Document généré le 14 mai 2024 06:50

Cahiers de géographie du Québec

Le retour de l'aménagement du territoire?

Claude Manzagol

Volume 39, numéro 107, 1995

URI : https://id.erudit.org/iderudit/022502ar
DOI : https://doi.org/10.7202/022502ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (imprimé)
1708-8968 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce document

Manzagol, C. (1995). Le retour de l'aménagement du territoire? *Cahiers de géographie du Québec*, *39*(107), 351–358. https://doi.org/10.7202/022502ar

Tous droits réservés © Cahiers de géographie du Québec, 1995

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Le retour de l'aménagement du territoire?

Claude Manzagol
Département de géographie
Université de Montréal

Un temps occultée par les préoccupations de relance économique, de lutte contre le chômage..., l'idée d'aménagement du territoire a été spectaculairement relancée en France en 1993 dans un débat national couronné par une loi dont l'ambition n'est rien de moins que de dessiner la France de 2015. L'aménagement du territoire conçu comme une action globale et réfléchie de géographie volontaire menée par la collectivité nationale a souvent passé pour une spécificité française et l'expression elle-même n'a pas de traduction littérale dans une autre langue. Or le «modèle» français a paru se lézarder dans la crise du fordisme: sous la poussée néolibérale, l'«obligation» du Plan s'est faite moins «ardente», la volonté d'aménagement plus vacillante et sporadique.

Au-delà du cas français, la vigoureuse résurgence de l'idée d'aménagement du territoire pose une double question de pertinence et de faisabilité. Les tensions centrifuges croissantes autorisent-elles l'État à nourrir une si vaste ambition? D'une part, l'impératif de compétitivité, les frontières plus ouvertes, le poids croissant de l'investissement étranger, la délégation de certaines compétences aux instances européennes...balisent plus étroitement son action. D'autre part, la tentation du local et l'affirmation des collectivités régionales rendent plus précaire l'exercice des solidarités. Dès lors, quel type de consensus peut-on bâtir et quels moyens peut-on arrêter? Un rappel des avatars du modèle français met en perspective les termes et les conclusions (provisoires) du débat.

LES AVATARS DU «MODÈLE» FRANÇAIS

Dans le travail de reconstruction de l'après-guerre, un petit groupe d'universitaires et d'hommes politiques constatent la coupure entre «Paris et le désert français», militent pour une «géographie volontaire» du territoire national. De nouvelles infrastructures de transport et l'électrification accélérée doivent permettre une autre localisation de l'industrie, moteur de l'économie et principal matériau de la construction territoriale.

L'ÂGE D'OR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE :

On entend rompre le couple congestion/vide et «atteindre une répartition harmonieuse des hommes et des activités sur le territoire». Équilibre est le maître mot. Plus qu'une simple vision cartésienne, on y voit la condition d'une nécessaire égalité, d'une justice spatiale dont l'État est garant. Cette conception horizontale n'est pas si aisée à imposer: au début, l'Aménagement n'est qu'un simple service d'un ministère sectoriel (Construction) alors que le Plan, dans sa première mouture, est lui-même sectoriel. L'obligation d'une action globale est concrétisée par la création en 1963 de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), rattachée au premier ministre. Le grand dessein d'aménagement est consubstantiel à la volonté gaullienne de moderniser la France, modernisation conduite alors au nom de l'impératif industriel. La réduction des disparités apparaît même comme une condition de l'efficacité : sans doute en contrecarrant les tendances naturelles de localisation des activités détourne-t-on la loi économique. Mais ce n'est qu'une suspension temporaire qui est profitable dans le long terme. La politique d'aménagement du territoire est donc menée au plus haut niveau de l'État, avec un horizon national; elle est conduite par la haute fonction publique. Elle se veut fondée en efficacité et en justice. L'argument de l'intérêt général assure la légitimité des interventions locales de l'État. L'outil premier est la *décentralisation industrielle* (lois de 1954-1955). Toute extension à Paris est soumise à l'agrément; le transfert des usines en province est vigoureusement encouragé par un système de primes assorties aux besoins du territoire. Le traitement de l'espace rural est abordé par la création de zones spéciales d'action rurale (1960) et un programme de rénovation rurale centré sur la montagne. Les premiers travaux autoroutiers promettent le désenclavement. Parallèlement s'amorce une grande politique urbaine qui a pour objectif l'épanouissement qualitatif de Paris pour assumer son rôle international, et un renforcement de l'armature urbaine par la consolidation de métropoles d'équilibre, jouant à la tête des régions le rôle de pôles de développement. Elle est prolongée par une politique des villes moyennes (1978) puis des petites villes (1975). Enfin, de grands aménagements intégrés transforment, comme en Languedoc-Roussillon, l'économie et la physionomie de larges portions du territoire.

Cette politique apporte d'incontestables résultats: la décentralisation industrielle porte en 20 ans sur 3 500 opérations créant en province plus d'un demi-million d'emplois. La césure entre deux France de part et d'autre de la ligne Le Havre—Marseille s'estompe: l'activité industrielle gagne la Normandie, la Bretagne et les Pays de la Loire; on regrette certes que la diffusion soit timide au-delà de 300 kilomètres de Paris. Mais on ne porte guère attention à des dimensions imprévues. D'une part, ce sont les grandes entreprises qui ont conduit le bal, décentralisant leurs opérations peu qualifiées vers les bassins de main-d'œuvre bon marché. D'autre part, Paris s'est spécialisé dans les industries à haute valeur ajoutée et a renforcé son pouvoir de commandement et son potentiel d'innovation: le discours sur l'aménagement du territoire n'a pas évité la transposition de la division spatiale du travail.

LE TEMPS DU REPLI

Quelque réserve que l'on entretienne, la politique d'aménagement du territoire a contribué à une large redistribution du produit de la croissance. Le retournement de 1973, qui casse la croissance, la met en péril : la stagnation puis le déclin accéléré des effectifs industriels la prive de son arme privilégiée. On doit élargir les primes d'aménagement du territoire au secteur tertiaire. Surtout, le gros des efforts est porté vers ces portions du territoire fortement industrialisées qui s'effondrent par pans entiers : les régions minières, les bassins sidérurgiques. Les friches industrielles s'étendent, qu'il faut reconquérir. La conversion est à l'ordre du jour : 15 pôles de conversion sont identifiés et font l'objet de traitement vigoureux.

En outre, les structures administratives et les règles du jeu sont bouleversées par l'adoption des lois de décentralisation (1982-1983), qui rompent avec la tradition jacobine et transfèrent aux régions des compétences de développement économique, de planification et d'aménagement. L'État se réserve les interventions de solidarité nationale et partage une grande partie des décisions d'aménagement avec les régions, que ce soit l'attribution des primes ou dans un second temps la définition des objectifs (élaboration de plans régionaux, contrats État-région, etc.).

En temps de crise, «la capacité de réponse de l'État a paru diminuée», laissant du champ aux élus locaux dont le rôle est redéfini : ils deviennent des partenaires économiques responsables devant les citoyens et les promoteurs du développement économique local. De nouveaux outils sont mis au point, favorisant les interventions régionales et locales. Symbolique de ces transformations, le nouveau rôle de la DATAR, fer de lance de l'État, qui travaille surtout à établir les relations contractuelles avec les nouvelles instances d'aménagement.

DIAGNOSTICS

Le transfert des responsabilités permettait l'implication d'un grand nombre d'acteurs sur le terrain, favorisant donc un développement «par le bas». Pourtant, constate-t-on 10 ans après, «développement, solidarité et démocratie n'ont guère été stimulés... Tandis que se multipliaient féodalités et potentats locaux sous l'influence de puissants groupes d'intérêt, la concurrence exacerbée entre collectivités locales pour capter investissements, emplois et ressources accentuait les inégalités territoriales et sociales». Dans sa sévérité, le commentaire nourrit un courant convergent d'analyses du déclin de l'aménagement et de ses conséquences sur la cohésion du territoire. Le bilan le plus substantiel résulte d'une mission d'information du Sénat qui a déposé un volumineux rapport au printemps 1994.

Le verdict est tranchant et dénonce la poursuite de la surconcentration et les progrès de la «désertification» du territoire. L'Île-de-France a repris sa croissance; son poids industriel, stabilisé, est toujours considérable. Surtout, elle accapare les secteurs de pointe et les postes de commande avec 40 % des

ingénieurs, 50 % de la recherche, 80 % des sièges sociaux. Le scénario tend à se répéter autour des grandes villes de province qui absorbent toute la croissance régionale : Toulouse prospère, mais Midi-Pyrénées végète. Alors que dans les grosses agglomérations monte l'insécurité et se noue le drame des banlieues, une fraction importante du territoire se dévitalise; les emplois diminuent, le niveau de formation baisse, la population vieillit sur une «diagonale aride» qui court des Ardennes aux Pyrénées et prend en écharpe le Massif central. C'est le quart de l'espace rural qui serait «en voie de désertification». Cet état des lieux est repris en termes aussi alarmistes par la DATAR dans son document introductif au débat sur l'aménagement du territoire : «le tissu social se déchire... le territoire se disloque... inéluctable conséquence de l'oubli de toute politique d'aménagement». Les sénateurs, comme la DATAR, estiment que les préoccupations économiques, la crise industrielle, le chômage ont relégué l'aménagement à l'arrière-plan. Ils stigmatisent en outre les effets pervers de la décentralisation administrative, qui a brouillé les compétences : «l'aménagement du territoire cesse d'être une politique d'État». Les crédits diminuent; les aides à l'investissement en région sont moins fortes que dans les pays voisins; enfin, l'intervention de l'Europe (fonds structurels, fonds de cohésion) amorce un aménagement décidé dans un cadre de plus en plus communautaire.

Ces sombres descriptions appellent quelques nuances. Il est vrai que depuis plus de 10 ans se renforce une métropolisation qui reflète les nouvelles conditions de fonctionnement de l'économie. Les liaisons rapides sont essentielles dans un contexte de mondialisation : elles favorisent les *hubs* logistiques qui se consolident autour des grands aéroports. En France, le TGV a laminé le temps de transport entre Paris et quelques métropoles régionales, mais on discerne dans les régions traversées et non desservies un pernicieux «effet de tunnel». Il est vrai aussi que, dans la conjoncture actuelle, les métropoles offrent aux entreprises comme aux ménages une assurance contre le risque et une promesse d'opportunités, d'où l'importance d'une vigilance accrue et d'une action vigoureuse en matière d'aménagement. Toutefois, l'observateur au regard froid qui traverse la France a bien du mal à reconnaître les stigmates de la catastrophe annoncée. Il ne voit pas les progrès galopants de la friche. Les cartes et les statistiques ne lui paraissent pas si alarmantes; bien des régions rurales progressent. Les faits indiquent clairement que les préoccupations d'aménagement avaient déjà repris de la vigueur dès 1990. Quant à la déchirure du tissu social, il est difficile de se convaincre qu'elle relève d'abord de l'aménagement du territoire. On doit se rappeler que le Sénat est une instance qui surreprésente les régions rurales: que ses rapporteurs aient grossi le trait n'est pas pour surprendre. Que la DATAR, un temps marginalisée, reprenne le devant de la scène avec quelques outrances est bien compréhensible. Que le ministre qui a décidé du débat nourrisse sous la grandiloquence quelque arrière-pensée électorale, c'est de bonne guerre. Et il n'est pas mauvais, en ces temps de médiatisation aiguë, de dramatiser un débat pour mobiliser les citoyens. Autant de raisons supplémentaires pour garder une juste perspective.

PRESCRIPTIONS

Un vaste débat national a été lancé par le premier ministre, symboliquement, dans le département le plus déshérité de France. Il a été orienté par le ministre responsable et la DATAR, et animé parallèlement par les préfets et les conseils régionaux. Il s'est conclu par un projet de loi soumis au Parlement en décembre 1994 et ratifié en février 1995. Cette loi est dite «d'orientation», c'est-à-dire qu'elle énonce des principes, des normes, des règles que valideront ultérieurement des lois spécifiques. L'exposé des motifs souligne la nécessité d'un nouvel élan des actions de l'État et des collectivités territoriales pour réduire les inégalités du développement, renforcer la solidarité nationale. Il annonce, avec plus de grandiloquence que d'à-propos, une «reconquête du territoire».

La loi institue un schéma national d'aménagement du territoire, évalué et réactualisé tous les cinq ans, assorti de directives qui fixent les objectifs «d'aménagement, de protection et de mise en valeur de l'espace». La spécificité française est donc affirmée, à l'heure où tous les pays occidentaux ont renoncé à l'ambition d'un schéma national. La multiplicité des dimensions de l'aménagement du territoire est reconnue. Si le local l'avait emporté au cours de la dernière décennie, et si une vigoureuse perspective d'ensemble est restaurée, l'importance des échelons régional et local est explicitement affirmée. D'une part, chaque région doit se doter d'une charte et d'un schéma régional en compatibilité avec les directives nationales. D'autre part — et c'est une adaptation essentielle aux nouvelles réalités spatiales —, est créé un nouveau découpage, «le pays». En reprenant ce vieux terme, on cherche à retrouver les identités fondamentales; ce sont des bassins de vie qui présentent des solidarités en matière d'emploi et d'équipement et qui deviennent — les arrondissements étant adaptés à ce nouveau découpage — «le lieu d'exercice de l'action locale de l'État», menée en concertation avec les collectivités locales.

La loi définit en outre les instruments économiques et financiers correspondant à la mission de l'État. Des lois de programmation fixeront tous les cinq ans la nature et les moyens de l'effort à consentir. Elle crée par ailleurs un fonds d'investissement et de développement des infrastructures, avec des volets distincts pour les transports terrestres, fluviaux et aériens. Un fonds de gestion de l'espace rural, réparti entre les départements, vise en particulier à la réhabilitation et l'entretien des espaces ruraux : est clairement affirmé le nécessaire «entretien du patrimoine rural», qui annonce le financement des tâches requises sur une base contractuelle.

L'État entend par ailleurs mener une action de stimulation économique. Renonçant aux politiques de primes à la décentralisation — où l'on voit désormais un jeu à somme nulle —, on institue un fonds national d'aide à la création d'entreprises pour intervenir, par des prêts ou des garanties d'emprunts, dans des zones prioritaires d'aménagement. Dans les zones rurales fragiles, l'État rembourse aux collectivités locales les exonérations de taxe accordées aux nouvelles entreprises. Le dernier titre de la loi est consacré aux collectivités territoriales. Trois dispositions sont à retenir. Tout d'abord, un fonds de péréquation nationale servira

à réduire les écarts de ressources entre les collectivités, confortant en cela une éventuelle modulation de la dotation que l'État consent à chacune. En second lieu est esquissé le principe d'une modulation de la taxe professionnelle, base essentielle des ressources des communautés locales et principale source des inégalités. Enfin est annoncée une réforme des cadres de coopération entre diverses collectivités — notamment les ententes intercommunales —, mais aussi les coopérations transfrontalières, incontournables à l'heure européenne : déjà régions françaises et espagnoles conjuguent leurs efforts dans une communauté pyrénéenne active, tandis que s'esquisse un Arc atlantique de l'Écosse à l'Andalousie.

AMBIVALENCES ET INCERTITUDES

De toute évidence, un sérieux coup de barre est donné; mais une loi d'orientation ne vaut que par les lois d'application qui la précisent et les programmations de financement qui la servent. De plus, telle quelle, certains choix qu'elle fait semblent flous, d'autres appellent la discussion.

Le retour de l'État, sans lequel il n'y a pas d'aménagement du territoire, est manifeste aussi bien dans la vision, les projets structurants et les péréquations que dans le maintien des cohérences à tous les échelons. Certains y voient le retour du jacobinisme avec un préfet conforté par de nouvelles attributions et le sous-préfet cornaquant les «pays». Curieusement, le département semblait en perte de vitesse dans les consultations régionales. C'était la plupart du temps l'entité territoriale à laquelle les gens s'identifiaient le moins. La loi d'aménagement du territoire, loin de l'affaiblir, le renforce en donnant aux préfets des pouvoirs financiers: la moitié du fonds national d'aménagement, la quasi-totalité du fonds de gestion de l'espace rural est mise à leur disposition. Par ailleurs, les préfets gèrent avec les départements et les régions les crédits issus des fonds européens. Les cartes ainsi redistribuées, il est clair qu'il faudra plus que jamais assurer une saine coordination entre les représentants de l'État et les instances régionales et locales élues.

On a heureusement rompu avec l'idée cartésienne d'équilibre, avec ses rigidités et ses symétries. Certes, le terme revient bien quelquefois au détour de l'alinéa; il est vite précisé qu'il ne s'agit pas d'uniformité. Le terme d'égalité apparaît, mais il est spécifié : égalité des droits, des chances. Il est ainsi affirmé avec force que l'État doit garantir l'égalité d'accès, que le territoire doit être équipé de sorte que tous ses points soient efficacement pourvus et desservis, que soient corrigées «les inégalités liées à la situation géographique». Il convient que cela soit souligné, car l'aspiration égalitaire est battue en brèche dans de nombreux textes et rapports gouvernementaux, en France comme ailleurs, où progresse l'idée d'équité, inspirée du philosophe américain John Rawls. Dans l'interprétation qui en est faite, certaines formes d'inégalités pourraient être tolérables au nom de l'efficacité : c'est une idée qui pourrait aller loin en matière de territoire dans ses rapports avec l'économie!

La loi fait peu allusion à l'Europe, si ce n'est dans l'exposé des motifs pour constater que l'intégration européenne renforce le pôle de développement continental de l'Union et qu'il convient donc de ne pas laisser à la traîne les façades atlantique et méditerranéenne qui en sont éloignées. Or, l'intervention de l'Union européenne est de plus en plus sensible : avant même le vote de la loi d'aménagement, par exemple, le Conseil des ministres européens a adopté le schéma des trains à grande vitesse! Et plus précisément, sur l'un des engagements essentiels de la loi d'aménagement — l'égalité d'accès aux services publics —, la pratique européenne va à contre-courant. Alors que les nouvelles technologies bouleversent les conditions de l'exploitation et que les idéologies néolibérales progressent, l'Europe en proie à une «frénésie dérégulatrice» prend les monopoles publics dans sa ligne de mire. Concurrence et rentabilité devenant les maîtres mots, c'est toute la desserte des régions à faible densité qui, à terme, est en question.

Décentraliser des responsabilités vers les régions sans leur donner les ressources correspondantes ne fait pas avancer le développement régional, mais accroît les disparités : les régions riches s'en tirent mieux. De la même manière, il n'est pas de projet national d'aménagement digne de ce nom sans une réforme profonde de la fiscalité. Chacun sait que c'est dans la riche Île-de-France que le taux de la taxe professionnelle est parmi les plus bas, ce qui attire les entreprises et gonfle les coffres des collectivités locales : le cercle vicieux de l'inégalité se perpétue. Le département des Hauts-de-Seine, bourré de sièges sociaux, est si opulent qu'il peut envisager le lancement d'une université privée! Les promoteurs de la loi en sont conscients, puisque huit articles du texte législatif concernent le problème. Mais c'est une question redoutable que l'on ne tranche pas : on offre plutôt trois options dont l'une devra nourrir une loi ultérieure. Or ces options ont des portées très différentes, l'une ne devenant réellement effective qu'au bout de ... 20 ans!

L'aménagement est devenu tâche complexe. Plus que de proclamations et de retailles à coups de serpe, le territoire a besoin d'être «ménagé» (R. Brunet), c'est-à-dire «entretenu et tenu comme un ménage». La loi d'orientation est porteuse d'un projet d'aménagement ambitieux : l'adoption d'un schéma national est pratiquement sans équivalent dans le monde occidental. Apparemment consolidé, le «modèle français» reste cependant en pointillés, tant que les dispositions législatives précises n'auront pas été arrêtées. Lors de la discussion du projet de loi, le gouvernement a imposé des mesures inquiétantes : un traitement particulier est toujours réservé à l'Île-de-France (rôle particulier de l'État dans le schéma régional, financement des transports parisiens), tandis que les prérogatives de l'observatoire chargé de surveiller l'application de la loi ont été rognées. Les décisions qui seront prises durant les prochains mois seront capitales : on saura mieux si ce grand débat aura été un aimable passe-temps national ou, au contraire, si en ces temps d'élargissement de l'Europe et de globalisation croissante le grand dessein d'aménagement du territoire est autre chose qu'une utopie.

BIBLIOGRAPHIE

BONNAFOUS, A. *et al.* (1993) *Circuler demain*. Paris, DATAR, Éditions de l'Aube.

BRUNET, R. (1994) *La France, un territoire à ménager*. Paris, Édition n° 1.

DATAR (1993) *Débat national pour l'aménagement du territoire*. Document introductif. Paris, La Documentation française.

DATAR (1994) *Débat national pour l'aménagement du territoire*. Document d'étape. Paris, La Documentation française.

LABORIE, J.-P. *et al.* (1985) *La politique française d'aménagement du territoire de 1960 à 1985*. Paris, La Documentation française.

MONDE DIPLOMATIQUE (1994) *Le modèle français en question*. Paris, Manière de voir, n° 23.

PONCET, J.-F. *et al.* (1994) *Mission d'information sur l'aménagement du territoire*. Paris, Le Sénat, Les rapports du Sénat, n° 343, 2 vol.

ROCHEFORT, M. (1995) *Dynamique de l'espace français et aménagement du territoire*. Paris, L'Harmattan.

SALLEZ, A. *et al.* (1993) *Les villes, lieux d'Europe*. Paris, DATAR, Éditions de l'Aube.

SAVY, M., VELTZ, P. *et al.* (1993) *Les nouveaux territoires de l'entreprise*. Paris, DATAR, Éditions de l'Aube.