

Mélanie Gambino¹

Politiques d'aménagement du territoire

Définition de la variable

L'aménagement du territoire désigne l'action publique s'efforçant de répartir géographiquement la population et les activités économiques, soit pour homogénéiser le territoire, soit pour accélérer ou réguler le développement, soit pour améliorer les positions du pays dans le jeu des concurrences internationales. En France, c'est une politique définie et mise en œuvre par des autorités politiques (centrales ou locales) pour réduire les déséquilibres entre les différents espaces géographiques de l'État, voire d'une région. Le géographe Daniel Noin parle à cet égard d'« action corrective »². Ses objectifs consistent à mieux distribuer des activités sur un territoire (réduire les inégalités territoriales) et à améliorer les performances globales de ces territoires.

Ce n'est pas une exception française et beaucoup d'États ont affiché en ce domaine des intentions et poursuivi des programmes spécifiques. L'Angleterre, dès les années 1930, pour lutter contre la crise de l'industrie charbonnière et la concentration londonienne, a lancé un programme de construction de villes nouvelles et défini, par des avantages fiscaux et des subventions, des zones dites de reconversion ou *trading estates*. De la même façon aux États-Unis, Roosevelt a donné, avec la *Tennessee Valley Authority*, le premier exemple d'une grande opération d'aménagement régional.

Cependant, si l'aménagement n'est ni une invention ni une exception française, il n'en demeure pas moins que, parmi les pays occidentaux d'économie libérale ou d'économie mixte, aucun autant que la France n'a engagé l'autorité de l'État dans une politique d'aménagement territorial. Aucun pays ne souffrait autant que la France de la concentration de sa population autour de sa capitale, de la localisation de ses principales activités industrielles sur les périphéries septentrionales de son territoire et du retard économique de certains de ses espaces ruraux.

Indicateurs pertinents de la variable

- Budget de la Datar/Diact.
- Part des fonds de cohésion dans le budget de l'Union européenne.
- Existence d'une structure en charge de l'aménagement du territoire.

Acteurs concernés par la variable

État, collectivités territoriales, intercommunalités, pays, services déconcentrés de l'État, Europe.

Rétrospective de la variable

La politique d'aménagement du territoire en France émerge après la Seconde Guerre Mondiale avec la période de reconstruction³. Pendant les années 1960, l'aménagement du territoire est structuré autour de la volonté de faire participer l'ensemble du territoire au développement économique et à la modernisation du pays. Les politiques d'aménagement du territoire répondent alors à deux objectifs majeurs : combler le retard de développement des espaces ruraux et remédier à une trop forte concentration des activités dans la région parisienne. C'est une politique structurante de l'espace français pilotée par l'État avec des mesures lourdes : schémas d'aménagement régionaux, métropoles d'équilibre, grands équilibres structurels d'industries lourdes, délocalisation des industries de main-d'œuvre vers l'Ouest, aménagement de l'Ile-de-France (avec la mission et le schéma Delouvrier), avec les villes nouvelles et l'aménagement touristique. L'État détermine les objectifs de l'aménagement dans le cadre de la planification et il assure la maîtrise des opérations. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), créée en 1963, devient l'instrument privilégié d'intervention.

Après 1970, les grandes opérations d'aménagement sont délaissées et les actions visent avant tout à faciliter la reconversion des vieux foyers industriels par

1. Chargée de mission « territoires et action publique » au Centre d'études et de prospective du MAAAP.

2. Noin D., *L'espace français*, Paris, A. Colin, 1976, p. 223.

3. Toutefois le terme « d'aménagement du territoire » avait des antécédents : sous la monarchie à la fin du XVII^e siècle, les esquisses de Vauban, au XVIII^e siècle, à la période révolutionnaire puis

napoléonienne avec son maillage fondamental du territoire et sous la IV^e République avec Eugène Claudius-Petit qui utilise l'expression pour la première fois officiellement.

la réhabilitation des paysages, par la requalification de la main-d'œuvre et par l'implantation de nouvelles activités. Avec la crise, il ne s'agit plus de construire ou d'équiper, mais de venir au secours des régions qui se désindustrialisent. La DATAR, qui n'est plus gérée par les pionniers mais par des techniciens, est transformée en « pompier » et doit trouver, dans l'urgence, des solutions à la perte de milliers d'emplois ici ou là.

Dans les années 1980, les lois de décentralisation (1982 et 1983) ont conduit l'État à se désengager progressivement de l'aménagement du territoire en transférant aux collectivités locales une large part de ses moyens d'action. Les pouvoirs locaux sont investis et acquièrent une capacité autonome d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques. Les Conseils régionaux deviennent compétents en matière d'aménagement du territoire, compétence partagée avec l'État. Un processus s'amorce afin d'organiser une cohérence entre les initiatives locales et les priorités nationales d'aménagement du territoire. La décentralisation a consacré la contractualisation qui est une manière d'accroître le rôle des collectivités locales dans le financement de l'action publique.

Dans les années 1990, les orientations des politiques d'aménagement du territoire s'appuient sur des moyens européens et sur des contributions d'autres ministères. La différenciation des territoires est acceptée voire encouragée, les politiques d'aménagement visant à consolider les qualités, les compétences, les potentialités spécifiques et les avantages comparatifs des territoires. Cela va de pair avec la montée en puissance des acteurs locaux publics ou privés et des partenariats qui se nouent entre eux pour dynamiser les économies locales. Avec les lois Chevènement (sur l'intercommunalité en 1999) et Voynet (relative à la mise en place des Pays en 1999), on assiste à la consécration d'un édifice administratif censé permettre d'organiser l'articulation entre les exigences d'une économie de plus en plus mondialisée (échelles supérieures État, Inter-régions, Europe) et le terrain, les besoins locaux et des exigences individuelles de plus en plus fortes.

Le lancement des pôles de compétitivité en 2004 est un tournant témoignant de l'ajustement des politiques d'aménagement du territoire à des changements de grande ampleur, comme la mondialisation.

L'aménagement du territoire se fait par des politiques visant à mieux structurer les interactions des entre-

prises, des centres de recherche et de formation dans un territoire donné, une région par exemple. Alors que l'objectif majeur de la politique d'aménagement du territoire était d'éviter la concentration des activités sur quelques régions et d'aider des territoires en déclin, la politique des pôles de compétitivité part de l'idée qu'il faut encourager le regroupement d'activités économiques et de recherche d'un même secteur sur un territoire donné afin d'améliorer la productivité des entreprises. Elle vise tout autant l'attractivité des territoires que la compétitivité économique. Il s'agit donc d'un changement important de la géographie économique.

Tendance lourde 1 : Modification du rôle de l'État⁴

Les politiques d'aménagement du territoire ne sont plus seulement du ressort de l'État. De nouveaux acteurs aux compétences étendues sont apparus au cours des années 1980, à l'échelle locale et européenne. La nature de l'aménagement s'est également modifiée. Ainsi, les entreprises petites et moyennes et les grands groupes n'ont jamais autant fait l'objet d'attention. En effet, les entreprises favorisent l'aménagement ou le déménagement des territoires par leurs choix d'implantations. La place de l'État dans ce dispositif est alors contestée et son rôle s'est profondément transformé. Il devient tout à la fois accompagnateur, facilitateur, innovateur et financeur. Mais son action est marquée par de nombreux à-coups, par des adaptations permanentes et par une baisse des moyens.

Tendance lourde 2 : Démultiplication des territoires⁵

Les évolutions de l'aménagement du territoire ont provoqué une démultiplication des territoires. Alors qu'il s'agissait dans les premiers temps de mettre en œuvre une politique globale sur un territoire national considéré de façon abstraite, la réalité a peu à peu donné une vision multiple de l'espace français : il ne s'agit plus de ne prêter attention qu'aux territoires en difficulté mais de valoriser les potentialités de tous les territoires. Ils constituent tous autant d'espaces présentant des enjeux différenciés et qui appellent des politiques de développement sur mesure. Dans ce contexte, la compétitivité des territoires et la performance des villes sont devenues des préoccupations majeures au cœur de la politique d'aménagement.

Tendance lourde 3 : Complexification de l'ingénierie

L'observation des politiques publiques récentes en matière d'aménagement et de développement des territoires met en évidence un phénomène de complexification dans leurs modes de mise en œuvre, à travers notamment la contractualisation, le partenariat et la gestion en termes de projet. Citer la liste des types de

4. Alvergne C., Taulelle F., 2002, Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire, Paris, PUF.

5. Alvergne C., Taulelle F., 2002, op. cit.

territoires est aujourd'hui sans fin : les espaces trans-frontaliers, les communautés de communes, les pays, etc. La superposition des zonages accroît la complexité de la géographie administrative. Par ailleurs, l'aménagement du territoire ne peut plus se concevoir sans un regard sur l'Europe et sans le regard de l'Europe. Il suppose une harmonisation entre la politique nationale et les interventions européennes en matière de politique agricole et de soutien aux régions en crise qui contribue à cette complexification des dispositifs.

Tendance émergente 1 :

La prise en compte du développement durable

Les politiques d'aménagement du territoire ont progressivement tenu compte des problématiques environnementales. Cela s'est traduit par la création des agences de l'eau (1964), des parcs naturels régionaux (1967), du conservatoire du littoral (1975). Après le coup d'arrêt dû au premier choc pétrolier, la convergence entre aménagement du territoire et environnement est lentement ravivée dans les années 1990 grâce à des mobilisations internationales comme le Sommet de la Terre. L'objectif de développement durable sera affirmé à travers la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain).

Ce mouvement a pris récemment un nouvel essor. La trame verte et bleue (TVB), priorité du Grenelle de l'environnement en 2007, est présentée comme un outil pour les acteurs de l'aménagement du territoire à toutes les échelles. Il permet d'intégrer la prise en compte de la biodiversité dans les territoires, à travers la constitution de continuités écologiques. Son rôle est d'encadrer et d'accompagner le développement urbain pour privilégier une urbanisation maîtrisée. Selon le projet de loi Grenelle 2, l'État devrait définir des orientations nationales avant que chaque région définisse un schéma de cohérence écologique suivant ces orientations (avant fin 2012). Ce schéma devrait être co-construit entre l'État et la région, dans une démarche participative et après enquête publique. Les communes devront prendre en compte dans leurs documents de planification (directives territoriales, SCOT, PLU, etc.) ce schéma régional. La portée juridique reste donc faible car les collectivités peuvent encore choisir d'y déroger. La question du financement n'a pas non plus été tranchée. La TVB est en l'état appelée à devenir, pour les collectivités, une dépense supplémentaire sans compensation des moyens nécessaires à son financement et une responsabilité de plus dans le suivi de la réglementation du Code de l'environnement.

6. Béhar D., Estèbe Ph., 1999, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 82, mars.

Enfin, la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 prévoit l'élaboration, sous l'autorité du préfet, de plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD). Ces plans fixeront les grandes orientations de la politique agricole et agroalimentaire de la région et la gestion des ressources naturelles.

Tendance émergente 2 : L'agriculture dans les politiques d'aménagement du territoire

L'activité agricole a toujours eu une place significative dans l'aménagement du territoire. Elle a été prise en compte très tôt par les politiques publiques, notamment à travers la question foncière, le remembrement et les PAR (Plans d'aménagement rural). Ils représentent le premier essai de développement et d'aménagement d'un territoire en milieu rural, en favorisant les activités agricoles et non agricoles, dont le tourisme.

Plus récemment, la place de l'agriculture dans les politiques d'aménagement du territoire est devenue plus centrale. En effet, l'agriculture en périphérie des villes particulièrement s'est vue attribuer de nouvelles fonctions, notamment spatiale, sociale, environnementale et paysagère. Avec la reconnaissance de ses valeurs économiques, spatiales et paysagères, l'agriculture pourrait devenir un outil d'urbanisme capable d'organiser le tissu urbain. Par le biais des chambres d'agriculture, les agriculteurs sont aujourd'hui davantage associés aux révisions/élaborations de différents documents d'urbanisme (PLU). Les PLU sont élaborés à l'échelle communale et contiennent un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui présente le projet communal. C'est notamment dans le cadre de l'élaboration de ce PADD que la chambre d'agriculture fait valoir les différents rôles de l'agriculture dans l'aménagement du territoire.

Le regroupement des communes en intercommunalités donne également de nouvelles perspectives à la mise en œuvre de politiques territoriales en faveur de l'agriculture. C'est l'échelle idéale pour la mise en place de politiques foncières, environnementales, hydrauliques ou économiques. L'agriculture y est une composante majeure de l'aménagement du territoire.

Tendance émergente 3 :

La procédure contractuelle comme projet⁶

Une nouvelle architecture de l'action publique repose sur trois pieds : des schémas nationaux de services publics, un ensemble de dispositions contractuelles que l'État propose aux villes, une nouvelle organisation institutionnelle de l'administration territoriale. Dans ce contexte, l'aménagement du territoire n'est plus un exercice de projection et ne constitue

pas une prérogative gouvernementale dont la légitimité serait établie une fois pour toutes. Le projet territorial devient dès lors le mot-clé des politiques nationales d'aménagement. Désormais le *credo* de l'État central s'appuie sur la formule : « un territoire, un projet, un contrat ». La multiplication des procédures contractuelles apparaît comme une réponse rationnelle à l'impossibilité d'aménager le territoire. Celles-ci présentent en effet de nombreux avantages. Elles fournissent aux gouvernements le moyen de se décharger de l'obligation d'énonciation : la décision peut se traduire par la production d'une boîte à outils diversifiés, destinés aux collectivités locales, désormais productrices de politiques publiques. Les procédures contractuelles opèrent par contournement des grands appareils de l'État qui interviennent de façon aveugle sur le territoire : elles évitent de poser la question de leur efficacité – en ne parlant que de leur localisation – tout en confiant, de fait, la responsabilité aux collectivités territoriales. Un troisième avantage réside dans la demande permanente des élus : ceux-ci, tout en déplorant les charges transférées par l'État, sont demandeurs d'une délégation de responsabilités toujours plus étendue, selon un principe de division des tâches où l'État assure une répartition équitable des moyens (fiscaux, financiers et humains) en laissant aux collectivités locales le soin de l'énonciation politique. Un quatrième avantage réside dans la question démocratique : celle-ci apparaît, à tort ou à raison, mieux prise en compte lorsqu'elle est située à l'échelon local.

En bref, la solution contractuelle constitue une réponse pragmatique à deux questions qui, prises ensemble, paraissent insolubles : la compétitivité des territoires et la solidarité. La procédure devient le projet.

Prospective de la variable

Après la présentation des principales incertitudes pesant sur la variable, trois hypothèses seront formulées sur les évolutions probables de cette variable.

Incertitudes majeures

Le contexte international et la place des villes

La mondialisation et le développement des réseaux renforcent les grandes villes et produisent une « économie d'archipels »⁷. Selon ce schéma, les grands espaces urbanisés se désintéressent progressivement de leurs arrière-pays et à terme, cette polarisation risque d'aboutir à une fragmentation du territoire avec une marginalisation de certaines régions. Dans ce contexte, plusieurs pistes apparaissent. Selon L.

7. Veltz P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris PUF.

Davezies : « on voit que c'est plutôt de notre déficit métropolitain qu'il faut se soucier », la coopération métropolitaine doit être accélérée pour développer les fonctions économiques des villes. Pour la Commission européenne, la solidarité est plus nécessaire qu'auparavant, d'où le plaidoyer pour un « système urbain équilibré et polycentrique ». Il convient donc en France de rendre les grandes villes gouvernables et d'en faire les actrices présentables d'une politique d'aménagement du territoire.

Le rôle de l'Europe

L'Europe ouvre des chances et des contraintes d'action pour l'aménagement du territoire. On prétend que celui-ci ne pourra être envisagé, désormais, qu'à l'échelle européenne. Il est exact que les procédures européennes et les financements qui les accompagnent jouent un rôle grandissant dans les diverses actions d'aménagement. Du schéma de développement de l'espace communautaire, à la programmation des réseaux européens de transport, en passant par les programmes transfrontaliers ou les programmes de régénération urbaine, de nombreux domaines d'intervention de l'aménagement du territoire sont concernés. Cette montée en puissance de l'Europe a consacré le rôle clé de la région comme instance de programmation des politiques territoriales. D'ailleurs un comité des régions a été créé comme organe consultatif et de proposition visant à appuyer les décisions du parlement et de la commission. Le niveau interrégional gagne petit à petit en légitimité comme échelle pertinente de planification et d'exécution de certains programmes.

L'articulation entre cohésion et compétitivité

À l'heure actuelle, les politiques communautaires sont face à un dilemme que doit aussi affronter toute politique d'aménagement du territoire, qu'elle intervienne à une échelle nationale ou régionale : il faut résoudre l'équation difficile de la compétitivité et de la solidarité, ou encore trouver un bon équilibre entre efficacité et équité. Dans le langage des milieux institutionnels européens, il s'agit de concilier cohésion sociale et compétitivité ; dans le langage institutionnel français, de concilier solidarité et développement. La décentralisation, la contractualisation et l'empilement des procédures (contrats de ville, contrats d'agglomération et autres contrats de pays) conduisent à une délégation toujours plus grande des responsabilités d'aménagement du territoire aux collectivités locales. Il n'y a plus de projet que local, porté par une commune, une agglomération, un pays ou une région. Il est donc extrêmement difficile de traiter le dilemme actuel entre solidarité et développement à l'échelle nationale. Certes, l'État à lui seul n'est plus

en mesure d'indiquer le contenu positif des compromis entre ces deux registres de l'action publique. Il est en revanche la seule instance susceptible d'inviter les différents acteurs à opérer, à leur échelle, des compromis de ce type.

Le revers de la médaille des pôles de compétitivité

À contre-courant de l'enthousiasme que suscite le soutien aux *clusters*, une étude du Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) indique que cette politique pourrait également induire des effets négatifs. Elle se base sur une analyse des systèmes productifs locaux, en tenant compte des risques d'une trop forte spécialisation des régions sur un seul secteur. Or, des régions qui reposent uniquement sur l'avenir d'un secteur se fragilisent, notamment à cause de la faible mobilité des travailleurs en France, en cas de choc sectoriel ; certains secteurs ne gagnent pas non plus en ce concentrant. De plus, d'après des économistes de ce centre⁸, « un objectif d'efficacité s'est ainsi substitué à un objectif d'équité ». L'instrument des pôles de compétitivité est-il adapté à l'avenir ? N'est-il pas contrebalancé par d'autres freins, économiques, réglementaires et politiques ?

Hypothèse 1 *Priorité à la compétitivité*

Les politiques d'aménagement nationales et européennes se focalisent sur la compétitivité, comme moyen de la cohésion par la diffusion. Le développement des régions s'appuie de façon croissante sur les métropoles, ouvertes sur l'Europe et le monde. Le dynamisme des villes constitue le moteur du développement territorial et le cœur de cible des politiques d'aménagement. Celles-ci délaissent le rural et les territoires trouvent leur place grâce à quelques pôles de compétitivité. La solidarité et la cohésion restent donc le point épineux de ces politiques. Dans ce contexte, l'agriculture n'est plus considérée comme activité participant de l'aménagement du territoire. Cette dimension est abandonnée au profit d'une forte dynamique de spécialisation agricole dans les régions.

Hypothèse 2 *Europe et collectivités locales*

N'ayant pas réussi à répondre à l'objectif d'articuler cohésion et compétitivité, l'État perd progressivement sa légitimité pour aménager le territoire. N'ayant plus les moyens de corriger les inégalités d'avantages entre les territoires, il se désengage au profit de l'Europe pour les grandes orientations et des régions pour la mise en œuvre des projets. Les politiques d'aménagement sont donc régionalisées. Dans ce contexte, les acteurs locaux, les villes, les

intercommunalités et les régions mettent en évidence leurs qualités pour valoriser les investissements productifs. Les actions de l'État sont recentrées sur l'anticipation, la vision à long terme et le rôle d'arbitre. Les coopérations interrégionales sont favorisées par l'Europe, mais les disparités en matière de création de richesse entre les régions restent le point d'achoppement de ces politiques.

Hypothèse 3

État stratège axé sur la cohésion

Dans le contexte actuel de crise économique, les régions sont en difficulté et connaissent de forts taux de chômage. Le principe de distribution est à repenser au niveau central, qui redonne un nouveau positionnement aux collectivités. L'État central se mobilise sur l'aménagement du territoire pour que son action ne soit plus simplement redistributive ni uniquement réparatrice des crises que subissent les territoires. Le fameux « État stratège » se concrétise car les réformes de l'organisation territoriale et de la péréquation se poursuivent. La décentralisation s'approfondit par la clarification des rôles respectifs des collectivités locales et de l'État. Ce dernier réussit à jouer son rôle d'arbitre. Ses actions se recentrent rapidement sur des investissements publics structurants et sur des politiques partagées avec les régions.

8. Duranton G., Martin P., Mayer T. et Mayneris F., *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?* Collection du Cepremap, 2008.