



Politiques publiques

et territoires

L'état de la France
Un panorama unique
complet de la France
1999-2000

Avril 1999

Aménagement du territoire : la solution locale

DANIEL BEHAR
PHILIPPE ESTEBE

L'aménagement du territoire constitue l'un des chantiers rouverts par le gouvernement Jospin, après le relatif ensablement de la loi « Pasqua » de 1995. Le nouveau dispositif gouvernemental se précise peu à peu et s'appuie sur trois piliers : l'élaboration de schémas nationaux de services publics, le développement de mesures contractuelles et la relance de l'intercommunalité dans les agglomérations. La cohérence de l'ensemble ne doit pas masquer l'incertitude générale qui pèse sur l'exercice même d'aménagement du territoire : quel territoire doit-on « aménager », selon quels principes et avec quels outils ? Ces questions délimitent le champ complexe et contradictoire dans lequel tout gouvernement se trouve enserré, dès lors qu'il s'intéresse à l'aménagement du territoire.

QUEL TERRITOIRE FAUT-IL AMENAGER ?

Depuis une dizaine d'année, la DATAR a repris la main dans le domaine des études prospectives. De nombreux travaux ont été publiés, dont certains tout à fait remarquables. Il ne semble pas pour autant que leur addition parvienne à construire une représentation du territoire univoque de nature à fonder une action publique cohérente.

De ces travaux se dégage l'impression d'un territoire national à la fois éclaté et fragmenté. Les courants culturels et économiques qui semblent se jouer désormais à l'échelle européenne contribuent à réduire la pertinence de l'espace national. Le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire déclarait lui-même en décembre 1998 que « la France participe de plusieurs régions physiques, économiques et culturelles : bassin rhénan, Europe du nord-ouest, bassin méditerranéen, région alpine, façade atlantique... ». La géographie du développement est, pour le gouvernement, manifestement éclatée selon des réseaux (grands bassins hydrographiques, relations maritimes, régions de montagne) qui ont plus à voir avec la morphologie qu'avec la politique. Il y a trente ou quarante ans, on pouvait encore envisager l'hexagone comme un vaste système cohérent où chaque territoire occupait la place qui lui était assignée dans la division spatiale du travail. Rien de tel désormais : le territoire français se dilue le long des fleuves, des façades maritimes ou de part et d'autre des chaînes de montagne ; les années 1960 sont bien terminées.

Mais ce territoire national éclaté dans le champ du développement économique est en même temps, toujours selon les travaux conduits à l'initiative de la DATAR, fragmenté par de multiples solutions de continuités. La

rupture entre Paris et les villes de province demeure mais elle n'est plus la seule. S'y sont ajoutées les ruptures entre villes et campagne : l'étalement des premières contribue à la désertification des secondes ; des ruptures entre centres anciens et banlieues résidentielles : ceux-ci semblent relégués, de plus en plus, à des fonctions muséales ou d'accueil des étudiants par des urbains pavillonnaires qui ne sont plus des citadins ; des ruptures entre les villes « qui gagnent » en se spécialisant dans quelques fonctions internationalisées et les villes qui continuent de perdre, expiant sans fin les pêchés de l'industrialisation du siècle dernier ; des ruptures, enfin entre les quartiers riches et les quartiers pauvres, les premiers tendant à faire « sécession » pour ne pas avoir à supporter le voisinage des seconds.

C'est une vision kaléidoscopique que portent les responsables français de l'aménagement du territoire : le territoire national ne constitue plus l'échelle pertinente à partir de laquelle on peut fonder une représentation qui permette de penser simultanément développement et solidarité. Il se trouve au contraire écartelé selon un schéma de disjonction des échelles : celle du développement est mondiale, celle de la solidarité est locale. Ce territoire écartelé entre les échelles du développement et de la solidarité n'est que le miroir de l'incapacité des politiques publiques actuelles à trouver des articulations entre l'économie et le social.

QUELS PRINCIPES D'AMENAGEMENT ?

De 1963 à 1969, l'aménagement du territoire a consisté dans l'élaboration d'un vaste schéma hiérarchisé dans lequel les différents ensembles géographiques, urbains ou ruraux, trouvaient leur place. Le territoire national constituait la référence ultime à partir de laquelle la fonction des localités se déduisait et de déclinait. La vision fordiste et taylorienne qui présidait alors aux destinées du territoire ne se posait pas la question du rapport entre solidarité et développement économique puisque, pendant les trente glorieuses, l'encastrement se faisait naturellement. Une répartition harmonieuse des moyens de production en fonction de la taille et du rang des villes permettait de résoudre simultanément la question de la compétitivité nationale et de la « participation de tous aux fruits de la croissance ».

Rien de tel aujourd'hui : la désolidarisation de l'économie et du social que l'on constate sur un plan général se lit désormais sur le territoire et ne permet plus de fonder une politique unique qui agisse simultanément sur les deux registres. L'aménagement du territoire se trouve donc, comme la plupart des politiques publiques, confronté à un découplage apparemment insoluble entre l'appui au développement d'un côté et la compensation de ses effets de l'autre. Comment en effet enrayer la désertification des campagnes (si tant est que cet objectif ait un sens) sans freiner le productivisme agricole qui pousse à la concentration des terres et qui continue d'orienter les financements publics vers une industrialisation toujours plus poussée ? Comment traiter l'étalement urbain sans réorienter les politiques publiques incitant à l'accès à la propriété individuelle et favorisant la mobilité par le jeu de la production d'infrastructures routières ? Comment réduire la fracture entre quartiers riches et quartiers pauvres sans intervenir sur les mécanismes subtils de classement qui régissent les politiques scolaires ou celle du logement par exemple ?

Il est frappant de constater que la plupart des orientations adoptées par le gouvernement en matière d'aménagement du territoire — solidarité, développement durable, compétitivité économique — s'adressent beaucoup plus aux politiques publiques elles-mêmes qu'aux déséquilibres sociaux « spontanés » qu'il conviendrait de corriger. L'aménagement du territoire constitue d'abord un effort que la puissance publique doit accomplir sur elle-même.

QUELS OUTILS POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Pour mener à bien son dessein, la puissance publique avait, dans les années 1960, procédé à un remodelage complet du territoire national. La décentralisation industrielle affectait tel type de production à tel type de territoire ; les villes nouvelles devaient renforcer le rôle de la région parisienne tout en désengorgeant Paris ; les métropoles d'équilibre, chacune dotée d'une université, d'un centre hospitalier régional et d'un centre dramatique national devaient produire un effet d'entraînement régional tout en contrebalaçant l'influence parisienne. Les outils financiers s'appuyaient en outre sur un redécoupage du territoire politique dont les communautés urbaines et les Régions constituaient le fleuron.

L'édifice qui se prépare aujourd'hui présente certaine ressemblance avec celui-là mais diffère profondément par d'autres côtés. Au chapitre des ressemblances, il faut noter le projet de loi relatif à l'organisation des agglomérations qui propose, entre autres, la création d'une nouvelle structure intercommunale, la communauté d'agglomération disposant de compétences élargies destinée surtout à unifier la taxe professionnelle des communes au sein de son périmètre. Les communautés urbaines demeurent mais toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants ont vocation à s'intégrer dans cette structure nouvelle que les carottes financières (majoration considérable des dotations globales) devraient rendre particulièrement attractive.

Les différences d'avec l'architecture des années soixante sont cependant nombreuses. La principale réside dans l'empilement contractuel issu de la production législative et réglementaire récente. Aux contrats de Plan État-Régions qui constituent désormais la matrice de l'aménagement du territoire, s'ajoutent les contrats de ville — fermement installés dans le paysage administratif territorial — les contrats d'agglomération et les contrats de pays. Ces divers contrats doivent, en principe, s'emboîter, selon l'échelle à laquelle ils se concluent. Dans les faits, on peut penser que cet emboîtement restera théorique et aboutira plutôt à une concurrence, voire une non

concordance des projets entre eux. Les contrats de ville, destinés à traiter des questions sociales et des quartiers en difficulté, — pas plus que les contrats d'agglomération, plus tournés vers l'incitation au « développement durable » — ne s'emboîtent parfaitement dans les contrats de Plan. Ceux-ci prévoient essentiellement des actions sectorielles — dont les schémas de services publics constituent la plat de résistance ; leur volet territorial est résiduel : l'État sera donc amené à contractualiser directement avec les villes, sur des domaines et avec des lignes budgétaires qui ne seront pas passés au filtre régional. D'autre part, le partage des tâches entre contrats d'agglomération et contrats de ville est loin d'être clair. Il ne s'agit sans doute pas de procédures de même nature. Les contrats de ville sont clairement liés aux contrats de plan — même s'ils ne tirent pas toutes leurs ressources de ceux-ci, alors que les contrats d'agglomération semblent plus autonomes : leur signature interviendra « en temps utile » et non pas le premier janvier 2000 ; leur durée n'est pas précisée pour l'instant. Ils s'apparentent plutôt à un encouragement de l'État au développement de « projets d'agglomération » au sein desquels ses exigences ne sont, pour l'instant que peu précisées.

On peut, dans une large mesure, analyser cet ensemble de dispositifs comme la continuation d'un processus entamé de longue date, celui de la délégation progressive aux diverses autorités locales de l'énonciation et de la conduite des politiques publiques territoriales. La loi Chevènement prend alors un tout autre sens : elle ne constitue pas, à la différence des redécoupages des années soixante, la conséquence du projet national d'aménagement du territoire ; au contraire, elle est la condition qui permet au gouvernement de n'avoir pas d'autre projet pour le territoire que celui d'en déléguer la responsabilité au local.

L'ART DU CONTOURNEMENT

Au total, l'ensemble des dispositions prises depuis 5 ans, s'apparentent plus à une stratégie de contournement qu'à l'élaboration d'un projet et d'un programme d'actions. Contournement, d'abord, de l'interrogation sur le mode de développement et ses conséquences spatiales et sociales. Le constat de la déconnection entre la géographie du développement et celle de la solidarité conduit nécessairement à un découplage des politiques territoriales, certaines destinées à appuyer la compétitivité des locomotives du développement économique, d'autres destinées à certains secteurs afin de compenser les effets destructeurs. Le renvoi de la responsabilité politique au local permet d'autre part d'opérer un contournement des grands appareils publics (éducation, police, santé, logement, emploi, entreprises publiques), sans s'attaquer de front au problème de leurs missions, de leur organisation et des conséquences spatiales et sociale de leur action. La focalisation du débat sur l'organisation administrative et sur la carte communale joue un rôle de paravent qui masque la responsabilité des politiques publiques nationales dans la production des fractures et des inégalités territoriales. Le grand dessein de l'aménagement du territoire se dissout dans le local.

On peut, dès lors, s'interroger sur les conséquences de ce recours systématique au local. Il permet de consolider définitivement les grandes villes comme principaux opérateurs du développement territorial, notamment grâce à la capacité dont certaines d'entre elles font preuve, d'agencer les politiques nationales mieux que ne le font les services de l'État. Ceci consacre les villes comme les grandes gagnantes de la décentralisation en France, alors que la Région, à peine affermie, s'est trouvée mise à mal par les conséquences des élections régionales de 1998. Au-delà, on peut faire deux hypothèses. La première est que ce processus de délégation de la synthèse entre développement et solidarité aux grandes villes n'est qu'une période transitoire, le temps d'opérer les réformes structurelles qui s'imposent aux grands appareils de l'État ; la vertu du contournement serait alors de gagner du temps. La deuxième hypothèse est plus sombre : le processus en cours confirmerait l'évolution libérale de l'État providence à la française, confiant au local la charge d'opérer les articulations entre l'économie et le social auxquelles l'échelon national a renoncé.

Bibliographie

Textes officiels :

- Circulaire du 1er juillet 1998 du Ministre de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement relative à la préparation des prochains contrats Etat-région.
- Circulaire du 21 décembre 1998 du Premier Ministre relative aux contrats de ville 2000-2006.

Rapports officiels :

- AUROUX. Jean, Réforme des zonages et l'aménagement du territoire, Rapport au Premier Ministre, juin 98, 121 pages.
- CHEREQUE. Jacques, La prochaine génération de contrats de projets Etat-régions (2000-2007) : plus de région et mieux d'Etat, Rapport au Ministre de l'Environnement, juin 98, 87 pages.
- MORVAN. Yves, Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), Rapport au Ministre de l'Environnement, mai 98, 109 pages.
- TROUSSET. Pierre, Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires, Rapport aux Ministres de l'Environnement et des DOM-TOM, juin 98, 128 pages.

- Commissariat du Plan, Cohésion sociale et territoires, rapport du groupe de travail présidé par JP. Delevoye, la Documentation française, Paris, 1997.

Ouvrages

- P. GREMION, Le pouvoir périphérique, le Seuil, Paris, 1974.

- O. GUICHARD, Vivre ensemble, rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, la Documentation française, Paris, 1976

- JC. NEMERY, S. WACHTER (dir.) Gouverner les territoires, DATAR, l'Aube, Paris, 1994.

- J. LECA, « Gouvernance et institutions publiques ». In : DE FOUCAULD JB. et FRAISSE R. (dir.), La France en perspectives. Paris : Odile Jacob, 1996

- GUIGOU, France 2015 : recomposition du territoire national, l'Aube, Paris, 1993