

# L'état de la France

## 2013-2014



LA RÉFÉRENCE DEPUIS 1985

LA DÉCOUVERTE

## Aménagement du territoire

Daniel Béhar, Philippe Estèbe

*Coopérative ACADIE*

Un spectre hante les politiques publiques, celui de l'aménagement du territoire des années 1960, lorsque l'État développait une vision d'ensemble du territoire français. Entre « Aménagement du territoire » et « Équipement », c'est un véritable projet pour le territoire national qui était affiché. Nous voulons pour preuve de cette nostalgie l'affichage de « l'égalité des territoires » au fronton d'un ministère du gouvernement Ayrault, avec l'obligation de résultats sur l'ensemble du territoire national que cet objectif évoque.

Pourtant, derrière cette continuité réaffirmée, se sont jouées de profondes mutations de cette politique, en fonction tant de la donne spatiale que du contexte politique. En voici une lecture scandée en trois âges : après celui du territoire national puis des territoires locaux, comment définir aujourd'hui une politique traitant de la question territoriale, entre globalisation et réseaux ?

**1963-1973 : l'État aménageur**

Dans la France en expansion des années 1960, la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) reçoit une double mission : d'une part, le soutien à la croissance, par une politique nationale d'investissement et d'équipement qui rapproche les ressources (essentiellement, à cette époque, la main-d'œuvre) des industries ; d'autre part, la réduction des déséquilibres territoriaux, par une meilleure répartition des fonctions et des facteurs de production.

Induction par la croissance et compensation des inégalités qu'elle engendre : pour une dizaine d'années, la DATAR, le Commissariat du Plan et le ministère de l'Équipement s'inscrivent dans cette double

logique. Ils organisent un gouvernement centralisé d'un local à moderniser, en s'appuyant principalement sur l'instrumentation étatique classique de la règle et de la norme, que symbolisent durablement les procédures inventées par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et plans d'occupation des sols (POS). Leur action conjuguée fonde une conception hiérarchisée du territoire français. 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 : chaque espace 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'équipements destinés à en faire des pôles secondaires qui doivent à leur tour entraîner leur environnement. L'équilibre passe enfin par la décentralisation des activités productives et par le désenclavement, au moyen des infrastructures. Les échelles territoriales sont emboîtées comme des pou-

pées 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 gaullisme moderniste. À travers l'affichage de l'équilibre, c'est bien la réduction des inégalités entre les places occupées par les différents territoires qui est recherchée. L'aménagement du territoire constitue alors la condition de mise en œuvre d'un projet de société, qualifié *a posteriori* de « compromis fordiste des Trente Glorieuses ».

### 1973-1999 : l'État coproducteur

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'ex-

primer 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 ouvrent le front des dynamiques territoriales. Les vieux pays industriels s'enfoncent 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 national 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 fait modeste et laisse 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. Les lois de décentralisation, à partir de 1982, parachèvent, au plan juridique, cette évolution politique décennale : les territoires se sont hissés, 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, SDAU, 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 territoires le développement et se cantonne dans des missions de compensation et de solidarité. Globalement, c'est un modèle d'égalité des chances qui s'installe ainsi. La fonction de la question territoriale vis-à-vis de l'action publique s'inverse. À partir des années 1980, les territoires locaux deviennent à la fois le problème (les grands ensembles ou les régions industrielles en crise) et la solution pour les politiques sectorielles de l'État (logement, santé, éducation, etc.). On souhaite qu'ils constituent un levier de modernisation de l'action publique. C'est ce qu'évoquera l'injonction

### La formation du territoire

Avant le IX<sup>e</sup> siècle, on peut dire que la France n'existe pas encore. Parmi les diverses configurations géopolitiques qui se succèdent avant cette époque (les confédérations gauloises, l'Empire romain et les empires germaniques), aucune ne préfigure, pour le tracé de ses limites territoriales, celles du futur État français. C'est seulement au milieu du IX<sup>e</sup> siècle, lors du partage de l'empire de Charlemagne entre ses fils (traité de Verdun, 843), que le royaume de Charles le Chauve et de ses successeurs regroupe une grande partie de la France actuelle, à l'exception de la Bretagne et des régions orientales, de la Lorraine à la Provence, qui relevaient alors de la Lotharingie, puis du Saint Empire romain germanique.

L'originalité de l'évolution géopolitique de la France est que cette unification, très relative, d'une grande partie de son territoire (la suzeraineté du roi de France est reconnue par ses grands vassaux), imposée aux X<sup>e</sup> et XI<sup>e</sup> siècles, n'a pas disparu sous l'effet des péripéties dynastiques (au XII<sup>e</sup> siècle, les rois anglais Plantagenêts parviennent à établir leur domination sur la moitié ouest de la France actuelle, avant d'être écartés, sauf d'Aquitaine, par la contre-offensive de Philippe Auguste) et sous le coup des révoltes des grands vassaux, préférant la suzeraineté moins contraignante du roi d'Angleterre (c'est, notamment, la guerre de Cent Ans, qui commence vers 1337).

Cette assez grande cohésion du royaume de France peut être expliquée, dans une large mesure, par la constitution pré-

coce d'un ensemble culturel de parlers français qui prépare la formation d'une relative unité nationale de langue française. Au centre de l'Île-de-France, la petite plaine de France (entre Saint-Denis et Chantilly), fief du seigneur de France, est l'embryon du royaume. En dépit de multiples vicissitudes, Paris reste de fait sa capitale. La continuité géopolitique doit aussi beaucoup à l'influence de l'Église, qui favorisa le passage de la royauté élective à la monarchie héréditaire.

L'extension ancienne des parlers français ne coïncide pas avec les limites du royaume : s'ils s'étendent sur le sud de la Belgique actuelle (Wallonie), l'ouest de la Suisse actuelle et la Lorraine (partie du Saint Empire), qui ne sera rattachée au royaume qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle (1776), en revanche, à la fin du Moyen Âge, ils ne dépassent pas, vers le sud, la région de Bordeaux et le nord du Massif central ; au-delà commençaient alors les parlers de langue d'oc. Cette Occitanie, ensemble culturel qui s'étendait de l'Aquitaine à la Provence et aux Alpes du Sud, fut rattachée au royaume en plusieurs étapes : de façon sanglante, pour le comté de Toulouse et le Languedoc actuel, sous le prétexte de la croisade religieuse entreprise contre les hérétiques « albigeois » (au début du XIII<sup>e</sup> siècle) ; par péripéties successorales et aristocratiques, pour la Provence (en 1481) ; par la victoire sur les Anglais à la fin de la guerre de Cent Ans, pour l'Aquitaine.

Aux XVI<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup> siècles, l'expansion française va à l'encontre de celle de l'Empire espagnol qui, grâce à l'or et à l'argent des

récurrente à la « territorialisation de l'action publique ».

La « relance » de la réflexion nationale sur l'aménagement du territoire, conduite par Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur,

et Jean-Louis Guigou, délégué à l'Aménagement du territoire, consacre cette fonction d'accompagnement. La carte des « territoires vécus », publiée par la DATAR au milieu des années 1990, illustre ce partage

Amériques, a établi son hégémonie de part et d'autre de l'isthme français et cherche à le prendre en tenaille. Mais ce trop vaste empire, qu'affaiblit l'inflation, ne parvient pas à maîtriser l'émergence des différents peuples qu'il englobe, et c'est la France, plus cohérente et centralisée, qui l'emporte.

Le royaume de France, où l'autorité centrale domine de plus en plus celles des féodaux, s'étend alors à sa périphérie sur des entités politiques qui, pour la plupart, n'étaient pas de langue française, encore que celle-ci s'y fût propagée, surtout dans les villes, en raison du développement des relations commerciales et culturelles : si le rattachement de la Bretagne (en 1532) est l'effet de mariages dynastiques, celui de l'Artois et de la Flandre, de l'Alsace, de la Franche-Comté et du Roussillon au xvii<sup>e</sup> siècle résulte avant tout des victoires militaires sur l'Espagne, et la paix dite « des Pyrénées » (en 1659) est significative de la politique des *frontières naturelles* que mène la monarchie française, les grandes montagnes et la vallée du Rhin devant être, selon elle, les limites du royaume, et ce quelles que puissent être les caractéristiques culturelles des populations annexées. L'achat de la Corse (1768), en revanche, à deux cents kilomètres des côtes françaises les plus proches, n'a rien à voir avec les frontières naturelles et traduit une volonté d'expansion en Méditerranée.

À la fin du xviii<sup>e</sup> siècle, le cadre territorial de l'État français est bien proche de ses limites actuelles (Nice et la Savoie seront rattachés par référendum en 1860). Il englobe alors, autour d'une *partie centrale*, le Bassin parisien, où l'on parle français, une

*partie méridionale*, où l'on parle occitan, et des *régions périphériques* culturellement différenciées, où l'on parle breton, flamand, allemand, italien, catalan et basque. C'est seulement vers la fin du xix<sup>e</sup> siècle que la langue française se généralisera progressivement, sous l'effet de la politique de l'école primaire obligatoire.

Mais c'est dès la fin du xviii<sup>e</sup> siècle que s'opère l'unification politique et administrative de l'État : la Révolution abolit les « privilèges », et notamment ceux qui faisaient l'autonomie des diverses provinces. Celles-ci disparaissent dans une opération géopolitique de la plus grande importance : la création en 1790 de quelque 90 *départements* qui, symboliquement, pour faire oublier les provinces et leurs originalités culturelles, reçoivent des noms de géographie « physique », ceux de montagnes et surtout de rivières. Ces départements, que maintiendront tous les régimes, sont avant tout les mailles du dispositif de maintien de l'ordre : leur configuration ayant été calculée de façon à permettre l'intervention des renforts de gendarmerie (à cheval), en moins de deux jours, à partir du chef-lieu où le préfet est relié directement (par télégraphe d'abord, celui de Chappe, de 1793 à 1823) au pouvoir central, à Paris.

En France, le dispositif géopolitique de base de l'appareil d'État, le département, est donc en place dès la fin du xviii<sup>e</sup> siècle et il n'a guère été modifié depuis, hormis la création en 1964 de cinq nouveaux départements pour subdiviser une agglomération parisienne devenue énorme en raison du centralisme économique et politique. - Yves Lacoste ■

des tâches : à la pyramide des années 1960 se substitue le « polycentrisme maillé », qui offre une vision égalitaire d'un Hexagone innervé de réseaux symbolisant les interdépendances entre villes et campagnes.

Ces territoires vécus reçoivent une reconnaissance institutionnelle, quoique d'inégale intensité, à la fin des années 1990. Les « pays », inscrits dans la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire (loi

Pasqua, 1995) puis dans la version qu'en donne le gouvernement Jospin (loi Voynet, 1999), sont des espaces de projet, principalement ruraux et faiblement institutionnalisés. Les agglomérations reçoivent des ressources institutionnelles plus importantes avec la loi Chevènement (1999) qui réorganise l'intercommunalité en créant trois formules (communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines).

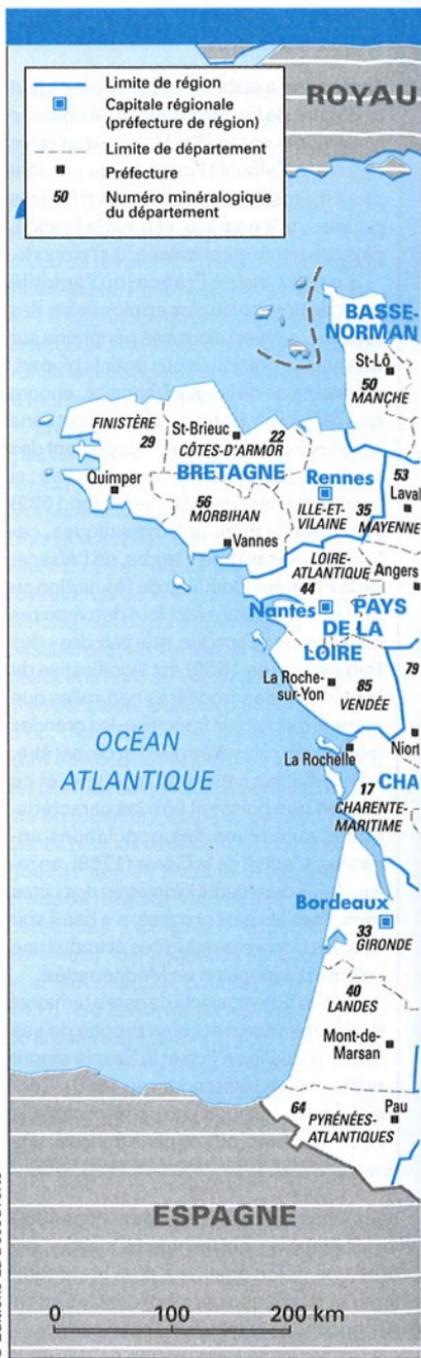
Ainsi, au début des années 2000, l'aménagement du territoire semble stabilisé par une nouvelle doctrine. L'État assure les solidarités entre territoires (par le biais d'importants transferts, qui représentent environ 70 % de la ressource financière des collectivités locales) et l'égalité d'accès aux services (par le biais des schémas de services collectifs inscrits dans la loi Voynet) ; les territoires, organisés en pays et en agglomérations, conjointement avec les services de l'État local, se voient confier la responsabilité du développement local – urbain et rural. L'instrument contractuel devient la règle des relations visibles entre l'État et les collectivités locales.

À l'issue des cinq années de gouvernement Jospin, la nouvelle doctrine s'exprime par la formule : « Un territoire, un projet, un contrat ». Cette devise devient d'ailleurs la règle générale des relations interterritoriales : les conseils généraux et les conseils régionaux adoptent à leur tour la formule contractuelle pour encadrer les subventions qu'ils versent aux villes et aux campagnes. Au début des années 2000, l'aménagement du territoire vit un nouvel âge d'or, celui de la contractualisation sans limites.

### La fin d'une fiction

Quelle qu'en soit la séduction, il s'agit là d'une fiction – même si elle a eu des vertus mobilisatrices. La fiction se déploie sur trois registres :

– La fiction de l'équivalence des territoires, dès lors qu'ils formulent un projet. Dans cette vision, tous les territoires se





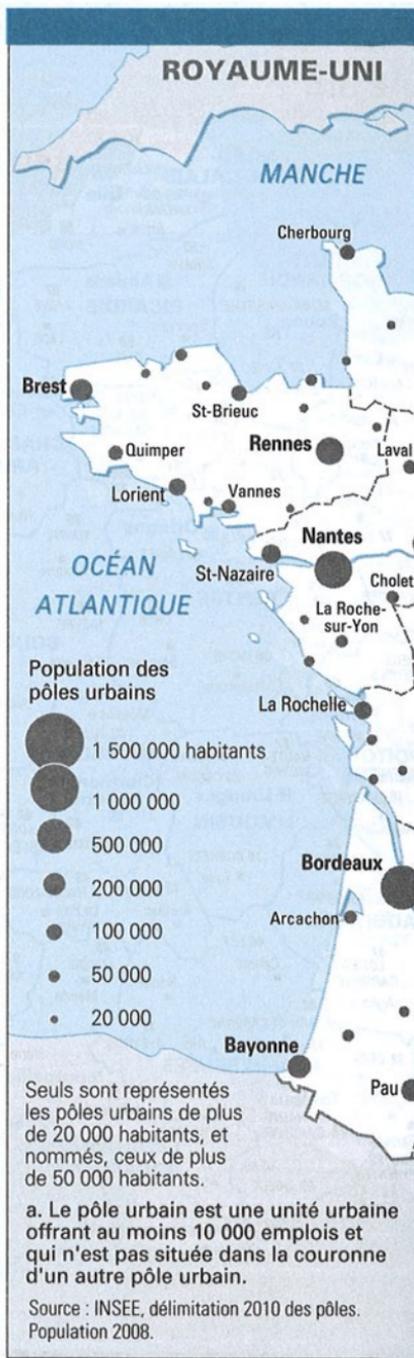
valent et disposent d'un égal « droit au développement » ; pourtant, même s'ils sont « vécus », ils ne sont pas équivalents et l'on ne peut traiter Rennes de la même façon que le pays du Huelgoat. Ils doivent trouver leur place les uns par rapport aux autres. Or la formule « Un territoire, un projet, un contrat » incite à la fragmentation des démarches, à une lecture autocentrée des enjeux et, finalement, attise les oppositions (notamment entre villes et campagnes), là où l'on souhaitait promouvoir la solidarité. L'hypothèse de l'équivalence contribue à pervertir les objectifs de solidarité.

— La fiction de l'équivalence des contractants. Entre l'État et le pays des « trois rivières », il n'y a pas d'équivalence, pas plus qu'entre la région et le pays des « deux vallées ». L'équivalence contractuelle est une fiction, qui habilite un régime de subventions croisées, qui dans la plupart des cas alimente un programme d'investissement. Le contrat entre l'État, les régions et les territoires n'est pas le fruit d'une interpellation stratégique où se confronteraient les projets : les territoires proposent et les financeurs, éventuellement, disposent. Le contrat n'est pas un instrument stratégique, mais, au mieux, un guichet intelligent.

— La fiction de la continuité entre développement local et développement national. Au cœur du dispositif Pasqua/Voinet réside ce postulat que le développement national est égal à la somme des développements locaux. Ce qui conduit à « répartir » les moyens du développement entre les différents territoires, de façon à assurer, au-delà du droit au développement, une forme d'égalité des chances.

### Comment concilier croissance et égalité entre les territoires ?

La conception d'un aménagement du territoire consensuel, fondé sur une cascade de contrats entre des territoires équivalents, quelles que soient leur taille et leur densité, n'a qu'un temps. Elle est d'abord mise en cause pour des raisons idéologiques : le





## Références

L. Cailly, M. Vanier (dir.), *La France. Une géographie urbaine*, Armand Colin, coll. « U », Paris, 2010.

L. Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, coll. « La République des idées », Paris, 2008.

L. Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, coll. « La République des idées », Paris, 2012.

Y. Jean, M. Vanier, *La France : aménager les territoires*, Armand Colin, coll. « U », Paris, 2008.

P. Veltz, *Paris, France, monde. Repenser l'économie par le territoire*, Éditions de l'Aube, La Tour-d'Aigues, 2012.

@ Sur Internet

DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), *Territoires 2040* : <http://territoires2040.datar.gouv.fr>

retour de la droite aux affaires après cinq ans de gouvernement socialiste (1997-2002) met en sourdine la politique contractuelle. Plus fondamentalement, le retour à des taux de croissance poussifs après quatre ans d'euphorie pose à nouveau, au début des années 2000, la question de la compétitivité globale du pays. Les classements internationaux se suivent, et la France accumule les mauvaises notes ; les « déclinistes » expliquent que le pays est *structurellement* en retard et n'a pas les moyens de résister à la puissance naissante des pays émergents, encore moins d'en tirer profit.

L'aménagement du territoire se trouve interpellé par le débat sur le *déclin français*. Le maintien d'un territoire à un haut niveau de services, la répartition équitable des moyens de croissance, de la formation et de la recherche, bref, l'égalité républicaine appliquée à l'espace coûte très cher, pour des résultats peu probants. Pour ses détracteurs, l'aménagement contractuel du territoire est un jeu à somme nulle : quelques grandes villes et grands terroirs agricoles contribuent à produire la richesse nationale, qui se trouve partagée entre tous les autres.

Cette logique redistributive, qui fait de la France, aujourd'hui encore, l'un des pays

les mieux équipés au monde, ne devient-elle pas un handicap dans le cadre de la compétition internationale ? N'a-t-elle pas pour effet d'amoinrir la capacité des grandes villes à produire des richesses, tout en maintenant de nombreux territoires dans l'illusion du développement local ? N'est-il pas temps de mettre fin à la fiction de l'équivalence des territoires si l'on veut que le pays dans son ensemble maintienne son rang parmi les plus riches ? Ces interrogations renforcent un renversement plus général de la conception du rôle de l'État, sous influence anglo-saxonne.

Les gouvernements Villepin puis Fillon transforment profondément les politiques d'aménagement. L'attention portée au Grand Paris en est le symbole le plus fort. En rupture complète avec l'équivalence précédente, la nouvelle doctrine s'appuie sur trois principes :

- la puissance nationale passe par la concentration des moyens sur quelques secteurs et quelques pôles susceptibles de jouer un rôle de locomotive pour l'ensemble du territoire ;

- la compétition entre collectivités territoriales est l'un des moteurs de la compétitivité de l'ensemble national ;

– dans un paysage fortement décentralisé, l'État n'a plus, directement du moins, à s'occuper de solidarité territoriale, dès lors que les régions et les départements peuvent jouer ce rôle.

Le premier principe fonde la création de nouveaux produits d'appels nationaux : les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale, le plan Campus. À chaque fois, il s'agit d'inciter à une fédération d'acteurs pour opérer des rapprochements productifs (entre recherche et industrie pour les pôles de compétitivité ; entre établissements d'enseignement supérieur et laboratoires de recherche pour le plan Campus) et atteindre des seuils critiques. Pour ce faire, l'État assure une concentration de moyens de natures diverses (subventions, aides à l'investissement, prêts, exonérations fiscales, etc.). Avec un succès très relatif, la réforme territoriale de 2010 poursuivait le même objectif en créant le statut de métropole.

Le deuxième principe conduit à choisir systématiquement le *concours* entre collectivités ou entre groupements pour assurer une bonne compétition et surtout filtrer l'accès aux ressources centrales, qui demeurent relativement rares. Ainsi les projets de pôle de compétitivité, ceux du plan Campus ou de rénovation urbaine passent-ils devant un jury national et sont sélectionnés en fonction de critères pas toujours explicites. La mise en compétition des collectivités territoriales est supposée conduire à des projets de meilleure qualité.

Le troisième principe justifie une profonde réforme de la présence étatique sur le territoire : coup sur coup, la carte des hôpitaux (en chantier depuis longtemps), celle des tribunaux et celle des casernes connaissent une lourde restructuration. Le gouver-

nement estime que ces administrations doivent avant tout répondre à des critères d'efficacité et de performance, non à des critères d'équité spatiale ou de proximité. Il revient aux régions et aux départements, disposant de crédits, de moyens et de services, d'assurer, s'ils le souhaitent, la solidarité territoriale.

Cette nouvelle doctrine étatique est reprise de façon mimétique par les collectivités qui multiplient par exemple les appels à projets. Mais, en réduisant les territoires à des supports pour la structuration de réseaux d'acteurs au service de la puissance nationale, elle n'épuise pas la question territoriale et ne peut satisfaire les collectivités.

En mettant en avant le décrochage social, économique et politique d'une France « périphérique », qui n'est plus réductible aux banlieues, l'élection présidentielle de 2012 a imposé l'exigence d'une approche exhaustive des territoires. C'est le sens du mot d'ordre gouvernemental « d'égalité des territoires ».

Mais comment le traduire en actes, lorsqu'il faut d'abord renforcer « les territoires qui gagnent » (métropoles, etc.), avant de pouvoir compter sur une redistribution territoriale à bout de souffle ? Et sur quelle conception de l'égalité s'appuyer lorsqu'il ne s'agit plus de réduire les écarts entre les niveaux d'une armature urbaine bien définie mais de limiter les effets de décrochage au sein de systèmes territoriaux interdépendants, comme le montrent les travaux prospectifs de la DATAR ? Au-delà de la réforme de l'architecture des pouvoirs locaux (acte III de la décentralisation), il s'agit, pour la présidence Hollande, de réinventer un modèle d'égalité des territoires compatible avec l'exigence de relance de la croissance par les territoires. ■