

Extrait de :



Aménagement du territoire : Une mise en perspective

*Daniel BEHAR,
Philippe ESTEBE*

Un spectre hante les politiques publiques, celui de l'aménagement du territoire des années 1960, lorsque l'État construisait une vision totale du territoire français à hauteur des enjeux de l'époque. De 1963, au moment où l'État crée la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), à 1969 - date de l'échec du référendum sur la régionalisation -, le territoire constitue un champ de manœuvre pour la puissance publique, support de politiques d'aménagement qui, à travers la recherche d'un équilibre territorial, poursuivent l'objectif républicain d'égalité sociale. À partir du début des années 1970, l'aménagement du territoire devient objet de relances périodiques, mais surtout de commémoration.

Depuis 1994, avec le lancement par le gouvernement Balladur d'un « grand débat national sur l'aménagement du territoire », puis en 1999, sous le gouvernement Jospin, le vote d'une « loi relative à l'aménagement et au développement durable du territoire », un nouveau cycle a semblé s'ouvrir, que le gouvernement Raffarin a paru vouloir prolonger à partir de 2002. S'agit-il d'un « effet de manches » désespéré d'un État pris en tenailles entre la montée en puissance simultanée de l'Union européenne et du pouvoir local ? Ou est-on en mesure de repenser la notion même d'aménagement, à la lumière de la nouvelle donne spatiale telle qu'elle s'est affirmée depuis les années 1990 ?

1963-1973 : l'État aménageur

A partir de 1950 - date de la publication de la Charte d'aménagement du territoire - et 1955 - mise au point de schémas régionaux d'aménagement du territoire -, la France est « officiellement » dans une phase d'expansion. La DATAR reçoit une double mission : d'une part, soutien à la croissance, par une politique rationnelle d'investissement et d'équipement qui rapproche les ressources (essentiellement, à cette époque, la main-d'œuvre) des industries ; d'autre part, réduction des déséquilibres territoriaux, par la meilleure répartition des fonctions et des facteurs de production.

Induction par la croissance et compensation de ses effets pervers : pour une dizaine d'années, la DATAR, le Commissariat du Plan et le ministère de l'Équipement s'inscrivent dans cette double logique. Leur action conjuguée fonde une conception hiérarchisée et équilibrée du territoire français. Les documents planificateurs institués par la loi d'orientation foncière (LOF, 1967) décrivent un territoire pyramidal : au sommet, le schéma national d'aménagement du territoire ; à la base, les plans d'occupation des sols communaux ; entre ces deux extrêmes, des schémas régionaux et des schémas directeurs d'agglomérations. La hiérarchie des territoires se manifeste par une division territoriale du travail et des fonctions. Grandes villes, métropoles régionales, villes moyennes, petites villes, communes rurales : chacun de ces espaces se voit

affecté de fonctions propres : décisions, recherche, commandements intermédiaires, production qualifiée, production peu qualifiée.

Pour mener à bien ce dessein, l'État délimite des circonscriptions d'action à sa mesure. Les régions, dotées en 1967 d'un « super-préfet » et d'une administration de mission, et les huit « aires métropolitaines », disposant elles aussi d'une structure particulière (les OREAM - organismes de recherches et d'études sur les aires métropolitaines), parachèvent cette « géographie volontaire ». Ce territoire hiérarchisé doit aussi être équilibré : les villes nouvelles jouent, à la périphérie parisienne, un rôle de contrepoids à la ville-centre et de trait d'union vis-à-vis des régions limitrophes ; les métropoles d'équilibre sont dotées d'un ensemble d'équipements destiné à en faire des pôles secondaires qui doivent à leur tour entraîner leur environnement. L'équilibre passe enfin par la répartition des activités productives que la DATAR incite à décentraliser (vallée de la Seine, etc.), et par le désenclavement, au moyen des infrastructures. Les échelles territoriales sont emboîtées comme des poupées russes, chacune bénéficiant de l'entraînement du niveau supérieur et jouant ce rôle à son tour vis-à-vis des échelons inférieurs ; à chaque échelon, enfin, existe une similitude dans l'organisation et l'équilibre dans les fonctions : tel est l'idéal du territoire que propose le gaullisme moderniste. Un territoire organisé d'un seul point de vue, le centre. Et mû par une seule logique, verticale.

1973-1990 : l'État réparateur

Le visage de la France a changé en dix ans. Mais à qui attribuer cette mutation, peut-on se demander au début des années 1970 ? La toute-puissance publique ne s'est-elle pas limitée à accompagner un phénomène économique et social, sans en avoir véritablement infléchi les tendances ? La décentralisation industrielle n'a-t-elle pas « surfé » sur le mouvement « naturel » des entreprises, à la recherche de main-d'œuvre et d'espace moins coûteux ? La hiérarchie des fonctions urbaines n'est-elle pas celle qui, de façon quasi mécanique, se met en place selon la situation relative des villes par rapport aux facteurs de production (capital, savoir, main-d'œuvre) ? Les débuts de la crise de l'emploi conduisent à réviser les grandes perspectives : les villes nouvelles se peuplent de Parisiens délaissant le centre de l'agglomération, alors qu'elles devaient capter l'immigration provinciale ; le taux de croissance des métropoles d'équilibre demeure inférieur à celui de la moyenne des villes de plus de 50 000 habitants. La capacité réelle de l'État à peser sur les mécanismes économiques et sociaux apparaît désormais plus faible.

La raison moderniste des technocrates éclairés en agace désormais plus d'un : les notables locaux résistent de toutes leurs forces. Ils gagnent ce combat lors du référendum de 1969 qui voit une majorité s'exprimer en faveur du « non » à la régionalisation. Les territoires électifs se rebellent contre le centre.

Cependant, au-delà de cette fronde politique, les années 1970 révèlent une autre résistance : celle du fait territorial en lui-même. Les vieux pays industriels ne cessent de s'enfoncer dans la crise, les campagnes continuent de se vider ; sous l'architecture moderne, les pays et les villes apparaissent doués de dynamiques propres qu'un schéma directeur ne peut pas encadrer. Le slogan politique « Vivre et travailler au pays » s'appuie sur une réalité socio-économique. Le territoire est-il une idée neuve dans la

France pompidolienne ?

L'État, progressivement, se retire du territoire et fait place à d'autres acteurs. Il ne prétend plus dicter sa loi : il propose des contrats. Le signal est donné en 1973 avec les « contrats de pays ». Viennent ensuite les contrats de villes moyennes, proposés aux municipalités par la DATAR elle-même. Les lois de décentralisation, à partir de 1982, parachèvent, au plan juridique, cette évolution politique décennale : les villes se sont hissées, à égalité avec l'État, au rang d'acteurs de l'aménagement du territoire.

Si celui-ci continue d'utiliser les anciens outils planificateurs (POS - plans d'occupation des sols, SDAU - schémas directeurs d'aménagement du territoire, etc.), il délaisse peu à peu sa mission initiale. Dans les années 1960, l'État prétendait mener de front croissance et recherche de l'égalité socio-spatiale. Au cours des années 1970, et plus encore dans les années 1980, l'État concède aux villes le développement et se cantonne dans des missions de compensation et de solidarité.

L'action de la DATAR se tourne de plus en plus vers la reconversion des sites d'ancienne industrie, pendant que villes moyennes et métropoles entrent en compétition. L'État, quant à lui, propose aux villes des formules contractuelles, telles que le « Développement social des quartiers » (DSQ), visant à traiter les fractures socio-spatiales que la ville contemporaine crée en son sein. Délaissant la vision totalisante de l'armature urbaine, l'État, dans les années 1980, devient gestionnaire des territoires en crise, quelle qu'en soit l'échelle.

À la fin des années 1980, le mythe du local, célébré dans les années 1970, laisse la place au mythe technopolitain, dans lequel la ville tertiaire et électronique, peuplée d'ingénieurs, de techniciens et de cadres, occupe une place névralgique. Ce rêve, qui mieux que les maires eux-mêmes pourrait le réaliser ? Le « Projet de ville » porté par les élus domine la question territoriale. Un projet auquel l'État s'associe - au moyen, par exemple, des chartes d'objectifs toujours proposées par la DATAR - afin d'en faciliter l'accomplissement.

Un État facilitateur

Ce modèle technopolitain, à peine célébré, se trouve contesté. Il se fondait lui aussi sur un principe d'induction : le dynamisme des uns devait permettre de résorber la déshérence des autres. À l'évidence, l'embrayage ne se fait plus : la croissance de certaines villes n'enraye pas les mécanismes d'exclusion dont sont victimes certains territoires en dépit des efforts de compensation déployés à la marge par l'État. Il semble même que le développement technopolitain accentue, dans certains cas, les effets de fragmentation socio-spatiale.

Le rêve d'un territoire hiérarchisé et équilibré des années 1960 laisse la place, chez les aménageurs du début des années 1990, au cauchemar d'une mosaïque juxtaposant, sans liens, territoires d'excellence et territoires d'exclusion. Il n'est plus possible de laisser les grandes villes aménager le territoire à elles seules. Leur logique n'est en effet pas suffisante pour assurer un minimum de solidarité à l'échelle nationale. Le débat national sur l'aménagement du territoire, ouvert en 1993, aura permis de reformuler les termes de la question. Le débat porte sur la nature du phénomène spatial : doit-on

encore parler de déséquilibres spatiaux (désertification, hyper-concentration, décrochages) ou bien ceux-ci ne constituent-ils que les parties émergées de phénomènes sociaux et économiques plus généraux ? Du coup, l'interrogation porte sur le registre politique : quelle doit être la responsabilité de l'État quant à l'aménagement du territoire, quel rôle doit-il tenir ?

Au cours des premières années de la décennie 1990, l'hypothèse généralement admise était que l'on faisait face à des déséquilibres d'ordre spatial (déserts et métropoles, ségrégation sociale à l'intérieur des villes) engendrant le décrochage entre les territoires « gagnants » et les territoires « perdants » (« rural profond », bassins industriels en mal de reconversion, quartiers « en crise »). Face à ces phénomènes, la responsabilité de l'État apparaissait clairement établie : rétablir l'« égalité », c'est-à-dire l'équilibre, entre Paris et la province, entre la ville et la campagne, entre les quartiers bourgeois et les quartiers populaires. Les instruments du rétablissement de l'égalité se situent dans la continuité des modes d'intervention classiques : les délocalisations, les équipements, le désenclavement par les moyens de communication.

Cet objectif volontariste s'est trouvé singulièrement nuancé tout au long du débat national scandé par les lois Pasqua (1995) et Voynet (1999). Certains ont pu faire valoir que l'enjeu territorial ne pouvait pas seulement s'exprimer en termes d'égalité et de rééquilibrage. À quelle échelle rééquilibrer ? On ne peut pas envisager de classer les territoires en fonction de seuils de population pour doter chaque strate d'un même niveau d'équipement. Surtout, quel est le critère de l'équilibre, quelle est la norme à laquelle on doit se référer ? Celle-ci n'apparaît pas avec évidence. Une deuxième objection semble cependant plus dirimante : peut-on raisonner aujourd'hui en termes spatiaux comme il y a vingt ou trente ans ? Rien n'est moins sûr. L'inscription dans l'espace des phénomènes sociaux et économiques a évolué.

En trente ans, les différents territoires ont vu à la fois leurs spécificités s'affirmer et leur interdépendance s'accroître. La capacité d'intervention de la puissance publique s'en trouve affaiblie : il n'est plus possible d'aménager le territoire d'un seul point de vue, que ce soit de Paris ou de Mende. Plus les territoires se trouvent liés les uns aux autres, moins la marge de manœuvre territoriale de la puissance publique est grande.

Cohésion territoriale et solidarité sociale

Ainsi le débat national sur l'aménagement du territoire a-t-il évolué d'une volonté de rétablissement de l'égalité et de l'équilibre vers une vision plus nuancée. Les spécificités territoriales ne sont plus réductibles au nom d'une égalité formelle ; il s'agit de les reconnaître, voire de les valoriser par une politique d'investissements adaptée aux caractéristiques du lieu, de la population et de ses activités. Cela doit s'accompagner d'un effort portant sur l'accessibilité des ressources aux différentes échelles territoriales. Un territoire peut, par exemple, être spécialisé dans une fonction résidentielle populaire, pourvu que ses habitants puissent à la fois disposer des services de base et avoir facilement accès aux autres fonctions urbaines implantées ailleurs (loisirs, culture, commerces, formation, travail). La notion

d'« équité » entre dans le vocabulaire des aménageurs : il est vain de rechercher un équilibre égalitaire entre les quartiers des villes, entre celles-ci et les campagnes ; l'enjeu consiste en revanche à fournir à chaque territoire les moyens de trouver sa place dans un système interdépendant et spécialisé. C'est tout le sens de la notion de « polycentrisme maillé » mis en avant par la DATAR pour la France à l'horizon 2020.

Les modes d'intervention de l'État se trouvent donc amenés à évoluer. Le retour d'un État jacobin, « jardinier à la française », n'est plus crédible. L'État se trouve donc amené à transformer son rôle vis-à-vis du territoire, en accentuant ses fonctions de redistribution et en multipliant les formules contractuelles.

Ce sont en effet les fonctions de redistribution qui garantissent au premier chef la cohésion territoriale nationale. Le fait est aujourd'hui établi : alors que la concurrence économique mondiale creuse toujours davantage les écarts entre les quelques régions compétitives (Alsace, Île-de-France, Rhône-Alpes, etc.) et les autres, les inégalités interrégionales de revenus se réduisent fortement, grâce aux effets redistributeurs des transferts sociaux nationaux. Ce sont les politiques nationales « aveugles » au territoire qui contribuent le plus efficacement à l'aménagement du territoire.

L'État national doit enfin composer avec les logiques territoriales, sans pour autant abandonner sa mission générale de cohésion territoriale. La formule contractuelle qui a été expérimentée dans le cadre de la politique de la ville est appelée à se généraliser pour tout ce qui concerne les relations du centre avec les institutions et les groupes sociaux intervenant dans les dynamiques territoriales. Tout en respectant l'autonomie des collectivités locales, l'enjeu consiste désormais à amener celles-ci à prendre en compte, dans leurs projets politiques, les impératifs nationaux de cohésion territoriale, de solidarité sociale et de développement durable. Pour cela, le gouvernement Jospin comptait s'appuyer sur deux nouvelles instances territoriales : les agglomérations et les « pays ». Ces derniers, cantonnés à une fonction de réflexion, d'animation de projet, semblent avoir été laissés en otages aux conseils généraux par le gouvernement Raffarin. Il n'en est pas de même pour les agglomérations. Insistant sur l'horizon européen, le gouvernement Raffarin a assigné à l'aménagement du territoire le rôle de placer les grandes villes françaises « dans la première division des villes européennes ».

Si le principe d'un schéma national d'aménagement du territoire - prévu par la loi de 1995 - a été abandonné par la suite, l'interrogation persiste : comment concilier l'élaboration de schémas régionaux, fondés sur les demandes locales, avec les directives territoriales d'aménagement censées exprimer des enjeux nationaux ? Au nom de quels principes arbitrer entre ces demandes qui tendent, pour la plupart, vers la recherche d'une « autonomie » régionale fondée sur l'équilibre des fonctions ? Comment, enfin, concilier l'exigence d'aménagement du territoire avec les logiques spécifiques des grandes politiques sectorielles (équipements, infrastructures, etc.) qui ont pris leur autonomie et répondent à des impératifs qui, souvent, dépassent le cadre national ? C'est à ce souci que devaient répondre les schémas de services collectifs publiés par décret

en 2002.

À compter de la seconde moitié des années 1990, l'État a ainsi progressivement conçu et mis en place à la fois une nouvelle lecture des enjeux territoriaux et des outils nouveaux à même de traiter ces derniers. Est-il pour autant en mesure de les agencer et de les constituer en une véritable politique d'aménagement du territoire ?

Cela suppose acquise la conviction politique que l'État a une fonction propre à jouer au sein du local, qu'il ne peut s'en tenir à invoquer les vertus de la proximité. Or rien n'est moins sûr ■