



L'Économie politique

Trimestriel - janvier 2021

La planification,
une idée d'avenir

L'Économie politique n° 89

La planification, une idée d'avenir

Michel Aglietta, Etienne Espagne, Michel Margairaz,
Xavier Desjardins, Philippe Estèbe, Benoît Leguet,
Alicia García Herrero, Jean Pisani-Ferry

Relance et marché du travail

Bernard Gazier et Frédéric Bruggeman

Les frères Pereire, financiers saint-simoniens

Clément Coste et Claire Silvant

Les trois âges de la planification territoriale

Par Xavier Desjardins et Philippe Estèbe

L'EXPRESSION « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » APPARAÎT dans les années 1940, en même temps que se renouvelle l'intérêt pour la planification économique. Mais ce n'est véritablement qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que ces deux politiques publiques sont mises en œuvre, avec la création du Commissariat général du Plan (1946) puis de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), en 1963. Planification économique et aménagement du territoire entretiennent, dès l'origine, des relations étroites dans la mesure où la seconde apparaît comme la déclinaison spatiale de la première. Avec cependant une distinction de taille : la planification cherche le consensus autour de l'objectif de (re)développement en fixant des objectifs quantifiés et des priorités sectorielles ; l'aménagement se situe d'emblée dans le registre de l'équilibre voire de l'égalité des territoires.

De l'aménagement du territoire émerge progressivement un ensemble d'instruments de planification territoriale des équipements, des logements et des infrastructures. Dès la fin des années 1960, se constitue un socle juridique et technique, dont les caractéristiques principales sont encore en vigueur aujourd'hui. La planification territoriale comprend trois dimensions. La première consiste à définir le droit des sols. Cette

Xavier Desjardins
Professeur à Sorbonne
Université, chercheur
au laboratoire Médiations
et consultant au sein
de la coopérative Acadie.

Philippe Estèbe
Consultant au sein
de la coopérative Acadie.
Il a enseigné au CNAM
et à Sciences Po.

fonction est essentielle : elle permet de limiter les conflits d'usage liés au sol et de faciliter les investissements immobiliers en déterminant les caractéristiques des différents espaces. La deuxième vise à programmer les investissements publics et privés dans l'espace. Définir des zones à urbaniser, à densifier ou à restructurer doit se réaliser en fonction des investissements dans les réseaux de transport et les divers équipements. Enfin, la planification territoriale comprend une troisième dimension : l'exercice consiste à donner à voir une image du territoire de demain, à élaborer une vision prospective de son avenir. Le système français de planification territoriale, malgré d'infinies retouches de détail, reste globalement inchangé depuis la loi d'orientation foncière de 1967. Cette loi crée les plans d'occupation des sols pour les communes et les schémas directeurs pour les agglomérations. La loi solidarité et renouvellement urbain de 2000 rénove l'exercice en proposant des plans locaux d'urbanisme pour les communes et des schémas de cohérence territoriale pour leurs groupements. Mais l'essentiel demeure, à savoir un système de planification territoriale à deux niveaux : le droit des sols (pour les communes principalement), la programmation des investissements et la vision du futur (à l'échelle des intercommunalités principalement).

Sous cette permanence des instruments se cache un changement majeur du sens et de la portée politique et sociale de l'exercice depuis les années 1960, en résonance profonde avec les mutations du contexte économique. Dans cette contribution, nous ne souhaitons pas faire une histoire de la planification urbaine, mais travailler cette hypothèse de trois âges de la planification territoriale envisagée aux échelles nationale et locale^[1]. Nous les différencions par quatre caractéristiques : les coalitions d'acteurs qu'elle nécessite, la relation entre l'État et le local qu'elle révèle, le rapport au futur qu'elle requiert, les refus qu'elle provoque.

Répartir les fruits de la croissance (1947-1980)

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la France subit une double peine : au retard accumulé dans l'entre-deux-guerres s'ajoutent les dommages causés par la guerre. En 1947, le livre fameux de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, décrit un territoire désolé, archaïque et laissé pour compte sur lequel

[1] Voir *La planification urbaine. La ville en devenir*, Xavier Desjardins, Armand Colin, coll. « Le siècle urbain », 2020.



campe une capitale triomphante qui cumule commandement, industrie et recherche. Gravier, malthusien et pétri d'idéologie maurassienne, réclame un partage du gâteau plus favorable à la province^[2]. Son souci d'équité est partagé. La recherche d'un équilibre territorial va constituer un fil directeur des politiques d'aménagement durant les trente années suivantes. Mais, paradoxalement, si l'intention perdure, le sens en est profondément changé.

Les deux politiques « phares » de l'aménagement du territoire – la décentralisation industrielle et la politique des « métropoles d'équilibre » – pilotées successivement par la Direction générale de l'équipement national (DGEN) et, à partir de 1963, par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), apparaissent en fait, non comme la mise en œuvre des propositions de Gravier, mais comme la territorialisation du compromis keynésien qui s'élabore ailleurs, dans les commissions du Commissariat général du Plan.

La décentralisation industrielle s'appuie sur deux piliers : le régime de l'autorisation qui limite la création de locaux d'activités en région parisienne et celui de la prime zonée qui incite des entreprises à s'installer dans des régions faiblement industrialisées. Cette politique parvient à des résultats impressionnants. De 1955 à 1975, on compte 3 000 opérations de décentralisation qui conduisent à la création de 400 000 emplois en province. La part de la région parisienne dans la production industrielle manufacturière baisse et la région perd 35 000 emplois industriels^[3]. La filière automobile en est un exemple particulièrement frappant : en 1960, 60 % des effectifs sont situés en région parisienne ; ils ne sont plus que 40 % en 1974. En fin de période, la croissance de la région parisienne est pratiquement arrêtée, et les courants migratoires s'inversent.

Cependant, au début des années 1960, le gouvernement, sous l'influence des travaux de la Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT, créée en 1956) considère que la question industrielle n'épuise pas celle de la compétitivité du pays. Les réflexions s'orientent alors vers les villes et « l'armature urbaine ». En 1963, Jean Hautreux et Robert Lecourt, hauts fonctionnaires au ministère de la Construction, signent avec Michel Rochefort, géographe, un rapport sur le niveau supérieur

[2] Voir « La haine de la ville : Paris et le désert français de Jean-François Gravier », par Bernard Marchand, *L'information géographique*, vol. 65, n° 3, 2001, pp. 234-253.

[3] « L'aménagement du territoire en France. Une tentative de bilan », par Philippe Aydalot, *L'espace géographique*, vol. 7, n° 4, 1978, pp. 245-253.

de l'armature urbaine française, suivi en 1964 par un autre texte : « La fonction régionale dans l'armature urbaine française ». Ce rapport propose une analyse et un classement des fonctions de 208 villes françaises à partir de critères prenant en compte les équipements tertiaires – université, commerce, banque, culture et services. Ils soulignent le sous-équipement global et distinguent 8 villes comme pôles régionaux : Lyon, Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg et Nancy. Ce rapport est à la base de la politique des métropoles d'équilibre qui bat son plein dans la deuxième moitié des années 1960. Elle apporte à ces grandes villes les moyens de jouer deux rôles : celui de contrepois à la région parisienne et celui de locomotive régionale. Universités, centres hospitaliers, équipements culturels, aéroports, liaisons ferroviaires : un effort considérable est accompli pour hisser ces villes à la hauteur de la fonction de métropole régionale.

**LA DÉCENTRALISATION INDUSTRIELLE
ET LA POLITIQUE DES « MÉTROPOLIS
D'ÉQUILIBRE » APPARAISSENT
COMME LA TERRITORIALISATION
DU COMPROMIS KEYNÉSIE**

Quelle planification territoriale se met en œuvre alors ? Depuis 1943, l'État a centralisé la plupart des compétences en urbanisme. Jusqu'à la décentralisation de 1982, ce sont ses services déconcentrés, notamment à travers les Directions départementales de l'équipement, qui ont la responsabilité d'élaborer les documents d'urbanisme. L'État peut ainsi assez facilement s'assurer de la cohérence entre l'aménagement national du territoire et les politiques urbaines locales. Les schémas directeurs, avec un zonage très strict entre les fonctions industrielles, résidentielles et agricoles ont longtemps marqué les esprits, tout comme les « grands ensembles » et les fameuses « zones à urbaniser par priorité » (les ZUP), créées à partir de 1959. Ces éléments symbolisent l'urbanisme fonctionnaliste d'une époque, avec des zones industrielles d'un côté et des zones résidentielles accompagnées des équipements publics alors en plein développement (collège, lycée, hôpitaux, centres culturels et sociaux, etc.) de l'autre. Toutefois, cet urbanisme dirigiste était tempéré par une assez large mansuétude, notamment à partir des années 1970, vis-à-vis d'un développement résidentiel éparpillé, négocié entre les maires et les constructeurs, pour le plus grand bonheur des propriétaires fonciers des zones rurales et des fabricants d'automobiles [4].

[4] Voir « L'évolution des méthodes d'aménagement urbain après 1967 », par Thierry Vilmin, *Pour mémoire*, hors-série n° 26, 2019, pp. 148-151.



**LE FUTUR EST PLANIFIÉ EN TERMES
DE LOGEMENTS, D'ÉQUIPEMENTS,
DE KILOMÈTRES DE ROUTES,
D'INVESTISSEMENTS INDUSTRIELS ;
IL SE RÉSUME À LA PROJECTION DES
TENDANCES CONSTATÉES**

Mais le résultat de ces stratégies très volontaires est loin de ce qu'imaginait Gravier. En pratique, ces politiques enrôlent les territoires dans une logique de division spatiale du travail. La désindustrialisation progressive de la région parisienne tend à la spécialiser des plus en plus dans les fonctions de commandement, de conception, de recherche et de finance, réservant de plus en plus les fonctions de fabrication faiblement qualifiées aux villes moyennes et aux petites villes, « bénéficiaires » de la décentralisation industrielle. Cadeau peut-être empoisonné :

deux décennies plus tard, ces unités de fabrication deviendront les premières victimes du processus de mondialisation des grands groupes industriels, et les territoires qui les ont accueillis continuent encore aujourd'hui de vivre dans un rapport de grande dépendance à l'argent public. En revanche, les métropoles d'équilibre connaîtront une vraie fortune, tout en restant dans l'orbite de l'Ile-de-France : rares sont celles qui, à l'instar de Lyon ou de Toulouse, ont pu développer un système économique territorial autonome. La plupart des autres restent des relais – certes dotés de services supérieurs – du système territorial français.

Au final, la planification territoriale des années d'après-guerre aura consisté en la mise en œuvre d'un dessein implicite de spécialisation territoriale. Ce projet est la projection spatiale du compromis keynésien à travers la distribution territoriale des « fruits » de la croissance matérialisés par les équipements et infrastructures. Il contribue également à l'efficacité du fordisme industriel. Ford préconise de séparer les tâches. L'État français invite les industriels à localiser les étapes de fabrication dans les régions rurales, où le foncier est peu cher et la main-d'œuvre disponible et parfois peu exigeante. L'aménagement du territoire a alors contribué à la compétitivité et la modernisation de l'appareil industriel français.

C'est enfin une période dans laquelle, en dépit de tous les exercices de prospective, la question du futur ne se pose pas vraiment. Le futur est, dans les différents plans, corseté : sa fonction est de répondre aux besoins du présent. Le futur est

planifié en termes de logements, d'équipements, de kilomètres de routes, d'investissements industriels ; il se résume à la projection des tendances constatées.

Cette époque n'était pour autant pas exempte de conflits. Le projet que nous avons présenté est celui des « modernes ». Sa mise en œuvre a été partielle et fortement contestée. Michel Winock a plaisamment caractérisé ce conflit : « *La France fut alors déchirée, non point entre la droite et la gauche, mais entre les adeptes de la modernité et les défenseurs de la société précapitaliste et malthusienne [...]. Dans le premier camp, on comptait tous les sectateurs du progrès, les ingénieurs saint-simoniens, les polytechniciens, les amis du genre humain, les curés progressistes, les femmes savantes, les élèves de l'ENA, les constructeurs d'automobiles, les syndicalistes, les lecteurs de Fourastié, les économistes de la croissance, les chanteurs marxistes, les professeurs keynésiens, les sidérurgistes, les fonctionnaires de l'INSEE, les journalistes du Monde, les éditions du Seuil et les militants du birth control [...]* ».

Elle rencontre cependant des oppositions, joliment portraiturees par le même Winock : « *Dans l'autre camp, s'épanouissent les chantres de la vie villageoise [...], les petits commerçants, les bistrotiers qui faisaient la fortune de Paul Ricard, la France du XIX^e siècle, radicale, protectionniste, pavillonnaire, avec sa traînée de notaires, d'avoués, d'huissiers, de curés traditionalistes, de boulistes à bérets basques, de chiens méchants, de murs sertis de tessons de bouteilles, de membres actifs de l'association Guillaume-Budé, de bouilleurs de cru, d'administrateurs coloniaux, d'anciens tenanciers de bordels, à quoi s'ajoutaient les fidèles du maréchal Pétain* » [5].

1980-2010 : l'heure de l'attractivité locale

La conjonction de la mondialisation progressive des champions nationaux et de la crise des mines et des anciennes industries (sidérurgie, chantiers navals) prive l'État des moyens d'assurer l'équité et l'équilibre territorial. De grande organisatrice de la division spatiale du travail, la DATAR devient spécialiste des territoires industriels en crise, en empilant les plans et les programmes de conversion. Peu à peu, l'État aménageur déploie un filet de sécurité pour tenter d'empêcher la dérive des terri-

[5] Cité par Pierre Rosanvallon, *L'État en France : de 1789 à nos jours*, Ed. du Seuil, 1990, p. 258-259.



toires en mal de relais de croissance. Les politiques régionales de l'Union européenne montent progressivement en puissance à partir de 1975. Elles apportent à la fois des financements, modulés en fonction du produit intérieur brut des régions, mais aussi de nouvelles manières de conduire l'action publique, notamment les appels à projets en direction des acteurs locaux, qui progressivement se banalisent.

Confrontés à des situations économiques comparables, la plupart des pays occidentaux font des choix convergents : ils décentralisent. L'Etat ne sait plus mobiliser les forces vives, comme aux belles heures du Plan, ni coordonner les objectifs et les moyens. Peu à peu, les gouvernements vont tenter de confier aux villes et aux régions les rênes du développement économique et social. Les trente années qui suivent vont voir une production législative et réglementaire intense qui ouvre des marges de manœuvre aux politiques locales. En 1998, la DATAR théorise ce nouveau régime de la planification territoriale. L'heure n'est plus à la modernisation volontariste du pays soutenue par la coalition keynésienne de la période précédente. L'époque est à la mobilisation des capacités locales. La somme des développements locaux fera le développement national. Dans l'exercice de prospective intitulé « France 2030 » figure la carte du scénario souhaitable, celui du « *polycentrisme maillé* », où le pays est représenté par un ensemble de points reliés entre eux symbolisant à la fois les potentialités de chaque territoire (et plus seulement les métropoles d'équilibre comme dans la période précédente) et les solidarités horizontales qui doivent nécessairement s'établir en raison des capacités nouvelles dont disposent les collectivités territoriales ^[6].

Trois dimensions de cette période méritent d'être soulignées. La première dimension est institutionnelle : les collectivités territoriales et particulièrement les communes acquièrent une capacité d'action élargie en matière d'aménagement et de développement urbain. Même si des lois viennent encadrer leurs compétences (dont la loi solidarité et renouvellement urbain de 2000), les villes disposent désormais d'une liberté quasi totale pour l'aménagement et l'urbanisme, ce qui accroît inévitablement les écarts de trajectoires. Les grandes villes s'appuient sur des capacités techniques et financières pour user de cette

[6] Voir « Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement », par Jean-Louis Guigou, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (éd.), La Documentation Française, 2000.

liberté nouvelle. Les autres territoires demeurent dépendants des béquilles extérieures – les services de l'État. Or ceux-ci, à mesure des transferts de compétences, se retirent du territoire. Les territoires ruraux et les petites villes se trouvent sans soutien et peu à même de profiter des opportunités ouvertes par le législateur et les gouvernements^[7]. Cela explique sans doute que les petites villes et les villes moyennes sont frappées de plein fouet par des périurbanisations mal contrôlées, sous la pression conjuguée des ménages qui « veulent faire construire » et des grandes surfaces « qui créent des emplois », et empêtrées dans des concurrences de proximité en raison de la fragmentation politique du territoire.

L'ÉTAT NE SAIT PLUS MOBILISER LES FORCES VIVES, COMME AUX BELLES HEURES DU PLAN, NI COORDONNER LES OBJECTIFS ET LES MOYENS. LES GOUVERNEMENTS VONT TENTER DE CONFIER AUX VILLES ET AUX RÉGIONS LES RÊNES DU DÉVELOPPEMENT

Une deuxième dimension est politique : fortes de leurs nouvelles capacités, les équipes municipales des grandes villes vont construire des coalitions d'acteurs, qui rassemblent, aux côtés des principaux élus, les acteurs économiques et parfois les acteurs sociaux, et qui s'accordent sur l'objectif de l'attractivité. Ces alliances vont aboutir à une stratégie fondée sur le « projet urbain », bien décrite par Gilles Pinson^[8]. Des projets ambitieux de transformation voient le jour dans la plupart des grandes villes : l'île de Nantes, Confluences à Lyon, Euralille, Euromed à Marseille. Les centres d'affaires édifiés lors de l'époque précédente laissent la place à des espaces mixtes et prestigieux où se côtoient des logements (y compris sociaux), des entreprises, des activités culturelles, des services d'intérêt général, le tout enrobé dans une esthétique pilotée par un architecte-urbaniste de renom.

La troisième dimension est liée au mode de pilotage des politiques publiques. La plupart des politiques d'aménagement deviennent sectorielles : lignes à grande vitesse, Université du 3^e Millénaire, etc. Michel Rocard invente alors (1984) les contrats de Plan État-Région, qui sont censés planifier pour cinq ans les investissements coordonnés des deux parties dans le territoire concerné. Cette formule contractuelle va connaître une descendance particulièrement prolifique. Le contrat devient l'instrument d'articulation entre l'autonomie

[7] La distribution équitable des moyens d'ingénierie technique, financière, administrative devient dès lors une revendication récurrente des communes et des intercommunalités rurales.

[8] Voir *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, par Gilles Pinson, Presses de Sciences Po, 2009.



locale et les orientations nationales. Contrat vraiment ? Même si l'on a beaucoup parié sur cette formule comme étant le pivot d'une décentralisation à la Française, les résultats sont plus proches de déclarations d'intentions que d'un véritable engagement réciproque. L'Etat ne tient pas toujours ses engagements budgétaires, et les villes rechignent à demeurer les opérateurs de politiques nationales ^[9].

Peut-on contester cette autonomie retrouvée des villes ? Les catégories populaires et les populations d'origine étrangère ne s'y retrouvent pas toujours : elles restent relativement en marge des coalitions locales, même dans de nombreuses villes de gauche ^[10]. Les années 1980, 1990 et 2000 sont ponctuées par des émeutes issues des banlieues : 1981, 1990, 2005. Ces

contestations viennent rappeler à l'opinion publique et aux décideurs politiques que la diversité sociale existe et que l'on ne saurait décider du destin des villes sur le seul registre de l'attractivité et par la satisfaction des besoins liés

aux modes de vie d'une partie de la population. Les réponses restent nationales et mécaniques : la politique de la ville cible des quartiers populaires où elle tente d'opérer – timidement – des formes françaises de discrimination positive, mais la plupart des villes échouent à constituer des communautés politiques où les différents intérêts et groupes sociaux trouvent leur place.

Le futur, dans cette période, n'existe plus en tant que projet collectif : l'objectif et le credo partagés, c'est ici et maintenant. Le volontarisme édilitaire conjugué à la mobilisation des forces vives apporte son élan aux villes. L'époque donne raison à Georges Frêche à Montpellier, à Jean-Marc Ayrault à Nantes, à Pierre Mauroy à Lille, à Alain Juppé qui transforme Bordeaux ou aux maires successifs de Lyon qui bâtissent la puissance métropolitaine avec constance et continuité. La puissance future émane de la diversité des projets des uns et des autres. Les règles d'urbanisme se relâchent : il faut libérer les énergies. Même les émeutes urbaines peuvent être interprétées comme la manifestation de la volonté « d'en être ».

[9] Voir *L'Etat animateur : essai sur la politique de la ville*, par Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, Editions Esprit, 1994.

[10] Voir *La gauche et les cités : enquête sur un rendez-vous manqué*, par Olivier Masclat, Editions La Dispute, 2003.

Depuis 2010 : l'impératif écologique

Avec la montée de l'impératif écologique et climatique, depuis 2010, la logique planificatrice change. Depuis longtemps, l'environnement était une préoccupation de la planification territoriale, mais il le devient d'une nouvelle manière. Dans les années 1960 et 1970, il s'agissait d'abord de trouver le bon équilibre entre développement et protection. A partir des années 1990, avec le thème du développement durable, on tente de concilier le développement avec la préservation de l'environnement et la protection sociale. Toutefois, au milieu des années 2000, le constat est fait des limites de cette approche irénique. Des deux prophéties que Keynes exprime au début des années 1930, il faut bien se rendre à l'évidence : il a été trop pessimiste en tant qu'économiste – en prédisant un quadruplement en un siècle de la richesse par habitant – et trop optimiste en tant que moraliste – en prophétisant que le développement économique libérerait progressivement l'homme de la préoccupation de la lutte contre les raretés et lui permettrait d'atteindre une pondération individuelle dans l'utilisation des ressources ^[11]. Faute de tempérance individuelle, des règles collectives de plus en plus précises sont progressivement élaborées à partir des années 2000 pour limiter les émissions de gaz à effet de serre ou protéger la biodiversité.

Le futur change de statut. Dans le premier âge, il était conçu pour répondre aux besoins du présent. Dans le deuxième âge, l'avenir se construit par la révélation des potentialités latentes, il est issu d'une libération des énergies et des projets locaux. Dans le troisième âge, le futur est écrit, c'est celui annoncé par les experts de l'environnement, du GIEC ou de l'IPBES (le groupe d'experts internationaux sur la biodiversité) : changement climatique, extinction des espèces, épuisement des ressources... Les cris d'alarme isolés, que l'on entendait çà et là dans les décennies précédentes, sont devenus les leitmotivs de la planification territoriale. Le futur n'est plus ouvert, il est donné. Les maîtres mots sont désormais l'atténuation (des désordres environnementaux) et l'adaptation (au nouvel environnement).

Les instruments de la planification territoriale de la période précédente restent en vigueur. Toutefois, ils sont encadrés, surtout à partir du Grenelle de l'environnement, par deux types

[11] Voir *Lettre à nos petits-enfants*, par John Maynard Keynes, Editions Les Liens qui libèrent, 2017 (1^{re} édition en 1930).



d'instruments. D'un côté se multiplient les « stratégies » et les « plans » nationaux, souvent peu prescriptifs (stratégie nationale bas-carbone, plan biodiversité, etc.). De l'autre, des procédures nouvelles s'imposent aux acteurs locaux, sans que leur portée normative n'apparaisse toujours clairement, tels que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants. Les régions acquièrent une capacité prescriptive nouvelle, qui leur permet d'énoncer, au moyen des schémas régionaux, des règles qui s'imposent aux communes et à leurs groupements. Mais cette capacité demeure marginale, on peut même dire résiduelle, et les régions renâclent à en faire un usage extensif, soucieux que sont leurs dirigeants de ménager les susceptibilités de leurs clientèles locales. Au total, les injonctions environnementales encadrent toujours plus l'autonomie locale, sans que l'appareil normatif se durcisse véritablement ^[12], puisqu'il faut toujours ménager les élus locaux.

Mais surtout, cette fois de manière explicite, la politique nationale d'aménagement et de planification territoriale se scinde en deux orientations. D'un côté, les « stratégies sectorielles » ne proposent guère de lecture territoriale de leur mise en œuvre. Par exemple, la loi de programmation pluriannuelle de l'énergie ne se risque pas à différencier les trajectoires régionales. De l'autre, des appels à projets localisés mettent les territoires en compétition pour accéder à des ressources financières raréfiées ou recyclées. Contrats locaux de transition écologique, Action cœur de ville, petites villes de demain, contrats de ville, quartiers culturels, cités éducatives, etc., : on ne compte plus les produits que les administrations centrales inventent et qu'elles parachutent sur les territoires. A tel point que la réponse aux concours nationaux est devenue une spécialité et que la récente Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) met à disposition des collectivités un vivier d'ingénierie pour répondre aux appels à projets nationaux !

Lors de la période précédente, les territoires étaient appelés à participer au développement national. Désormais, ils sont devenus les principaux opérateurs de la réduction de l'empreinte écologique humaine. Tout ceci se fait sans véritable débat poli-

[12] Les juristes parlent, à propos de ces instruments, d'un droit « mou », non sans une certaine condescendance.

tique, comme lors des périodes précédentes. La différence est que, cette fois, le projet planificateur ne se résume plus dans une promesse de mieux-être, de croissance, ou d'égalité, qui pouvait trouver une assise consensuelle. Même si le futur est écrit, c'est l'incertitude à court terme qui domine : comment notre mode de vie va-t-il être affecté ? Quels seront les gagnants et les perdants de la transition écologique ? Comment conserver nos protections collectives dans une trajectoire de sobriété ? Si certains groupes sociaux – urbains pour la plupart – font corps autour de l'objectif et semblent ne pas se soucier des incertitudes, d'autres – qu'ils se nomment les « bonnets rouges » ou les « gilets jaunes » – ne semblent pas particulièrement séduits par ces perspectives.

A partir des années 2010, un nouveau type de conflits émerge autour de la contestation de la répartition sociale et spatiale des conséquences des décisions collectives visant à restreindre les usages du foncier ou de l'énergie. Pour le foncier, l'objectif est d'atteindre le « zéro artificialisation nette », mais comment loger tout le monde dans ce contexte si les dispositifs publics d'aide ne sont pas simultanément modifiés ? Pour l'énergie, l'objectif est d'atteindre le « zéro émission nette ». Pour l'atteindre, le législateur a tenté d'agir par le prix, notamment les taxes sur le carburant. Le mouvement des gilets jaunes a contesté ce choix, qui pénalise davantage, en proportion, les personnes à faible revenu et les utilisateurs contraints de l'automobile dans les périphéries des villes ou dans les zones rurales.

Ces mouvements oscillent entre deux approches : celles d'un refus des changements de mode de vie qu'implique l'impératif environnemental et celles d'une contestation de la répartition sociale des efforts que cette transition implique. Une chose est sûre : les conflits sociaux autour de la planification territoriale changent assez radicalement de nature. Dans les années 1960 et 1970, les conflits portent sur la nature du partage des fruits de la croissance et la place dans la « file d'attente » dans l'accès aux nouveaux équipements et services publics. Des années 1980 aux années 2010, les émeutes et mouvements sociaux s'articulent autour de la demande de faire partie de la « coalition de

LES INJONCTIONS ENVIRONNEMENTALES

ENCADRENT TOUJOURS PLUS L'AUTONOMIE LOCALE, SANS QUE L'APPAREIL NORMATIF SE DURCISSE VÉRITABLEMENT, PUISQU'IL FAUT TOUJOURS MÉNAGER LES ÉLUS LOCAUX



développement » avec la peur d'en être « exclus ». Aujourd'hui, beaucoup contestent la distribution sociale et territoriale des effets de rareté délibérément recherchés au nom de la préservation de l'environnement.

Les trois phases que nous avons présentées ne visent pas à « raconter » les politiques territoriales d'une période. A chaque phase, les idées, instruments ou encore habitudes des époques précédentes subsistent et continuent à œuvrer. Cette typologie vise à montrer comment, à chaque époque, s'est opérée autour de la planification territoriale, souvent de manière implicite, une cristallisation particulière entre des discours sur le futur, des dynamiques économiques et sociales et une distribution des pouvoirs et des savoirs entre l'Etat et les acteurs locaux.

Les enjeux écologiques sont aujourd'hui considérés comme la principale planche de salut de la planification territoriale. On le comprend aisément : le temps long devient une urgence ; le planificateur relégitime sa pratique par les cataclysmes annoncés. Toutefois, si la cristallisation commence à opérer, elle paraît fragile. Certes, les acteurs économiques impliqués et volontaires existent. Le monde de la construction et des services urbains s'y préparent depuis longtemps^[13]. Dans beaucoup d'autres champs de l'économie, l'adhésion semble moins franche, voire implicitement hostile. Une partie de la société renâcle, à n'en pas douter. C'est pourtant une constante de l'histoire de la planification territoriale : le plan n'est que l'expression d'un compromis social rassembleur et mobilisateur. ■

[13] Voir « Effet de serre, changement climatique et capitalisme cleantech », par François Ascher, *Esprit*, Février, n° 2, 2008, p. 150-164.