

# L'état

Société

Culture

Économie

Politique

Territoires

Union européenne

# de la

# France

## Édition

## 2009 - 2010

LA DÉCOUVERTE

## 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 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. Leur action conjuguée fonde une conception hiérarchisée du territoire français : 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 délimate 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

contrepois 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 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.

### 1973-1999 : l'État facilitateur

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

La raison moderniste des technocrates éclairés en agace désormais plus d'un : les

notables locaux résistent de toutes leurs forces. Ils gagnent ce combat lors du référendum de 1969 qui voit une majorité s'exprimer en faveur du « non » à la régionalisation. Les territoires électifs se rebellent contre le centre.

Cependant, au-delà de cette fronde politique, les années 1970 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 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 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 « 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 fonc-

## 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'ait 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 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<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

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 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<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 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<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 ■

tion d'accompagnement. La carte des « territoires vécus », publiée par la DATAR au milieu des années 1990, illustre ce partage

des tâches : à la pyramide hiérarchisée des années 1960 se substitue celle du « polycentrisme maillé », qui offre une vision éga-

litaire 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 communautaires (communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines).

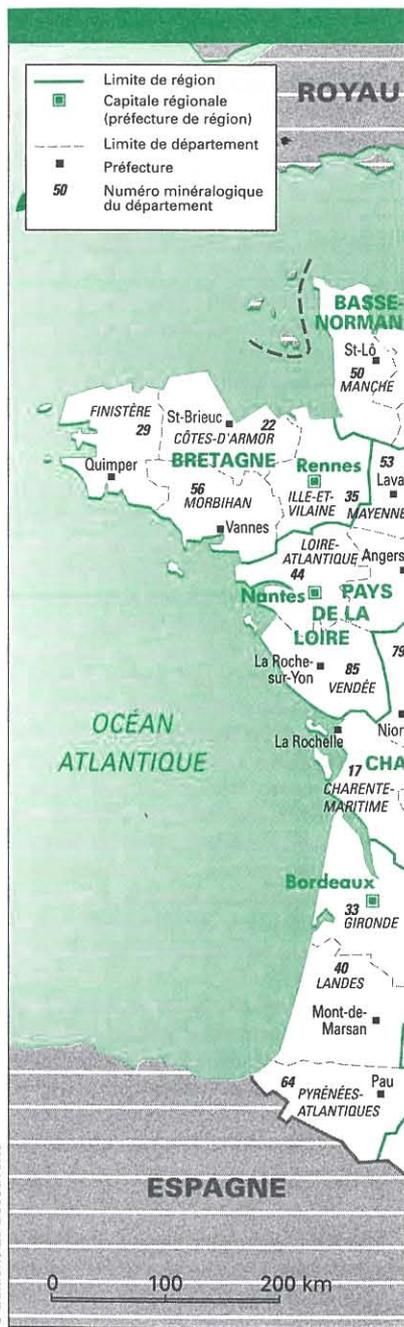
Ainsi, au début des années 2000, l'aménagement du territoire semble être stabilisé par une nouvelle doctrine. L'État assure les solidarités entre territoires (par le biais d'importants transferts, qui représentent environ 70 % de la ressource financière des collectivités locales) et l'égalité d'accès aux services (par le biais des schémas de services collectifs inscrits dans la loi Voynet) ; les territoires, organisés en pays et en agglomérations, 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.



© Editions La Découverte

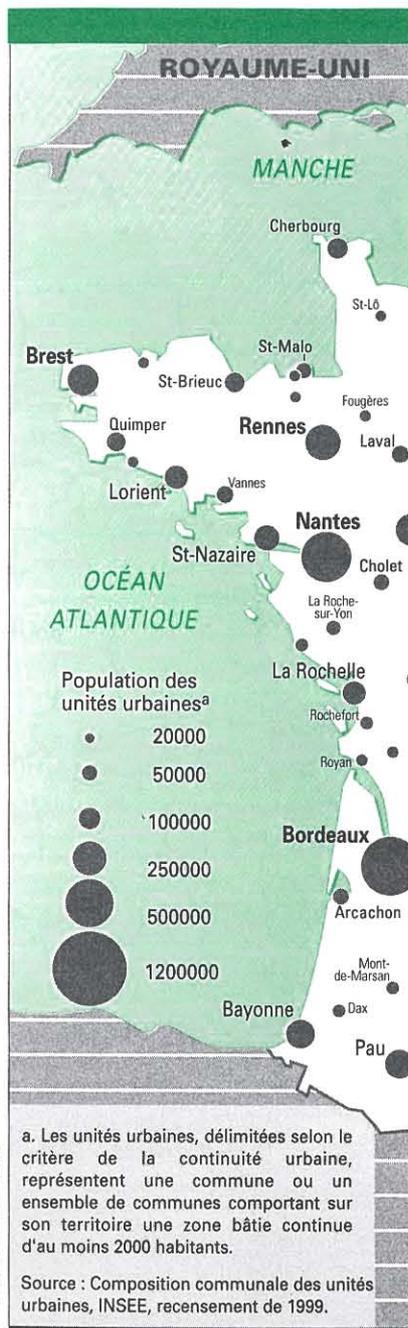


Dans cette vision, tous les territoires se valent et disposent d'un égal « droit au développement » ; pourtant, même s'ils sont « vécus », les territoires ne sont pas équivalents et l'on ne peut traiter Rennes de la même façon que le pays du Huelgoat. Ils doivent notamment trouver leur place les uns 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.

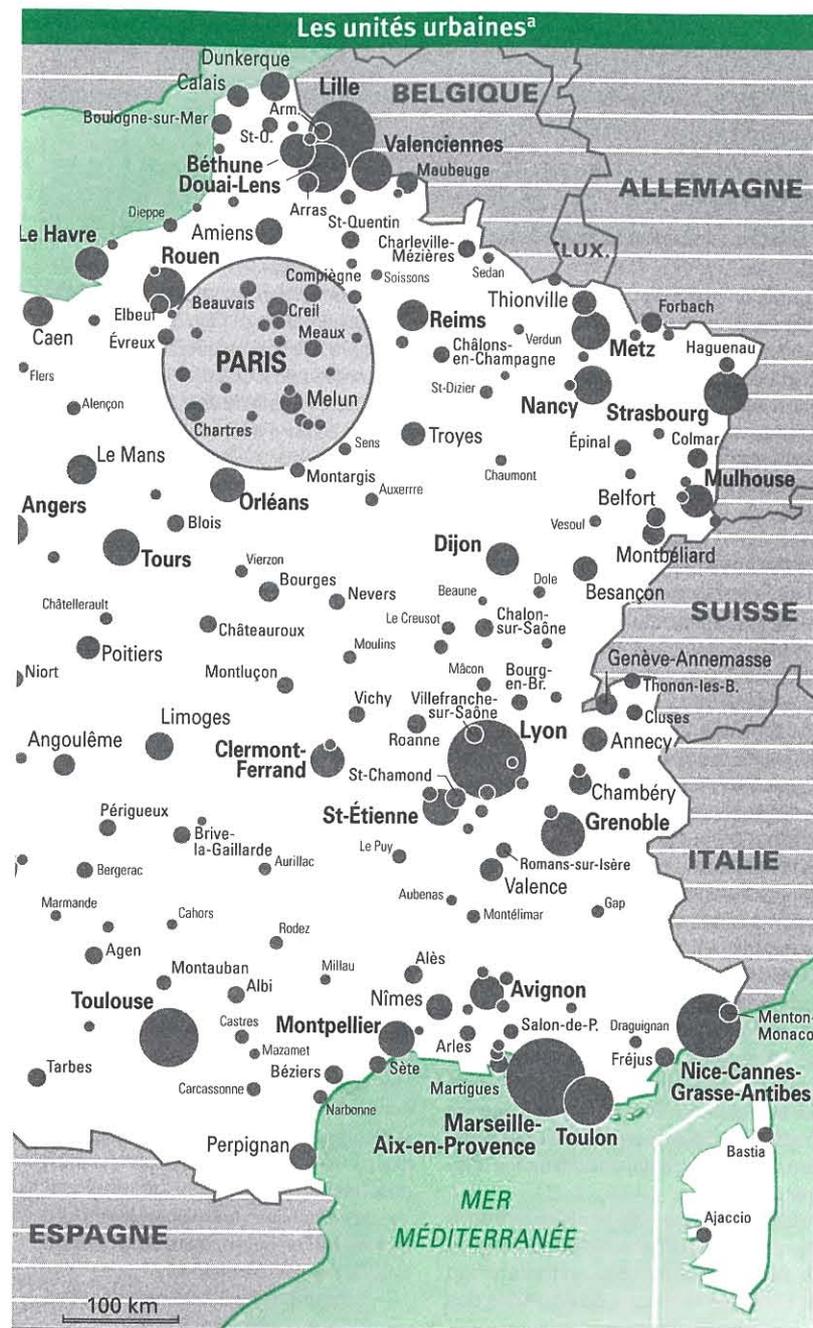
– La fiction de l'équivalence des contractants. Entre l'État et le pays des « trois rivières », il n'y a pas d'équivalence, pas plus qu'entre la région et le pays des « deux vallées ». L'équivalence contractuelle est une fiction, qui habille un régime de subventions croisées, qui dans la plupart des 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 l'équivalence entre développement local et développement national. Au cœur du dispositif Pasqua/Voynet 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.

La fin des années 1990 s'est accompagnée d'un nombre important de délocalisations, parfois symboliques (que l'on songe à l'installation de l'ENA [École nationale d'administration] à Strasbourg), parfois décisives (en vingt ans, la moitié des effectifs de chercheurs de région parisienne ont été



© Éditions La Découverte





## Références

- L. Davezies, *La République et ses territoires*, Seuil, coll. « La République des idées », Paris, 2008.
- Y. Jean, M. Vanier, *La France : aménager les territoires*, Armand Colin, coll. « U », Paris, 2008.
- P. Veltz, *La Grande Transition. La France dans le monde qui vient*, Seuil, Paris, 2008.

répartis en province). On a autant, voire davantage, « délocalisé » dans les années 1990 que dans les années 1960. À cette différence que, dans les années 1960, l'État avait accompagné la déconcentration des industries franciliennes, alors que, dans les années 1990, il a été obligé à la dispersion des activités de recherche et de formation supérieure.

### Une nouvelle politique de la puissance

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 retour de la droite aux affaires après cinq ans de gouvernement socialiste (1997-2002) entraîne une mise en sourdine de la politique contractuelle. Plus fondamentalement, le retour à des taux de croissance poussifs après quatre ans d'euphorie repose, 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 » en rajoutent en expliquant que le pays est *structurellement* en retard sur ses concurrents, qu'elle 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 la 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 quelques grands terroirs agricoles contribuent à produire la richesse nationale, qui se trouve ensuite 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'amoindrir 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 ?

Les gouvernements Villepin puis Fillon transforment profondément les politiques d'aménagement du territoire. 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 décentra-

lisé, 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, la coopération métropolitaine, 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 ; entre grandes villes et villes moyennes pour la coopération métropolitaine) 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.).

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 et ceux de coopération métropolitaine 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 hôpi-

taux (en chantier depuis longtemps), celle des tribunaux et celle des casernes connaissent une lourde restructuration. Le gouvernement 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.

Le changement d'appellation de la DATAR, devenue la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, inscrit cette inflexion dans l'organigramme gouvernemental. La création, en 2008, d'un secrétariat d'État chargé de l'Aménagement du territoire, confié à Hubert Falco, affiche néanmoins la volonté de maintenir la compensation en direction des territoires les plus fragilisés par cette nouvelle doctrine, par exemple les petites villes. La logique de compétition, comme naguère celle du contrat, se répand en cascade le long de la pyramide institutionnelle : les régions et les départements tendent à substituer l'appel à projet aux formules contractuelles.

On ne peut évaluer les résultats de cette nouvelle doctrine et si elle est effectivement en mesure de répondre aux alarmes des « déclinistes ». En revanche, elle accompagne des inflexions lourdes (retrait de l'État du territoire, mise en compétition des collectivités, sélectivité accrue des projets) qui s'inscrivent durablement dans le paysage et annoncent une forte transformation de l'organisation territoriale française. ■