions pour déficits publics, l'harmonisation fiscale et le désengagement des activités productives lié aux privatisations.

C'est un nouveau modèle d'État qui se construit: un État moins solitaire, plus

solidaire; un État moins monolithique, plus partagé avec les collectivités territoriales et avec les acteurs privés. Jacques Chevalier parle d'un État « modeste » et « subsidiaire » dont l'intervention n'est légitime qu'en cas de d'insuffisance ou de défaillance des mécanismes de régulation sociale. Il s'agit alors de privilégier les solutions faisant appel à la proximité et au partenariat avec des acteurs privés.

C'est aussi un État dans l'Europe, reconstruit dans l'interdépendance du droit, de l'économie et des valeurs. Certaines de ces valeurs communes à la civilisation européenne imprègnent notre conception de l'aménagement: le développement durable, le respect et la mise en valeur du patrimoine, le modèle de la ville européenne par exemple.

L'État, pour autant, ne se dissout pas dans cette mutation de longue durée, pas plus que la Nation et la République qui sont les socles de nos institutions. Il conserve des fonctions qu'aucune autre institution ne peut exercer, que ce soit à l'échelon infra-étatique ou à l'échelle européenne, et auxquelles aucun autre organisme ne peut avoir la légitimité de se substituer. C'est le cas pour les fonctions de défense, de justice et de maintien de l'ordre public, quand bien même cette dernière fonction peut être exercée localement par le maire, au nom de l'État et en vertu d'une délégation explicite de pouvoir. Tel est également le cas des missions qui garantissent la cohésion et la survie de la société, avec la prise en compte du long terme. Tout le débat sur le développement durable a l'intérêt, entre autres, de forcer les responsables publics à intégrer les contraintes du long terme très au-delà des calendriers électoraux ou des échéances de l'administration. Quand on parle de l'effet de serre ou du recyclage des déchets nucléaires, on se projette dans des univers de temps et d'espace qui le plus souvent dépassent la durée de la vie humaine.

Moins dramatique est la responsabilité de l'État vis-à-vis du patrimoine sous toutes ses formes, de la mémoire des sociétés dans leur diversité et leur créativité. Qui d'autre que l'État pourrait l'exercer ?

Aujourd'hui, on parle volontiers de trois rôles de l'État dans une perspective plus triviale mais aussi plus opérationnelle:

- L'État régulateur: ce n'est plus l'État régalien héritier de la monarchie, mais le garant des grands équilibres économiques et sociaux, le garant d'une cohésion sociale qui vise à « recoudre en permanence le tissu social ». Il s'agit d'un État chargé de fonctions de protection sociale qui doit passer de la « logique assurantielle » du *Welfare State* à une logique de solidarité.

- L'État stratège: c'est lui qui définit et conduit des politiques comme autant de batailles qu'il faut gagner dans la durée, ainsi qu'en témoigne le langage en vigueur dans le monde politique.

- L'État partenaire, enfin, qui doit composer en permanence avec un système d'acteurs multiples, soucieux de partager le pouvoir de décision.

On pourrait ajouter à cet inventaire l'État moderne, dans son organisation et ses méthodes, engagé dans la mise en œuvre de sa propre réforme, à commencer par celle titanesque de l'administration.

2 — Les priorités dans le champ de l'aménagement

Comment s'exprime ce nouveau visage de l'État pour le ministère de l'Équipement? Quelles sont ses priorités dans le champ qui nous intéresse? L'accent est mis en particulier sur deux politiques, le développement durable et la politique de la ville, qui toutes deux impliquent une action interministérielle et partenariale avec les collectivités locales. Les architectes-conseils le savent bien; ils ont de longue date intégré ces priorités dans leurs pratiques et dans l'expression de leur expertise, dans l'esprit de projet et de pédagogie des acteurs désormais proclamé comme règle de conduite.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Le ministre affiche le développement durable comme un axe majeur de la politique de l'État et de la stratégie de son ministère aux différents échelons de son action. Certains ont pu dire au sein de ce ministère que c'était le ministère de l'Équipement qui était le vrai responsable de l'action gouvernementale dans ce domaine.

Qu'est-ce à dire? Le développement durable fait l'objet d'une « stratégie nationale » définie lors du séminaire gouvernemental du 28 novembre 2002. Elle se décline dans tous les domaines qui touchent au cadre de vie de la manière suivante:

- une politique des transports durable en faveur d'une politique de mobilité durable, avec l'intermodalité des transports de marchandises;
- la prévention des risques et des pollutions;
- la gestion durable des territoires, avec la lutte contre l'étalement urbain, la

valorisation du patrimoine culturel et des paysages;

- la protection du patrimoine naturel en termes d'espaces et d'espèces;
- la réduction des inégalités dans les territoires avec les agendas 21.

C'est ainsi que le gouvernement aidera à la mise en place en cinq ans de 500 agendas 21 (engagements pris au niveau local pour intégrer le développement durable suite aux recommandations de Rio en 1992 et regroupées dans un document intitulé agenda 21, pour ^{XXI} siècle) concernant notamment les territoires bénéficiant d'une aide publique coordonnée comme les grands projets de ville, les parcs naturels régionaux, les pays ou agglomérations. Sur cette base doit se construire un plan de réduction des inégalités territoriales appuyé sur un programme de rénovation urbaine et sur des actions ciblées de réhabilitation des friches urbaines et de réhabilitation des bâtiments existants.

De manière plus générale, toutes les politiques publiques sont sommées d'intégrer le développement durable au niveau central comme au niveau déconcentré, charge aux préfets d'intégrer le développement durable dans le projet territorial de l'État et dans les projets contractuels avec les collectivités locales. La recherche est mobilisée: « elle garantit les bases scientifiques du développement durable [...] apporte les technologies et les innovations nouvelles ». Elle vise à associer tous les partenaires et la société civile.

Il semblerait que les DDE aient suivi le mouvement en inscrivant le développement durable dans leurs plans objectifs moyens, en créant une mission Développement durable ou en identifiant un chargé de mission, en mettant en œuvre des actions de sensibilisation et de formation des agents. Plus concrètement, les sujets concernés sont:

- La prise en compte du développement durable dans les documents d'urbanisme. À cet égard on peut citer, car c'est le lieu, l'étude méthodologique réalisée par le CETE Méditerranée sur le SCOT de l'agglomération de Montpellier, impliquant outre l'agglomération, la DDE, la DIREN, la DDAF et des experts.
- La prise en compte du développement durable dans les constructions neuves, habitat et constructions publiques (HQE, accessibilité notamment).
- Le conseil aux collectivités territoriales pour le développement local. Ainsi la DDE du Jura qui a mis au point un Guide du développement local durable, en particulier pour les lotissements et les espaces publics.

Le ministre de l'Équipement vient de confier au CGPC une mission d'enquête et d'évaluation sur l'implication des DDE dans le développement durable, comparable à celle que je vais maintenant évoquer s'agissant de la politique de la ville.

LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE PROJET URBAIN

C'est une politique très fortement interministérielle, pilotée par le ministère de la Cohésion sociale, mais dont le ministère de l'Équipement est le fer de lance sur le plan local ainsi que l'a montré l'enquête menée dans les DDE par le conseil général des Ponts et Chaussées. Vous connaissez ce travail coordonné par mon collègue Georges Crépey, auquel vous avez été associés et auquel vous avez apporté des contenus. Ce qui est très intéressant, c'est que votre approche des projets de rénovation urbaine a permis l'élaboration d'orientations de fond qui ont été reprises dans la circulaire conjointe de Jean-Louis Borloo et Gilles de Robien du 26 mars 2004 sous la forme de « fondamentaux ». Il n'est pas inutile de les mentionner, même si vous les connaissez par cœur. Il s'agit de contribuer à la qualité des processus d'élaboration des projets et de leur contenu par :

- La formulation explicite d'un projet largement débattu pour l'avenir de chaque territoire en relation avec les territoires environnants et des étapes à franchir.

- La définition de projets qui conduisent à une structure urbaine de qualité comprenant des espaces publics et des espaces privés hiérarchisés et s'appuyant sur un découpage foncier clarifié.

- La reconstitution et le développement d'une offre de logements satisfaisante y compris pour les plus démunis, en tenant compte des besoins actuels et futurs, en veillant à une diversification de l'habitat à l'échelle du quartier et de l'agglomération et à la mise en œuvre d'une politique d'attribution équilibrée.

- Le développement de la desserte en transports et l'implantation appropriée d'équipements, de services et d'activités économiques, au bénéfice des habitants des quartiers.

- La mise en place dès le début du projet d'une gestion urbaine de proximité de qualité dans laquelle ce qui relève de la responsabilité de chacun des acteurs soit clairement délimité.

La même circulaire invite les DDE à faire appel aux compétences des architectes et des paysagistes-conseils, les investissant de la sorte d'une mission prioritaire dans les politiques publiques. La journée du 25 mai 2004 à laquelle vous avez massi-

vement participé a démontré quelle pouvait être en la matière l'influence que vous aviez pu exercer sur la définition d'une politique publique et sur le rôle irremplaçable que vous pouviez y jouer.

Dans ces conditions, la légitimité de votre action est bien renforcée au niveau des ministres eux-mêmes. Ce qui n'évacue pas toutefois les interrogations sur le devenir de vos missions.

B — Quelle évolution des missions des architectes-conseils et des modalités de leur intervention ?

Tout d'abord, il convient de se demander en quoi les architectes-conseils sont touchés par la décentralisation et la réforme de l'État, dans la recomposition des échelons territoriaux et du périmètre de l'action publique, et ceci à trois niveaux. On a vu que c'était la région qui devenait le lieu stratégique de l'aménagement; les architectes-conseils ont-ils leur mot à dire dans :

- Le renforcement des pouvoirs des préfets vis-à-vis des services déconcentrés de l'État, l'accent mis sur l'interministérialité... La mise en place de pôles de compétences modifient-elles le positionnement actuel des architectes-conseils, nommés auprès du préfet de département et mis à la disposition du DDE ?

- Le développement quasi général des partenariats avec les collectivités territoriales de tous niveaux dans le domaine de l'aménagement va-t-il changer les pratiques des architectes-conseils incités plus qu'aujourd'hui à prendre en compte les acteurs publics locaux ?

- les collectivités territoriales vont sans doute se doter de leurs propres conseils en plus du renforcement des compétences en matière d'aménagement en interne. Va-t-on assister à la création d'un Corps d'architectes-conseils des collectivités locales, éventuellement alimenté par le vivier des architectes-conseils de l'Équipement ?

POUR OUVRIR LE DÉBAT, ON PEUT AVANCER QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION.

- Peut-on envisager une certaine collégialité des architectes-conseils de la région pour débattre des enjeux stratégiques auprès du directeur général en région sous la forme, par exemple, d'une réunion tous les trimestres au chef-lieu de la région, sur les enjeux stratégiques de l'aménagement ?

- À partir de l'expérience des architectes-conseils dans certains départements, quels enseignements peut-on tirer de la participation à des pôles de compétences

au niveau du département ? En quoi les architectes-conseils peuvent-ils être des ferments de la coopération interministérielle dans un champ réunissant l'Équipement, la Culture, l'Environnement ?

- Comme on l'a vu à propos de la politique de la ville, les architectes-conseils ont la capacité de sécréter de la doctrine. L'occasion du cinquantième n'est pas la seule opportunité de faire le point sur cet apport aux contenus des politiques publiques.

- La circulaire de 1989 est sans doute à réécrire pour tenir compte du nouveau contexte institutionnel, mais les missions restent dans leur ensemble d'actualité. Si la DGUHC le jugeait nécessaire, il serait intéressant d'ouvrir un chantier sur le sujet en mettant en avant les atouts des architectes-conseils pour répondre aux nouvelles attentes de l'État : l'esprit de projet, l'indépendance intellectuelle et la compétence professionnelle, la créativité et le potentiel d'innovation dans un environnement institutionnel en mutation.

Le débat est ouvert, le changement est facteur de renouvellement plus que de remise en cause pour les architectes-conseils qui ont su, depuis l'origine, tracer de nouveaux horizons pour l'action publique à partir de leur position privilégiée d'acteurs et de témoins des enjeux qualitatifs de l'aménagement de notre cadre de vie.

Je laisse la parole à la salle en m'excusant d'avoir été trop longue et parfois austère, sinon ennuyeuse. Je vous remercie de votre attention.

Débats

NICOLE KLEIN

Directrice DGUHC

Je remercie Florence Contenay pour son exposé sur un sujet très compliqué, lequel ne peut être traité de façon plus courte, et j'en profite pour lui rendre hommage et rappeler son rôle influent dans la politique de l'État en faveur de l'architecture. Cela étant dit, je voudrais juste apporter quelques précisions. Cette nouvelle décentralisation, vous l'avez compris, n'est pas encore réalisée. Elle commencera à s'appliquer en janvier 2005, et pour un certain nombre de choses en janvier 2006. Derrière les 203 articles de loi, de nombreux décrets sont attendus. Il faut remettre les choses en perspective. À propos de la décentralisation du logement, domaine particulier s'il en est, une

modalité nouvelle voit le jour: la délégation de compétence. Il ne s'agit pas d'un transfert mais d'une délégation facultative, à la demande des collectivités locales, pour celles qui souhaitent prendre cette responsabilité. Il est possible d'avoir deux lectures: par prudence, l'on commence par la délégation de compétence en espérant déboucher sur un transfert total. Ce n'est qu'un début. On va voir comment les choses se passent. Les collectivités locales ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent donc demander à disposer des moyens (aides à la pierre) que l'État mettait sur le logement. Seule condition exigée: disposer d'un PLH, c'est-à-dire d'avoir défini une politique du logement. Dans cette délégation envisagée, les intercommunalités sont prioritaires et leur mobilisation prime sur l'intérêt du département pour cette action. Deux mots maintenant sur la réorganisation du ministère. Au niveau central, il y aura regroupement d'un certain nombre de directions comme cela a été fait en 1997 pour la DGUHC. Même si le regroupement de l'Urbanisme et du Logement pose actuellement un petit problème en raison de leurs attaches dans des départements ministériels différents. Cependant le principe en est acté. La création annoncée d'un secrétariat général au sein de chaque ministère va aider à avoir cette vision stratégique, transversale et à long terme. Au niveau local, les directeurs généraux de l'Équipement auront autorité sur les directeurs départementaux, ce qui cause quelques frictions sur le terrain, les DDE n'ayant pas de telles habitudes. Sur ce point, l'Équipement va plus loin que l'Intérieur, non sans difficulté. Je voudrais juste pour finir rappeler que l'élaboration de cette loi, fruit d'un certain nombre de compromis, s'est terminée par la saisie du « 49-3 » et une commission mixte paritaire, laquelle a encore modifié le texte, notamment avec la suppression du seuil de 15000 habitants pour la délégation de la compétence logement aux communautés de communes. C'est dire que nous n'avons pas fini de parler de ce texte dont l'application va prendre du temps.



ANTOINE DEBRÉ

Architecte-conseil honoraire

De la présentation de Florence Contenay, je retiens l'urgence d'un nouveau chantier à ouvrir pour le bureau du Corps des architectes-conseils afin de ne pas rater le virage qui s'annonce. Il faut sûrement conserver une implantation de proximité au niveau départemental, mais aussi imaginer de nouvelles dispositions auprès des niveaux dits stratégiques.

MARIE-HÉLÈNE B ADIA

Architecte-conseil auprès de la DGUHC

Je me pose la question d'une anticipation possible de cette délégation de compétence en matière de logement. Est-il prévu dans cette perspective de capitaliser les savoir acquis par les DDE afin de faire passer des messages forts en direction des collectivités, tant sur les méthodes de travail que sur les ambitions exprimées et les difficultés rencontrées ?

BERTRAND MATHIEU

Architecte-conseil du département de la Vienne

J'adhère à ce repositionnement au niveau régional, conformément à la logique de la DATAR et à celle de l'Europe également. Mais à quoi bon conserver tant d'importance au département ? On aurait pu penser, en bonne logique, que l'ensemble des routes allait monter au même niveau régional. Pour revenir à la question nous concernant, c'est probablement l'occasion de réfléchir à notre rôle et à notre positionnement. Ce nouvel échelon qui s'affirme au niveau régional va réclamer une présence assez forte à ses côtés, notamment la nôtre.

PIERRE LAJUS

Architecte-conseil honoraire

Je voudrais revenir à l'intervention de Bernard Kohn qui nous a dépeint un paysage et donné des orientations qui semblent tout à fait d'actualité une fois replacées sous l'éclairage apporté par Florence Contenay. Comment donner de la compétence aux gens qui sont en situation de responsabilité ? Toute l'action de Bernard Kohn et de son association vise à sensibiliser et à informer les élus au regard d'enjeux très concrets. De même, l'intervention deux jours par mois d'architectes-conseils est l'occasion de développer une pédagogie de l'aménagement, de l'architecture, y compris auprès de responsables élus locaux. Mais cela requiert de nouveaux dispositifs, de nouvelles modalités d'intervention.

FLORENCE CONTENAY

Je ne suis pas en situation de répondre à ces questions qui s'adressent à la DGUHC. De toute évidence, il y aura un problème de compétences au sein du minis-

tère. Comment y parvenir dans les meilleurs délais? La compétence, c'est vrai, est faite de la capitalisation des expériences. D'où l'importance de l'exploitation de vos rapports d'activité, en s'attachant à aller plus loin. Quant au repositionnement régional, il faudra attendre un an ou deux comme l'a dit Nicole Klein. Cela vous donne le temps de la réflexion.

PIERRE BLOZE

Architecte-conseil du département de la Sarthe

Juste un éclaircissement: est-ce à dire que les dossiers de renouvellement urbain ne remonteront plus demain à Paris, à l'ANRU, avec la mise en place de ce nouveau niveau stratégique en région?

NICOLE KLEIN

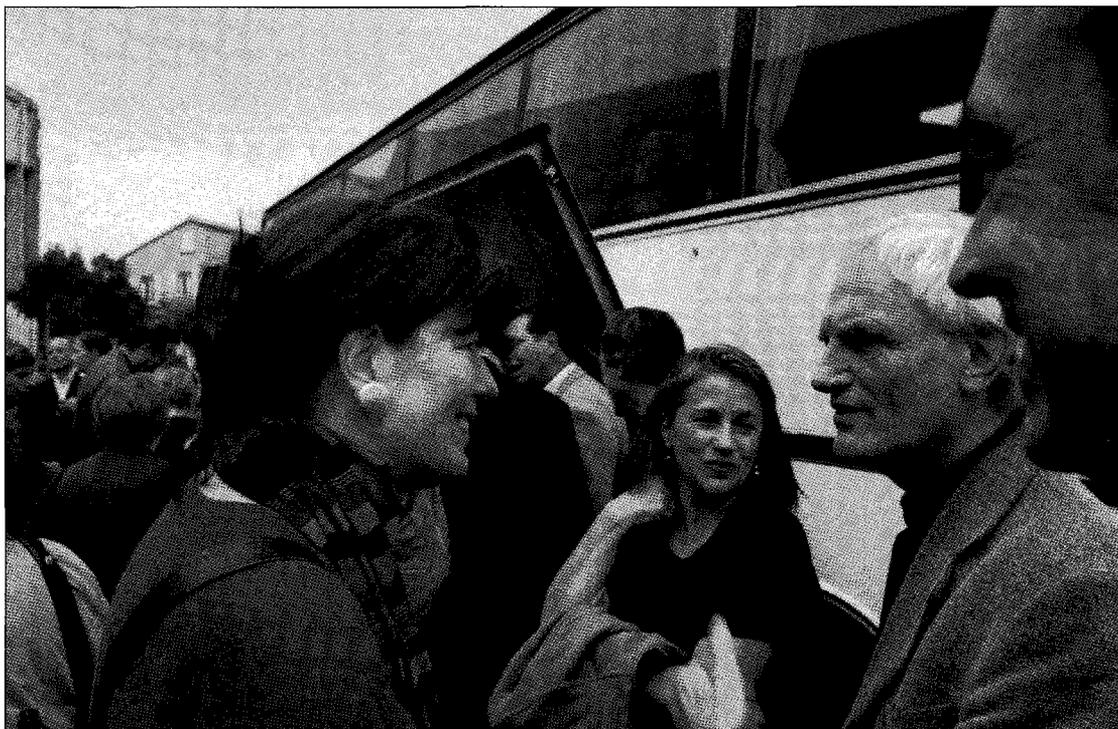
La loi de programmation Borloo est préalable à la loi de décentralisation et elle va à l'inverse. L'ANRU va dans le sens d'une reconcentration puisque les dossiers remontent à Paris. C'est l'idée qu'un guichet unique, en l'occurrence une agence, va simplifier la vie des élus et mieux relayer la politique de la ville sur le terrain. Cette création, d'ailleurs, répond à l'idée évoquée par Bernard Spitz selon laquelle des agences ou des services externalisés seraient beaucoup plus efficaces que l'administration.

JEAN-PAUL SCALABRE

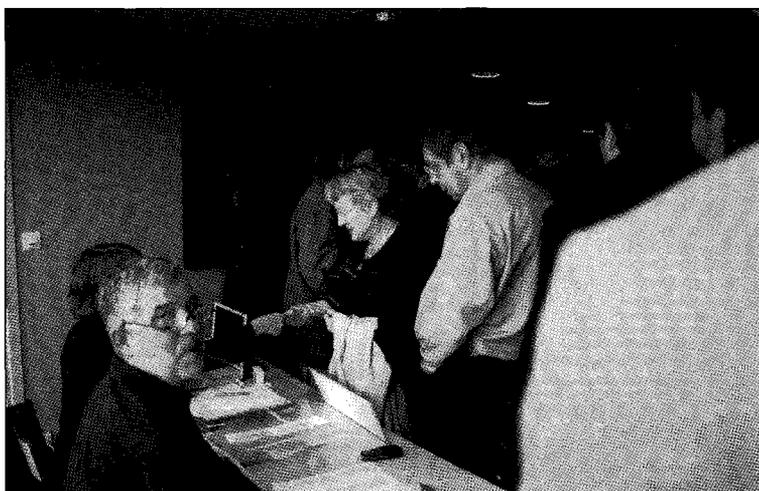
Architecte-conseil du département de la Somme

Il est clair que nous sommes tiraillés en France entre l'échelle départementale, qui est notre tradition historique, et l'échelle régionale, qui est la tendance dominante européenne. La décentralisation renvoie forcément à une certaine conception de l'Europe, soit que l'État s'efface au profit des régions comme dans les modèles espagnols ou allemands, soit qu'il se maintienne en place. Cela pour dire que la question n'est pas seulement franco-française. Toutes les réformes en cours renvoient à un grand débat politique sur la forme d'Europe que nous voulons. Quels échelons de négociation de l'intérêt général souhaitons-nous? Sur la question de notre niveau d'intervention, soyons pragmatiques, mais n'abandonnons pas l'échelon départemental sur lequel notre présence est fondée, avec une certaine efficacité jusqu'à ce jour.

Album photo



Arrivée des architectes-conseils au séminaire.



L'inscription.



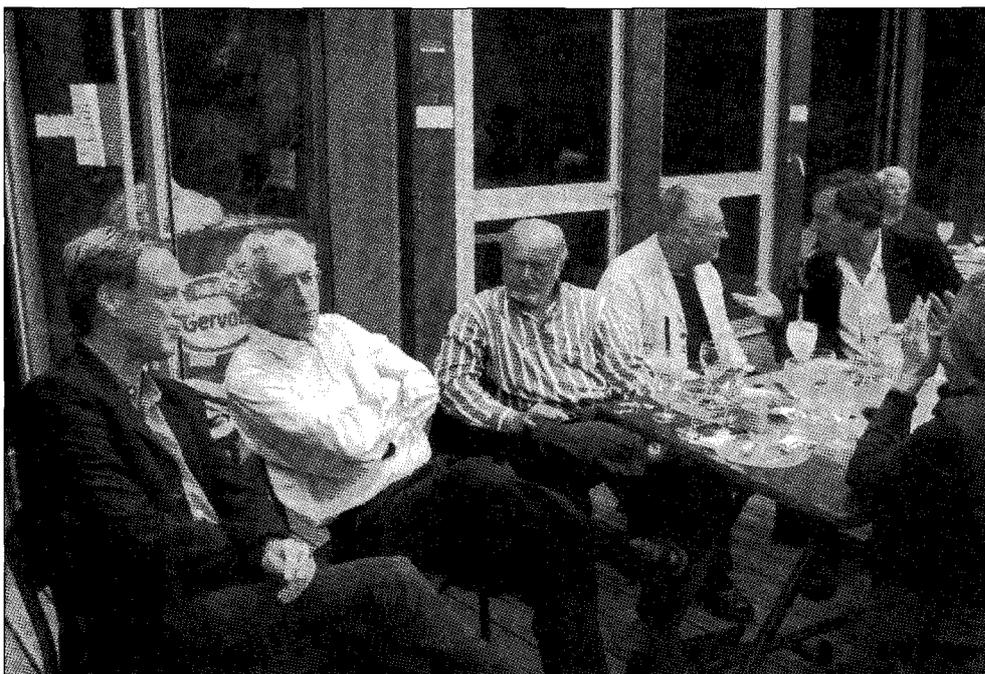
Le « comité d'accueil ».

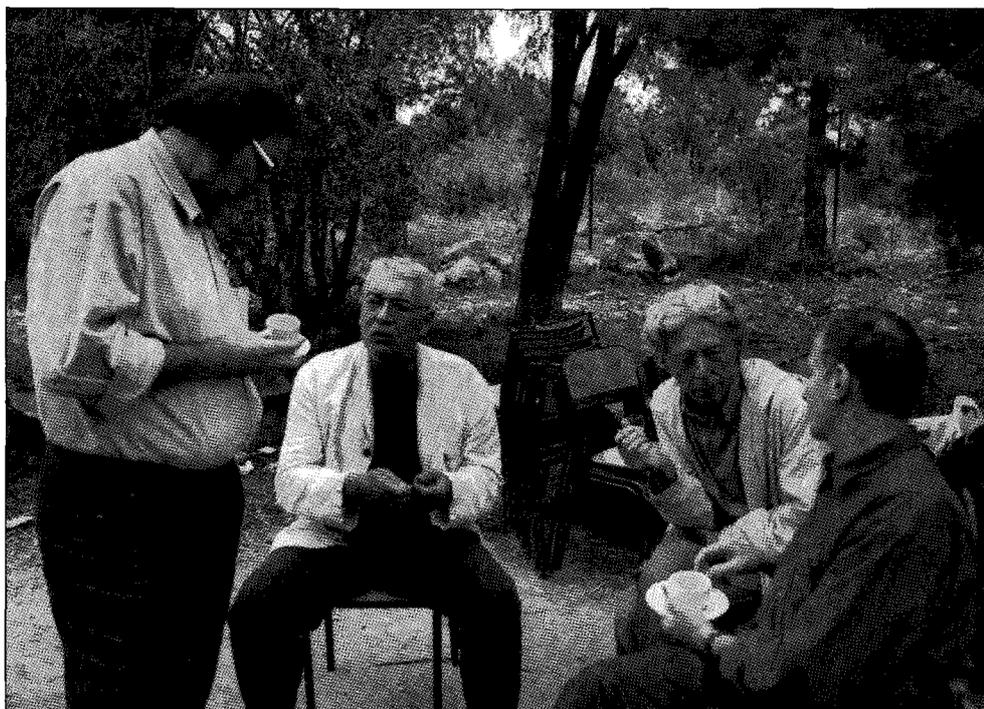


Entrée à l'école d'architecture de Montpellier.



Déjeuner dans la cour de l'école d'architecture.





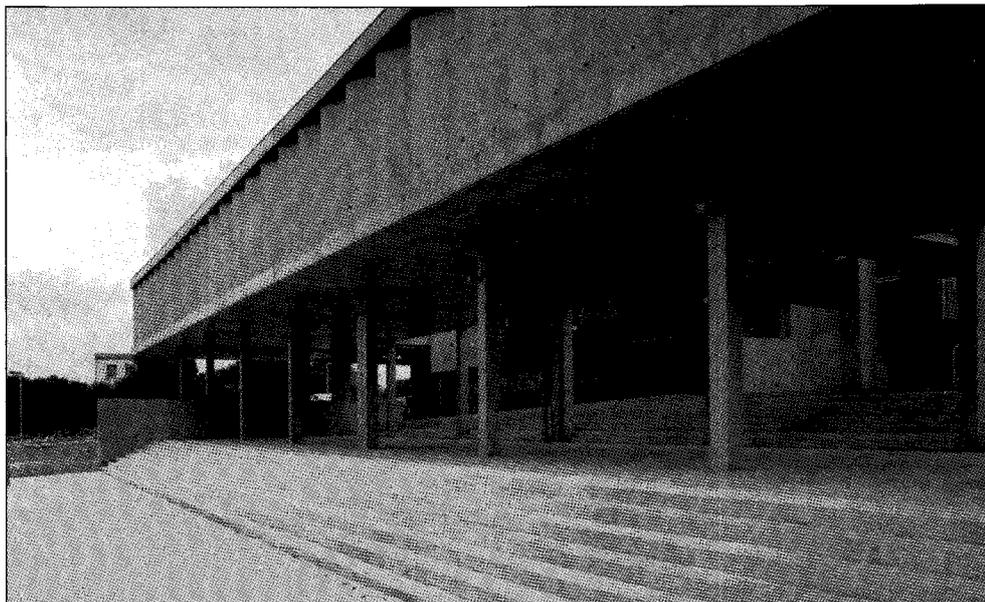
Déjeuner dans la cour de l'école d'architecture (suite).





Florence Contenay avec quelques architectes-conseils.



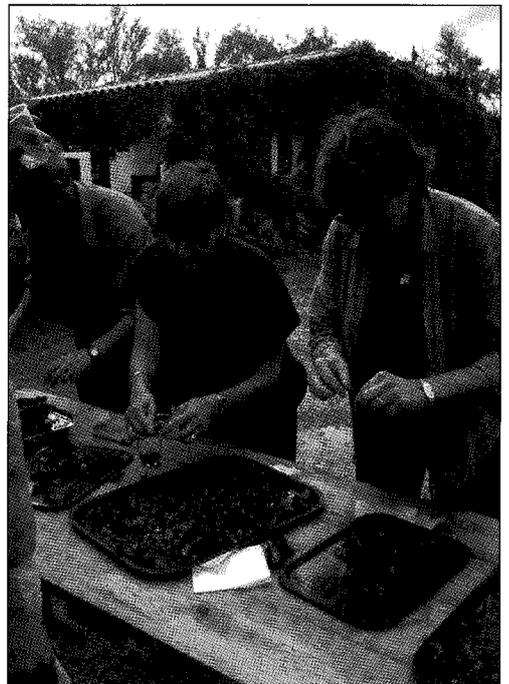


*Extension de l'école d'architecture
de Montpellier.
Jacques Sbriglio
et Jean-Louis Duchier
architectes.*





Le « festin de moules » du 10 octobre.





La photo de groupe.

Achévé d'imprimer en mars 2005
sur les presses de
la Nouvelle Imprimerie Laballery
58500 Clamecy
Dépôt légal : mars 2005
Numéro d'impression : 503134

Imprimé en France

Tous les documents de ce numéro de *Conseil* sont droits réservés.
Corps des architectes-conseils
du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.
Paris mars 2005

SÉMINAIRE DES 8, 9 et 10 OCTOBRE 2004

Montpellier

CONSEIL

10

Au fil des différentes étapes de la décentralisation, le paysage institutionnel et administratif de la France n'a cessé de se modifier depuis vingt ans. Encouragé de toute part à se réformer, dans quel état se trouve aujourd'hui l'État ?

Cette question est au centre des travaux du séminaire des architectes-conseils qui s'est tenu les 8, 9 et 10 octobre 2004 à Montpellier. Les actes de ce séminaire sont ici rassemblés. On y trouvera une pluralité d'interventions autour du thème de la décentralisation et de la problématique de la réforme de l'État. Qu'il s'agisse des politiques de gestion de l'eau, de l'organisation de l'appareil administratif, des politiques régionales ou municipales, les intervenants invités ont tous souligné la complexité des situations et les voies de meilleures pratiques au service de l'intérêt public. Dans le domaine propre à l'activité des architectes-conseils sont aussi abordées et débattues les questions posées par l'accumulation de multiples institutions représentées dans les jurys de concours, celles des méthodes alternatives applicables sur le terrain en matière d'aménagement et d'urbanisme ainsi que les nouvelles approches prévisibles du rôle des architectes-conseils dans les services déconcentrés de l'État à la suite de la loi relative aux responsabilités locales d'août 2004.