



Mars 1999

L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?

DANIEL BEHAR
PHILIPPE ESTEBE

Le retour de l'État sur le territoire constitue un thème politique des plus récurrents. L'effervescence récente, dans le domaine législatif et réglementaire, laisse penser que, cette fois « ça y est ». Tout converge en effet pour donner à voir une nouvelle architecture de l'aménagement du territoire en France, fermement campée sur des schémas nationaux de services publics, des procédures contractuelles liant l'État aux collectivités territoriales et des dispositions légales visant à mieux organiser le gouvernement des agglomérations. L'État aurait donc, à nouveau, un projet pour le territoire. Mais de quelle nature, exactement, est ce projet ? A quelles échelles opère-t-il ? Et, au total, s'agit-il d'un projet pour le territoire ? Ne faut-il pas plutôt y voir la continuation du processus de fragmentation de l'action publique dont la décentralisation constitue une étape plutôt qu'un point d'arrêt ?

En cherchant à répondre à ces questions, nous débouchons sur une interrogation plus large : qu'est-ce que l'aménagement du territoire ? S'agit-il d'une prérogative nationale, une obligation pesant sur les gouvernements successifs consistant à énoncer une représentation du territoire national à toutes ses échelles de nature à orienter son action et à donner du sens à l'activité des différents organes politiques et administratifs qui quadrillent le terrain ? Ou bien s'agit-il d'un exercice daté, clairement limité à une période de l'histoire politique et administrative récente, dont l'actuel (et éternel) retour ne serait qu'une commémoration sans substance ?

constitue plus un espace pertinent de nature à rendre compte des différents phénomènes spatiaux (concentration et étalement urbain, internationalisation de certaines fonctions des villes et des campagnes, ruptures internes entre zones favorisées et zones défavorisées...). Privé de représentation, l'espace national ne sert plus de référent à un projet national d'aménagement du territoire. Dès lors, l'inflation procédurale et la délégation du projet aux différents niveaux de collectivités territoriales composent la réponse pragmatique à cette « crise de la représentation ». La question reste à savoir si ce compromis territorial est le seul envisageable.

LES MODERNES ONT CHANGE DE CAMP

On peut douter qu'il existe un seul modèle en matière d'action territoriale. Il faut plutôt parler d'une superposition problématique de modèles, l'un hérité et l'autre éphémère, chacun ayant à sa manière modelé les relations entre le « centre » et la « périphérie ».

Le premier modèle, le plus ancien, est celui que Pierre Grémion a qualifié de jacobinisme apprivoisé. Il est suffisamment connu pour qu'on ne s'y attarde pas mais on se bornera à en rappeler les principaux traits :

- Le pouvoir local est, en France, résiduel : il est situé dans une relation de dépendance et de subordination vis-à-vis du pouvoir central qui « se réserve la maîtrise du champ politique au nom de l'intérêt général ».
- Le territoire est quadrillé par les services extérieurs de l'Etat (désormais déconcentrés), sous l'égide d'un personnage-institution, le Préfet, dont on ne retrouve l'équivalent que dans les pays qui ont subi la domination napoléonienne (Espagne et Italie) et en Grèce et en Turquie .
- Ce système est cependant « apprivoisé » par le principe de régulation croisée qui entraîne une complicité objective entre notables et représentants locaux du pouvoir central, les uns résistant aux injonctions du centre, les autres plaçant la cause du local auprès de celui-ci.

Ce modèle classique entraîne paradoxalement une considérable prégnance du territoire et des questions locales dans la vie politique nationale. Rares en effet sont les pays comparables qui ont réalisé une telle interpénétration du local et du central, tant par le mode de recrutement des élites politiques, par le maillage du territoire par les services de l'Etat central que par la multiplicité des liens qui unissent « bureaucrates et notables ». On pourrait dire que le local (ou le territoire) occupe une place d'autant plus centrale dans le système politique républicain que cette place est tenue secrète, occultée parce que juridiquement résiduelle . Au centre de ce système réside le Préfet qui constitue une institution ambiguë mais nécessaire car la double nature de celui-ci -représentant du pouvoir central et intercesseur des notables auprès de celui-ci— constitue bien évidemment un élément déterminant de régulation.

Ce modèle historique, cependant, est bien plus un modèle d'équilibre et d'assimilation politique qu'un modèle d'action publique. En effet, jusqu'à une date assez tardive , le territoire ne constitue pas, à proprement parler un objet pour l'action publique. Il s'agit d'espaces locaux à contrôler, de circonscriptions électorales à conquérir ou de terroirs à intégrer au sein de la communauté nationale , mais à son endroit, les agents de l'Etat ne sont pas porteurs de projet pour le ou les territoire(s). Lorsque Eugen Weber part à la recherche des facteurs qui expliquent le changement des paysans into frenchmen, il cite, bien sûr, le réseau routier (notamment secondaire) qui distingue encore la France de certains de ses voisins, mais la plupart des facteurs sont d'ordre national et immatériel : la politique, les migrations, le service militaire et l'école. La préoccupation de l'action publique pour le territoire émerge dans l'entre deux guerres, prend forme sous la IVe République et atteint son apogée durant les 10 premières années de la Ve. Le territoire devient alors un objet pour l'Etat central.

LE PROJET TERRITORIAL GAULLIEN

On peut en partie expliquer ce changement de statut du territoire dans le référentiel d'action publique par la fusion, si caractéristique des débuts de la Ve République, entre la haute administration et le personnel politique. Tout se passe comme si on assistait à la revanche historique de l'administration, compétente et moderniste, sur un personnel politique traditionnellement considéré comme provincial et clientéliste, revanche que ni la troisième République finissante et technocratique, ni le régime de Vichy pour cause de discrédit trop rapide n'avaient pu apporter mais que le Gaullisme désormais offrait voire légitimait. Avec le Général De Gaulle, les « jeunes cyclistes » se trouvent enfin aux commandes .

Ce nouveau modèle d'action publique territoriale repose sur trois pieds :

- Un enjeu de modernisation du territoire, dont les clés sont détenues par le centre, selon un véritable projet territorial qui trouve des traductions financières, administratives et législatives à toutes les échelles.
- Une volonté de relégation des élus et des notables traditionnels, au profit des « forces vives » -parmi lesquelles les professions non salariées (agricoles, libérales, indépendantes) jouent un rôle important voire décisif .
- Une relative méfiance par rapport au quadrillage classique du territoire et, en particulier, vis-à-vis de l'institution préfectorale, considérée comme peu fiable car trop proche des notables. Cette méfiance peut s'étendre d'ailleurs aux administrations centrales traditionnelles : les technocrates (et le Général ?) tiennent dans une même suspicion notables territoriaux et appareil d'Etat .

Sans refaire des analyses qui ont déjà été conduites, il faut ici souligner la cohérence profonde du modèle

d'action publique territorial élaboré au cours des 10 premières années de la Ve République.

Il est d'abord adossé à un *projet pour le territoire* dont la cohérence, pour apparaître a posteriori, n'en est pas moins forte. Ce projet tient du taylorisme et du fordisme puisque, aussi bien, il ne s'agit rien moins que d'élaborer une division spatiale du travail à l'échelle du territoire national, en instituant un système hiérarchique de spécialisations et de complémentarités, calqué sur la taille des unités urbaines. L'objectif, toujours affiché, de contrebalancer l'influence de Paris sur le territoire, n'est en somme que la figure de proue d'un ensemble bien plus complexe, une véritable pyramide urbaine dont chaque degré doit produire un effet d'entraînement sur le degré inférieur, lui-même jouant un rôle de rééquilibrage. Ainsi, au centre, demeure Paris et la région parisienne organisée, avec les villes nouvelles, dans une perspective multipolaire.

Le schéma directeur de la région parisienne élaboré sous l'autorité de Paul Delouvrier affiche son ambition de faire de Paris une ville internationale et un centre financier d'ampleur mondiale. La décentralisation des activités industrielles apparaît plus comme un « dégraissage » de la région parisienne que comme la volonté d'en diminuer le rayonnement. Le rang immédiatement inférieur se matérialise par la création des OREAM (organisme régional d'études des aires métropolitaines) dont l'objet est de faire apparaître des ensembles urbains de taille européenne en prenant appui sur des villes parfois concurrentes (Lyon-Saint Étienne-Grenoble ou Metz-Nancy). Les plus grandes agglomérations sont censées se grouper en communautés urbaines. Enfin, la politique dite des « métropoles d'équilibre » doit créer un ensemble de villes de taille régionale, censées entraîner l'ensemble de leur territoire.

Ce projet de division spatiale du travail s'accompagne d'un projet politique territorial, lui aussi plutôt cohérent, puisqu'il vise à diffuser largement la notion d'administration de mission et de développer l'administration consultative en diminuant à la fois le pouvoir des notables et celui des administrations classiques. S'agissant du pouvoir des notables, les injonctions au regroupement communal - l'exemple le plus abouti est celui des communautés urbaines (1967) - visent à la fois à enjoindre à des regroupements de façon que l'autorité locale se trouve « à l'échelle » des problèmes urbains (mais aussi de l'enjeu que le schéma national assigne à l'unité urbaine concernée), tout en affaiblissant le rôle des représentants élus, par un habile retournement de la formule classique de l'élection au second degré. S'agissant de l'administration classique, la création des Préfets de région, assistés d'une mission régionale, présidant la conférence administrative régionale et flanqués d'un comité de développement économique régional (1964) introduit un échelon supplémentaire, bien moins liés aux notables traditionnels que celui des Préfets de département. Les « missions » prolifèrent : DATAR, bien sûr, mais aussi le district de Paris (cohabitation qui ne va pas sans quelques grincements de dents entre les deux grands commis Paul Delouvrier et Olivier Guichard), les missions régionales, les missions pour l'aménagement du Languedoc-Roussillon ou de l'Aquitaine, etc. Enfin, les techniques d'administration consultative se diffusent à partir de l'exemple des commissions du Plan, dans les CODER notamment où l'on espère voir les notables traditionnels perdre de l'influence dans le dialogue avec l'administration au profit des « forces vives ».

Ce projet économique, territorial, politique et administratif se trouve en outre doté d'instruments juridiques, eux aussi organisés en pyramide, qui encadrent les techniques d'urbanismes encore en vigueur. La loi d'orientation foncière de 1967 organise une hiérarchie de documents et de procédures de planification : urbanisme planificateur (schéma directeurs d'aménagement et d'urbanisme) à l'échelle des agglomérations, étudiés par une commission locale, soumis à la délibération des conseils municipaux et arrêté par le Préfet ; urbanisme réglementaire (plans d'occupation des sols) qui, pour chaque commune, règle de manière contraignante l'usage des sols ; urbanisme opérationnel enfin (les zones d'aménagement concerté se substituent aux ZUP).

Le projet territorial gaullien se décline à toutes les échelles et sur tous les modes de l'action publique. Il s'oppose au modèle classique, bureaucratique-notabiliaire, de l'administration territoriale : le territoire devient un objet de l'action publique et celle-ci se déploie de façon bien plus centralisée que naguère, à la fois par le jeu des organismes de mission, par la marginalisation des notables traditionnels et, pour partie, de l'administration territoriale classique. La Cinquième République qui a repris et mené à leur terme les traditions centralisatrices françaises, alors que la Troisième fonctionnait plutôt selon un principe d'équilibre et d'interdépendance entre le « local » et le « central ».

Du point de vue de l'action publique, la centralisation est donc une donnée récente dans l'administration française - ce qui n'est pas le cas de la centralisation politique, bien plus ancienne évidemment. Cette centralisation - entendue donc ici comme l'objectivation du territoire par le pouvoir central - dure, qui plus est, très peu de temps. Tous les analystes de la période gaullienne soulignent à quel point celle-ci fut productive en même temps que fragile et éphémère. Pierre Grémion a notamment montré combien ces desseins d'aménagement et d'administration du territoire se sont heurtés à la résistance de la France des notables mais aussi à celle de l'administration des profondeurs. La réforme régionale, notamment, échoue assez systématiquement dans les départements qui n'ont pas, à leur tête, un Préfet de région. Elle provoque surtout une levée de bouclier des notables et des élus que rallie aussi bien la gauche que la droite (y compris les gaullistes « parachutés). Pour les notables de la Haute-Garonne, pour ne citer qu'un exemple, la région concrétise « un travail d'érosion, d'effilochage pratiqué par le gouvernement à l'égard des assemblées départementales. La création des circonscriptions d'action régionale est une de ces manifestations de la volonté du pouvoir de diminuer nos prérogatives. Le gouvernement préfère travailler avec des gens qu'il a nommés plutôt qu'avec des gens qui tiennent leur mandat du suffrage universel. ». La victoire du non au référendum de 1969 sanctionne cet exercice qui montre à la fois les forces et la très grande faiblesse territoriale de l'administration moderniste.

LA DECENTRALISATION ET LA FIN DU PROJET TERRITORIAL DE L'ETAT

Il n'entre pas dans le propos de cet article de retracer le fil des événements qui conduit, dans les années 1970 et 1980, à une double invalidation : celle du modèle classique d'une administration territoriale « politique » et celle du modèle moderne d'une action publique territoriale. Il suffit de signaler, au passage, que la décentralisation, dans cette perspective, ne constitue pas une révolution mais bien plutôt la sanction d'un processus de longue durée, qui plonge ses racines dans l'organisation traditionnelle des pouvoirs et qui s'est trouvée revivifiée, à la fois par l'échec du projet gaullien et la transformation des élites locales avec l'apparition du personnage « perturbateur » du modèle classique. Le député-maire de grande ville n'a plus besoin du Préfet -même s'il a toujours besoin des services de l'État. La « politisation » du pouvoir local -ou plutôt sa nationalisation s'ajoute enfin à l'entrée, à partir du début des années soixante-dix, des interventions territoriales de l'État central dans une phase de rendements décroissants -en particulier, le rétrécissement progressif du projet territorial de l'État aux territoires en crise et aux quartiers en difficulté .

Les années 1980 voient donc se constituer un nouveau modèle d'action publique territoriale qui tend à constituer un lieu commun des politiques publiques. Celui-ci referme la parenthèse gaullienne sans entraîner, pour autant, de retour à l'ancienne formule du jacobinisme apprivoisé, même si, selon la formule de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, le « cercle des notables s'est élargi » .

Par rapport au jacobinisme apprivoisé, ce nouveau modèle apporte une évolution considérable, dans la mesure où il repose désormais sur ceci que les pouvoirs locaux sont investis (et ont acquis) une capacité autonome d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques. Bien que la loi de décentralisation ait prévu des transferts de blocs de compétences précis à chaque niveau de collectivité territoriale, celles-ci ont imposé une pratique inspirée du principe de compétence territoriale générale : « quelle que soit sa compétence réglementaire, une collectivité territoriale se saisira d'un problème à partir du moment où il émerge sur (son) agenda politique »

Par rapport au schéma gaullien, l'actuel modèle opère une inversion sur deux points essentiels. Le premier concerne le statut du territoire : il ne s'agit plus de le faire accéder à la modernité par le haut, par l'insertion dans un schéma national d'aménagement du territoire organisant la division spatiale du travail ; il devient au contraire l'opérateur de la modernisation : la territorialisation devient le mot clé des politiques publiques , le remède aux principaux maux qui accablent l'administration -sectorisation, absence de prise sur le réel, inefficacité. Le deuxième point concerne le statut des administrations territoriales : les années 1980 consacrent la fin des modernes, avec l'assouplissement des missions régionales (SGAR) dont les fonctions de négociation des contrats de Plan et de distribution des crédits européens ne parviennent pas à en faire autre chose que des boîtes aux lettres et consacrent une relative requalification des administrations départementales d'État. Mais celles-ci sont, de plus en plus en plus, en position de prestataires de services face aux collectivités territoriales qui apparaissent comme les véritables coordonnatrices des politiques publiques, bien plus que le Préfet et ceci, malgré les injonctions centrales répétées . Les projets de modernisation de l'administration territoriale de l'État se réduisent de plus en plus à des refontes d'organigrammes au motif de la recherche d'une plus grande proximité à l'usager et d'une meilleure efficacité directe des prestations.

Ce modèle contemporain se trouve évidemment renforcé par les progrès de l'intégration européenne qui joue la carte du développement territorial et promeut la logique de subsidiarité. Il semble de plus intégré par les élites politiques et administratives. La DATAR devient le thuriféraire des initiatives et des projets territoriaux. Le local s'identifie progressivement au projet d'aménagement du territoire.

LA CRISE DES ECHELLES

Depuis le milieu des années 1990, cependant , un certain renouveau de l'exercice d'aménagement du territoire est perceptible, au moins dans les propos publics et dans les publications savantes, plus ou moins orchestrées par la Délégation à l'aménagement du territoire. De la loi Pasqua à la loi Voynet, les gouvernements successifs affichent la volonté de construire un projet national pour les territoires. La fin des années 1990 semble constituer une manière d'aboutissement de ce processus de reconstruction du territoire comme objet de l'action publique nationale, puisque, dans un certain désordre, des orientations et des dispositifs paraissent dessiner une architecture nouvelle qui tout en empruntant aux techniques gaulliennes semble prendre acte de la nouvelle donne territoriale. L'exercice d'aménagement du territoire tourne désormais autour de deux questions principales : celle de la compétitivité et celle de la solidarité. Divers travaux tendent à démontrer la faiblesse de l'armature urbaine française au regard des densités de la dorsale européenne . Les formes d'occupation du territoire en France conduisent à ce paradoxe d'un étalement urbain continu , s'accompagnant d'un rétrécissement de l'espace habité . La France utilise mal sa principale richesse -son espace : en une centaine d'années, les zones d'habitat se sont réduites et regroupées le long des axes de communication, des fleuves, des côtes et des frontières. Le thème de l'engorgement urbain parallèle à la désertification de l'espace rural non inclus dans l'orbite des villes, devient récurrent dans les écrits des

aménageurs. Pour autant, cet engorgement urbain est lui-même, semble-t-il, « vicieux » puisqu'il ne permet pas l'émergence d'une armature urbaine française comparable à celle qui structure l'Europe de Londres à Milan.

UN TERRITOIRE FRAGMENTE

Ainsi, par rapport à l'opposition classique de Paris au désert français, la thématique de l'aménagement du territoire s'est enrichie dans les années 1990 d'une multiplicité de fractures. À l'opposition Paris-province, toujours vivace, se superpose le clivage villes-campagne, réactivé par le double mouvement d'étalement urbain et de désertification rurale. Le propos des aménageurs atteint au paradoxe puisque, tout en dénonçant la faiblesse de l'armature urbaine française -hors Paris-, ceux-ci déplorent en même temps son cannibalisme et ses conséquences néfastes -comme celles qui entraînent l'apparition de poches de pauvreté ou de quartiers sensibles dans les villes. Au-delà de ce clivage « central », la représentation du territoire national se structure désormais selon un schéma de fractures emboîtées, opposant d'abord la France à l'Europe par les densités et la force du maillage urbain ; Paris à la France ensuite, celle-ci dominant encore celle-là du haut de sa stature internationale ; les villes aux campagnes, ces dernières ne constituant plus que le réservoir foncier pour des urbains qui sont de moins en moins citadins ; les villes qui gagnent aux villes qui perdent —les premières trouvent des créneaux d'activité les situant dans la compétition internationale tandis que les dernières n'en finissent pas de solder les comptes d'un passé industriel défunt ; les centres anciens à la périphérie des villes, l'expansion de celle-ci réduisant ceux-là à une fonction muséale ou d'accueil des étudiants ; les quartiers riches aux quartiers pauvres enfin, entre lesquels divers travaux montrent l'accroissement de l'écart relatif. Tout se passe comme si, à l'antique fracture Paris-province s'était substituée une fragmentation généralisée du territoire dont les diverses parties se désolidariseraient progressivement, selon une logique de sécession. Si l'on en croit cet ensemble de représentations, le territoire « ne fait plus société ».

Cette géographie de la fragmentation, nationale pour l'essentiel, ne correspond pas à celle du développement qui, elle, est européenne voire mondiale : « à l'échelle européenne, la France participe de plusieurs grandes régions physiques, économiques et culturelles : bassin rhénan, Europe du nord-ouest, bassin méditerranéen, région alpine, façade atlantique... Notre politique d'aménagement du territoire doit s'appuyer sur cette diversité et en faire un atout majeur pour assurer un développement équilibré ». Dans la doctrine territoriale contemporaine, la compétition est européenne, la fragmentation est nationale ; le développement se situe à l'échelle transnationale ; la solidarité est intra-nationale. L'opposition des échelles et des champs d'activité que l'on avait déjà repérée s'agissant des villes elles-mêmes gagne désormais l'exercice d'aménagement du territoire dans son ensemble. Le territoire national reste pertinent pour réparer les multiples fractures ; il ne l'est plus dès lors qu'il s'agit de situer les espaces français et, notamment les villes, dans la compétition internationale.

L'aménagement du territoire fait donc face à un ensemble d'apories. Dans le registre de la solidarité, l'aménagement du territoire ne peut pas tirer toutes les conséquences des multiples fractures qu'il constate sans compromettre les avantages compétitifs des territoires qui « gagnent » ; dans celui du développement, l'espace national est lui aussi soumis à un système de fragmentation, du fait de cohérences économiques et culturelles qui opèrent à l'échelle européenne. L'hexagone n'est plus qu'une abstraction politique arbitraire. Tout se passe comme si les diverses interdépendances —entre la solidarité et le développement— devenaient désormais impensables. Ou, plutôt, que l'échelle nationale ne permettait pas d'opérer une synthèse entre ces deux enjeux, comme si elle n'était plus pertinente pour faire le lien entre le local et le global.

NAVIGATION A VUE ENTRE DEVELOPPEMENT ET SOLIDARITE

Faute d'une conception de l'articulation des échelles, l'État aménageur est donc conduit à mettre en œuvre des politiques ambivalentes, navigant à l'estime dans le jeu de contradiction entre développement et solidarité. Peut-on mieux répartir les activités et les hommes pour équilibrer le territoire ? À l'évidence, non, car -outre que l'État n'a plus les moyens d'interventions lourdes et générales -toute répartition, dans un jeu à somme nulle, visant à la solidarité risque de compromettre des positions internationales déjà fragiles -celle de Paris ou celle de Lyon par exemple. Peut-on conduire une politique de discrimination positive en faveur des zones rurales ou des quartiers en difficulté ? Jusqu'à un certain point seulement car une politique de ce type sera nécessairement ambitieuse et nécessairement décevante, pour les raisons mêmes qui ont conduit à sa mise en œuvre. Peut-on limiter la course à la productivité agricole de façon à favoriser le développement d'exploitations à taille humaine, respectueuses du paysage tout en freinant la désertification rurale ? Peut-être, à condition de ne pas grever la compétitivité française en ce domaine, farouchement défendue par la profession. Peut-on procéder à une répartition équitable des services publics ? Difficilement et en fonction du degré d'exposition de ces services à la concurrence internationale et leurs impératifs internes de rentabilité ; d'autant que cette répartition équitable est toujours liée à des enjeux symboliques plus qu'à la qualité du service proprement dit. Peut-on maîtriser l'étalement urbain ? Sans doute, à condition de remettre en cause des

politiques publiques aussi structurantes que l'accèsion à la propriété -destinée à favoriser la construction neuve - et la réalisation d'infrastructures routières -appui nécessaire au maintien de l'industrie automobile. Etc.

Le schéma de la fragmentation conduit ainsi à un conflit permanent entre politiques inductives et politiques compensatoires, entre développement et solidarité et entraîne un rétrécissement du projet territorial de l'État à une défense infinie, sur des lignes toujours plus fragiles, des précaires équilibres qui subsistent encore malgré les fractures. L'aménagement du territoire devient comme une figure projetée de l'ensemble des « blocages » ou des contradictions qui constituent autant d'éléments structurants d'une société contemporaine.

LA PROCEDURE COMME PROJET

Malgré ces représentations contradictoires, à la fin des années 1990, une nouvelle architecture de l'action publique se constitue qui, à l'instar du modernisme gaullien, repose sur trois pieds : des schémas nationaux de services publics, un ensemble de dispositions contractuelles que l'État propose aux villes, une nouvelle organisation institutionnelle de l'administration territoriale. Peut-on pour autant parler d'aménagement du territoire ?

Pour qu'une telle expression puisse avoir cours, il faudrait que l'ensemble de l'édifice repose sur une représentation et un projet à l'échelle de l'ensemble du territoire. Or, rien de tel. Les gouvernants et les législateurs de la fin des années 1990 ne sont pas en peine de représentation, ils font plutôt face à un trop-plein. Le schéma classique de l'armature urbaine, projection spatiale de la division du travail s'est considérablement compliqué et obscurci. Il n'est plus possible, désormais, d'assigner sa place à un territoire en fonction du nombre d'habitants et de la nature de ses fonctions productives. L'espace français ne fonctionne plus comme une gigantesque usine fordiste où chacun à sa place contribuerait à la grande œuvre nationale (voire européenne) dont seul l'État par sa hauteur de vue serait en mesure de tracer la cohérence et de donner le sens. Ce schéma de cohérence nationale n'est plus opératoire. La nature centralisée ou décentralisée de l'exercice n'entre guère en ligne de compte : les collectivités territoriales ont, à leur échelle, le même problème de cohérence qui renvoie, en dernière analyse, à la substance de l'action publique.

L'aménagement du territoire n'est plus un exercice de projection — hormis le cas, très particulier et de plus en plus rare, des « grands chantiers » dont on voit bien combien, même à l'échelle européenne, ils peinent à se concrétiser. L'aménagement du territoire ne constitue donc pas une prérogative gouvernementale éternelle, dont la légitimité serait établie une fois pour toutes. Il faut le considérer comme un exercice historiquement daté, correspondant à une conjoncture économique et politique précise, dans laquelle un espace légitime et un espace pertinent ont coïncidé à la faveur d'un dosage exceptionnel de circonstances et de volonté.

Le projet territorial devient dès lors le mot-clé des politiques nationales d'aménagement. Ce qui, au début des années 1980, était revendiqué comme une réaction contre le gigantisme et l'aveuglement de l'État central devient désormais le credo de celui-ci : « Je préconise ainsi que soit engagée sur l'ensemble du pays (métropole et outremer) la mise en œuvre de " territoires de projets " dont le périmètre et le contenu seront définis par les partenaires eux-mêmes, avant d'être cofinancés par l'Etat, les Régions et les intéressés eux-mêmes. (...) En proposant de mettre en œuvre la formule : "un territoire, un projet, un contrat", qui permettrait à chacun d'être "acteur sur son territoire vécu " (...) j'ai le sentiment que nous pourrions susciter le dynamisme et cette confiance dont les Français manquent encore trop souvent parce qu'ils estiment n'être pas assez écoutés. J'ajoute que les jeunes pourraient y trouver matière à expression de leurs talents et de leur énergie. »

La multiplication des procédures contractuelles apparaît donc comme une réponse rationnelle à l'impossibilité d'aménager le territoire. Celles-ci présentent en effet de nombreux avantages. Elles fournissent aux gouvernements le moyen de se décharger de l'obligation d'énonciation : la décision peut se résoudre dans la production d'une boîte à outils diversifiés, destinés aux collectivités locales, désormais productrices de politiques publiques. Les procédures contractuelles opèrent par contournement des grands appareils de l'État qui interviennent de façon aveugle sur le territoire : elles évitent de poser la question de leur efficacité — en ne parlant que de leur localisation — tout en en confiant, de fait, la responsabilité aux collectivités territoriales. Un troisième avantage réside dans la demande permanente des élus : ceux-ci, tout en déplorant les charges transférées par l'État, sont demandeurs d'une délégation de responsabilités toujours plus étendue, selon un principe de division des tâches où l'État assure une répartition équitable des moyens (fiscaux, financiers et humains) en laissant aux collectivités locales le soin de l'énonciation politique. Un quatrième avantage réside dans la question démocratique : celle-ci apparaît, à tort ou à raison, mieux informée lorsqu'elle est située à l'échelon local.

En bref, la solution contractuelle constitue une réponse pragmatique à deux questions qui prises ensemble paraissent insolubles : la compétitivité des territoires et la solidarité. La procédure devient le projet et, ce faisant, opère un contournement systématique des difficultés que fait naître une représentation par trop holiste du rapport entre politique et territoire. À territoire fragmenté, action publique fragmentée.

Le message porté par l'État au sein de ces procédures contractuelles est par ailleurs extrêmement général : il consiste essentiellement dans la répétition d'une série de mythes mobilisateurs dont la valeur performative reste très douteuse. Les textes récents fourmillent en effet de références au « développement durable », à la « solidarité », à la « mixité urbaine » ou à la « maîtrise de l'étalement urbain ». Ces thèmes pourraient cependant constituer des bases de négociation, pour l'élaboration de projets contractuels, entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales. Dans les faits, leur opérationnalité semble faible, d'autant qu'ils exigent des services déconcentrés de l'État un exercice doublement impossible : concurrencer les collectivités locales sur le terrain de l'énonciation politique d'une part, critiquer l'application aveugle des politiques nationales sectorielles d'autre part. L'énonciation, par les services déconcentrés de l'État, d'un « projet territorial » apparaît toujours plus hypothétique, dans la mesure où ceux-ci se trouvent pris entre les deux feux du local et du national. Les mythes mobilisateurs ne peuvent pas tenir lieu de projet, à peine constituent-ils un horizon dont la présence peut servir à rassurer les agents de l'État quant à leur légitimité.

LA DIFFICULTE POUR L'ETAT DE DEVENIR « ANIMATEUR »

Le début des années 1990 avait pu laisser paraître la figure d'un État « animateur ». Cette conception, fondée sur la politique de la ville, semblait pouvoir s'étendre à l'ensemble de l'action publique : l'État -entendu ici au sens de gouvernement et d'appareil administratif territorial- devenait le mobilisateur des énergies de toutes sortes -dont celle des collectivités locales— au nom de la solidarité. La mobilisation autour de la solidarité devait se jouer à toutes les échelles, en cascade ou en abîme : au plan national, l'action de l'État parvenait à opérer une synthèse entre l'administration consultative et l'administration de mission ; à l'échelle des agglomérations, la relation contractuelle entre l'État et les collectivités locales constituait le pivot autour duquel devait se greffer le tissu local d'acteurs concernés par la question de la solidarité ; dans les quartiers, l'action collective devenait la règle, autour de la figure du chef de projet. Cette conception avait le défaut de faire abstraction de toute condition territoriale pour élaborer un modèle général. Elle a buté sur le volontarisme des administrations d'Etat qui l'ont interprété dans un sens durkheimien. L'État, dans leur esprit, devait continuer d'être l'instance « donatrice de sens », inlassable interpellatrice des acteurs locaux au nom de la « solidarité ».

Or cette conception de l'État animateur s'est en quelque sorte effondrée sur elle-même, par incapacité politique de la puissance publique de se mettre à hauteur des exigences d'une telle posture. On l'a vu à propos de la politique de la ville où les services locaux de l'État se sont trouvés face à une double impossibilité. L'impossibilité de l'énonciation politique au sein d'une agglomération donnée, comme si le monopole sur ce champ appartenait désormais clairement aux élus locaux ; l'impossibilité de coordonner et de faire converger les différentes politiques sectorielles au service d'un même projet. Les diverses tentatives dans ces deux directions ont abouti, en général, à rétablir le statut quo ante, laissant aux élus le soin de la conduite politique des opérations et aux différents services de l'État leur autonomie de négociation sectorielle avec les collectivités territoriales.

L'empilement des procédures (contrat de ville, contrats d'agglomération et autres contrats de pays), liée à l'incapacité politique de l'État dans la gestion publique territoriale, conduit donc à une délégation toujours plus grande des responsabilités d'aménagement du territoire aux collectivités locales. Il n'y a donc plus de projet que local, porté par une commune, une agglomération, un pays ou une région. Dans le même temps, cependant, l'organisation politique et administrative du territoire français se trouve sans cesse désignée du doigt comme archaïque, injuste, à la fois productrice d'inégalités et de gaspillages tout en étant incapable de faire franchir aux villes notamment le seuil de la « taille européenne ». Ce local salvateur est toujours considéré comme le royaume du morcellement institutionnel, de l'égoïsme notabiliaire et de l'injustice fiscale. Il convient donc de le mettre à hauteur des réalités économiques et sociales, de mettre le droit en accord avec le fait, ceci afin, non seulement, de rendre les grandes villes gouvernables mais surtout d'en faire les actrices présentables d'une politique d'aménagement du territoire qui n'a plus que le local et la procédure comme projet.

Diverses propositions se sont succédées pour améliorer la décentralisation et en simplifier les détours. La dernière en date, proposée par le Ministre de l'Intérieur vise à créer une nouvelle formule, celle des communautés d'agglomérations, dotées de compétences élargies par rapport aux dispositions antérieures et imposant dans son périmètre une taxe professionnelle unique à l'ensemble des communes membres. Le gouvernement propose des carottes financières substantielles afin d'inciter les communes à adhérer à cette formule qui concerne les agglomérations de plus de 50 000 habitants. Sans porter un jugement prématuré sur la viabilité et la pertinence d'une telle formule, il faut souligner combien celle-ci se situe dans la logique de contournement qui sous-tend l'ensemble du dispositif national d'aménagement du territoire : l'absence de représentation et l'incapacité dans laquelle se trouve l'appareil administratif d'agir sur lui-même conduit nécessairement à la dévolution au local de la responsabilité politique du projet territorial ; mais ce local doit être à la hauteur des enjeux contemporains si l'on veut que la politique contractuelle ait un minimum de consistance ; il faut donc amener les collectivités locales à se regrouper afin d'obtenir des interlocuteurs dignes de la confiance qui leur est accordée. Le territoire légitime doit recouvrir le territoire pertinent.

L'INTERCESSION TERRITORIALE

L'équilibre qui s'installe à la fin des années 1990 paraît satisfaisant de tous points de vue. Pour les pouvoirs publics nationaux, il permet d'afficher une ambition et un projet qui le situe à hauteur des meilleurs moments de la V^e République ; pour les collectivités locales (et, notamment, les grandes villes), il constitue le blanc-seing par lequel elle peuvent exercer leurs prérogatives, leur capacité politique et leur dynamisme en toute liberté. Cet équilibre a le mérite de ne pas attaquer de front les différentes politiques sectorielles nationales ; il laisse à l'abri les grands appareils administratifs et corporatistes hérités de l'État providence. On peut le considérer comme un gigantesque arrangement qui permet, notamment, de gagner du temps pour permettre la lente mutation de l'appareil d'État, hors des feux de l'actualité. Le compromis territorial qui confie au local le soin de l'énonciation des projets est donc d'une grande utilité.

Il laisse cependant de côté certaines questions qui risquent tôt ou tard de refaire surface. La première est celle des liens entre les différents phénomènes spatiaux. Est-on certain que la réflexion sur les conséquences sociales et spatiales du développement économique est allée jusqu'à son terme ? Peut-on se contenter d'un constat de disjonction aussi bien des phénomènes que des échelles auxquelles ils se produisent ? Peut-on se contenter de juxtaposer des politiques publiques destinées à stimuler les meilleurs et des opérations à vocation compensatoires pour les territoires qui n'ont pas la chance de participer du développement économique ? Les travaux d'évaluation de la politique de la ville conduits en Île-de-France montrent que l'apparition des « quartiers » de la géographie prioritaire n'est pas le fruit du hasard mais relève de mécanismes régionaux de structuration de l'espace. Cette évaluation souligne combien les politiques de compensation, déconnectées de l'analyse des interdépendances entre le développement de la région et la mise à l'écart de certains de ses territoires, n'aboutissent qu'à la consolidation de statuts d'exception durables dont rien ne dit qu'ils ne sont pas pire que la situation antérieure. Cette lecture des interdépendances entre développement et solidarité pourrait se faire à l'échelle régionale, pour autant que les services de l'État s'en donnent les moyens.

La deuxième question ouverte est celle des mythes mobilisateurs : le développement durable, la mise en œuvre de la solidarité territoriale ou encore la maîtrise de l'étalement urbain constituent des entrées pertinentes pour autant que l'on s'en serve comme outil d'analyse des dynamiques territoriales plutôt que comme autant de justifications, accusatoires qui plus est à l'endroit des collectivités territoriales. Cela suppose, comme le suggérait un responsable municipal en Seine-Saint Denis, que les services de l'État donnent sens à ces mythes en acquérant « une intelligence territoriale » de nature à ouvrir un dialogue avec les autorités locales. La lecture dynamique des interdépendances selon cette grille -qui, pour être fondée sur des mythes, n'en a pas moins sa légitimité- peut contribuer à redonner du sens à l'intervention de l'État, pour autant qu'il sâche faire évoluer ses politiques sectorielles.

D'autant que -troisième interrogation- chacun sent bien combien il peut être illusoire de faire reposer l'ensemble de l'édifice sur une réforme de la carte communale et de l'administration territoriale. L'exemple francilien montre, ici encore, combien, la déconnection entre l'espace légitime et l'espace pertinent ne saurait être comblée par une extension de l'intercommunalité, fut-elle moderne et solidaire. Il ne paraît pas possible, ni même souhaitable, de redessiner la carte administrative jusqu'à ce qu'elle englobe de façon cohérente la totalité des phénomènes spatiaux. L'arbitraire politique doit être assumé sous peine de disparaître dans des entités « gargantuesques », parfaitement technocratiques. L'organisation territoriale britannique, dont on vante souvent la simplicité et la rationalité, ne semble avoir évité ni les ghettos, ni les secteurs protégés habités par les classes dominantes ; il n'est pas certain par ailleurs qu'elle soit plus favorable à la démocratie locale que le système français. Le système de coopération intercommunale volontaire, souvent dénoncé comme un ensemble de niches à notables, ne paraît pas avoir démerité dans sa capacité à conduire des actions de développement et d'aménagement du territoire, si on le compare aux pays voisins. Il n'est d'ailleurs pas aussi fiscalement injuste qu'on le dit, car en France comme dans tous les pays développés, la notion de fiscalité locale n'a pas grande signification, tant elle est incluse dans un réseau complexe de transferts nationaux. Il n'est même pas certain que la plupart des maires des grandes villes souhaite l'établissement d'autorités d'agglomération élues au suffrage universel. Des agglomérations comme Toulouse ou Nantes ne disposent pas d'intercommunalités fortes —la première est divisée en différents blocs intercommunaux, la seconde dispose seulement d'un district récent ; elles parviennent néanmoins à fonctionner de manière bien plus satisfaisante que certaines agglomérations dotées de communautés urbaines. La plupart des responsables politiques locaux sont bien plus demandeurs d'orientations précises émanant de l'État que de réforme institutionnelles.

Ces trois lignes d'interrogations -la mise en lumière des interdépendances entre territoires et phénomènes, l'usage des mythes mobilisateurs comme grille de lecture des phénomènes spatiaux et la reconnaissance d'un degré d'arbitraire nécessaire pour que la démocratie et la politique locales puissent fonctionner- dessinent les contours d'une posture territoriale possible pour l'État. Cette posture n'est pas vraiment celle de l'État animateur, en ceci qu'il ne revient pas à la puissance publique d'apporter systématiquement le sens caché ni même d'être à l'origine de toutes les mobilisations locales mais elle ne consiste pas non plus dans une délégation systématique des prérogatives politiques aux autorités locales. L'élaboration d'analyses territoriales

mettant en lumière les liens entre développement et solidarité d'une part, entre les différentes échelles d'interprétation d'autre part constitue à l'évidence un créneau qui reste à occuper.

CONSTITUER UNE NOUVELLE REPRESENTATION DU TERRITOIRE NATIONAL

Ces quelques réflexions sur la relation entre échelles et projets dans le champ de l'aménagement du territoire permettent d'éclairer — nous l'espérons, du moins — la notion d'État creux. Un État s'évide non pas simplement à cause des concurrences qu'il subit, par le haut (L'Europe) et par le bas (les collectivités locales) mais parce qu'il n'est plus soutenu par une idéologie qui en justifie l'existence — et parce que l'adhésion à cette idéologie s'est épuisée. La construction d'une représentation du territoire national participe de cet édifice idéologique. Le déficit de représentation du territoire n'est qu'un des aspects de l'épuisement de l'idéologie étatique nationale. En ce sens, la crise de l'action publique est bien une crise de la représentation, non pas dans l'acception classique de la théorie des régimes représentatifs, mais dans celle de la construction collective d'un système de justification — d'un référentiel, diraient Jobert et Muller. La représentation territoriale des années 1960 avait une triple fonction : elle fondait la justification du pouvoir central, elle donnait un sens à l'action publique, elle situait l'individu et son environnement immédiat dans le monde. L'Europe des nations constituait l'horizon accepté d'une expansion cohérente et intégratrice. Nous sommes désormais au pied du mur : l'Europe est construite (à peu de choses près) et la « belle totalité » gaullienne s'est perdue. Nous flottons au-dessus des ruines de la modernité dans un scaphandre idéologique confectionné à l'époque giscardienne — qui correspond, à peu de choses près, à la période de formation des élites actuelles. Cet appareillage mêle le volontarisme démocratique d'un Proudhon (libertés locales, identités territoriales, participation, écoute, projet, initiatives, etc.) au cynisme d'un Guizot (l'encouragement à l'enrichissement compensé par des opérations de bienfaisance), tout en pratiquant volontiers — notamment au sein de l'administration centrale de l'État — la nostalgie de la belle époque du Général où « gouverner » avait un sens. On voit combien, dans ce contexte, les appels au sursaut républicain, au nom de la Nation et en celui de l'intégrité de son territoire, au-delà de leur caractère régressif, participent de cet équipement de plongée. Ils perpétuent le simulacre d'une décision publique réduite aux acquêts et limitée aux frontières mais demeurent incapables de produire l'intercession entre le local et le global qui permettrait aux citoyens de se situer.

Or, si l'on veut traiter le dilemme actuel entre solidarité et développement, la production de compromis entre ces deux registres de l'action publique devient nécessaire. Certes, l'État à lui seul n'est plus en mesure d'indiquer le contenu positif des compromis, comme à l'époque où le gouvernement entendait transformer le territoire en une vaste manufacture. Il est en revanche la seule instance susceptible d'inviter les différents acteurs à opérer, à leur échelle, des compromis de ce type. D'où ceci qu'une nouvelle posture d'un État — qui ne serait plus « aménageur » — pourrait reposer sur trois piliers interdépendants : l'énonciation de mythes mobilisateurs qui fonctionnent comme autant de questions adressés aux opérateurs territoriaux (la mixité, l'étalement urbain, la solidarité, etc...) ; l'intercession territoriale qui met en perspective les échelles les unes par rapport aux autres et qui tente de tenir la continuité entre développement et solidarité ; l'invitation permanente des opérateurs territoriaux, aux différentes échelles, à formuler les compromis raisonnables entre ces deux enjeux. Pris isolément, ces trois piliers ne sont guère solides. Ensemble, ils peuvent caractériser le rôle d'un État contemporain, en situation de codéfinir l'intérêt général comme un construit collectif. Ceci permettrait peut-être de sortir par le haut de l'oscillation entre la nostalgie de la modernité et l'abandon post-moderne à la fragmentation des échelles et des projets.

Publications récentes :

« Des petites villes en Ile-de-France, de la cité équilibrée à la ville éclatée » in May, N., Landrieu, J., Spector, Th. (éds.), *La ville éclatée*, éditions de l'Aube, 1998.

« Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales » *Revue française des affaires sociales*, 4, 1998.