



Politici de amenajare a teritoriului în Franța

Vasile Surd, Vasile Zotic, Diana Dinu, Nicoleta Erchedi
University "Babeș-Bolyai", Cluj-Napoca, Romania



Introducere

Lucrarea de față propune o prezentare detaliată a modului de abordare a politicii de amenajare a teritoriului în una din țările cu o bogată tradiție în acest domeniu. Este bineînțeles vorba despre Franța, despre transformările ce au trebuit parcurse pentru a se atinge un stadiu avansat de aplicare a politicilor moderne din acest domeniu, politici având o importanță vădit sporită în zilele noastre. Transformările parcurse de către Franța nu pot fi înțelese însă decât într-un context mai larg, cel european sau cel mondial. De aceea nu am considerat suficientă o simplă prezentare a politicilor franceze în ansamblul european în care acestea și-au găsit locul binemeritat. Rezultatul acestui ansamblu de idei s-a materializat în trei capitole diferite, ce se completează unul pe celălalt. Primul capitol este dedicat definirii conceptului de amenajare a teritoriului și tehnicilor folosite în studiul acestuia. Urmând liniile generale din primul capitol, cel de-al doilea reflectă îndeaproape etapele parcurse de diferite țări în procesul de descentralizare treptată, fiecare țară putând fi integrată într-unul din modelele specifice, acestea din urmă fiind construite pe baza însușirilor ce le sunt comune mai multor țări. Odată făcută încadrarea în modelul caracteristic, urmează diagnosticarea modelului francez, parcurgerea diverselor etape în dezvoltarea țării, reflectarea punctelor forte și a celor mai puțin reușite în dinamica evoluției sale; totodată are loc o prezentare a cerințelor forurilor Uniunii Europene, a programelor și a resurselor alocate de către acestea în modelarea unei lumi tot mai globalizate ca tendință generală. Vor fi reflectate competențele diverselor instituții implicate direct în planul de amenajare teritorială, ținându-se însă cont de faptul că amenajarea teritorială trebuie înțeleasă atât ca preocupare generală a comunităților locale, a instituțiilor statului, dar și a celor internaționale, în procesul de elaborare a diferitelor politici fiind implicați o mulțime de factori. Foarte important este însă faptul că toți factorii implicați au un cuvânt de spus. Modul cum se realizează acest lucru va fi însă comentat în detaliu în paginile din capitolul trei, stabilindu-se totodată obiectivele urmărite de amenajarea teritorială dar și felul în care sunt puse în practică deciziile ce provin de la organele competente.

1. Politici de amenajare a teritoriului. Aspecte teoretice și conceptuale

1.1. Conceptul de amenajare a teritoriului

Conform lui Lamotte [1] noțiunea de amenajare teritorială reprezintă transformarea de către om a unui sistem teritorial: suprafața unui teren, unitatea de producție sau un alt ansamblu complex în vederea unei utilizări mai raționale și mai eficiente. Este vorba deci de o activitate esențială a societății umane încă de la apariția acesteia, a cărei amploare și mai ales complexitate au fost mereu în creștere pe măsura dezvoltării posibilităților tehnice și a intensificării influenței omului asupra teritoriului prin dezvoltarea unor sisteme de producție din ce în ce mai diversificate. Termenul de amenajare a teritoriului este tot mai des utilizat și ocupă un loc privilegiat în toate proiectele politice și economice. Un alt punct de vedere definește amenajarea teritoriului ca fiind "investigarea în scopul unei dezvoltări armonioase a regiunilor în funcție de specificul lor, în vederea oferirii fiecăreia a unui cadru de viață și de

SURD, ZOTIC, DINU and ERCHEDI

activitate proprii dezvoltării sale și contribuind în calitate de om, actor social și producător de bunuri materiale și nemateriale, atât la prosperitatea economică și morală, cât și la pacea socială a națiunii în favoarea deciziilor pe termen lung ce trebuie să justifice deciziile pe termen scurt” (P. Coulbois [2]).

Dezvoltarea armonioasă a regiunilor presupune capacitatea efectuării de comparații între diferite teritorii; problema mărimii și cea a justificării unei politici de amenajare a teritoriului se ridică imediat și conduce la necesitatea definirii regiunilor de planificare. Cuvântul de regiune trebuie înțeles în definiția de mai sus în sensul de colectivitate teritorială căreia legile descentralizării i-au atribuit un rol ce conduce la realizarea unor constatări și observații. Ideea ce se desprinde e că regiunea în calitate de colectivitate teritorială nu este neapărat cadrul pertinent în care se va gândi amenajarea teritorială, aceasta fiind o acțiune publică ce reflectă voința politică de conducere a configurației politice, economice, sociale și demografice a țării.

Un alt punct de vedere, reprezentat de Merlin P. și Choy F.[3], consideră amenajarea ca fiind arta sau tehnica prin care se încearcă ordonarea în cadrul unei entități teritoriale, într-o viziune prospectivă, a populației, activităților, echipamentelor și mijloacelor de comunicație pe care acestea le utilizează, ținând cont de constrângerile naturale, umane, economice și strategice. În viziunea Consiliului Europei, amenajarea teritoriului este expresia spațială a politicii culturale, economice, sociale și ecologice ale oricărei societăți. În dimensiunea sa europeană, amenajarea teritorială va contribui la o mai bună organizare a teritoriului precum și la găsirea soluțiilor la problemele ce depășesc frontierele naționale. Astfel, amenajarea teritoriului trebuie să aibă următoarele caracteristici: să fie democratică, globală, funcțională și prospectivă. Prima caracteristică se referă la asigurarea participării diverselor grupuri sociale la luarea deciziilor, caracterul de globalitate derivă din coordonarea politicilor sectoriale, cel de funcționalitate este reflectat de luarea în calcul a consecințelor regionale și a realităților constituționale din diferite țări, iar caracterul prospectiv este rezultatul analizelor pe termen lung a fenomenelor economice, ecologice, sociale, culturale și de mediu.

1.2. Domeniul de aplicare a politicilor de amenajare teritoriului

Domeniul de aplicare a politicilor de amenajare este destul de vast și cuprinde:

- definirea, evoluția rețelei urbane și eventual consolidarea și crearea unui nivel ce lipsește în ierarhia urbană;
- amenajarea, dezvoltarea și protecția zonelor rurale;
- dezvoltarea și localizarea activităților;
- dezvoltarea infrastructurilor de comunicație (autostrăzi, căi ferate, aeroporturi, porturi, telecomunicații);
- implantarea marilor echipamente susceptibile de a avea un efect economic multiplicator, antrenant (universități, centre de cercetare);
- amenajarea regiunilor turistice și în particular a celor mai fragile dintre ele (munte, litoral), definirea unei politici asociind dezvoltarea economică locală, exploatarea resurselor turistice și protecția spațiului.

1.3. Schema organizatorică a politicilor de amenajare a teritoriului

O primă etapă a acestei scheme este constituită de așa-numita problematizare și constă în:

- conștientizarea inegalităților dintre regiuni, teritorii, constatatarea dezechilibrelor demografice, economice și ecologice;
- conștientizarea costurilor sociale ale subechipării și ale concentrării excesive;
- conștientizarea degradării mediului de viață;
- conștientizarea “îmbătrânirii” sectoriale/globale a unei organizări regionale;
- conștientizarea unei necesități de intervenție împotriva manifestărilor spațiale spontane nefaste.

Următoarea etapă constă din formularea diagnozelor și poate fi descrisă de trei faze succesive. Este vorba în primul rând de stabilirea unui prim diagnostic ce conduce la

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

identificarea problemelor regionale, la identificarea disparițiilor regionale. Natura acestor disparități este diversă, ele putând avea un caracter demografic-fie excedent, fie insuficienta utilizare a forței de muncă, un caracter economic-persistența unei agriculturi tradiționale, a structurilor industriale învechite, pot avea de asemenea la bază lipsa de dinamism (cărbone, textile, pielărie), lipsa structurilor adecvate (lipsa echipamentelor, subdezvoltarea sanitară, școlară, administrativă, culturală) sau pot fi de natură ecologică (dezechilibre la nivelul ecosistemelor, intervenții antropice excesive și poluare), geografică (congestie, concentrări excesive ce duc la dezechilibre între regiunile saturate și cele deșertificate, organizarea arhaică a spațiului). Pe de altă parte se vorbește despre punerea în evidență a cauzalităților economice, sociale și psihologice ale problemelor și disfuncționalităților ce apar la nivelul structurilor geografice. Mai mult chiar, o a treia fază cuprinde percepția problemelor de către populațiile vizate, adică percepția diagnosticului trăi.

A treia etapă este reprezentată de cadrul teritorial ce include unitatea administrativă existentă, unitatea statică constituită prin intermediul serviciilor statice-zone de populare, aglomerații sau regiuni urbane, bazine de forță de muncă, regiuni agricole-și unitatea special constituită în vederea intervenției de amenajare-zone sensibile, critice, de reconversie, la diferite scări. Aceste delimitări sunt adesea decisive.

Următoarea problemă ce trebuie clarificată ține de scara la care se fac cercetările. Operațiunile pot fi:

- La scară mare, adică la scară locală de 1:5000 sau 1:10000, acestea nedepășind limitele unui cartier de oraș.
- La scară medie de 1:50000 sau 1:100000, în acest caz fiind vorba de planul unor aglomerații urbane sau regiuni.
- La scară mică de 1:200000 sau 1:1000000 în cazul planurilor de amenajare interregională sau națională.

În ce privește scara temporală, politicile de amenajare a teritoriului ar trebui să fie prin excelență pe termen lung.

Următorul element este contextul și acesta poate fi analizat în funcție de caracteristicile economice (dacă este vorba de creșterea sau descreșterea economică), de caracteristicile demografice (dacă avem de luat în considerare starea de expansiune sau regresivitate a populației), de cele ideologice (putând fi vorba despre politici liberale/intervenționiste, de politici elastice/dirijiste), și nu în ultimul rând de factorii geopolitici (de exemplu suveranitatea unui stat).

Ultimul element de o importanță deosebită este dinamica teritoriului ce corespunde trecutului, prezentului și viitorului, diagnosticul nefiind suficient.

2. Obiectivele prioritare în elaborarea și aplicarea politicilor de amenajare a teritoriului. Modele

2.1. Concepții materiale

Concepțiile privind amenajarea teritoriului diferă în funcție de gradul de avansare economică a țărilor respective, de densitate populației de mărimea țării și de preocupările urbanistice sau de mediu. Astfel se pot reține două moduri de abordare: primul vizează planificarea sectorială iar cel de-al doilea planificarea spațială.

Conceptul de planificare sectorială (împreună cu implicațiile sale spațiale) reprezintă elementul cheie al amenajării teritoriului. Astfel în perioadele de criză economică imboldurile guvernului se transformă în politici sectoriale de stat care se oglindesc în ajutoarele alocate reconversiei, restructurării reabilitării etc. Implicațiile spațiale în afara zonelor citate sunt foarte slabe.

Altfel vor sta lucrurile în perioadele de creștere economică când impactul investițiilor statului va fi important materializându-se în apariția marilor zone industriale a lucrărilor destinate infrastructurii, a noilor orașe, a echipamentelor socio-culturale a eforturilor continue de protecție a mediului. În majoritatea țărilor europene și în mod particular în anii de criză recent trăiți, concepția amenajării teritoriului pleacă de la o privire sectorială a problemelor care l-au lansat.

Grija pentru planificarea spațială predomină însă fiind reflectată în căutarea localizării optime a investițiilor atât în mediul urban cât și în cel rural. Structura politică a țării și stadiul

SURD, ZOTIC, DINU and ERCHEDI

pe care l-a atins în ceea ce privește gradul său de concentrare sau descentralizare sunt în mare parte elementele care impun responsabilitatea elaborării de documente în amenajarea teritorială, cât și punerea lor în practică. Astfel în cadrul statului, la nivel regional și comunal se repartizează la diferite scări, sub formă ierarhică sau concertată, planuri de tipuri diferite, având legătură cu politica socială și economică sau planificarea fizică.

Ca regulă generală, la nivel național se elaborează un plan cu caracter economic și directive generale de amenajare a teritoriului. Totuși atunci când este vorba de o țară de mărime mică și cu sistem centralizat de luare a deciziilor se observă prezența planificării fizice a statului. Deseori la nivel național se regăsește sinteza unei politici economice și a marilor sale implicații spațiale. Însă doar la nivel de comunități se regăsește întotdeauna planificarea fizică sub formă detaliată cum ar fi planul de ocupare a solului și precizarea regulilor de destinație (habitat, resurse, industrie, protecție etc.), densitatea, înălțimea construcțiilor din teritoriul comunal. În acest scop se efectuează anchete publice menite să asigure o participare cât mai largă din partea cetățeanului mai ales dacă sunt în joc interese diferite

În Europa vom distinge în concordanță cu această analiză patru grupe de țări:

- state cu o autonomie locală puternică;
- state cu o structură federală;
- state regionale sau în curs de descentralizare;
- state centralizate.

Tendința generală este crearea de puteri politice intermediare sau regionale acolo unde ele lipsesc și de consolidare a atribuțiilor lor acolo unde ele există.

2.2. Concepții formale

În toate țările înfăptuirea amenajării teritoriului este puternic dependentă de cadrul instituțional în care acesta se realizează.

2.2.1. Modelul statelor centralizate

În această categorie sunt reunite țări precum Grecia, Portugalia, Turcia, Cipru, Luxemburg.

În Grecia legislația în materie de planificare fizică și amenajare este elaborată la nivel centralizat. Schema națională este în curs și va cuprinde marile infrastructuri și protecția zonelor de interes național. Serviciile de administrare descentralizată elaborează împreună cu colectivitățile locale planuri fizice regionale și locale care trebuie aprobate de către instanțele guvernamentale.

În Luxemburg planificarea teritorială se efectuează la nivel regional și comunal, cele două nivele fiind stabilite de legea din 1937 și 1974.

Programul director al amenajării teritoriului este elaborat de către ministrul amenajării teritoriului. Este aprobat de către consiliul de guvernare și este obligatoriu pentru ministere, administrația guvernamentală și alte administrații publice cu excepția comunelor. El poate fi defalcat pe planuri de amenajare parțială-zone industriale, zone de protecție a naturii sau globale-pentru toate cele patru regiuni de amenajare. Aceste planuri odată ce sunt declarate obligatorii după consultarea publică, vor fi impuse comunelor.

În Portugalia nu există o planificare fizică la nivel național ci numai planuri sectoriale de echipare-zone de protecție de interes național, planuri de urbanism pluricomunale. Planul economic național nu are o valoare indicativă: regiunile politice nefiind încă instituite, comisiile de coordonare regionale elaborează planuri regionale și subregionale pe termen lung. Municipaliitățile pot elabora planuri de urbanism și planuri de dezvoltare detaliată-excluzând spațiul rural-care trebuie aprobate la nivel central.

În Turcia există două nivele de planificare. Guvernul național conduce planificarea economică și financiară și elaborează planuri pentru zonele alese de dezvoltare-litoralul turistic dar conduce și anumite studii regionale. La nivel local, planurile comunale trebuie să respecte orientările planificării naționale și să fie aprobate pe plan central.

În Cipru elaborarea planului insular incubă autorităților naționale.

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

Planurile subregionale sunt stabilite în concordanță cu planul insular înainte de elaborarea de planuri locale.

2.2.2. Modelul statelor cu o autonomie locală puternică

În aceste țări – Danemarca, Finlanda, Irlanda, Olanda, Norvegia, Suedia, Marea-Britanie - există trei nivele de manifestare a conducerii cărora le corespund trei nivele de amenajare a teritoriului: nivelul național, conducerea regională a comitetelor sau provinciilor și planul local al municipalităților.

Statele ce aparțin acestei grupe – cu excepția Irlandei - nu au un plan la scară națională, guvernul central fixând obiective globale sau directive. Este vorba de un cadru de amenajare ce vizează informarea administrațiilor regionale sau locale asupra intereselor naționale ce trebuie luate în considerare în elaborarea planurilor de amenajare. În general comitetele sau provinciile sunt responsabile cu planurile regionale, marea lor majoritate fiind planuri ce conțin directive generale și pot fi încadrate într-un plan unic, acestea fiind pe de o parte constituite în liniile de directive ale politicii naționale și ale nevoilor locale de amenajare (coordonare verticală), iar pe de altă parte cu activitățile de planificare sectorială ale ministerelor conducerii centrale (coordonare orizontală).

Așadar fiecare nivel are propriile sale competențe în materie de amenajare, dar se va ține seama în special de cadrul fixat la nivelul superior al conducerii. Planurile locale bine detaliate vor fi aprobate neapărat la un nivel superior, iar cele regionale vor primi acordul din partea ministerului însărcinat cu amenajarea.

În Finlanda nu există decât două nivele politice: nivelul național și cel municipal. Planificarea națională este socio-economică și financiară iar planificarea fizică este în special municipală. Legea amenajării din 1975 a introdus totuși un element regional, precizând totodată condițiile planificării socio-economice „regionale”:

- planificarea economică și financiară a celor douăsprezece provincii administrate, revenind Ministerului de Interne;
- planurile de dezvoltare regională revenind comisiilor mixte alese ,funcționarilor;
- planurile sectoriale pot reveni ministerelor, dar planurile sectoriale pot avea și caracter municipal.

În materie de planificare fizică, planurile municipale și cele regionale trebuie aprobate de organele centrale.

Reformele în curs prevăd instituirea unui nivel politic intermediar cu un ansamblu de aleși, planificarea regională urmând să aibă o funcție de coordonare iar planul director comunal va fi subordonat doar autorității naționale competente.

În Danemarca după anul 1970 dispozițiile juridice dădeau dreptul Ministerului Mediului să emită la nivel național directive naționale de amenajare, comitatelor revenindu-le obligația pregătirii planurilor regionale –aprobate la nivel național ce aveau un caracter obligatoriu pentru municipalități.

În Norvegia, legile emise în 1965 și 1973 stipulează, că planurile de amenajare trebuie elaborate la nivel de comitate și de municipalități.

Nivelului central îi revine competența elaborării legislației și planificării sectoriale precum și obligația de a veghea asupra menținerii coerenței între planificarea economică națională, planurile comitatelor și planurile directive emise de către municipalități. Un comitet interministerial al amenajării teritoriului veghează la coordonarea tuturor acestor planuri. O reformă în ce privește legea planificării și amenajării va întări puterile organelor alese de către comitate și comune în detrimentul serviciilor descentralizate. Consiliul local va putea adopta planul director și planurile detaliate obligatorii, serviciile necesare fiind puse la dispoziția lor.

În Suedia există la nivel de comitate și chiar de municipalități organisme descentralizate ale statului care joacă un rol fundamental în procesele de planificare. Politica generală este definită de către ministerele centrale reprezentate de către oficiile administrative ale comitetului, oficiile executive ale comitetului ocupându-se de sectoarele particulare.

Planificarea fizică este repartizată între nivelul național și municipalități, ultimele având monopolul asupra afectării solului dar ținând cont de directivele emise pe plan național.

În Olanda legea din 1965 stipulează caracteristicilor diferitelor planuri. Nu există un plan

SURD, ZOTIC, DINU and ERCHEDI

național în acest scop ci doar trei rapoarte ale politicii generale - orientare sau obiective, urbanizare, zone rurale-și o schițare a structurii lor. În privința amenajării nu există o ierarhizare a planurilor în sens juridic ci doar o intensă activitate de coordonare și de consultare între diferitele nivele administrative naționale, provinciale și locale.

Consiliul pentru amenajare teritorială - ministerele, Comisia națională pentru amenajare-administrația, Serviciul național al amenajării teritoriului și Comisia consultativă a amenajării toate acestea contribuie la nivel național la coordonarea planurilor și la elaborarea liniilor de directive. În cazul ivirii de conflicte autoritățile provinciei sau statul pot să-și impună voința în fața instanțelor locale. Olanda și-a propus drept obiectiv lupta împotriva înaintării mării în uscat. În prezent a definit o politică a poliilor de creștere în regiunile puțin urbanizate și de amenajare a marii conurbații din vest în vederea prezervării centrului verde și a respectării individualității fizice și funcționale a orașelor ce compun această conurbație. În ultimul timp, aceste politici cedează în fața politicilor orașelor compacte, care încearcă să oprească declinul marilor orașe.

În Marea Britanie legile distincte ce se aplică în Anglia, Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord conferă colectivităților locale o responsabilitate deosebită în elaborarea și executarea planurilor. La nivel național se elaborează legislația ce cuprinde procedurile și directivele amenajării (neexistând un plan de amenajare național), se asigură controlul amenajării de interes național, se aprobă schemele directive de comitat, se verifică politica în cazul orașelor noi și reconstrucția centrelor urbane. Reforma în curs de desfășurare va înlocui schemele de directive coercitive la scară de orașe prin linii de directive ce sunt impuse responsabililor locali cu amenajarea. Marea Britanie acordă o prioritate deosebită reconversiei vechilor regiuni miniere și acelor unde predomină industria grea, precum și limitarea aglomerației urbane londoneze printr-o centură verde. În paralel a fost promovată și o politică de reconcentrare a populației în vechile centre urbane.

În Irlanda competențele nivelului central în materie de planificare și amenajare sunt destul de largi. Guvernul este responsabil cu politica națională de dezvoltare economică regională și organismele de dezvoltare regională funcționează în cele nouă regiuni delimitate de stat. Planurile locale trebuie să fie aprobate de către Ministerul Mediului care coordonează planurile de dezvoltare ale diverselor autorități însărcinate cu planificarea.

2.2.3. Modelul statelor regionale

În statele regionale cum sunt Belgia, Spania, Franța, Italia - se asistă fie la o descentralizare în materie de amenajare a teritoriului a puterilor statului în beneficiul regiunii nou create fără regula unui control sau a cooperării-ca exemplu luând Spania, Belgia, puterile legislative fiind fixate prin constituție, fie la un transfer al puterilor executive ale prefectului către președinții consiliului regional și consiliului general-în Franța, fie la un transfer al puterilor legislative limitate - în Italia.

În Italia obiectivele sunt fixate pe plan național în consultare cu regiunile, ultimele formulând directivele colectivităților locale care stabilesc un program final ce urmează să fie aplicat. Regiunile joacă un rol de coordonare.

În Belgia nu există un plan național iar consiliile regionale au un rol considerabil în materie de amenajare a teritoriului. Regiunile stabilesc planuri regionale, subregionale și planuri de sector bine detaliate.

Planurile de sector prevăd o anchetă publică și procedura e de lungă durată.

În Spania rolul esențial revine comunităților autonome care au puteri legislative exclusive în domeniul planificării teritoriale dar ținând cont de directivele de planificare economică a statului; planul național nu a fost elaborat și se ridică problema coordonării.

În Franța reforma recentă de descentralizare a transferat colectivităților teritoriale anumite competențe de planificare în sectoarele de acțiune socială, de informatizare, de transport și de dezvoltare economică. După o fază de schițare a dezvoltării și amenajării consacrate marilor zone urbane și rurale, elaborate de către serviciile descentralizate ale statului, doar comunelor le revine responsabilitatea elaborării unui plan de ocupare a solului după consultare publică.

Dintre obiectivele fundamentale se pot enumera anihilarea disparităților dintre regiuni și voința de-a reduce creșterea aglomerației urbane pariziene. În 1950 e propus primul plan de

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

amenajare a teritoriului și este creat Fondul Național de Amenajare a Teritoriului. În 1963 a fost creat un alt organism i.e. DATAR - Delegația Amenajării Teritoriale și Acțiunii Regionale. Acest organism a avut ca obiectiv principal punerea în aplicare a procesului de descentralizare industrială apoi terțiară, stabilirea proiectelor marilor echipamente (infrastructuri, universități, centre de cercetare), încercarea de elaborare a unei scheme generale de amenajare a Franței (spre exemplu programul Sesame). Între obiectivele fundamentale se pot enumera promovarea unei politici de dezvoltare a metropolelor de echilibru, apoi politicile de dezvoltare a orașelor mici și mijlocii. În prezent DATAR-ul acordă o atenție sporită reconversiei vechilor regiuni industriale în criză și dezvoltării tehnopolilor.

2.2.4. Modelul statelor cu o structură federală

În Elveția, Germania și în Austria regiunile denumite Lander sau cantoane au existat încă dinainte ca statul național să fie creat, de unde și caracterul uneori rezidual al administrației federale. Confederația sau Bundul și cantoanele sau Landurile au propria lor legislație.

În Elveția principiile generale ale amenajării sunt fixate de către Confederație. Cantoanele elaborează planuri de directive ce trebuie aprobate de către consiliul federal și astfel se oferă o legătură între cele două părți. Planurile comunale ale ocupării solului sunt aprobate de către cantoane și sunt opozabile terților. Directivele nu vor fi impuse de către autoritățile superioare dar vor fi revizuite reciproc de către cele trei nivele de plan și proceduri de conciliere.

În Germania, Conferința permanentă a miniștrilor responsabili cu amenajarea teritoriului a elaborat în 1975 un plan cadru conținând principiile și obiectivele sub formă de recomandări. Fiecare land elaborează singur planul său de amenajare prin care procedura devine obiectul unei legi de amenajare specifice landului. Comunele stabilesc un program de dezvoltare, un plan general de utilizare a solului, ce va fi adoptat prin consultare publică iar apoi va fi trimis autorităților districtuale și semnat de către președintele landului.

În Austria amenajarea este problema landurilor atât pe plan legislativ cât și de reglementare. Nivelul federal este implicat doar în cazul planificării sectoriale cum ar fi marile infrastructuri și în cazul măsurilor de ajutor la nivel regional. Conferința austriacă a amenajării teritoriului (Orok) elaborează o concepție generală și coordonează planurile și măsurile de amenajare între colectivitățile locale. Obiectivele sale acordă o importanță deosebită dezvoltării endogene a microregiunilor, în mod particular periferiilor și regiunilor muntoase.

Și alte țări au adoptat obiective diferite funcție de nevoile ce stau la baza oricăror decizii. Fosta U.R.S.S. a adoptat spre exemplu o politică de reechilibrare din partea europeană și cea asiatică ce a condus la dezvoltarea marilor combinate din Ural și Siberia, construirea vastelor infrastructuri est-vest și edificarea a peste 1 000 de orașe noi ce înglobează mai mult de ¼ din populația urbană. Un alt model este cel reprezentat de S.U.A, care în ciuda faptului că se opune ideologic oricărei forme de intervenție a statului federal, a fost printre primele state care a promovat o politică voluntaristă de amenajare a teritoriului. Este vorba despre Tennessee Valley Authority, un organism însărcinat cu amenajarea complexă a bazinului hidrologic Tennessee, amenajare ce a permis apoi implantarea activităților strategice (armament, aeronautică) înspre vest. În ce privește Brazilia, aceasta a promovat un obiectiv politic dar și o voință de amenajare de tip „front pionier” în direcția centrului țării.

3. Politici de amenajare a teritoriului în Franța

3.1. Etapele constituirii modelului francez de amenajare a teritoriului

3.1.1. Cei treizeci de ani glorioși

Franța a cunoscut transformări extraordinare între anii 1950-1980, perioadă ce a fost numită de Jean Fourastie (4) cei treizeci de ani glorioși. Pentru a veni în sprijinul acestei afirmații este suficient să facem referire la niște cifre relevante în acest sens. Astfel populația franceză care ajunsese să stagneze în prima parte a secolului în jurul valorii de 40 de milioane

SURD, ZOTIC, DINU and ERCHEDI

de locuitori, va spori în perioada 1950-1980 cu aproximativ 30 %. În același timp PIB-ul va crește cu 5,8 % pe an în perioada 1950-1973 și cu 2,5 % pe an între 1973-1981 în timp ce numărul activelor va trece de 4,3 milioane aproximativ 22 % între 1954-1982. În paralel timpul liber al individului a înregistrat o valoare pozitivă: astfel în 1950 muncitorul adult a dedicat 2 147 de ore din timpul său la locul de muncă și transportului până acolo, deci mai puțin cu 18 % decât în ...ceea ce a avut ca rezultat direct punerea la dispoziția sa a 2 598 de ore, deci cu 22 % mai mult. Cu toate acestea în ciuda reducerii timpului de lucru, francezii s-au îmbogățit întrucât și-au sporit productivitatea muncii. Între 1950-1971 productivitatea/lucrător a crescut de 2,6 ori. Și progresele făcute de agricultură au fost impresionante: între 1950-1980 producția de cereale a crescut de trei ori cu toate că populația alocată activității agricole a fost de trei ori mai mică. În această perioadă s-au realizat progrese deosebite în domeniul instruirii. Vârsta de școlarizare obligatorie a fost stabilită la 16 ani în 1959; procentajul absolvenților de liceu a crescut în 30 de ani de la mai puțin de 5 % la peste 25 %, în timp ce efectivele celor școlarizați au crescut de la 130 000 la 850 000, atingând 1,5 milioane în 1991. Consecință directă a acestei bunăstări generale a fost sporirea echipamentelor destinate colectivității. Deservirea cu apă potabilă care nu atingea în 1954 decât 59 % din locuințe a fost definitivată în 1982. Rețeaua autorutieră care se limita în 1950 la 30 de kilometri a atins 5 250 de km în 1980. Același lucru se întâmpla și în dotarea menajeră: parcul de automobile a crescut de la 1,7 la 18,4 milioane de mașini particulare, în vreme ce numărul abonaților telefonici a crescut de la 1,4 la 15,9 milioane. Asistăm în același timp la o mare deschidere către comerțul internațional - în 1980 importurile și exporturile reprezentau 25 % din PIB, ceea ce înseamnă de cinci ori mai mult decât în 1950. În domeniul turismului Franța va atrage în anul 1986 apx. 36 milioane de turiști, în comparație cu 5 milioane cât erau în 1950. Astfel în decursul unei singure generații geografia umană și economică a Franței s-a schimbat fundamental. Totuși această perioadă a fost marcată de rupturi veritabile cum sunt războiul rece, decolonizarea, afluxul de 1,4 milioane de repatriați din Africa de Nord, deci 680 000 doar pentru anul 1962, evenimentele din mai 1968, șocul petrolier din 1973 și 1979. Aceste rupturi de anvergură națională sau mondială par să fi mobilizat de fiecare dată dinamismul latent al francezilor permițând țării să ia avânt.

Numeroase sunt fenomenele ce ilustrează mutațiile din această perioadă. Un prim fenomen este exodul agricol. La sfârșitul celui de-al doilea război mondial, sectorul primar-agricultura, domeniul forestier, pescuitul, ocupa încă o treime din active, deci tot atât cât sectorul secundar și cel terțiar împreună. În 1994 procentul activelor sectorului primar a scăzut la mai puțin de 6 %, acest fenomen continuând să șocheze mulți observatori. Un alt fenomen a fost restructurarea industriei. În anii 50 ponderea sectorului secundar în ansamblu activelor a cunoscut o creștere ușoară, dar a fost curând depășită de ponderea sectorului terțiar, înregistrând chiar o regresie lentă, pentru a nu mai reprezenta în 1994 decât 28 %. Totuși în rândul transformărilor industriale îndeosebi industriile tradiționale ale secolului al XIX-lea au fost afectate. În acest sens efectivele de cărbuni au scăzut de la 358 000 în 1947 la 17 000 în 1993, în domeniul siderurgic scăderea a fost de la 160 000 în 1974 la 60 000 în 1992, în timp ce scăderea înregistrată de industria textilă și de îmbrăcăminte a fost de la 750 000 la 300 000 în perioada 1974-1990. Un alt fenomen cu implicații deosebite a fost exodul rural urmat de fenomenul urbanizării accelerate. În 1954 unitățile urbane încorporau 40 % din efectivele populației, în timp ce comunele rurale, având o populație mai mică de 2 000 de locuitori erau populate de 25,6 milioane locuitori. În 1982 procentajul populației de la oraș atingea 73 % din efectiv, în timp ce populația de la sat s-a redus la 14,4 milioane de locuitori. O altă tendință dominantă se referă la emanciparea femeii. Din 1962 până în 1990, fără a ține cont de creșterea populației, efectivele de bărbați ce ocupau un loc de muncă au rămas relativ constante în timp ce posturile ocupate de femei au înregistrat o creștere de 45 %, depășind valoarea de 6,5 milioane în 1962 și atingând 9,5 milioane în 1990.

La sfârșitul anilor 70 curbele de creștere demografică și economică s-au aplatizat. Franța care avusese până la începutul anilor 70 un număr de șomeri ce nu depășea 500 000 a înregistrat în anii următori o schimbare, numărul de șomeri fiind de două milioane în 1982, de trei milioane în 1993, rata șomajului tinerilor sub 25 de ani atingând cota alarmantă de 25 %. Deci o parte importantă a populației este exclusă de la bunăstare, fapt ce are ca și consecință directă crearea de tensiuni sociale grave.

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

3.1.2. Tentativele de ghidare a transformărilor franceze

Transformările pe care Franța le-a cunoscut după 1950 se înscriu în evoluția generală a țărilor numite dezvoltate. Puterile publice au intervenit în tentativa de a canaliza tendințele generale prin diverse politici spațiale și economice.

3.1.2.1. Dezvoltarea economică prin planificare

Un prim pas în această direcție a fost realizat de către comisariatul general al planului de modernizare și echipare ce a fost creat printr-un decret din 3 Ianuarie și încredințat lui Jean Monet al cărui nume rămâne strâns legat de planificarea franceză. Primul plan de modernizare acoperea inițial perioada 1947-1950 dar a fost respins trei ani mai târziu. Obiectivul său era reconstrucția țării, plecând de la șapte sectoare de bază: cărbuni, electricitate, ciment, echipamente agricole, oțel, căi ferate, porturi. Se vorbea de o planificare etatizată și centralizată, calificată de Gaulle drept o obligație arzătoare. După 1947 planurile au cunoscut diferite schimbări în funcție de circumstanțele economice și politice.

Obiectul lor a diferit în timp. La început se vorbea de o reconstituire a aparatului de producție național. Apoi acesta fu obiectivul creșterii economice, în special al agriculturii și industriei. Pe urmă planul s-a lărgit cuprinzând domenii cum ar fi cadrul de viață, economia socială, educația și formarea, cercetarea, echilibrul la schimbări venite din exterior. Unul din ultimele planuri intrate în funcțiune ce acoperea perioada 1994-1998 își stabilise drept obiective fundamentale lupta împotriva șomajului și reușita integrării în U.E.

3.1.2.2. Regionalizarea planului

Mutația cea mai semnificativă a fost cea a trecerii progresive de la planificarea etatizată la una descentralizată bazată pe negocieri.

Primele planuri au fost elaborate de către guvern și au fost supuse fără excepție aprobării parlamentului. În mod progresiv la terminarea celui de-al patrulea plan (1962-1965), regiunile care nu erau atunci decât un simplu etalon administrativ au fost consultate la elaborarea planului. După cel de-al nouălea plan (1984-1988), planificarea a fost regionalizată și s-a concretizat într-un contract al planului încheiat între stat și fiecare regiune.

Descrierea în linii mari a unei opere atât de complexe ca planificarea la francezi nu poate fi decât productivă. S-a arătat mai sus contrastul între cei treizeci de ani glorioși și cei cincisprezece de declin, deci suntem îndreptățiți să ne punem întrebarea în ce măsură succesul inițial al economiei franceze a fost fructul unei planificări încă confuze, întrucât se poate constata evident eșecul actual al luptei împotriva șomajului, mai ales al șomajului ce include categoria de vârstă sub 25 de ani. Este posibil ca ambițiile tot mai mari ale planului să fi avut drept efect atenuarea impactului. Și invers, regionalizarea va permite remediarea defectului unui ansamblu prea centralizat. Din punctul de vedere al lărgirii obiectivelor trebuie observat că comisariatul planului propune politici foarte globale, așa-zis integrate, ce se intersectează cu cele ale DATAR-ului., diferențele constând din faptul că scadențele sunt diferite: unele sunt pe termen scurt iar celelalte pe termen mediu. Din punct de vedere al regionalizării, planificarea este în principal considerată de către responsabilii locali ca ocazia de negociere a volumului de ajutoare date de către stat în scopul finanțării echipamentelor; eficiența contractului de planificare se măsoară deci într-o manieră simplistă prin procentajul de realizare a creditelor înscrise.

3.2. Componentele politici de amenajare a teritoriului în Franța

În Franța noțiunea de amenajare a teritoriului a apărut în 1950 când Claudius Petit (5) a creat o direcție purtând acest nume ce s-a găsit în mijlocul Ministerului de Construcții și Urbanism. Tot atunci este publicată o scurtă broșură cu titlu: Pentru un plan național de amenajare a teritoriului. În această epocă hipertrofia capitalei concentrează atenția: legea din

8 februarie 1961 crea districtul regiunii pariziene al cărui delegat general a fost numit Paul Delouvrier (6); misiunea sa consta din pregătirea unei scheme generale de amenajare. În 1963 decretul din 14 februarie crea pe lângă Comisariatul de planificare și o Comisie națională de amenajare a teritoriului, cu abrevierea CNAT a cărei conducere a fost preluat de Philippe Lamour (7). În același timp un decret emis în aceeași zi marca punctul de plecare în politica națională de amenajare a teritoriului odată cu crearea DATAR-ului. Primii doi delegați ai acestui organism O. Guichard (8) și Jean Monod (9) aveau să joace un rol decisiv în realizarea acestei politici. Ca și comisariatul, DATAR-ul este o administrare interministerială a misiunii ce pregătește deliberările CIAT-ului, i.e ale Comitetului interministerial de amenajare a teritoriului, organ ce este însărcinat cu pregătirea deciziilor guvernamentale în acest domeniu. La început DATAR-ul trebuia să elaboreze un raport anual prezentat parlamentului pentru a putea fi anexată legii financiare. La sfârșitul anului 1981 acest raport a devenit episodic, deseori pluriannual.

3.2.1. Politicile de dezvoltare urbană

Literalmente, urbanismul este știința amenajării orașelor. Prin apelarea la noțiuni de drept funciar până la cel mai redus nivel – cel al parcelei, urbanismul reprezintă o prelungire, o consecință directă a amenajării teritoriului. În Franța urbanismul a fost fondat prin legea de orientare funciară din 30.12.1967 ce a fost remaniată de câteva ori. Această lege reprezintă scheletul codului de urbanism și prevede stabilirea a două categorii de documente:

- Schema directoare ce este elaborată la scară de aglomerații urbane; aceasta fixează orientările în amenajare, determină destinația generală a solului, traseul marilor infrastructuri, localizarea activităților, a zonelor preferențiale de extindere. Ritmul de elaborare a acestor documente a fost foarte lent, numeroase aglomerații nedispunând de o schemă directoare recentă, iar schemele directoare de amenajare și urbanism –SDAU din anii 70 au fost deseori stabilite plecând de la previziuni de creștere puțin credibile. Mai mult chiar, ele se limitează în general la aglomerații restrânse, deși ar fi fost de dorit ca ele să se raporteze la zonele periurbane, adică la acele unde sunt raportate creșteri urbane semnificative. Greșelile de strategie la apariția cărora distribuția structurilor comunale a contribuit mult, au provocat o „periferizare evidentă” ce a generat probleme dificile.
- Planul de ocupare al solului -POS-, opozabil terților, fixează drepturile funciare, în concordanță cu respectarea orientărilor din schema directoare, dacă ele există. Acesta are rolul să delimiteze zonele imediat urbanizabile denumite zone U-sau constructibile, de cele ce vor fi urbanizate ulterior, după echipare, amenajare-denumite zone Na sau natural amenajabile, pentru urbanizări viitoare. De altfel, ca și schemele directoare. POS-urile au fost elaborate deopotrivă de stat și comune și grupările lor, având competență în materie de urbanism-comunități, districte. După cea de-a doua lege de descentralizare din 1983 ele au fost elaborate de comune în asociere cu statul. POS-urile au fost adesea elaborate în cadrul îngust al fiecărei comune fără ajutorul comunităților limitrofe. Criza actuală de periferii demonstrează însă că o politică de urbanizare poate fi absurdă dacă nu este definită și pusă în aplicare la nivel de aglomerație urbană. Se poate în aceeași măsură reproșa POS-urilor că efectele aplicării lor au dus la dublarea populației numeroaselor aglomerații în timp ce coeficienții de ocupare a solului au continuat să rămână modești. Rezultatul a fost supra prețul la echipamentele publice, în timp ce în mod paradoxal constructorii se loveau de o penurie la terenuri, ceea ce a provocat o creștere continuă a valorii lor funciare. De fapt oferta de terenuri urbanizabile a planurilor de ocupare a solului este doar teoretic, deoarece aceste soluri nu sunt scoase la vânzare. Este posibil ca politica de urbanism să nu devină eficace decât cu condiția de a nu da drepturi de construcție decât în zone în care trebuie acoperite nevoile.

Rețeaua de orașe din Franța prezintă diferențe față de alte țări. Franța, țară a vechilor tradiții urbane, a rămas o țară rurală în mare parte a teritoriului său de-a lungul secolelor. Doar spre sfârșitul anilor 1920 populația orașelor a atins 50 % din populația totală. O altă caracteristică a Franței constă în poziția dominantă a Parisului. După cel de-al doilea război

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

mondial, două tendințe au putut fi observate: continuarea procesului de concentrare a populației în conurbația Parisului, dezvoltarea unei serii de metropole regionale și exodul crescut din regiunile rurale periferice. Prin raport la suprafața teritoriului său, Franța se confruntă astăzi cu o problemă globală de densitate scăzută a populației, accentuată pe alocuri fie de concentrare excesivă, fie de o gravă depopulare.

În ce privește repartizarea marilor orașe din Franța, centrele regionale se ordonă după tipurile de structuri spațiale iregulare. Aceste structuri sunt și ele strâns legate de caracterul dominant al Parisului. De fapt, până de curând, adică până când au fost efectuate eforturile de descentralizare la debutul anilor 80, dezvoltarea dinamică a altor orașe pe o rază de 200-300 km în jurul Parisului nu a fost posibilă. Din contră însă, orașele de mărime mijlocie (20 000-200 000 de locuitori) prezintă în Franța structuri relativ echilibrate, ce se manifestă în special la nivelul tipurilor de structuri sociale și economice.

În ceea ce privește disparițiile pe scară regională sau locală, o constatare poate fi făcută referitoare la zonele de habitat, în special la periferia marilor orașe. În cursul ultimelor decenii, populația urbană, în plină creștere s-a deplasat din centrul orașelor către zonele periferice iar apoi către comunele rurale învecinate.

Principiul consacrat în legea din 7 Ianuarie 1983, referitor la limitarea dezvoltării urbane și care are un impact major asupra nivelelor de planificare urbană, relevă faptul că este necesar să se tindă către menținerea unui echilibru între protecția mediului și urbanism. Acest principiu are valoare de prescripție națională a teritoriului.

3.2.2. Politicile de dezvoltare rurală

Cu ocazia discuției asupra legii funciare din 31 Decembrie 1967, harta urbanismului comunal, art. 1 a fost completat Ministerului Agriculturii. Astfel în cantoanele în care populația totală este sub 10 000 de locuitori, studiul planurilor de ocupare a solului antrenează studiul planurilor de amenajare rurală. Această decizie a fost aplicată diferit fiind nevoie să aștepte art. 29 al legii descentralizării din 7 Ianuarie 1983 pentru a fi abrogat. Totuși decizia mai sus amintită avea să marcheze punctul de plecare al diverselor încercări cum ar fi „contractele cu țara” instaurate de către Ministerul de Interne în 1975 ce erau stabilite la nivel de canton și a căror finanțare a fost pusă la îndemâna EPR-ului începând cu 1977. Procedurile de acest tip sunt încă în vigoare sub forme diferite în ce privește aplicarea lor la nivel regional sau local, fiind posibil ca unul din aceste nivele să se afle la al doilea sau al treilea contract, fără să se fi verificat în prealabil eficacitatea lui prin raportarea la obiectivele anunțate. Greșeala majoră din 1967 a fost preconizarea unei amenajări rurale în opoziție cu amenajarea urbană, în locul unei amenajări globale. Această eroare a continuat să existe sub dublul impuls al Ministerului Agriculturii și al Senatului, fenomen explicabil prin caracterul sectorial al primului și prin componenta rurală dominantă în cel de-al doilea caz.

Bilanțul inițiativelor întreprinse este destul de slab: Problemele constatate cu treizeci de ani în urmă (expansiunea urbană dezordonată, exodul agricol și cel rural) mai persistă și sunt accentuate de creșterea îngrijorătoare a șomajului, cu ani în urmă aproape inexistent. Mai devreme sau mai târziu dezvoltarea anarhică va trebui ținută în frâu, ineficacitatea constând din următoarele:

- stabilirea unor obiective irealiste de menținere a populației și a activităților în forma existentă;
- conservarea unor prestări de servicii fără rost din lipsa utilizatorilor într-un număr suficient;
- aplicarea unor strategii de amenajare rurală ce ignoră armătura urbană;
- strategii de amenajare a orașelor ce nu țin cont de păstrarea unor spații periurbane;
- nemulțumirea față de mobilitatea în creștere de acces la locul de muncă sau la servicii; tradusă prin existența unor zone izocrone, această mobilitate ar trebui să stea la baza delimitării raționale a sectoarelor de studiu privind amenajarea;
- iluzia dezvoltării endogene;
- iluzii privind posibilitățile de desfășurare a mai multor activități în același timp sau a turismului în satele izolate.

Toate greșelile în materie de amenajare au consecințe regretabile pentru că mobilizează

în mod inutil bani și energie care ar fi putut fi folosite în alte scopuri cu eficacitate.

3.2.3. Descentralizarea politico-administrativă

Apariția regiunii a fost progresivă, aceasta fiind instituită în mai multe etape:

- comisiile de dezvoltare economică regională-CODER instaurate prin decretul din 14.03.1964 au avut un rol pur consultativ de avizare a anumitor aspecte ale planului, și a întrebărilor relative în ce privește dezvoltarea teritoriului;
- instalările publice regionale-EPR au fost create prin legea din 05.07.1972. Organul lor pentru deliberare a fost creat din aleși de gradul doi, prefectul regiunii fiind organul lor executiv. EPR-ul reia competențele executive ale CODER-ului. Chiar mai mult el poate să realizeze echipamentele colective de interes regional direct însă resursele sale fiscale nu pot depăși un anumit plafon destul de modest;
- legea descentralizării din 02.03.1982 ridică regiunile la rangul de colectivități teritoriale; în consecință consiliul regional este ales prin sufragiu direct, în condițiile definite de către legea ulterioară din 06.01.1986. Președintele consiliului regional devine executivul regiunii, competențele căruia au fost date de art. 59 din legea dată în 02.03;
- regiunea se vede în situația de stabilire a planului de dezvoltare economică, socială și culturală a regiunii pe toată perioada de aplicare a planului național, după consultarea cu departamentele și orașele mai importante. În sfârșit diverse competențe au fost transferate regiunilor de către stat: formarea profesională, construirea și întreținerea liceelor.

Legea din 2. 03. 1982 a marcat o etapă esențială în administrarea teritorială din Franța pentru că ea a pus capăt unui sistem centralizat în virtutea căruia puterea executivă a fost încredințată prefectului, reprezentantul local al statului. Organul executiv al administrației teritoriale este președinte al consiliului general care devine în aceeași măsură și președinte al administrației. Competențele ce au fost transferate departamentelor locale sunt numeroase și foarte importante, motiv pentru care sunt considerate beneficii ale descentralizării: acțiunea sanitară și socială, transporturile rutiere neurbane de călători, construcția și întreținerea colegiilor. În materie de transfer al competențelor comunele au fost puțin afectate de descentralizare cu excepția dreptului funciar. Totuși tutela prefectorală căreia ele i-au fost supuse a fost înlocuită de două controale: controlul legalității exercitat de un tribunal administrativ și controlul financiar condus de o nouă instituție - camera regională de conturi. Acest dublu control se aplică în mod egal atât regiunilor cât și departamentelor. În schimb nici o reformă la nivelul structurii comunale nu a fost întreprinsă. În Franța sunt deci 36 000 de comune din care trei sferturi au mai puțin de 1000 de locuitori ce nu au mijloacele administrative, tehnice și financiare de a exersa în autonomie completă competențele sporite pe care le au.

Amenajarea teritoriului privește toți cetățenii, fiind așadar o acțiune publică prin care colectivitățile trebuie să-și asume responsabilități, după ce se pun de acord cu responsabilii economici, sociali și culturali. Întrebarea ce se ridică este de a ști la ce nivel trebuie exercitată această responsabilitate; la nivel național, regional, local sau comunal!?” Deseori s-a afirmat că descentralizarea a încredințat amenajarea teritoriului regiunilor. În realitate fiecare nivel se face direct responsabil de amenajarea teritoriului său, în domeniul propriilor competențe așa cum stipulează de fapt art. 59 din legea din 2 Martie 1982. Două sunt însă consecințele ce se desprind:

- punerea în aplicare a principiului subsidiarității. O bună definiție a fost dată de Comisia Guichard în 1976 ce face cunoscute următoarele: „trebuie întotdeauna căutat nivelul adecvat de exercitare a competențelor, un nivel superior netrebuind să fie implicat decât în caz că nivelele inferioare nu pot exercita ele însele competențele ce le revin”;
- organizarea unei armonizări verticale a acțiunilor întreprinse de cele patru nivele teritoriale în domeniile respective de competență. O asemenea armonizare se impune în schema de rețele rutiere naționale și departamentale.

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

3.3. Actorii politicilor de amenajare a teritoriului

3.3.1. Rolul și competențele statului

Responsabilitățile statului decurg din inițiativele pe care acesta trebuie să le întreprindă atât în plan executiv cât și în calitate de partener al regiunilor. Modelele străine sugerează trei roluri deosebit de importante:

- un rol privind controlul coerenței planurilor sectoriale între ele cât și a liniilor de directive și în final controlul coerenței elementelor celor două categorii;
- un rol de expertiză în ce privește problemele generale de amenajare a teritoriului în urma furnizării responsabililor naționali și regionali a elementelor ce fac posibilă punerea în perspectivă și introducerea unor legi noi;
- rolul de urmărire a evoluției politicii de amenajare și evaluarea ei.

Primul rol necesită o structură politică de concentrare căreia trebuie să-i fie date mijloacele și un mediu propice organizării, acest lucru ducând în final la îndeplinirea misiunii de urmărire atât la nivelul planurilor sectoriale cât și a politicilor regionale de amenajare. Acest rol a putut fi atribuit COFAT-ului.

Al doilea rol consistă din exploatarea datelor din trecut, din interpretarea statisticilor institutului național de statistică și studii economice -INSEE, a Serviciului anchetelor și studiilor statistice ale Ministerului Agriculturii -SCEES, a Institutului național privind studiile demografice -INED, al inventarului forestier național -IFN și a altor organisme, analizarea profundă a datelor conducând la extragerea elementelor ce permit aplicarea unei politici de amenajare coerente.

Al treilea rol consistă în definirea unei metode și a instrumentelor ce permit aprecierea rezultatelor obținute în privința obiectivelor fixate. Institutului francez de amenajare a teritoriului -IFAT i-au fost încredințate următoarele misiuni:

- acordarea de asistență organelor statale, regiunilor, departamentelor și comunelor în elaborarea de programe sectoriale, de linii de directive regionale, de scheme de directive;
- elaborarea datelor de bază în amenajare, plecând de la instrumentele statistice existente;
- cercetarea în domeniul amenajării teritoriului;
- punerea la dispoziție de informații în acest domeniu;
- construirea unui centru de documentare și a unei biblioteci speciale deschise publicului;
- relații publice pentru a face cunoscută starea de avansare a amenajării teritoriului.

IFAT-ul poate de asemenea să fie însărcinat cu elaborarea de propuneri pentru amenajarea teritoriului plecând de la opiniile exprimate cu ocazia dezbaterii pe această temă, de la datele rezultate pe baza studiilor, obiectivele și finalitățile prescrise de către LAT. Cadrul său de funcționare și în special cel de gestiune comună ,stat/colectivități ar trebui să figureze de aceeași manieră în LAT:

- ratașarea către primul ministru sau ministru delegat cu amenajarea teritoriului;
- entitatea autonomă - organul public căruia organul deliberativ trebuie să-i asocieze statul și colectivitățile;
- directorul general și consiliul științific numiți de către ministru prin hotărârea consiliului de administrație.

Întrucât politica franceză de amenajare a teritoriului este strâns legată de planurile de dezvoltare economică, prin care prioritățile pot fi schimbate, strategiile pe termen lung au o importanță secundară. Totuși anumite obiective, cum sunt echilibrarea ce trebuie realizată între Paris și restul Franței, trebuie considerate ca obiective pe termen lung. Fiind cunoscut faptul, că structura diferitelor regiuni franceze este foarte variabilă, strategiile sunt țintite asupra tipurilor particulare regionale. Numeroase strategii au fost deja elaborate în Franța în materie de amenajare după cel de-al doilea război mondial, însă doar acelea realizate după legea descentralizării de la începutul anilor 80 sunt relevante.

În cursul anilor 80, o comisie a fost însărcinată cu dezvoltarea unei noi modalități de abordare a politicii de amenajare a teritoriului ce ar trebui să se bazeze pe obiective clare și motivante. Rezultatul acestor eforturi s-a concretizat în elaborare a patru obiective adoptate de către CIAT în 13.04.1987:

SURD, ZOTIC, DINU and ERCHEDI

- amenajarea și dezvoltarea infrastructurilor ce ar putea face posibilă pe de o parte scoaterea din izolare a unor regiuni franceze, iar pe de altă de a face din Franța placa turnantă a comunicațiilor din Europa;
- realizarea unei politici de repartizare uniformă a activităților pe teritoriul francez prin aplicarea de măsuri care să aibă în vedere factorii de implementare;
- politica de reconversie industrială în sectoarele atinse de criza profundă ce apasă greu pe sectoarele industriale tradiționale;
- politica dusă pentru teritoriile rurale sau a zonelor sensibile ale spațiului rural,

Criza economică a anilor 80 a condus la modificări considerabile ale politicii de amenajare a teritoriului în Franța. Aceasta se axează acum pe ideea de „modernizare și solidarizare” iar concretizarea sa va face posibilă obținerea următoarelor obiective:

- mai bună integrare a teritoriului francez în ansamblu european;
- reducerea dezechilibrelor celor mai grave (regiunea pariziană, regiunile rurale, dezechilibrele în materie de locuințe și piața muncii);
- sporirea solidarității între diferitele părți ale teritoriului Franței (noțiunea de rețele);
- realizarea unei dezvoltări regionale descentralizate

În principiu se poate observa că obiectivele politicii franceze de amenajare a teritoriului și strategiile care decurg din ea sunt definite de către CIAT.

Obiectivele prioritare ale politicii franceze de amenajare a teritoriului se pot deci schimba frecvent. Totuși trebuie avută în vedere o anumită continuitate acolo unde problemele ce se ridică nu se schimbă la fel de rapid,

În Franța crearea DATAR-ului prin decretul din 14 Februarie 1963 constituie premisa redării unei identități foarte bine conturate amenajării teritoriului în interiorul structurilor administrative. Nu a fost vorba atunci de crearea unui nou minister specializat în amenajarea teritorială ci de crearea unei administrații ce avea misiunea să coordoneze și să impulsioneze intervenția statului în acest domeniu. Înclinația interministerială a DATAR-ului a putut reliefa de faptul că a fost plasat pe lângă primul ministru. DATAR-ul, plasat în mod repetat sub autoritatea unui ministru și câteodată sub autoritatea unui delegat al primului ministru, a făcut întotdeauna parte din serviciile primului ministru. Faptul că delegatul se putea exprima în numele primului ministru a consolidat autoritatea sa în fața celorlalte modalități de administrație prin multiplele comitete sau comisii care i se supun.

Delegatul pregătește deliberările Comitetului interministerial permanent pentru amenajarea teritoriului -CIAT și urmărește ducerea la bun sfârșit a acestora. Acest comitet creat în 1960 este organul principal de decizie în ce privește definirea perspectivelor ce privesc alegerile pe termen lung în acest domeniu. Totodată acesta decide în același timp cum vor fi utilizate creditele FIAT-ului (Fondului de intervenție pentru amenajarea teritoriului), dar se pronunță și asupra contractelor de tipul planului stat-regiune. CIAT-ului i-au fost anexate în 1979 CIDAR-ul (Comitetul interministerial pentru dezvoltare și amenajare rurală) ce dispune de un fond de intervenție specializat numit FIDAR și de un fond de intervenție pentru dezvoltare montană (FIAM) iar în 1982 i s-a alăturat CIALA (Comitetul interministerial de ajutorare pentru amplasamentul activităților) ce este consultat în vederea retribuțiilor suplimentare pentru amenajarea teritoriului în cazurile cele mai importante. Toate aceste comitete interministeriale sunt prezidate de către primul ministru iar delegatul constituie un membru de drept în acest caz. Toate acestea au în comun asocierea DATAR-ului unui organ de decizie interministerial și mijloacelor financiare specifice intervenției. Acțiunea delegatului este exercitată prin diferitele programe de dotare a ministerelor în măsura în care acestea contribuie la amenajarea teritorială.

În mod particular, marile scheme naționale de echipare cum ar fi schema autorutieră sau cea a TGV-urilor sunt supuse CIAT-ului. Tot DATAR-ul este acela care pregătește negocierile cu comisia UE în domeniul proiectelor franceze ce trebuie să beneficieze de fonduri structurale. O structură asemănătoare a fost adoptată pentru mediu: Comitetul interministerial pentru mediul înconjurător (CIE) este condus de către Ministerul Mediului, care asigură buna coordonare a politicilor duse în acest domeniu. Acest comitet dispune în același timp de un fond de intervenție (FIQV) care contribuie la finanțarea inițiativelor sau acțiunilor experimentale conduse de diverse ministere. Consiliul național de amenajare a teritoriului, compus din reprezentanții a treisprezece ministere, de treisprezece mandate naționale sau locale, de doisprezece reprezentanți ai activităților economice și sociale și din douăsprezece personalități desemnate

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

pe criteriul competenței contribuie la elaborarea de politici naționale și de politici contractuale. Acest organ este consultat cu privire la proiecte de lege, programe sau prescripții naționale de amenajare cât și cu privire la schemele de directive naționale de echipare. Există și alte instituții naționale competente în materie de amenajare a teritoriului: Comisariatul general al planului și Comisia națională de planificare în sânul căreia își au sediul în materie de calitate președinții consiliilor regionale dar și organismele cu înclinație sectorială. Totuși reforma din 1982 nu a consolidat durabil planificarea economică națională.

Contractele de planificare stat-regiune care au fost concepute ca instrument esențial al planificării descentralizate în asigurarea unei coerențe naționale au devenit de fapt un instrument imperfect al regionalizării planului și al bugetului statului, ceea ce a permis de fapt DATAR-ului și CIAT-ului să își asume rolul fundamental.

Realizarea politicii franceze de amenajare a teritoriului se sprijină și pe releuri teritoriale în creștere. Este vorba în primul rând de prefectii regiunilor ce sunt asistați de un secretar general al afacerilor regionale (SGAR) ce este în special responsabil cu dezvoltarea economică.

DATAR-ul se sprijină în mod egal pe rețeaua creată din cei nouă comisari ai industrializării și din cei șase comisari ai amenajării masivelor muntoase (politica montană). Primii sunt de asemenea președinți ai asociațiilor de dezvoltare economică reprezentanți ai mediului economic al regiunilor luate în considerare. În trecut DATAR-ul se sprijinea și pe organele de intervenție dependente în mod direct de primul ministru francez cum erau misiunile de amenajare sau societățile regionale de amenajare. Reforma de descentralizare a condus la plasarea acestor organisme sub controlul regiunilor sau departamentelor sau la desființarea lor. Totuși în noul context instituțional creat de reforma descentralizării, amenajarea teritorială trebuie să ia un caracter de parteneriat, prefectii nemaiputând să fie singurii înlocuitori ai DATAR-ului, deoarece regiunile dar și marile orașe și numeroasele departamente duc propria lor politică de amenajare.

Creat în același timp cu DATAR-ul, Fondul de Intervenție pentru autodezvoltare a teritoriului avea ca obiectiv solidarizarea în fața operațiunilor nereținute de programele normale sau orientarea opțiunilor celorlalte ministere. În decursul anilor au fost create și alte fonduri cum sunt Fondul interministerial de dezvoltare și amenajare rurală (FIDAR), Fondurile de Intervenție pentru Autodezvoltare Montană (FIAM), Fondurile de restructurare a zonelor miniere (GIZROM). În 1950 resursele lor financiare se ridicau la 990 milioane de franci.

Rolul DATAR-ului în diverse politici de amenajare este unul imens, competențele statului putând fi reliefate foarte bine prin intermediul acestui organ:

a). Un prim obiectiv constă din amenajarea regiuni pariziene prin oprirea creșterii excesive a populației prin adoptarea de măsuri ce vizează limitarea creșterii industriale și deschiderii de birouri în regiunea pariziană.

b). Ca o contrabalanță la aglomerarea pariziană, DATAR-ul propune CIAT-ului să întărească polii principali ai armăturii urbane constituiți din primele opt aglomerații urbane ca număr de locuitori. Cinci dintre ele având o structură polinucleară au fost dotate cu organizații de studiu de management OREAM-uri proprii. Fiecare dintre aceste organizații este constituită dintr-o echipă pluridisciplinară fiind direct subordonată prefectului regiunii și beneficiind de reguli de funcționare și gestiune foarte flexibile. Retrospectiv ne putem da seama că doar o hipercentralizare a epocii a făcut posibilă constituirea acestor organisme etatizate însărcinate cu studiul dezvoltării marilor aglomerații provinciale. Meritul OREAM-ului a fost însă câștigarea încrederii aleșilor locali în ciuda cerințelor tot mai mari de descentralizare.

c). Pe de altă parte DATAR-ul are ca obiectiv crearea unei politici de descentralizare la nivelul industrial. În 1967 au fost numite comisiile pentru conversie industrială în cele patru zone cu o industrie depășită, acestea lucrând în strânsă legătură cu comitetele de extindere ale aleșilor locali. În 1980 conform estimărilor DATAR-ului, comisiile de industrializare contribuieră la crearea a 600 000 de locuri de muncă și la menținerea altor 200.000. Pentru a atrage investiții susceptibile de a crea noi locuri de muncă. Birourile de prospectare au fost instalate de DATAR în cele mai populate zone. În decursul timpului dispozitivele de ajutor date industrializării au devenit mai sofisticate și harta de ajutoare s-a lărgit și pentru exterior, creatorii de activități industriale și terțiare dispunând de o panoplie, armură tot mai complexă în caz de distribuire a ajutoarelor europene și a celor regionale,

SURD, ZOTIC, DINU and ERCHEDI

departamentale sau comunale. Astfel s-a instaurat obiceiul de a face apel la DATAR pentru a face față la șocuri tot mai frecvente în activitatea economică locală astfel încât promotorul politicilor prospective de dezvoltare DATAR-ul a devenit un fel de pompier însărcinat cu rezolvarea problemelor conjuncturale.

d). Deoarece în fiecare țară axele de comunicație reprezintă un element esențial al amenajării teritoriului și întrucât în toate țările – chiar și în cele mai descentralizate-, principalele căi de comunicare țin de competența statului, nu trebuie să ne surprindă faptul că, elaborarea schemelor directe pentru principalele mijloace de comunicare reprezintă o parte importantă a activității DATAR-ului. Acest organism veghează la asigurarea unei coerențe între diverse mijloace de transport dependent fiind de administrațiile sectoriale care sunt câteodată puțin deschise acțiunilor de comun acord. Astfel au fost stabilite în mod periodic aduse la zi și deseori accelerate la realizarea lor, schemele marilor rețele rutiere, echipamentului aeronautic, rețelelor aeriene, căilor navigabile, trenurilor de mare viteză, telecomunicațiilor. Proporțiile realizărilor sunt per global foarte satisfăcătoare iar efectele obținute au fost benefice. Aceste acțiuni semnificative au găsit susținere din rândul publicului larg și al conducerii, având un ecou sporit în mass-media.

e). DATAR-ul și-a fixat ca obiectiv și marile amenajări turistice în zone precum Corsica, Aquitaine, și Languedoc-Roussillon. Astfel acestor regiuni le-au fost puse la dispoziție misiuni interministeriale prevăzute cu mijloace largi și puteri sporite. Misiunea de amenajare turistică a litoralului Languedoc-ului și al Roussillon-ului a fost creată în 1963 și încredințată lui Pierre Racine (10). Acesta a propus o schemă de creare a cinci regiuni al căror nume este îndeajuns de cunoscut atât în Franța cât și în străinătate: Grand Motte, Cap d'Agde, Gruissan, Leucate, Saint-Cyprien. Schema de punere în aplicare a fost condusă foarte rapid astfel încât misiunea a putut fi anulată în 1982 cu un bilanț elocvent: realizarea a mai mult de 150 000 de locuințe de vacanță, un aflux anual de 4 milioane de turiști, crearea a 30 000 de locuri de muncă integrale. Ștafeta a fost asigurată de un sindicat mixt constituit între regiune și departamente.

f). În 1969 DATAR-ul a avut ambiția să pregătească o schemă de amenajare generală a Franței, care să sintetizeze ansamblul politicilor pe termen lung în privința amenajării teritoriului, să definească mijloacele susceptibile pentru punerea lor în aplicare și să aibă un tablou de bord care să permită urmărirea realizărilor. În 1972 SESAME-ul – sistemul de studiere pentru schema generală în Franța, a propus o imagine a Franței în anul 2000, calificată drept un scenariu al inacceptabilului și care a fost obiectul a numeroase dispute pentru că evoca împărțirea Franței în zone cu populație densă și zone subpopulate; scenariile europene de amenajare a teritoriului au fost prezentate și în 1974 însă o asemenea sinteză globală a apărut ca prea ambițioasă iar SESAM-ul a fost abandonat nu însă înaintea publicării a numeroase dosare foarte instructive cu privire la schemele de amenajare a zonelor geografic limitate, a studiilor sectoriale și a cercetărilor de perspectivă. O tentativă de relansare a programului SESAME însă proiectul din 1982 a fost repede abandonat.

Deși noțiunea de mediu ambiant nu a apărut decât la începutul anilor 65, DATAR-ul s-a interesat mai înainte și a prezentat guvernului în 1970 un program cu titlu: „O sută de măsuri pentru mediu,” al cărui rezultat a fost crearea unui înalt comitet al mediului sub egida DATAR-ului. Ministerul Mediului a fost creat în 1971 iar DATAR-ul a avut un rol activ în dotarea acestuia cu oameni și dosare în plină perioadă de formare. Printre acțiunile marcante ale Ministerului Mediului se poate cita art. 2 din legea de protecție a naturii emisă în 10.07.1976 și care introducea obligația studiului de impact, înaintea inițierii oricărei acțiuni cu posibile urmări nefaste asupra mediului. Această noțiune de mediu a fost acceptată în mod larg deoarece ea tinde la menținerea unui echilibru armonios al populației ce locuiește atât în mediu rural cât și în cel rural.

3.3.2. Rolul și competența regiunilor

Influența regiunilor poate fi exprimată odată cu elaborarea de linii de directive regionale. O lege a amenajării teritoriale ar putea prescrie o funcționare pe baza repunerii în cauză la nivelul execuției a principiului contractual dar și a prescripțiilor destinate să regleze raporturile indispensabile între regiune și colectivitățile infraregionale. Trebuie recunoscut însă faptul că la

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

acest nivel dezbaterile opiniilor aduce puține soluții constructive deoarece părțile prezente dispută concepte uneori neclare: dezvoltare rurală, amenajare rurală, etc.

Astfel intrăm într-o zonă de umbră întrucât o lege de amenajare nu poate decât să menționeze prescriind clarificări și acest lucru este posibil prin integrarea unui ansamblu de elemente cum sunt:

- existența de directive regionale care pot fi eventual limitate prin lege în privința planificării spațiale sau pot fi nelimitate;
- alegerea făcută de aceeași lege a bazinului de viață ca unitate de bază în amenajarea teritorială la nivel de concepție dar și de execuție;
- responsabilitățile deținute de departamente și comune sau de grupările lor, referindu-ne de fapt la legea de descentralizare și în ce privește pe ultimele planificarea spațială;
- posibilitățile oferite prin legea din 6 Februarie 1992 asupra organizării teritoriale a republicii.

Complexitatea sistemului actual datorată unei construcții fracționate în timp și fără o privire de ansamblu asupra amenajării teritoriale nu incită la rezolvarea problemelor ci mai degrabă la complicarea lor. Minimul necesar ameliorării ar fi fără dubiu previziunea la nivel regional a organizării unei concertări axate pe construirea la nivel de stat cu ajutorul COFAT-ului.

3.3.3. Rolul și competențele departamentelor și comunelor

O constatare banală reunește observațiile făcute în diferite țări: rolul departamentelor și al comunelor este relevant în măsura în care acestea execută un număr mare de acțiuni de investiție (rețeaua rutieră departamentală, programul de echipare rurală) dar și de planificare (scheme de directive, POS-uri) în vederea amenajării teritoriului. Totuși nu ne putem opri la unica considerație de a elabora doar la nivel național o politică de amenajare a teritoriului sau de practicare a unei solidarități prin intervenția indirectă a statului deoarece obiectivul de armonizare prinde contur. Din acest punct de vedere metodele elvețiene și germană sunt clare: vorbim de solidaritate în primul rând la nivel local. Numai pe urmă discutăm despre intervenția Landului și a Bundului. Se pare că o lege de amenajare trebuie bine înțeleasă reluând prin exemplu cadrul de bazin de viață – definit în prealabil – ca manifestare a exercitării solidarității la nivel local.

În final prevederea unei responsabilități comune statului și colectivităților teritoriale care să consistă din a da explicații regulat urmând o canava omogenă a rezultatelor politicilor de amenajare întreprinse pare să devină indispensabilă. În privința statului această responsabilitate poate fi exercitată de către IFAT cu ajutorul datelor furnizate de către administrația statului și de către regiuni cât și prin evaluarea politicilor de amenajare.

Alegerea poate fi lăsată în seama regiunilor până la acest punct. Un raport național va trebui prezentat COFAT-ului iar apoi Parlamentului.

3.3.4. Articularea politicilor de amenajare a teritoriului

Prin articolul legii din 7 februarie 1983 în privința transferului de competențe ale statului către diverse colectivități teritoriale, care prevede că atât comunele cât și departamentele și regiunile asigură împreună cu statul administrarea și amenajarea teritoriului francez, amenajarea teritoriului a devenit obligația comună a statului și a colectivităților teritoriale. În acest context, conținutul articolului L 110 al codului de urbanism este de o importanță majoră: „Teritoriul francez este patrimoniul comun al națiunii. Fiecare colectivitate publică este gestionară și garant în limita competențelor sale. Ulterior amenajării cadrului de viață, a gestionării solului în mod economic, a asigurării protecției cadrelor naturale și a peisajelor cât și a securității și salubrității publice, a promovării echilibrului în privința populației din mediul urban și cel rural, colectivitățile publice acționează în armonie, conform cu respectarea reciprocă a autonomiei, a previziunilor și a deciziilor luate de ele.”

În momentul de față nu există un plan de amenajare a teritoriului care să aibă în vedere

totalitatea teritoriului francez. În trecut au existat însă câteva. Trebuie citate în acest sens planul național de amenajare a teritoriului, apoi programele de echipare a orașelor (PME), și schemele de directive de amenajare a ariilor metropolitane (SDAAM). În cursul ultimilor ani au fost elaborate diferite planificări sectoriale - denumite scheme la nivel național, ce erau în acord cu regiunile afectate cum ar fi spre exemplu cele pentru echiparea țărilor cu universități - schema universitatea 2000, pentru extensiunea rețelei TGV sau a rețelei autorutiere.

Planurile de amenajare a diferite părți a teritoriului privesc în primul rând masivele muntoase și litoralul. Schemele de orientare și amenajare a masivelor trebuie să permită scoaterea în evidență a acestor spații și crearea unor măsuri care să țină cont la maximum de condițiile locale.

Până la mijlocul anilor 80 un rol determinant în acest domeniu la avut Directiva de amenajare națională la protejarea și amenajarea montană din Noiembrie 1977, aceasta fiind înlocuită cu "legea montană" din 9 Ianuarie 1985. În timp ce directiva avea un efect obligatoriu în privința acordării unor permise de construcție, legea pentru protecția masivelor are un efect obligatoriu pentru amenajările urbane (SD, SS, POS) și deci și pentru colectivitățile teritoriale. În privința regiunilor de litoral merită citate schemele de punere în valoare a mării, ce au un caracter facultativ, conform articolului L111-1-1 al Codului de urbanism și au valoare de prescripții particulare. Schemele de punere în valoare a mării sunt obligatorii pentru planurile de amenajare urbană. Schemele de directive (SD) Fixează orientări fundamentale pentru zonele afectate. Obligația privind respectarea mediului se manifestă prin angajamentul prezentat în raportul schemei directoare printr-o analiză a stării actuale a mediului și prin arătarea modului în care schema directoare va conduce la prezervarea sa. Această dispoziție nu reflectă totuși și obligația unui studiu privind impactul său.

Planurile de ocupare a solului, POS-urile fixează condițiile de utilizare ale solului și obligațiile pe care acestea le au. Protecția mediului nu face parte din prescripțiile fundamentale pentru POS. Articolul R.123-17 din codul de urbanism a dat mai multă greutate mediului, în sensul că raportul POS-ului trebuie să țină cont de starea inițială a locului și ambianței în funcție de punctele sensibile, a impactului obținut prin realizarea POS-ului asupra evoluției sale cât și a măsurilor destinate păstrării sale și punerii în valoare.

În ce privește protecția mediului și urbanismul operațional, legea din 31 Decembrie 1976 a integrat în cadrul juridic al POS-ului procedura ce conduce la crearea unei zone de amenajare concertată (ZAC). În virtutea acestor dispoziții, ZAC-urile nu pot fi evaluate de către un POS existent decât în zonele de urbanizare viitoare. Dacă nu există nici un POS, ZAC-ul trebuie pus în acord cu schema directoare.

Dacă există un POS, este suficient să se analizeze impactul creării unui ZAC. Dacă însă în locul unui POS există un plan de amenajare a zonei, atunci trebuie efectuat un studiu de impact complet. În raportul impus împreună cu celelalte documente trebuie expus modul în care interesele de protecție a mediului au fost luate în considerare.

3.4. Aspectele juridice și financiare ale politicilor de amenajare a teritoriului în Franța

Realizarea unui model francez de amenajare a teritoriului presupune ca mijloacele administrației și organizarea sa să fie adaptate. Asta presupune în mod egal că aparatul juridic să fie adecvat acțiunilor ce vor antrena realizarea obiectivelor de amenajare a teritoriului și în final că implicarea financiară directă să fie în același timp simplă și bine adaptată pentru a juca un rol cu adevărat.

Problema evocării organizării serviciilor centrale ale statului poate lua înfățișări diferite. Unele modele sugerează existența unei structuri unice la nivel central sprijinită de un organ destinat studierii. Dar organizarea serviciilor statului poate fi gândită și la nivel departamental și regional din perspectiva acțiunilor coordonate, unite într-un cadru global al politicii de amenajare teritorială și acest lucru a determinat o regândire. În acest sens o paralelă la structurile construite de cantoanele elvețiene sugerează crearea în jurul prefecturilor a unor poli de competență prin care aceștia vor dezbate probleme relevante de amenajare teritorială, probleme ce vor fi repartizate între diferitele direcții departamentale și regionale a cel puțin două ministere: cel al Echipării și cel al Agriculturii, urmărind ca aceleași direcții să contribuie la alte administrații centrale nedispunând de fel de eșaloane locale. Legea franceză ar trebui să fie

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

ghidul reconstruirii peisajului administrativ.

În legătură cu aspectele juridice se poate observa o abundență în ce privește textele și măsurile care alăturate după ani de zile nu fac decât să complice lucrurile. Într-o primă fază ar trebui evitată îngreunarea sistemului și rezervată unei faze secunde punerea pe picioare a noilor dispozitive studiate temeinic în prealabil. Domeniile ce ar putea fi abordate sunt după cum urmează:

- delimitarea zonelor în care vor fi introduse module pentru determinarea unei politici agricole comune în vederea menținerii agricultorilor;
- crearea unui statut simplificat al întreprinderilor având activități diversificate, acest lucru nefiind însemnând incitarea la pluriactivitate ci mai degrabă o voință politică ce ia în considerare multiplicitatea legislației fiscale și sociale;
- construirea unor structuri ale aglomerațiilor ce beneficiază de regimuri particulare în vederea favorizării evoluției lor către un echilibru habitat/ servicii/timp liber/activitate care îi lipsesc acum;
- stabilirea unor scheme de directive în vederea utilizării teritoriului, definind destinația solului, în special în zonele neurbanizate, ceea ce implică o revizuire a dispozițiilor de amenajare conținute de codul de urbanism, codul rural și codul forestier.

3.4.1. Aspecte financiare

Trebuie recunoscut faptul că sistemele de finanțare directă au fost înlocuite odată cu trecerea anilor cu măsuri punctuale fără a corespunde însă unei idei de ansamblu, Uniunea Europeană adăugând sistemului exigențele proprii legate de programele sale. În acest scop măsuri simple cum sunt fuziunea diverselor fonduri de intervenție au apărut ca fiind foarte benefice: FIAT - Fondul de intervenție pentru amenajarea teritoriului; FIDAR - Fondul interministerial pentru dezvoltare și amenajare rurală; FIAM - Fondul de intervenție pentru autodezvoltare montană; FRILE - Fondul regionalizat de ajutor al inițiativelor locale. În același timp trebuie asigurată o transparență în transferurile financiare directe sau indirecte care conduc la amenajarea teritoriului.

Demersul ce trebuie făcut este reliefat în două etape. O primă etapă trebuie să precizeze metodele care condiționează punerea în aplicare a politicii de amenajare, iar apoi în urma etapei de studiere și cercetare se vor lua dispozițiile legislative și reglementările ce vor permite reglarea problemelor apărute.

3.5. Impactul politicii regionale a UE asupra politicilor de amenajare a teritoriului din FRANȚA

În vederea atingerii obiectivului de coeziune economică și socială introdusă în Tratatul de la Roma prin Actul unic din 1987, Europa celor 12 a creat trei fonduri structurale ale căror dotări sunt utilizate pentru a micșora distanța între diversele regiuni și înapoierea unor regiuni mai puțin favorizate. Aceste fonduri sunt: FEDER - Fondul european pentru dezvoltare regională, FSE - Fondul social european și FEOGA - Fondul european de orientare și garanție agricolă. Aceste fonduri trebuie să conducă într-o manieră coordonată și integrată la realizarea a cinci obiective:

- prinderea din urmă în cazul regiunilor puțin dezvoltate;
- reconversia regiunilor industriale în declin;
- lupta contra șomajului de lungă durată;
- integrarea profesională a tinerilor;
- adaptarea accelerată a structurilor agricole și dezvoltarea zonelor rurale.

Pentru perioada 1994-1999, creditele alocate celor trei fonduri totalizează 141,5 miliarde de Ecu, dintre care 96,3 pentru regiunile nedezvoltate și 6,7 pentru dezvoltarea zonelor rurale. Zonele eligibile pentru primul obiectiv se situează în principiu în Europa de Sud; Franța a intrat în discuție numai în privința Corsicii și mai apoi pentru Valenciennois; ea nu a primit decât 2,4 miliarde de Ecu în perioada 1994-1999. Franța beneficiază în ce privește cel de-al doilea obiectiv doar de fonduri modice deoarece ea beneficiază de aproape 15 ori mai puțin fonduri

SURD, ZOTIC, DINU and ERCHEDI

pentru dezvoltarea rurală decât pentru primul obiectiv. Această distribuție e rezultatul solidarității europene. Comisia Europeană a emis reflexii prospective în diverse domenii relevante pentru amenajarea teritoriului. Nimeni n-a uitat de răsunetul planului Mansholt din 1969 asupra viitorului agriculturii CEE; în perioada respectivă a fost violent contestat de Franța, dar evoluțiile ulterioare au demonstrat relevanța planului. Mai recent două studii ale Comisiei merită a fi citate; este vorba de „Viitorul lumii rurale” prezentat în 1988 Consiliului de Miniștri și de „Europa 2000-perspectivile de dezvoltare a teritoriului comunitar” prezentate în 1991 Consiliului și Parlamentului.

În mod tradițional Franța estima că doar statul ar fi competent să negocieze condițiile de intervenție ale UE; un exemplu ar fi utilizarea fondurilor socio-structurale. Acest mod de a privi lucrurile nu a împiedicat însă numeroase regiuni și administrații locale să lege contacte directe cu Bruxelles. Revendicările în această direcție a negocierii au fost și mai puternice din partea landurilor federale fiind vorba în particular de Germania unde landurile pot evoca competențele constituționale în materie de amenajare a teritoriului. Această evoluție a fost însă amorsată prin creația Comitetului regiunilor care asistă Consiliul și Comisia după modelul Comitetului economic și social mai vechi. Totuși acest comitet nu exercită decât funcții consultative în conformitate cu articolul 198A al Tratatului Uniunii Europene semnat la Maastricht în 2 Februarie 1992. El numără 189 de reprezentanți ai colectivităților teritoriale, delegația franceză fiind compusă din 24 de membri, repartizați în părți egale între regiuni, comunități locale și comune. Această deschidere în direcția colectivităților teritoriale consacră rolul lor în materie de amenajare a teritoriului și dezvoltare economică. Cum a fost afirmat anterior, deschiderea presupune o atentă aplicare a principiului subsidiarității, lucru formulat în art. 3B al tratatului însă într-un mod destul de ambiguu. În general însă intervenția Uniunii Europene în probleme de amenajare a teritoriului introduce un al cincilea nivel teritorial de responsabilitate asigurând armonizarea verticală.

Până în 1975 Franța era o țară în plină expansiune demografică, economică și socială și se putea mândri cu rezultate considerabile în aplicarea unei politici naționale condusă cu ajutorul DATAR-ului și a Comisariatului planului. În 1990 Franța se află însă la o răscruce fiind blocată, egalitaristă și incapabilă de a forma muncitori adaptabili noilor nevoi ale economiei franceze. Într-un raport din 1986, Olivier Guichard sublinia constrângerile în amenajarea teritoriului legate de criză, constrângeri ce au condus la apariția a trei piedici: obsesia egalitarismului, politizarea acțiunii administrative și suprapoziționarea procedurilor și structurilor. Conceptul de amenajare teritorială cuprinde trei dimensiuni:

- una spațială: localizarea oamenilor, activităților și echipamentelor;
- una economică, socială și culturală: dezvoltarea armonioasă a locurilor de muncă, a activităților în funcție de potențialul teritoriului vizat;
- una de mediu: mediul înconjurător ca noțiune de dată recentă (a anilor 70), constituie dimensiunea calitativă a amenajării.

Aceste trei dimensiuni suprapuse trebuie integrate într-o politică globală de amenajare a teritoriului, al cărui scop este de a fixa obiective de viitor și de a determina mijloacele prin care acestea pot fi atinse. Suprapunerea celor trei dimensiuni implică o abordare pluridisciplinară în stadiul de documentare și o abordare orizontală în stadiul diferitelor sectoare de intervenție fiind necesară combinarea cu armonizarea verticală a acțiunilor celor cinci nivele teritoriale componente în propriile lor domenii, delimitate prin luarea în considerare a principiului subsidiarității.

Interesul autorităților s-a focalizat asupra câtorva linii importante ce merită citate:

- spectrul deșertificării. Denunțat în 1968 de H. Mendras (11), mitul deșertificării pe care îl datorăm lui J. F. Gravier (12) rămâne specialitate hexagonală ignorată de specialiștii străini ai amenajării. Totuși nu este cert că există un prag al deșertificării de x - locuitori/km² a cărui depășire ar face acest fenomen ireversibil; această valoare stabilită este în general fixată în manieră arbitrară după voința utilizatorilor săi, în vreme ce fiecare geograf este de părere că noțiunea de densitate medie este înșelătoare după cum ea se aplică la un ansamblu de teritorii foarte diferite (spații urbane, spații naturale). Deșertul real este definit prin absența oricărui habitat uman de natură permanentă, el neexistând în Franța decât izolat și în acest caz fiind protejat. Deoarece densitatea de ocupare a unui teritoriu este câteodată foarte slabă și descrescătoare, ea trebuie considerată ca fiind un element de bază în utilizarea ei

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

de către cei responsabili cu amenajarea.

- Reechilibrarea Franței –recucerirea teritoriului-. Cel care amenajează trebuie să știe că drumul ales de către societate nu poate fi schimbat, el este însă în măsură să prevadă consecințele, pentru a fi evitate inconveniențele, pentru a fi luate măsuri cu caracter social care să poată face posibilă depășirea crizelor de adaptare la schimbări mari de tipul exodului rural, reconversiei industriale.
- Comuna-celulă de bază a societății democratice. Alegerea consiliului municipal prin sufragiu universal direct conferă în mod incontestabil comunei un caracter democratic. Comunei îi incubă dincolo de preocuparea pentru amenajarea teritoriului-urbanismul, și responsabilitatea gestionării autonome a nevoilor cotidiene și a proximității populației cu respectarea principiului subsidiarității. Însă punerea în aplicare a unei asemenea axiome se află în opoziție cu noțiunea de micro-comună. În realitate structurile de cooperare intercomunale nu sunt într-adevăr democratice pentru că ansamblul decizional nu este ales prin sufragiu universal ci format din membrii desemnați de organele alese de colectivitățile aderente. Pe de altă parte ele sunt de durată limitată, cu responsabilități împărțite, cu un cost de funcționare deloc neglijabil.

Apelarea la solidaritatea financiară externă nu este un lucru neglijabil, în practică ne lovim de situația că fiecare colectivitate de bază încearcă să primească cât mai mulți bani cu puțință de la celelalte nivele – state, regiune, municipalitate-pentru a finanța direct sau indirect echipamente și activități; exonerări fiscale, dotări globale, subvenții specifice, finanțări încrucișate. Tocmai cei care afirmă că reforma structurilor comunale este imposibil de efectuat, refuză punerea în comun a mijloacelor și acțiunilor ce conduc la îmbunătățirea locurilor de muncă sau de viață, făcând apel la solidaritatea externă. Se pare însă că înainte de a fi externă, solidaritatea financiară trebuie să înceapă prin a fi internă și că statul ar putea din acest motiv să incite la intervenții doar în cazuri ce afectează viața. Reforma fiscală locală a apărut din această perspectivă ca una din mizele majore.

În anii 60-70, Franța se străduia să pună în aplicare o politică de amenajare a teritoriului. Apoi s-a încetat la nivel național a unei politici de ansamblu. În schimb inițiativele provinciale, încurajate de regionalizare și descentralizare s-au înmulțit, orientându-se mai des în direcția zonelor rurale, a armonizării ajutoarelor de origine regională sau departamentală.

3.6. Bilanțul politicii de amenajare a teritoriului

Elementele prezentate mai sus nu sumează decât parțial acțiunile inițiate sau încurajate de DATAR. Anumite reușite nu au fost menționate; un exemplu este constituit de conservarea litoralului, proiect ce a fost inițiat în 1975 și care și-a propus stăpânirea funciară a coastelor maritime și lacustre cel mai mult amenințate, unele intervenții venind însă prea târziu. Alt exemplu este constituit de comisiile însărcinate cu politicile de renovare rurală și montană. Au fost alese spre prezentare doar acele politici ce au fost încoronate de succes. Însă nu trebuie uitat că în materie de planificare, amenajarea teritoriului, după ce a cunoscut o perioadă de glorie, aceea a așa numitelor politici voluntariste, a intrat într-o perioadă de incertitudini. Este suficient să amintim că, odată cu fiecare schimbare de ministru sau de delegat s-au făcut anumite declarații de tipul: "noile orientări în amenajarea teritorială" (1978), „o nouă politică de amenajare a teritoriului" (1983), „o nouă etapă în amenajarea teritoriului" (1990). Anul 1993 nu a fost lipsit de dezbateri, noutatea constând în faptul că guvernul s-a decis să deschidă poarta vastelor dezbateri în materie de amenajare.

Concluzii

O analiză detaliată a transformărilor majore parcurse de Franța prin intermediul politicii de amenajare a teritoriului scoate în evidență câteva tendințe generale ce merită o atenție sporită întrucât acestea pot constitui tot atâtea modele pentru state aflate pe calea modernizării. Pentru a delimita aceste tendințe voi propune o analiză a scopurilor urmărite în prealabil. Printre scopurile constituirii unei politici de amenajare coerente se pot enumera: îndepărtarea

inegalităților dintre regiuni, a dezechilibrelor demografice și economice, îmbunătățirea mediului de viață, întinerirea organizărilor regionale, sectoriale sau globale, echiparea eficientă și îndepărtarea concentrărilor excesive, intervențiile împotriva manifestărilor spontane nefaste, anihilarea disparităților dintre regiuni, reducerea creșterii aglomerației urbane pariziene.

În vederea atingerii acestor scopuri, Franța a adoptat o serie de măsuri la nivel urban, rural și al administrațiilor. Astfel a fost promovată o reformă de descentralizare prin care au fost transferate colectivităților locale anumite competențe în sectoarele de acțiune socială, de informatizare, de transport și de dezvoltare economică. Toate aceste scopuri au putut fi atinse doar prin crearea unor instituții specializate pe plan local și național, prin constituirea unor fonduri cu destinație precizată, care să ajungă direct la destinatarul indicat. Un rol deosebit în atingerea scopurilor revine spre exemplu DATAR-ului, care este însărcinat cu promovarea unei politici de dezvoltare a metropolelor de echilibru, de reconversie a vechilor regiuni industriale în criză, de dezvoltare a tehnopolilor.

Experiența trăită de francezi în materie de aplicare a directivelor și a diverselor planuri de ocupare a solului, arată că pentru a-și atinge menirea, diferitele planuri puse în aplicare la nivel de comune și departamente trebuie să uniformizeze în atingerea unor standarde globale. Spre exemplu un plan de ocupare a solului întocmit greșit poate să conducă la creșteri continue în materie de valori funciare, deși practic nu se pune problema lipsei de locuri construibile. O tendință nouă în materie de amenajare este punerea în aplicare a unor planuri care să facă posibile crearea mai multor poli de aglomerație urbană, manifestând totodată grijă față de aglomerația pariziană în creștere.

Tema centrală a tuturor politicilor de amenajare este însuși principiul subsidiarității, care face cunoscut faptul că întotdeauna trebuie căutat nivelul adecvat de exercitare a competențelor, un nivel superior netrebuind să fie implicat decât în caz că nivelele inferioare nu și pot exercita ele însele competențele ce le revin. Modelul reușitei franceze în materie de descentralizare arată că regiunea este pusă în situația de stabilire a planului de dezvoltare economică, socială și culturală a regiunii - spre exemplu, acesteia îi revine obligația formării profesionale, construirea și întreținerea liceelor.

Cheia succesului în materie de amenajare a teritoriului este evidențiată de procesul de împărțire a competențelor, de atribuire de roluri fundamentale ierarhiilor inferioare care în multe cazuri sunt capabile să emită hotărâri în cea mai bună cunoștință de cauză. Desigur nu trebuie neglijat nici faptul că toate organele menite să ia hotărâri trebuie să conlucreze pentru a evita situațiile fără ieșire.

Modelul francez poate constitui un exemplu și pentru alte țări ce vor să fie parte din UE tocmai datorită reușitelor majore în acest domeniu cu impact deosebit asupra mediului și populației.

Lista de abrevieri

CIAT- Comitetul interministerial de ajutorare pentru amplasamentul activităților;
CIDAR- Comitetul interministerial pentru dezvoltare și amenajare rurală;
CIE- comitetul interministerial pentru mediul înconjurător;
CODER –Comisiile de dezvoltare economică regională;
DATAR –Delegația amenajării teritoriale și acțiunii regionale;
EPR –Instalări publice regionale,
FIAM –Fondul de intervenție pentru dezvoltare montană;
FIAT –Fondul de intervenție pentru amenajarea teritoriului;
FIDAR –Fondul interministerial pentru dezvoltare și amenajare rurală;
IFAT –Institutul francez de amenajare a teritoriului;
IFN –Inventarul forestier național;
INED –Institutul național privind structurile demografice;
INSEE –Institutul național de statistică și studii economice;
OREAM –Organizația studiilor de management;
PME –Programul de echipare al orașelor;
POS –Plan de ocupare a solului;
SCEES –Serviciul anchetelor și studiilor statistice ale ministerului agriculturii;

Politici de amenajare a teritoriului în Franța

SD- Scheme de directive;
SDAAM –Scheme de directive de amenajare a ariilor metropolitane;
SDAU –Schemele directoare de amenajare și urbanizare;
ZAC –Zone de amenajare concertată.

Bibliografie

- Aydalot, Ph.** (1984), *Economie regionale et urbaine*, Editura Economic, Paris.
- Coulbois, P., Junge, J.** (1994), *Amenagement du territoire: un methode*, Editura Les etudes de la documentation francaise, Paris.
- Delcamp, A.** (1944), *Les collectivites decentralisees de l'Union Europeenne*, Editura La documentation francaise, Paris.
- Garnier, J. B., Dezert, B.** (1991), *La grande ville: enjeu du XXI siecle*, Editura Presses Universitaires de France, Vendome.
- Gravier, J. F.** (1972), *Paris et le desert francaise en 1972*, Editura Flammarion, Paris.
- Marcou, G., Kistenmacher, H., Clev, H. G.** (1994), *Lamenagement du territoire en France et en Allemagne*, Editura La documentation francaise.
- Momper, N.** (1991), *Schema europeen d'amenagement du territoire*, Strasbourg.
- Pasqua, C.** (1993), *La reconquete du territoire*, vol. II, Editura Demain la France, Paris.
- Suciu, M.** *Geografia economică și regională*, note de curs, vol. II, Cluj-Napoca.
- *** *Atlas de l'amenagement du territoire* (1988), Editura La documentation francaise, Paris.
- *** **Comunitatea economică europeană** (1991), Europa 2000. Perspective ale dezvoltării teritoriului comunitar, Bruxelles.