

Extrait de :



Aménagement du territoire Une mise en perspective

Daniel Béhar, Philippe Estèbe
Coopérative Acadie

Un spectre hante les politiques publiques, celui de l'aménagement du territoire des années 1960, lorsque l'État construisait une vision totale du territoire français à hauteur des enjeux de l'époque. De 1963, au moment où l'État crée la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), à 1969 – date de l'échec du référendum sur la régionalisation –, le territoire constitue un champ de manœuvre pour la puissance publique. 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 les gouvernements Raffarin puis Villepin ont paru vouloir prolonger à partir de 2002.

La transformation en 2006 de la DATAR en DIACT (Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) officialise un cours nouveau de l'aménagement du territoire. S'agit-il d'un « effet de manches » d'un État pris en tenailles entre la montée en puissance simultanée de l'Union européenne et du pouvoir local ? Ou est-on en mesure de repenser la notion même d'aménagement, à la lumière de la nouvelle donne spatiale telle qu'elle s'est affirmée depuis les années 1990 ?

1963-1973 : l'État aménageur

Dans la France en expansion des années 1960, la DATAR reçoit une double mission :

d'une part, le soutien à la croissance, par une politique rationnelle d'investissement et d'équipement qui rapproche les ressources (essentiellement, à cette époque, la main-d'œuvre) des industries ; d'autre part, la réduction des déséquilibres territoriaux, par une meilleure répartition des fonctions et des facteurs de production.

Induction par la croissance et compensation de ses effets : 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, à laquelle la loi d'orientation foncière (LOF, 1967) donne son inscription réglementaire : 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.

1973-1990 : l'État réparateur

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

cité 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 ouvrent un autre front : celui des dynamiques territoriales. 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.

La formation du territoire

Avant le IX^e 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^e 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^e et XI^e siècles, n'ait pas disparu sous l'effet des péripéties dynastiques (au XII^e 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 constitu-

tion précoce 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^e 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^e 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^e-XVII^e siècles, l'expansion française va à l'encontre de celle de l'Empire espagnol qui, grâce à l'or et à l'argent des

L'action de la DATAR se tourne de plus en plus vers la reconversion des sites d'ancienne industrie, pendant que villes

moyennes et métropoles entrent en compétition. L'État, quant à lui, propose aux villes des formules contractuelles, telles

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 fœdaux, 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^e 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 200 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^e 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 fran-

çais, 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^e 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^e 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^e 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 ■

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

Aménagement du territoire

290

Territoires

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.

Cohésion territoriale et solidarité sociale

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 consti-



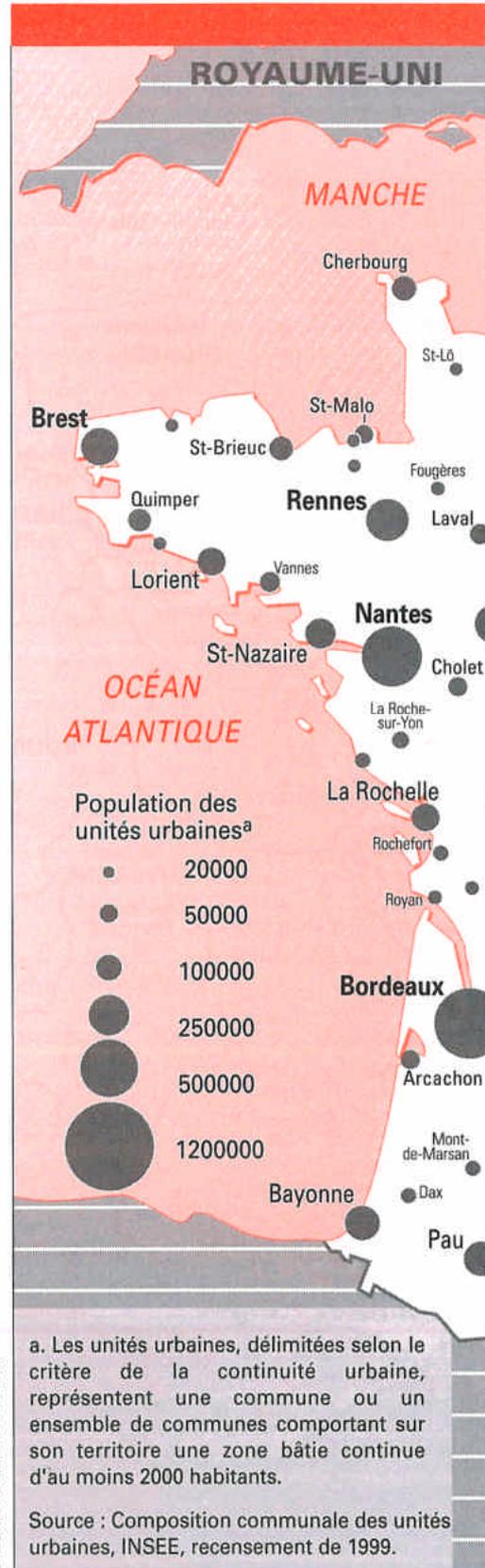


tuent-ils que les parties émergées de phénomènes sociaux et économiques plus généraux ? De ce fait, l'interrogation porte sur le registre politique : quelle doit être la responsabilité de l'État quant à l'aménagement du territoire, quel rôle doit-il tenir ?

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

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

En trente ans, les différents territoires ont vu à la fois leurs spécificités s'affirmer et leur





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.

interdépendance s'accroître. La capacité d'intervention de la puissance publique s'en trouve affaiblie : il n'est plus possible d'aménager le territoire d'un seul point de vue, que ce soit de Paris ou de Mende. Plus les territoires se trouvent liés les uns aux autres, moins la marge de manœuvre territoriale de la puissance publique est grande.

L'État, entre compétitivité et compétition

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 à l'idée d'« égalité des chances » : chaque « territoire » doit pouvoir accéder, selon ses caractéristiques, à son propre modèle de développement. 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). Il est vain de rechercher un équilibre égalitaire entre les quartiers des villes, entre celles-ci et les campagnes ; l'enjeu consiste en revanche à fournir à chaque territoire les moyens de trouver sa place dans un système interdépendant et spécialisé. C'est tout le sens de la notion de « polycentrisme maillé » mis en avant par la DATAR pour la France à l'horizon 2020.

Le retour d'un État jacobin, « jardinier à la française », n'est plus crédible. Les modes d'intervention de l'État se trouvent donc amenés à évoluer.

D'un côté, au niveau « macro-territorial », 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 (une quinzaine) et les faire accéder à l'échelle européenne, l'autre pour structurer des « pôles de compétitivité » (une soixantaine) 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'ap-

proche fondatrice de la DATAR en réunissant successivement des comités interministériels d'aménagement du territoire (CIADT) ciblés sur les différentes strates de territoires : le rural en 2003 et les métropoles en 2004.

L'aménagement du territoire se veut donc à la fois exhaustif et sélectif. Il couvre tous les territoires au nom de l'égalité des chances et en retient quelques-uns (pôles de compétitivité et coopération métropolitaines) au nom de la compétitivité globale du pays.

Cette lecture se répercute à tous les échelons. À leur tour, les régions mettent au point des politiques d'aménagement du territoire jouant sur les deux tableaux : égalité des chances (la région distribue des sommes équitables aux pays et aux agglomérations) et sélectivité (la région s'engage dans quelques grands projets « structurants » et soutient largement les pôles de compétitivité).

Cette logique de compétition/compétitivité « en cascade » 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 désen-

gagement 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. Ce paysage est complété en 2006 par la création de l'ACSE (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances).

Dessaisissement 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 : il y a bien là un nouveau modèle d'aménagement du territoire, la compétition des territoires au service de la compétitivité de la nation. ■