

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 manoeuvre 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 ?***

### **1963-1993 : l'État aménageur**

À 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'oeuvre) 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 un 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'oeuvre 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'oeuvre) ? 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'Etat, 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? De ce fait, 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 premiers 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 manoeuvre 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'en-jeu 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 » il doit inscrire son action dans la perspective européenne et tenter, pour ce faire, d'améliorer la compétitivité de l'espace national. C'est le sens des deux appels à projets que l'État a lancés en 2004 auprès des acteurs locaux : l'un pour conforter les principales métropoles françaises et les faire accéder à l'échelle européenne, l'autre pour structurer des « pôles de compétitivité », fédérant localement les initiatives des milieux de la recherche et de l'entreprise.

De l'autre côté, l'État affiche sa volonté de s'adresser à l'exhaustivité des territoires locaux et renouvelle en apparence l'approche fondatrice de la DATAR en réunissant successivement des comités interministériels d'aménagement du territoire (CIADT) ciblés sur les différentes strates de territoires : le rural et les métropoles en 2003 et 2004, les villes moyennes en 2005.

Les effets de cette politique à double détente semblent paradoxaux : la première approche paraît en réalité la mieux à même d'accompagner le développement local, à travers sa capacité à susciter des dynamiques mobilisatrices dans les milieux locaux, mais au détriment de sa prétention sélective (105 candidatures de pôles de compétitivité, une trentaine de projets dits « métropolitains »...). À l'inverse, l'adresse catégorielle aux strates territoriales semble avant tout participer d'une logique de réassurance des institutions locales.

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'État 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, Île-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'a pas été tranché : peut-on accepter que des régions entières tirent l'essentiel de leurs revenus des transferts et de la redistribution nationale ? Et si l'État 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 ?

Enfin, de façon inédite, la mise en scène de l' « acte II » de la décentralisation, en 2004, a pour corollaire le renoncement à un postulat fondateur de l'action publique territoriale, celui du lien mécanique entre décentralisation et déconcentration de l'État.

Si la présence au plus près du local des services de l'État dans leurs fonctions régaliennes (gestion des risques, des crises...) n'est contestée par personne, un désengagement des fonctions d'intervention de l'État local semble en revanche se dessiner. C'est ce qu'exprime, à mots couverts, la réorganisation en cours des services de l'État autour du niveau régional. Mais, surtout ce processus a été clairement illustré par la mise en place, en 2004, de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), fonctionnant par appels à projets auprès des collectivités locales, et ce au détriment des pratiques antérieures de contractualisation entre l'État local et les collectivités territoriales, autour notamment de la politique de la Ville. La création, en 2004 également, de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) va dans le même sens : il s'agit de préserver une capacité d'investissement de l'État sur de grands projets, en sortant du mécanisme de « saupoudrage » induit par les contrats de plan État-Région.

Dessalement de l'État 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 de ces reformulations de l'aménagement du territoire, la figure d'un État facilitateur qui paraît se dessiner.

## Références

---

**C. Alvergne, P. Musso**, Les Grands Textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, La Documentation française, Paris, 2003.

**D. Béhar, P. Estèbe**, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », Les Annales de la recherche urbaine, n° 82, Paris, mars 1999.

**Conseil d'analyse économique**, Aménagement du territoire, La Documentation française, Paris, 2002.

**DATAR**, 40 ans d'aménagement du territoire, La Documentation française, Paris, 2003. DATAR, Aménager la France de 2020, La Documentation française, Paris, 2000.

**DATAR (comité stratégique)**, Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire, La Documentation française, Paris, 2003.

**O. Guichard**, Vivre ensemble, La Documentation française, Paris, 1976.