



DECENTRALISATION ET
MUTATIONS DES POLITIQUES
D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ETAT DES LIEUX ET PROSPECTIVE

NOTE DE SYNTHESE

Décembre 2003



Recherche réalisée pour le Ministère de l'Equipement
des Transports et du Logement (DRAST)

LARES

3, Allée Adolphe Bobierre

35000 Rennes

☎ : 02 23 46 14 70

📠 : 02 23 46 14 75

✉ : Lares@uhb.fr

Ce document constitue le rapport final de l'étude commandée à l'Association Rennaise d'Etudes Sociologiques (ARES) par le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (DRAST)
Lettre de commande n° 03 PVS 01

La poursuite de la décentralisation devrait avoir un impact important sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement. Cette affirmation semble aller de soi et on attend, en effet, dans les prochaines années, de nouveaux transferts de responsabilités au profit des collectivités locales qui entraîneront vraisemblablement des mutations de l'action publique territoriale. La présente étude essaye de faire le point sur les changements qui pourraient intervenir, dans un avenir proche, dans la conception et l'exécution des politiques d'aménagement du territoire. Pour ce faire, deux champs d'observation sont étudiés. Dans un premier temps, on se penche sur les mutations attendues des instruments de l'aménagement en accordant une place importante au processus de territorialisation de l'action publique. Puis, on interroge les trajectoires futures des politiques d'aménagement à travers l'enjeu de la dynamique des inégalités sociales et des inégalités spatiales.

1 – Les instruments de l'aménagement entre permanence et renouvellement

Il serait trompeur de voir dans les instruments de l'aménagement de simples outils qui visent à remédier à des dysfonctionnements ou à rétablir des équilibres qui ont été perturbés. Au contraire, les instruments de l'aménagement sont des parties intégrantes de politiques publiques globales qui reposent sur des doctrines et des raisonnements, qui adhèrent à des « visions du monde » expliquant des enchaînements de faits sociaux avec des relations de cause à effet.

Ce schéma d'analyse est appliqué pour élucider les évolutions récentes des politiques d'aménagement du territoire qui se sont accomplies en France. Ces évolutions renvoient aux mutations qui sont intervenues dans les rapports entre l'Etat et les territoires. Depuis environ vingt ans on parle de la crise de l'Etat aménageur. Cela concerne tout à la fois le malaise qui marque l'action de l'Etat comme responsable de l'aménagement du territoire national et celui des interventions au niveau de l'aménagement local et urbain. A cette échelle, le rôle de l'Etat est remis en cause à la fois comme prescripteur et comme partenaire. Ces difficultés sont résumées à travers une expression qui illustre bien les hésitations et les difficultés de positionnement de l'Etat dans un contexte où sa légitimité est contestée et qui conduit à se demander si l'Etat est devenu « animateur » ou s'il est devenu « creux », ce dernier vocable exprimant l'impuissance de son action.

Un sursaut ou « une sortie par le haut » du rôle de l'Etat pourrait provenir d'un phénomène que l'on a analysé sous l'angle de la territorialisation des politiques publiques. Dans cette perspective, les instruments de l'aménagement devraient connaître sinon une mutation radicale, du moins un renouvellement qui permettraient, en particulier aux services déconcentrés de l'Etat d'acquiescer un meilleur positionnement. Cette voie semble à priori souhaitable mais elle est escarpée et semée d'embûches. Le premier blocage provient des difficultés à réformer le fonctionnement des services territoriaux de l'Etat et à améliorer l'efficacité de leurs relations avec les administrations centrales. Le second écueil résulte de la double administration locale qui obscurcit la visibilité de l'action publique, dilue les responsabilités et rend compliquée la coordination des politiques locales.

Les instruments de l'aménagement urbain sont de plus en plus analysés à travers le prisme d'un nouveau « paradigme » connu sous l'appellation de gouvernance urbaine. Ce thème est maintenant familier et il a donné lieu à des travaux empiriques et à des formalisations théoriques. A ce titre, il est intéressant de voir de quelle manière il a conduit à des nouvelles interprétations des tendances et enjeux de la gestion publique locale. En France, comme à l'étranger, après une fascination qui n'a été finalement que de courte durée, les approches en termes de management public local ont été sinon abandonnées, du moins abondamment critiquées. De manière assez convergente, on est arrivé à cette conclusion que le gouvernement local ne pouvait être « qu'imparfait », s'exerçant sur des périmètres « fonctionnels » non optimaux et rencontrant de sérieuses difficultés de légitimité. Ce constat n'interdit pas du tout de constater des progrès et certaines réussites dans la conduite de politiques d'aménagement ce qui est le cas pour un certain nombre de villes européennes (Stuttgart, Turin, Nantes).

2 – Décentralisation, inégalités sociales et inégalités spatiales

Le sujet des inégalités sociales et spatiales est sensible et c'est un terrain sur lequel les controverses prospèrent. Les désaccords portent sur de nombreux enjeux qui vont de la mesure des inégalités à leur acceptation ou non au regard de positions philosophiques ou idéologiques ou d'interprétations singulières de la notion d'équité.

En France, cette notion d'inégalité doit être resituée dans le cadre d'une approche particulière de la notion de territoire et de la notion solidarité sociale. Cette approche accorde un rôle primordial aux valeurs républicaines, ce qui a des conséquences pratiques et politiques non négligeables.

La première de ces conséquences trouve à se manifester de manière très visible s'agissant de la politique de la ville. A la différence d'autres pays, la France a pratiqué une politique massivement territorialisée de lutte contre les inégalités sociales. L'instrument principal de cette action et de cette vision s'incarne dans les diverses manipulations des discriminations positives. Cet outil constitue un des fondements de la politique de lutte contre les inégalités sociales et spatiales en France et il a soulevé de multiples polémiques quant à son efficacité.

A côté des discriminations positives, d'autres « présupposés » que certains jugent erronés sont aussi au fondement des politiques de lutte contre l'exclusion. En particulier, la proximité semble être une des voies qui permettrait aux acteurs de se mobiliser et d'entreprendre des actions collectives afin de lutter contre les effets destructeurs de la relégation.

Cette hypothèse, pour des spécialistes qui ont évalué la politique de la ville, ne semble pas fondée. Pour eux, au contraire, privilégier la proximité comme ligne directrice des actions à mettre en œuvre aboutit à des effets pervers d'enfermement des quartiers sur eux-mêmes.

La politique de la ville constitue un « laboratoire d'innovation » pour l'action publique territoriale. De fait, elle oblige à avoir une conception plus globale des interventions publiques, elle suppose de territorialiser l'action publique et de privilégier l'interministérialité. Si cela semble admis, il est plus

difficile de mettre en pratique ces intentions et ces schémas dans la réalité. En effet, l'administration publique locale a des modes de fonctionnement qui restent encore très « verticaux » et les initiatives de « transversalisation » se heurtent à des intérêts, à des pouvoirs et à des réflexes corporatistes. Malgré ces blocages on ne peut

pas contester ce fait que les actions en faveur des publics défavorisés dans les quartiers dégradés ont réussi à décloisonner les raisonnements et les modes de faire.

Enfin un bon terrain d'observation des inégalités sociales et spatiales est offert par le cas de l'Ile de France. Cette région enregistre des disparités intercommunales de revenu par habitant de très grande ampleur. De même, les inégalités de ressources fiscales entre les communes sont importantes. Ces inégalités sont redoublées par des inégalités sociales qui, toutefois, n'épousent pas le même profil géographique. On peut trouver des causes multiples à ces phénomènes et cette géographie des inégalités n'obéit pas à des déterminismes simples du genre centre-périphérie. Les politiques menées par l'Etat et par les collectivités locales doivent être attentives à ces dynamiques des inégalités sociales et spatiales, et cela renforce l'idée qu'une approche territoriale des enjeux de redistribution des revenus et de péréquation des ressources fiscales doit être mise sur l'agenda des autorités publiques.