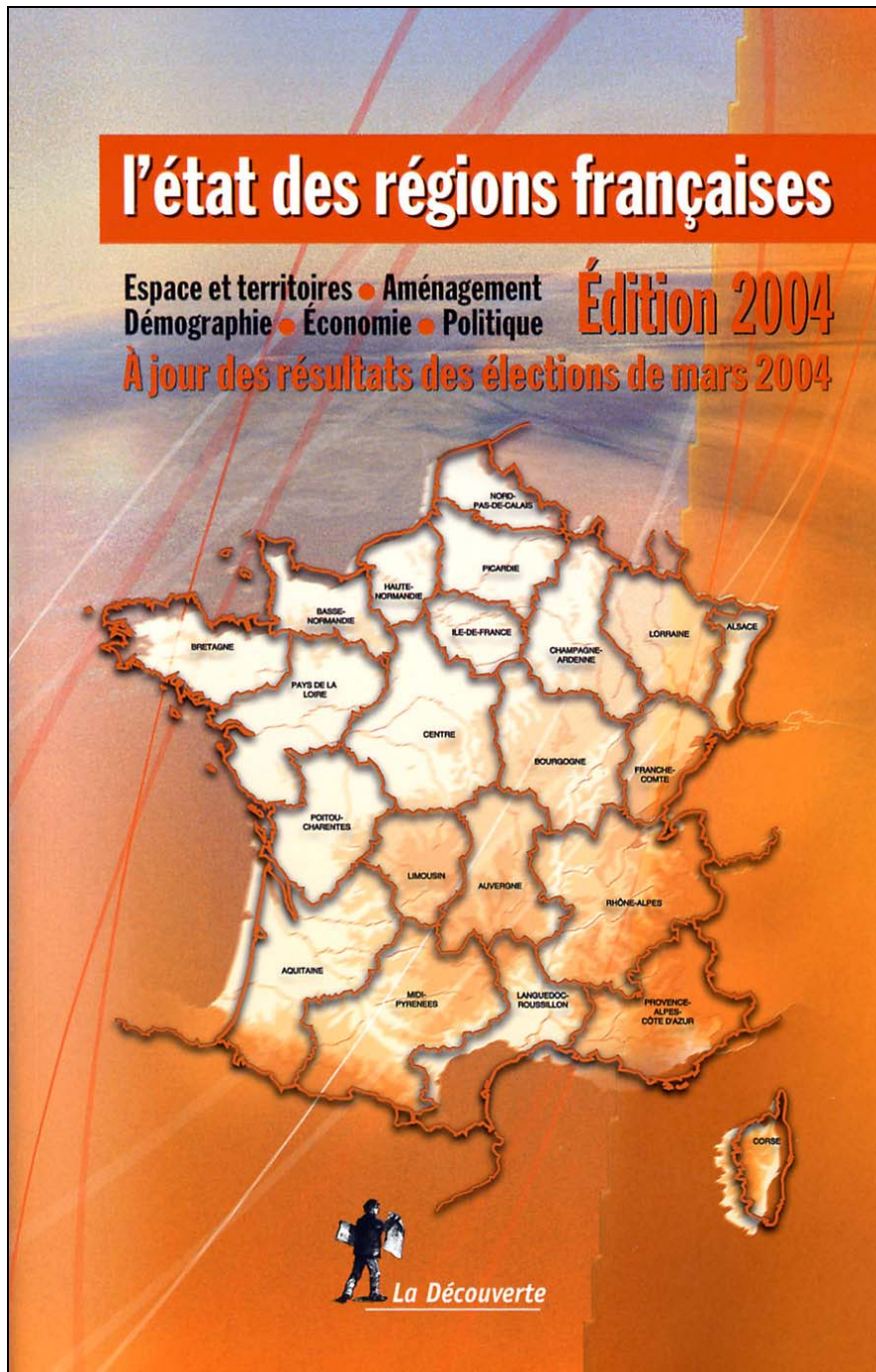


Extrait de :



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.

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.

Le retour d'un État jacobin, « jardinier à la française », n'est plus crédible. Les modes d'intervention de l'État se trouvent donc amenés à évoluer. D'un côté, au niveau « macro-territorial », l'État doit inscrire son action dans la perspective européenne. C'est le sens du concept de « Petites Europe » mis en avant par le gouvernement Raffarin. L'État a la responsabilité de garantir la compétitivité des grandes régions et des principales métropoles françaises, afin de les faire accéder à l'échelle européenne. Il lui faut pour ce faire concentrer ses efforts d'investissement et d'équipement (université, recherche...). À l'inverse, au niveau « micro-territorial », des territoires « ordinaires » des pays et des agglomérations, il apparaît de plus en plus clairement que l'État n'a plus de point de vue spécifique, national, à défendre. Tout au plus s'agit-il pour lui d'accompagner les acteurs territoriaux dans la formulation de stratégies de projet, en prenant acte de la diversité des voies aujourd'hui envisageables pour le développement local.

C'est aux niveaux intermédiaires, ceux des régions, que l'incertitude de la vision territoriale de l'État est la plus grande. D'un point de vue analytique, le constat est

aujourd'hui acquis : ce sont les fonctions redistributives de l'Etat qui garantissent au premier chef la cohésion territoriale. Alors que la concurrence économique mondiale creuse toujours davantage les écarts entre les quelques régions compétitives (Alsace, Ile de France, Rhône Alpes...) 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 au niveau interrégional.

Mais, si le fait est établi, le débat politique n'est pas tranché : peut-on accepter que des régions entières tirent l'essentiel de leurs revenus des transferts et de la redistribution nationale ?

Et si l'Etat souhaite revenir sur cet état de fait, comment peut-il s'y prendre ? De quels leviers dispose-t-il pour articuler les effets de la redistribution nationale avec ceux des multiples politiques de développement local au service d'un renforcement du potentiel productif des différentes régions françaises ? Faut-il une réponse à cette question, il semble bien que les tentatives récurrentes depuis dix ans de refondation d'une vision de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, se traduisent en fait par un repli sur une fonction d'accompagnement des espaces les plus concurrentiels, et un retrait en bon ordre du reste du territoire.

En effet, de façon inédite, la mise en scène de l'acte II de la décentralisation a pour corollaire le renoncement à un postulat fondateur de l'action publique territoriale, celui du lien mécanique entre décentralisation et déconcentration de l'Etat.

Si la présence au plus près du local des services de l'Etat dans leurs fonctions régaliennes (gestion des risques, des crises...) n'est contestée par personne, en revanche semble se dessiner un désengagement des fonctions d'intervention de l'Etat local. Ce processus est clairement illustré par la mise en place de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, fonctionnant par appels à projets auprès des collectivités locales, et ce au détriment des pratiques antérieures de contractualisation entre l'Etat local et les collectivités territoriales, autour notamment de la politique de la ville.

Dessaisissement de l'Etat local au profit d'Agences nationales -sur le modèle anglo-saxon-, invocation des vertus de la différenciation des modèles du développement local, accompagnement des territoires les plus concurrentiels, c'est bien au travers des reformulations actuelles de l'aménagement du territoire, la figure d'un Etat facilitateur qui paraît se dessiner.