

Association du Centre d'Économie Régionale
(ACER)

15-19, allée Claude Forbin
Espace Forbin
13627 Aix-en-Provence cédex 1

Tél. 04 42 21 60 11 - Télécopie 04 42 23 08 94
e.mail : ccr@fea.u-3mrs.fr

VILLES ET TERRITOIRES DU XXIème SIECLE

**Hierarchisation des tendances lourdes de l'évolution économique
et sociale et élaboration de scénarios alternatifs
des métropoles françaises dans l'Europe de 2015**

Rapport final*

Janvier 1999

* Rapport établi pour le **Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques** (Lettre de commande n° 98 PVS 01).

Sommaire

Introduction	5
Première partie : Les 33 mots de l'aménagement du territoire. Un dictionnaire critique	7
Attractivité.....	9
Cartes.....	11
Délocalisations.....	12
Désenclavement.....	14
Désertification.....	15
Développement durable.....	16
Développement local.....	17
Equipement.....	18
Équité.....	19
Espace rural.....	21
Etat.....	23
Evaluation.....	24
Europe.....	27
Globalisation.....	28
Gouvernance.....	30
Instruments.....	32
Intérêt général.....	34
Maillage.....	38
Métropolisation.....	40
Mobilité.....	42
Pays.....	43
Planification.....	44
Polycentrisme.....	46
Projet.....	47
Prospective.....	48
Reconversions.....	50
Réseau.....	52
Schéma.....	54
Subsidiarité.....	55
Technopole.....	56
Territoire.....	57
Zonage.....	58

Deuxième Partie : Six tendances lourdes de l'évolution du territoire français	61
La fin d'un divorce ?	63
Les régions urbaines : la force des liens faibles	75
L'action publique urbaine innovante.....	87
L'agenda de l'am_nagement du territoire entre prospective et r_trospective (1980, 1990, 2000)	103
Appartenance et territoires : vers le triomphe de l'entre-soi ?.....	129
Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle	153

INTRODUCTION

Le XXIème siècle sera-t-il celui de la globalisation et de la localisation ? Des experts ont résumé l'avènement possible d'une telle tendance en introduisant un néologisme, celui de «glocalisation». Face à la mondialisation des économies, des systèmes d'information et de la culture se manifeste simultanément un besoin d'enracinement, une recherche toujours plus pressante d'attachement ou d'identification à un lieu. Autrement dit, la globalisation a besoin de la géographie.

Introduire le contenu de la présente étude par un tel exemple illustre son contenu et son ambition. Son contenu porte, tout d'abord, sur un panorama des principales évolutions géographiques qu'a enregistré l'espace français ces quinze dernières années. Celles-ci sont multiples et variées, c'est pourquoi l'exhaustivité n'a pas été recherchée, mais plutôt une approche sélective triant les tendances qui traduisent les ruptures, les «faits porteurs d'avenir» les plus remarquables. Dans cette voie, le parti a été de choisir un outil d'analyse et de présentation de ces tendances qui permet de les caractériser mais aussi d'en discuter la portée, la signification et les diverses approches qui tentent de les interpréter. Cet outil est «un dictionnaire critique» de l'aménagement du territoire. Celui-ci concerne des mots faisant référence à des évolutions spatiales importantes qui transforment le «paysage géographique» de la France dans l'espace européen et annoncent les enjeux de son devenir pour le siècle prochain.

Le répertoire, composé de 33 mots, incorpore aussi des vocables qui renvoient à des outils ou des modes d'intervention des politiques d'aménagement qui ont subi, ces dernières années, de notables changements. Ainsi des mots comme «planification, schéma, délocalisation, désenclavement» sont abordés à travers leur définition «traditionnelle», et à travers les nouvelles significations et les nouvelles pratiques de l'action publique qui les caractérisent aujourd'hui. Au total, à travers les définitions des 33 mots du dictionnaire critique, est réalisé un diagnostic des problèmes et enjeux du territoire français et des politiques d'aménagement qui tentent d'apporter des réponses aux défis de sa régulation et de son intégration dans l'espace européen.

Le second volet de la présente étude assemble six thèmes qui sont révélateurs des grandes mutations intervenues à l'échelle des villes et des territoires durant ces dix dernières années. Trois grands sujets peuvent être distingués qui sont abordés tour à tour à travers les six angles d'entrée.

– Les mutations sociales et territoriales de la métropolisation. L'étalement urbain et la mise sous dépendance de petites villes ou de bourgs ruraux à l'échelle de grandes régions métropolitaines semblent représenter les faits majeurs du mouvement contemporain d'urbanisation. Deux chapitres de cette étude apportent des éclairages sur ces évolutions.

Le premier envisage les interdépendances économiques et fonctionnelles qui se développent entre les unités urbaines de différentes tailles dans les régions métropolitaines. Le noyau central des agglomérations a non seulement tendance à se

diluer géographiquement en colonisant des surfaces grandissantes, mais aussi, il place sous sa domination des territoires toujours plus éloignés qu'il incorpore dans un processus dit «de métropolisation». Le second analyse les nouvelles formes de communautarisme qui se développent dans les diverses parties des agglomérations où les populations ont tendance à se regrouper pour constituer des «groupes homogènes» ou des communautés fédérées par des modes de vie, des intérêts ou des aspirations partagés.

– Les liens et complémentarités entre aménagement du territoire et environnement. L'aménagement du territoire est une action publique qui a vu le jour dans les années 1960 et a été confronté, au fil du temps, à des défis qui ont considérablement évolué.

L'enjeu d'un rééquilibrage de l'espace français, s'il reste à l'ordre du jour, ne saurait par exemple constituer, à l'heure actuelle, un des premiers principes de justification de cette action publique. Le défi à relever aujourd'hui consiste à intégrer les préoccupations et modes opératoires propres au développement durable. Une telle prise en compte représente une opportunité pour l'aménagement du territoire car cela lui permet de renouveler tout à la fois «sa doctrine» et de rechercher les voies et moyens d'améliorer ses outils et méthodes d'intervention. La seconde ligne de force de cette étude explore les atouts, les chances mais aussi les risques et les limites d'une «fusion» administrative et institutionnelle entre l'aménagement du territoire et l'environnement.

– Enfin, les changements enregistrés dans les politiques d'aménagement. Celles-ci sont provoquées, en premier lieu par les avancées de la construction européenne qui modifient les habitudes administratives et réforment les modes d'élaboration et d'exécution des politiques publiques. Elles résultent, simultanément, des développements et approfondissements de la décentralisation qui introduisent de nouveaux rapports entre l'Etat et ses services centraux et déconcentrés et les collectivités décentralisées.

Les conclusions de cette recherche aboutissent à deux constats qui sont aussi deux séries recommandations pour les politiques territoriales. D'une part, les mutations du territoire appellent une révision et une actualisation des analyses, diagnostics et conceptualisations des évolutions urbaines et spatiales. De nouvelles approches sont nécessaires pour mieux élucider les évolutions en cours, pour mieux les rendre intelligibles et, par suite, pour mieux les contrôler. D'autre part, à l'aube du XXIème siècle, il y lieu d'élaborer un «agenda» pour les politiques d'aménagement mettant bien en lumière les défis les plus cruciaux qu'elles devront affronter durant les dix prochaines années.

Première Partie

LES 33 MOTS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

UN DICTIONNAIRE CRITIQUE

ATTRACTIVITE

L'attractivité est, avec l'accessibilité, l'un des deux piliers traditionnels de l'aménagement du territoire. Mais, naturellement, ce qui rend un territoire, une région, un pays, attractifs –par rapport à d'autres– dépend beaucoup de l'activité qui veut s'y développer, et il n'est pas étonnant de constater que les facteurs d'attractivité ont aussi considérablement varié dans l'histoire.

Comme beaucoup de concepts en géographie, le mot est emprunté à la physique : dans les modèles dits «gravitaires», l'attractivité est d'abord classiquement liée à un phénomène de masse et à des distances. Mais le transfert, sans nuances, d'un équivalent physique entre masse et distance, «longtemps traité de manière quelque peu primitive¹» pose problème : de quelle masse parle-t-on (population, richesse, niveau de développement... ?) et de quelle distance (kilomètres, temps de parcours, coût de transport...) : «Un million d'habitants concentrés dans un bassin houiller en crise n'ont sans doute pas la même «attractivité» que la même population dans des villes dynamiques et fortement diversifiées».

Dans le modèle gravitaire, les activités auront tendance à se concentrer là où elles sont déjà. Dans une version plus micro économique, d'autres facteurs vont entrer en ligne de compte : la disponibilité et le coût des facteurs de production, l'extension et la dynamique des marchés locaux –avec toujours une relation d'équivalence entre offre et demande qui fait jouer les coûts de transport. Dans cette optique, beaucoup va dépendre de l'activité concernée : une industrie lourde aura intérêt à se localiser près des ressources naturelles de base ou à proximité d'un port, alors qu'une entreprise fabriquant des biens de consommation donnera la priorité aux bas coûts salariaux ou à la proximité des marchés de masse.

Cela n'explique pas pourquoi les activités ont aujourd'hui tendance à se concentrer dans les grandes villes ou pourquoi, par exemple, l'informatique se développe prioritairement dans la Silicon Valley californienne ou la «Silicon Glen», entre Glasgow et Edimbourg, en Ecosse. Les analyses récentes insistent donc de plus en plus sur les effets d'agglomération (effets externes positifs ou négatifs), et sur ce qu'on appelle les facteurs de localisation «intangibles», plus qualitatifs : la qualité des services publics et des infrastructures, les réseaux de sous traitants, la qualification de la main-d'œuvre, les facilités d'éducation, les structures d'accueil, la qualité de l'environnement et du cadre de vie, l'intégration dans les réseaux mondialisés...

En fait, les critères de choix sont si nombreux et les appréciations si incertaines que le concept d'attractivité échappe de plus en plus à tous les efforts faits pour lui donner un contenu rationnel. Dans telle enquête, faite auprès des «leaders européens»², on privilégiera «les réseaux de communication, la diversité et la qualification de la main-d'œuvre, la présence d'entreprises dynamiques internationales ou celle de centres de

¹ Source : Jacques LEVY, Europe, Une géographie, Hachette, 1997.

² SOFRES, 1991 - Enquête sur la notoriété des villes françaises.

recherche et d'universités». Dans telle autre, faite auprès d'entreprises japonaises, c'est le caractère central de la localisation, la taille de marché d'accueil, «la capacité des managers locaux à parler anglais» –qui seront mis en avant– en même temps que les infrastructures ou les niveaux de formation. On ne peut en tirer de conclusion stable –si ce n'est que les facteurs d'attractivité ne sont certainement plus les mêmes qu'au XIX^{ème} siècle, que les atouts «immatériels» et les politiques d'image jouent un rôle croissant, et que les effets d'agglomération semblent de plus en plus l'emporter sur les autres.

Les politiques d'aménagement du territoire sont aussi sans doute partagées entre trois stratégies différentes : valoriser les facteurs d'attractivité existants, les compenser (par des primes, des investissements, ou des politiques d'image) ou essayer de limiter les effets de polarisation et d'agglomération. Aujourd'hui, la tendance historique semble plutôt aller dans la première direction après le relatif échec de la dernière (l'agglomération parisienne représentant, par exemple, aujourd'hui, près de 1/3 de la production française). L'exemple récent de l'implantation de la Swatchmobile en Lorraine, montre pourtant qu'une politique de primes bien ciblée peut modifier beaucoup de raisonnements abstraits et préconçus sur l'attractivité.

CARTES

La cartographie est un langage fondé sur la représentation analogique en deux dimensions d'un espace, en suivant un certain nombre de règles d'encodage (projection, orientation, rapport de réduction [«échelle»], métrique, figuration symbolique [«légende»]). L'objet ainsi produit, la carte, est une image, qui appelle une lecture spatiale, c'est-à-dire instantanée et globale, par opposition à la lecture séquentielle et cumulative des documents écrits. Les cartes sont des discours qui, à la différence des discours verbaux, sont soumis à la nécessité de contrôler la quantité d'informations émises, sous peine d'engendrer des bruits visuels perturbant la réception. D'où la nécessité d'une stricte sélection des données ou des idées exprimées et une limitation drastique des informations portant sur le contexte (le «fond de carte») afin de ne pas nuire à la lisibilité du thème choisi. Dans le même temps, la carte est marquée par son caractère analogique : la configuration spatiale de la carte et celle de la réalité représentée correspondent selon un principe d'homothétie non figuratif, mais plus spontanément accessible que les langages symboliques. La carte projette ainsi sur le lecteur un *effet de vérité*, encore accentué par la faible culture cartographique du grand public, notamment en France.

On comprend sans mal, dans ces conditions, que la carte ait pu être largement mise à contribution pour faire passer les discours de l'aménagement. Projet pour l'espace, l'aménagement du territoire trouvait certes un débouché «naturel» dans l'expression cartographique. Mais au-delà, comme discours mêlant arguments rationnels, référents identitaires et horizons mythiques, l'aménagement trouvait dans la carte un mode d'énonciation plein d'attraits. La carte a joué pour une part le rôle d'arguments d'autorité, bien en phase avec l'idée d'une ingénierie géographique, nourrie d'utopies techniciennes, «dessinant» le territoire de demain. On en a encore eu des illustrations saisissantes lorsque le gouvernement et la DATAR proposèrent en 1993 un projet pour 2015 isolant Paris de toutes les villes voisines, y compris les plus proches, alors même que toutes les autres agglomérations se voyaient affubler d'appendices les reliant les unes aux autres au mépris de toute vraisemblance. En découvrant cette carte muette, seuls les vainqueurs de «Questions pour un champion» pouvaient savoir que Meaux était irrémédiablement coupé de Paris tandis qu'Angoulême, Cognac, Saintes et Royan s'étaient unis au sein d'un «territoire métropolitain» unifié. En 1994, un document conçu par la DATAR pour affirmer la nécessité de grandes régions déchaîna les foudres de nombreux élus. Cette carte était subtile : elle atténuait l'idée sacrilège d'un redécoupage par la création d'espaces aux limites floues, transgressifs les uns sur les autres, ce qui suggérait davantage la concertation interrégionale que la constitution de nouveaux territoires de plain exercice. Cette sophistication passa inaperçue et c'est le noir dessein de la suppression de régions existantes qui fut critiqué.

L'aménagement du territoire n'a pas le monopole des cartes discutables ou mal interprétées. En 1986, les batailles autour du découpage des circonscriptions législatives firent flèche de tout bois. Les géographes eux-mêmes commencent seulement à réfléchir publiquement –et à s'opposer entre eux– sur les conditions d'un usage rigoureux et productif de la cartographie. Nul doute que, dans un proche avenir, le type de cartes et le rôle qui leur sera assigné nous dira beaucoup sur la place que les aménageurs entendent donner à leur discours dans le débat politique.

DELOCALISATIONS

Un des plus grands fantasmes de l'aménagement du territoire a été –reste toujours ?– de mettre Paris en province. Au service de cet objectif, la politique de délocalisation concerne tout à la fois les organismes du secteur public et administratif et les entreprises privées. Les premières mesures adoptées remontent à janvier 1955, moment où est institué la procédure de l'agrément : il s'agit d'une autorisation administrative délivrée par un comité dit «de décentralisation» qui a pour tâche de réglementer les installations ou extensions de locaux industriels et tertiaires en Région Parisienne. Associée à la panoplie des primes à la localisation des activités, dans un jeu subtil de maniement de la carotte et du bâton, la procédure de l'agrément a été, jusqu'à la fin des années 1970, un puissant outil en faveur de la décentralisation industrielle. On estime à environ 400000 le nombre d'emplois industriels qui ont été orientés en dehors de la Région Parisienne de 1955 à 1980. Ainsi, nombre d'implantations d'unités de production de masse (les fameuses industries tayloriennes –ou mieux «fordiennes») utilisant une main-d'œuvre peu qualifiée (Renault dans le Nord-Pas-de-Calais et Citroën en Bretagne par exemple) sont nées du dirigisme géographique de l'Etat incarné par cette politique de délocalisation des activités.

Au milieu des années 1980, le tableau de la décentralisation industrielle s'assombrit. D'une part, la crise économique amoindrit le flux potentiel des entreprises susceptibles d'être «déménagées» en dehors de l'Ile-de-France. D'autre part, déplacer des emplois, quand on le peut, ne les multiplie plus : les effets d'entraînement ou de levier des délocalisations sur les tissus économiques locaux voient leur pouvoir de diffusion décliner sensiblement. Last but not least, la légitimité de cette politique se fissure sous les critiques des élus appuyées par le lamento des corporations patronales de l'Ile-de-France : cette région subit, comme les autres, les effets de la crise, cela accélère sa désindustrialisation et, surtout, déshabiller Paul pour habiller Jacques ne saurait constituer un fondement sérieux et moderne de l'aménagement du territoire. Cette politique doit cesser de s'inspirer de l'image erronée des vases communicants et rompre avec son obsession fondatrice dressant Paris contre la province.

La petite histoire des délocalisations concerne aussi les activités tertiaires (les locaux à usage de bureaux) et cet aspect mérite d'être mentionné. Obéissant au même principe que la délocalisation industrielle (délivrance d'un agrément pour la construction ou l'extension de surfaces de bureaux), cette politique a réussi, bon an mal an, à contrôler, la polarisation des activités tertiaires en Ile-de-France tout en jouant un rôle non négligeable dans l'accompagnement du développement des villes nouvelles. De même, elles s'est distinguée –et se distingue toujours– comme un précieux auxiliaire du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France pour mieux équilibrer habitat et activités.

Le milieu des années 1980 marque une étape importante dans l'évolution du dispositif : face à la concurrence qui oppose les grandes métropoles européennes pour attirer des implantations tertiaires, le gouvernement décide, en 1985, d'assouplir les mesures restrictives limitant la construction des surfaces de bureaux en Région

Parisienne. Tout particulièrement, l'agrément est supprimé pour la construction de bureaux non affectés (les bureaux en blanc). Conjuguée à la reprise de la croissance, à l'euphorie concomitante qui se répand dans les milieux de la promotion immobilière génératrice d'une vague de spéculation sans précédent, cette dérégulation provoque une envolée de la construction de mètres carrés de bureaux qui sera, après la surchauffe des années 1990, à l'origine d'une débâcle financière dont ne se sont pas encore relevé nombre d'opérateurs du marché immobilier. Promoteurs, organismes financiers, sans oublier quelques villes grisées aussi par la « machine à sous » que pouvaient représenter certaines opérations d'aménagement passeront plusieurs années à éponger les pertes tout en cherchant à s'expliquer les raisons de leur erreur d'appréciation et de leur fuite en avant. Fin 1993, on estimait que 5 millions de mètres carrés de bureaux étaient vacants en Ile-de-France sur un parc d'environ 40 millions de mètres carrés d'une valeur globale avoisinant 800 milliards de francs. Au vu de ce cataclysme, on est revenu à plus de raison en 1995, en rétablissant, –certains disent en durcissant– la procédure de l'agrément sur un marché immobilier en convalescence et cherchant à panser ses plaies.

Le transfert d'emplois publics en dehors de Paris constitue le troisième volet de la politique de délocalisation. Décongestionner l'Ile-de-France et fortifier les tissus régionaux passent aussi par une cure d'amaigrissement des services placés sous la tutelle de l'Etat central au profit des villes de province. A cette fin, le Comité de décentralisation et la DATAR sont chargés de négocier des « plans de localisation » avec les différents ministères qui reçoivent l'injonction de dresser l'inventaire de leurs services ou établissements sous contrôle susceptibles d'être transférés ou créés en région. Face aux résistances et attitudes peu coopératives des « partenaires ministériels » pour exécuter cette politique, les décisions gouvernementales en faveur des délocalisations publiques (prises en Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire) ont souvent été perçues comme des diktats. Imposées plus que négociées, elles ont, dans bien des cas, déclenché des tempêtes de protestations, en particulier de la part des personnels concernés (l'exemple récent de la SEITA le démontre).

A côté de cette image d'autoritarisme jacobin, s'est ajoutée celle d'une « politique symbolique » destinée à susciter des interprétations favorables, des ralliements d'élus et de groupes de pression tout en manifestant, devant l'opinion publique et les médias, des volontés d'agir pour réformer l'Etat et tailler des croupières à la noblesse d'Etat (les grands corps, la haute fonction publique). Sous cet angle, les vagues de délocalisations publiques annoncées depuis le début des années 1990 (30000 emplois devaient être transférés en province à l'horizon 2000), dont la plus spectaculaire intégrait l'ENA en vue de son implantation à Strasbourg, illustrent bien la portée symbolique de ces décisions visant à montrer que l'Etat « choisit et agit ». On ne saurait, cependant, apprécier les valeurs et justesses de ces décisions qu'en considération de leurs effets attendus sur les scènes politiques et médiatiques. Car la politique de délocalisations publiques a contribué de manière non négligeable au développement régional et urbain. Les « success stories » de l'aéronautique à Toulouse, de l'informatique et de l'électronique à Sophia-antipolis ou encore de « Lyon métropole tertiaire » sont largement redevables aux organismes de formation, d'études et de recherche publics qui y ont été successivement implantés sous l'impulsion de l'Etat.

DESENCLAVEMENT

Désenclaver, rendre accessible ce qui ne l'est pas –car à l'écart des grands flux d'échanges nationaux ou internationaux. Depuis l'origine, le désenclavement est resté une des obsessions constantes de l'Aménagement du Territoire –et a permis de justifier la construction d'infrastructures dans les régions les plus éloignées du cœur nord-est de l'Europe ou géographiquement peu accessibles : Bretagne, sud-ouest, Massif Central, Alpes du Sud... Ce qui n'était qu'une revendication, est même finalement devenu un droit en 1995, puisque la loi Pasqua sur l'Aménagement du Territoire prescrit dans son article 17 «qu'en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne devra être située à plus de cinquante kilomètres soit d'une autoroute ou d'une route expresse à deux voies, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse».

Le désenclavement relève d'une conception républicaine de l'égalité des chances appliquée à l'ensemble du territoire. L'expérience a pourtant montré que l'existence d'infrastructures adaptées ne suffisait pas, à elle seule, pour rendre un territoire attractif. Et avec les nouvelles technologies de la communication, la notion d'enclavement est, de toute façon, appelée à des révisions majeures.

Aujourd'hui, il est sans doute plus urgent de désenclaver certains quartiers de banlieue que de rendre parfaitement accessibles les espaces ruraux les plus éloignés : la problématique de l'enclavement se rapproche ainsi, progressivement, de celle d'exclusion sociale. Peut-être est-ce une des raisons pour laquelle l'article 17 n'a finalement pas été repris dans la version révisée de la loi de 95...

DESERTIFICATION

Le thème de la désertification, au sens d'une perte grave et définitive de population, a été lancé par les syndicats d'agriculteurs au début des années 1990. En diffusant le slogan «Pas de pays sans paysans !», la FNSEA affichait un argumentaire aussi simple que discutable : diminution du nombre d'agriculteurs = diminution de la densité de la population = perte de substance du territoire. Le mot «désertification» venait lui-même d'un autre registre, celui de l'analyse du changement climatique, par diminution des précipitations et appauvrissement des sols, dans la zone sahélienne. La connotation était porteuse : derrières d'obscures discussions sur la réforme de la PAC, on voyait apparaître des éleveurs faméliques, sénégalais ou maliens. En 1993, le thème est repris par Charles Pasqua : la désertification est l'une des composantes de la «dislocation» du territoire français, avec son corollaire, un surremplissage des villes. Cette étonnante théorie des vases tôt urbanisés, la démographie malthusienne des campagnes s'est trouvée compensée par l'expansion urbaine, ce qui a fini par profiter aux villages et aux petites villes proches des villes, comme on le voit en Allemagne ou dans le Bénélux. En France, les zones les moins peuplées sont les hautes et moyennes montagnes, transformées, presque consensuellement, en parcs naturels mais la crainte de la «désertification» nous parle d'autres types d'espaces.

Lesquels ? Si l'on change d'échelle et qu'on observe une carte de l'Europe, on constate qu'en matière de désert, la France est globalement un pays de faible densité. Son territoire est vaste, longtemps trop vaste et trop peu peuplé pour être bien défendu, pensaient ses géopoliticiens. Elle a de la place pour faire cohabiter des villes, même étalées, des campagnes et des espaces protégés. Le «désert» est donc aussi une ressource, typique de grands pays comme les Etats-Unis. En outre, la France n'est pas seule dans son cas : la «Diagonale du vide» dont a parlé Roger Brunet se prolonge sur une grande partie du territoire espagnol et ce sont les faibles densités qui constituent la caractéristique la plus évidente de la superrégion européenne «Diagonale [justement !] continentale». L'Irlande, l'Ecosse et les Pays nordiques contiennent aussi de vastes espaces faiblement peuplés. Ce qui caractérise la France, c'est plutôt la forte présence d'aires à peuplement moyen, correspondant à d'anciennes sociétés rurales denses (parfois plus de 50 habitants/km²), qui, compte tenu du décalage temporel entre la France et ses voisins, ont conservé jusqu'à une période récente une partie de cette population. Ces campagnes biens structurées avec leurs villages correctement entretenus, leurs paysages complexes de champs, de bois, de chemins, de murs et de haies, traduisant une humanisation ancienne, présentent un patrimoine qui ne peut laisser indifférents les urbains d'aujourd'hui. C'est l'origine d'une sympathie, d'abord évidente puis de plus en plus hésitante, de l'ensemble de la société française pour les thèmes lancés par les syndicats agricoles. Une fois dépassées les affirmations trop simples, la question d'aménagement qui émerge est la suivante : comment gérer au mieux des espaces aux densités diverses, dont chacun peut apporter sa contribution, des plus ou moins pleins au plus ou moins vides ?

DEVELOPPEMENT DURABLE

Par définition, tout développement doit aujourd'hui être «durable», ce qui évite, le plus souvent, de définir ce dont il s'agit.

Depuis son apparition à la fin des années 80, la notion de «développement durable» a en effet fait l'objet d'au moins une cinquantaine de définitions différentes – signe à la fois de sa richesse surabondante et de son flou.

Parce qu'elle prend la forme d'une énigme, la définition originelle, celle qui fut donnée en 1987 par la Commission BRUNTLAND³, reste sans doute la plus pertinente –ce qui ne veut pas dire nécessairement la plus précise ou la plus médiatique. Rappelons-la : «le développement durable est un type de développement qui permet de satisfaire les besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs».

En principe, cette définition suppose l'existence de normes permettant d'arbitrer les conflits d'intérêt entre générations différentes, et de gérer les contradictions évidentes entre les dimensions économiques, sociales, écologiques ou institutionnelles du développement. Or ces normes n'existent pas –ou pas encore. D'où des pratiques sans théorie et des théories sans pratique, qui font du concept de «développement durable» un concept essentiellement «procédural» (–et, accessoirement, une invitation à mieux intégrer l'environnement dans les actions publiques ou privées).

Malgré ce handicap, le développement durable a-t-il pourtant vocation à devenir la nouvelle frontière, la nouvelle utopie des politiques futures d'aménagement du Territoire ? Au-delà du consensus poli, beaucoup d'aménageurs, mais aussi d'écologistes en doutent. Dénonçant une «opération de camouflage», Gilbert RIST, par exemple, range le «développement durable» dans la catégorie des «oxymores» –cette forme rhétorique qui cherche désespérément à concilier les contraires– au même titre que «l'obscur clarté» ou «l'ajustement structurel à visage humain»⁴.

Mais peut-être la même raison (cette aptitude à intégrer les contraires) fait elle aussi du «développement durable» un point d'appui privilégié, permettant de réintégrer dans la politique d'aménagement du territoire quelques-unes de ses priorités fondatrices, passées au second plan : la prise en compte de l'environnement et des ressources locales, une attention plus forte aux préoccupations sociales exprimées, des formes plus démocratiques de prise de décision et finalement une réelle vision globale à long terme (des transports, de la vie urbaine, de l'espace rural, de l'action publique, etc.).

Personne, aujourd'hui, ne peut trancher : autant qu'une figure de rhétorique le «développement durable» est un pari des plus incertains –mais peut-être un des seuls qui vaille, aujourd'hui, d'être tenté par la politique d'aménagement du territoire.

³ Commission Nationale sur l'Environnement et le Développement «Notre avenir à tous», Introduction de Gro Harlem BRUNTLAND, Premier Ministre de Norvège, Editions du Fleuve, 1989, Québec.

⁴ Source : Gilbert RIST - «Le Développement, histoire d'une croyance occidentale». Presses de Sciences Po - 1996.

DEVELOPPEMENT LOCAL

L'ensemble des processus par lesquels on mobilise des acteurs locaux pour mettre en valeur des ressources économiques –et éventuellement culturelles et sociales– locales ou localisées. On parlera de développement endogène lorsque cette démarche est d'origine locale et se porte sur des ressources purement locales, c'est le cas lorsque la coopérative «jeune montagne» et l'Aubrac s'occupe de développer la commercialisation du fromage de Laguiole et de l'Aligot surgelé, et de développement exogène lorsque la mobilisation est suscitées de l'extérieur et porte sur des ressources «importées», par exemple une implantation industrielle non recherchée. Le développement local correspond à une démarche volontariste appliquée à des territoires clairement délimités (par exemple des «pays») qui pour une raison ou une autre (faible densité, activité agricole déclinante, perte d'activités industrielles) se trouvent en difficulté. Bien qu'il soit parfois inscrit dans un territoire délimité, le développement métropolitain n'est pas du développement local...

L'idée n'est pas si neuve que l'on a tendance à le dire : elle est présente (mais plutôt dans une version «exogène» conduite par l'Etat) dès les premières politiques d'Aménagement du Territoire et, après 1970, elle est fortement portée par le mouvement des «pays» qui anime diverses procédures de développement local : contrats de pays, contrats régionaux d'aménagement rural, premières chartes intercommunales.

Cependant, elle est devenue une véritable priorité de l'Aménagement du Territoire au cours de la période récente. L'objectif de l'Etat est, en principe, de créer les conditions les plus favorables à un développement local essentiellement endogène, par le désenclavement, les mesures d'incitation fiscales, les encouragements apportés à la coopération intercommunale... Des institutions (le CRIDEL Centre de rencontres et d'initiatives pour le développement local ou le groupe interministériel pour le développement économique local...), des fonds spécifiques (Fonds Régionalisé d'aides aux initiatives locales pour l'emploi de 1988 à 1995...) manifestent cette volonté qu'exprime également la loi de 1995.

La généralisation de cette démarche encourage des acteurs dynamiques mais conduit également à l'enfermement sur des territoires qui ne sont pas toujours pertinents. Comment ne pas jeter le bébé de l'encouragement aux initiatives économiques et à leur coordination de proximité avec l'eau du bain d'un localisme stérile ?

EQUIPEMENT

Installations (réseau, bâtiment) qui permet l'exercice de l'activité économique et sociale et plus spécifiquement de services collectifs (à l'usage des particuliers ou des entreprises).

On distingue des équipements d'infrastructure (sur le sol ou dans le sous-sol, notamment tous les réseaux) et de superstructure (bâtiments). On les différencie également par leur aire de desserte (du quartier à la région et au-delà) et leur niveau d'implantation (local, régional...), ou encore par les caractéristiques de leur fréquentation (par exemple, dans le cas des commerces : quotidien, occasionnel, anormal).

Au cours des cinquante dernières années, la question des équipements s'est trouvée au centre de l'action d'aménagement du territoire et d'urbanisme à partir de trois idées :

- Le retard d'équipement : d'abord liée à la reconstruction, cette préoccupation reste celle de nombre d'élus : elle est aujourd'hui très liée à la concurrence entre les régions ou les villes.
- La priorité accordée aux équipements publics et la volonté d'en établir un maillage qui puisse servir de support à l'égalité devant les services publics.
- La conviction de l'importance extrême des équipements dits « survivants », en particulier les infrastructures de transport. Au cours des dernières décennies, cela s'est traduit par une forte demande d'équipements routiers et plus récemment par une réflexion sur de grands équipements interrégionaux.

L'existence même d'un Ministère de l'Équipement et caractéristique de ces préoccupations.

Actuellement, le tableau se modifie : les équipements privés prennent de l'importance, l'égalité absolue devant le service public devient impossible, la demande se diversifie, mais surtout l'on découvre l'importance du service lui-même qui ne dépend pas seulement de la qualité de l'équipement. On passe de l'équipement « just in time », au service d'une stratégie de développement ou d'une autre organisation du service.

EQUITE

Etymologiquement très proche du mot «égalité» (*aequitas* et *aequalitas* viennent tous deux d'*aequus*, égal), l'équité relève plus directement du domaine de la justice, alors que l'égalité peut aussi concerner l'identité entre deux objets. Cette distinction est importante car elle permet de comprendre la différence de registre entre les deux termes. L'équité correspond à une attitude, à une disposition favorable à ce qui est juste et équilibré, sans préjuger, par ailleurs, qu'une telle orientation soit conforme au droit positif. Le terme d'égalité définit, lui, un objectif à atteindre, un idéal ultime.

Dans la vie intellectuelle et politique française, le mot «équité» est apparu avec la traduction tardive en français (1987) du livre de John Rawls, *A Theory of Justice*. Selon Rawls, l'équité (*fairness*) ne peut pas viser l'égalité au sens strict mais l'équilibre entre un égal accès aux potentialités de développement présentes dans la société et une nécessaire différenciation des rôles et des fonctions. Le débat sur ce terme a donné lieu à deux couples de contraires. L'équité pouvait être opposée à l'égalitarisme et entrer dans l'argumentation hostile au projet d'une société où les «droits de créance» (les droits à... par opposition aux droits de...) briseraient les initiatives et menaceraient les libertés (ce que le député Tocqueville disait déjà devant la Constituante de 1848 en s'opposant au principe du «droit au travail»). L'équité pouvait aussi s'intégrer dans une défense de l'égalité en actes face à une rhétorique de l'égalité incapable de prendre en compte la diversité des situations ; l'équité permettrait, par exemple, de faire éclater les politiques uniformes en une série d'actions plus ciblées, incluant les «discriminations positives».

Le débat égalité/équité ne se laisse pas enfermer aussi facilement qu'on pourrait le croire dans le clivage gauche/droite. La «rentrée en politique» de l'aménagement du territoire, en 1993, a montré que ceux qui s'inquiétaient de la mise en avant de l'équité y voyaient le risque d'un abandon des politiques publiques redistributives et, plus généralement, d'un retrait de l'Etat. De fait, les partisans de l'équité croient à l'autonomie des individus, des collectifs, des sociétés locales ou régionales et ils ne craignent pas la différenciation des espaces et le renforcement d'identités autres que nationales. Vue sous l'angle de l'équité, la justice spatiale prend forme dans un équilibre dynamique entre les choix des multiples acteurs et une action correctrice ou projective de la société dans son ensemble. Ainsi l'application du principe d'égal accès aux services publics ne se traduira pas forcément par la multiplication des établissements universitaires ou hospitaliers dès lors que les usagers disposent, au moins pour une part, de la liberté de leur propre localisation, assumant alors les coûts et les avantages, selon leur système d'évaluation, de telle ou telle option. L'équité spatiale peut ainsi être vue comme l'«égalité au temps des acteurs» ; dans une *mobile* (plutôt que nomade), cette égalité ne peut être pensée de manière identique à ce que l'on pouvait proposer pour un monde de paysans rivés au sol.

Très concrètement, le débat sur la justice spatiale qui avait été lancé en juillet 1993 par le gouvernement Balladur, s'est porté sur le rôle des villes. Le texte ministériel initial était clairement hostile à l'idée d'équité, allant jusqu'à suggérer que les villes tiraient un avantage indu de leur position sur des carrefours préexistants. La logique de

l'équité aurait voulu, au contraire, que l'on s'interrogeât d'abord sur la contribution propre, socialement utile, de la concentration d'hommes et de ressources dans les villes et que l'on évaluât l'ensemble des coûts et des avantages de la différenciation de l'espace en villes et en campagnes, afin de déterminer si, en fin de compte, une diffusion uniforme de tout partout était profitable ou non au bien-être général. Une telle évaluation (quel est le meilleur agencement spatial possible dans un contexte donné ?), présentée par certains comme réglée d'avance, n'est pourtant pas si simple à mener car elle suppose des instruments de mesure de l'efficacité sociale des différents types de configurations spatiales. Le balancier étant revenu du côté des villes, le débat sur la *justice spatiale* n'en est pas clos pour autant.

ESPACE RURAL

Enfant chéri de l'aménagement du territoire. Abondant en France par rapport aux autres pays de l'Union Européenne, cet espace n'est plus aujourd'hui que minoritairement agricole. On dénombrait, au début des années 1990, 755000 exploitations agricoles (il y en avait 1,6 millions en 1970) et on estime qu'en l'an 2000, ce chiffre tombera à 500000. Autre signe de déclin, le salariat représente actuellement une masse écrasante des actifs ruraux, près de 80 %, le groupe le plus nombreux étant celui des ouvriers et les groupes en plus forte progression étant ceux des cols blancs (cadres moyens principalement). La France du XXIème siècle est elle prête à assumer un monde rural sans agriculteurs ?

Ces données globales masquent, en réalité, des destins et dynamiques très différenciés selon les différentes «catégories» d'espace rural. Des typologies savantes ont été édifiées pour distinguer différentes espèces de «campagnes», certaines insistant sur un déclin programmé du monde rural, d'autres prophétisant, au contraire, «une renaissance de nouvelles campagnes». De fait, plusieurs types d'espaces ruraux peuvent être classifiés selon leur densité de population, leur vitalité démographique, leurs principaux types d'exploitation agricole, leur degré d'accessibilité ou encore leur localisation par rapport aux zones d'influence des agglomérations urbaines. Ce classement fait ressortir une «série gagnante» d'espaces ruraux, au moins démographiquement, dont la plupart se situent dans les zones périurbaines des métropoles ou à proximité de villes petites et moyennes conjuguant un certain développement économique et des gains migratoires.

A l'inverse, les campagnes anémiées et en voie de dépeuplement couvrent à peu près un quart des surfaces rurales. Ici, l'abaissement des densités (valeurs inférieures à 10 habitants par kilomètre carré) comme le vieillissement de la population offrent peu de perspectives, si ce n'est de constituer des réserves vertes et des espaces de récréation pour des masses urbaines frustrées de contacts avec la nature. Un slogan à la mode résume la montée de ce besoin émergent que pourraient satisfaire des zones rurales jusqu'à récemment considérées comme «en perdition» : oser le désert.

Même dans ces zones rurales en voie de désertification, la séparation traditionnelle entre le monde rural et le monde urbain montre aujourd'hui ses limites. L'uniformisation des modes de vie, l'explosion de la mobilité motorisée, l'amélioration de l'accessibilité et l'extension de la périurbanisation accroissent l'interpénétration du rural et de l'urbain. De telles évolutions questionnent les interventions spatiales et les pratiques de zonage, toujours pratiquées de bon cœur à l'heure actuelle, pour lesquelles l'espace rural, surtout dans ses parties les plus vulnérables, est perçu comme un isolat géographique en faible interdépendance avec les composantes territoriales de son environnement. Cette myopie, qui tend petit à petit à se corriger, est une survivance du passé. Mais elle reste toujours très prégnante dans la République des cantons : la France assume un lourd héritage rural, dont elle n'a pas encore fait son deuil, et qui repose tout à la fois sur une forte vitalité du corporatisme agricole et sur la puissance politique du Sénat, grand protecteur des intérêts ruraux.

Une vision plus ouverte du devenir de ces espaces invite à prendre acte, à l'inverse, que l'urbain et le rural ne sont plus deux mondes sociologiquement et économiquement différents mais les sous-ensembles d'une même société vivant dans des espaces organisés de manière distincte et offrant des aménités et attractivités ayant leur propre valeur (A. Delamarre, *Les territoires du futur*, L'Aube, 1994). Admettre ce droit, on pourrait même dire ce devoir de différenciation, ne revient pas à renier le sacro-saint principe de l'égalité des chances entre les territoires. Bien au contraire, cette vision est porteuse de nouvelles dynamiques, de redistributions de fonctions et d'activités, chaque type de territoire exerçant les rôles pour lesquels il est le mieux adapté.

ETAT

Dans l'aménagement du territoire, le mot «Etat» intervient de trois manières différentes. D'abord, en tant que gouvernement au sens large, incluant l'ensemble des institutions législatives et exécutives, il conçoit et applique une politique publique. Contrairement à l'anglais qui parle volontiers de «*local state*», le français de France (c'est un peu différent dans les trois autres pays francophones, qui se situent dans une logique fédérale) induit, en parlant d'Etat, une échelle nationale, d'où les deux autres sens. D'une part l'Etat, s'oppose aux autres niveaux politiques, de niveau inférieur (communes, départements, régions) ou supérieur (Europe, Monde). Le «retour à l'Etat» signifie alors, à l'inverse de la décentralisation, le retour à un échelon privilégié pour définir les grands objectifs d'aménagement, y compris lorsqu'ils concernent d'autres échelles que celle de la France : ainsi des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) instituées par la loi du 5 février 1995. D'autre part, le niveau national n'est pas une échelle parmi d'autres. Il est celle de la géopolitique, celle où la relation entre espaces relève d'un rapport de forces structurellement violent, organisé par des appareils de puissance dirigés vers l'extérieur (armée, diplomatie). Or l'Etat géopolitique peut avoir un point de vue sur l'aménagement. Si l'extérieur est perçu comme menaçant, il est logique de l'ignorer comme espace promis à une intégration commune (ce que font de nombreuses cartes de la DATAR) et au contraire de renforcer les zones de contact avec les pays étrangers ou d'établir un réseau d'infrastructures tangentes aux frontières.

Entre l'aménagement intergouvernemental de sociétés emboîtées et le sous-produit territorial d'une politique de puissance, il y a plusieurs Etats aménageurs possibles.

EVALUATION

L'évaluation évoque Monsieur Jourdain... Tout un chacun, apprend-t-on dans les dictionnaires, porte des jugements sur la valeur d'une activité ou celle des résultats d'une action. En outre le sens commun insère souvent dans l'évaluation l'idée ou l'image d'un calcul et d'un chiffrage. Avec moins de fréquence le parler populaire associe l'évaluation à des activités d'appréciation, d'estimation perçues comme approximatives. Toutes ces caractéristiques ordinaires (jugement, calcul, approximation) apparaissent dans les pratiques et les écrits savants ou professionnels de l'évaluation de l'action publique bien que la plupart des clercs en évaluation revendiquent un professionnalisme distinct des pratiques du sens commun.

Grosso modo, les promoteurs officiels de l'évaluation des politiques publiques développent deux perspectives. D'un côté, des économistes, des technocrates, des cabinets-conseils, des spécialistes en sciences sociales attribuent à l'évaluation une grande ambition : reconnaître et mesurer les effets propres d'une politique. Le schéma sous-jacent est celui de l'expérience : établir des mesures quantitatives des performances, comparer ces dernières avec les objectifs annoncés d'une politique, faire la part entre les effets imputables à l'action publique –par exemple, la création d'emplois délocalisés grâce à des subventions– et ceux provenant de l'influence des facteurs exogènes ou imprévus –l'impact d'une conjoncture économique favorable.

De l'autre, des philosophes, des publicistes, des hommes politiques imaginent l'évaluation sous le visage de forums permettant aux citoyens ou à leurs représentants de «former un jugement sur la valeur d'une politique». Des études «indépendantes», «rigoureuses», «pluralistes», «transparentes» productrices d'informations permettraient de nourrir des forums de délibération et de décision (organes législatifs, conseils, commissions, etc.).

L'évaluation dite scientifique est souvent délicate à réaliser voire trompeuse. Malgré les appareillages méthodologiques, les mesures sont souvent grossières, les objectifs des politiques sont délicats à circonscrire, l'observation ignore des conséquences imprévues, la variable «temps» perturbe les données et les interprétations, etc. Ainsi, pour s'en tenir à cet exemple, la réussite ou l'échec du complexe sidérurgique de Fos-sur-Mer varie suivant les phases du cycle de l'acier choisies pour l'apprécier. En général, les études se présentant comme des évaluations «scientifiques» de «l'aménagement du territoire», de «la politique de la ville» méritent d'être reçues avec scepticisme.

Quant à l'évaluation qualifiée de démocratique, elle requiert, entre autres, de nouveaux modes d'agir, comme celui de la transparence des activités des administrations, et des institutions appropriées riches en ressources d'enquête. Ces innovations opérationnelles et institutionnelles ne mobilisent guère, et singulièrement en France, les gouvernants et les gouvernés. Remarquons néanmoins que les manifestations d'évaluation démocratique, sans pour autant afficher des démarches originales ou «scientifiques», ne manquent pas (rapports, enquêtes, couverture journalistique, etc.).

Ces pratiques, injustement qualifiées de «sauvages» par des experts es-qualité en évaluation, sont guidées par le souci d'émettre des jugements de valeur susceptibles d'orienter l'action collective publique, y compris au fil de la lutte politique.

Aujourd'hui, d'autres conceptions de l'évaluation se veulent plus réalistes. L'évaluation recouvre :

(i) des activités d'information, ou pour mieux dire, d'intelligence sur le déroulement d'une politique,

(ii) et assure des rôles de pilotage de l'action publique.

Dans cette perspective, l'évaluation correspond au suivi de la mise en œuvre d'une politique, elle se préoccupe grâce à l'observation et à l'analyse de participer au réglage de l'action –élimination des erreurs, repérage des conditions de réussite, etc. Dans ce cadre, l'orientation est moins de produire des sentences, des jugements, que d'apprendre dans et par l'action.

La France officialise l'évaluation en 1990 (décret 90-82 du 31 janvier 1990), et crée des dispositifs institutionnels (Comité Interministériel de l'Evaluation). Des collectivités locales installent des organes d'évaluation (Hérault, Rhône-Alpes, Picardie, etc.). Des lois prévoient la mise en place de structures et d'activités d'évaluation –par exemple lors de la création du RMI. L'obligation d'évaluer les contrats plan-Etat-région (CPER) est décidée par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire le 23 juillet 1992. Une circulaire du 9/12/1993 concrétise les principales modalités de mise en œuvre de leur évaluation. Jusqu'à ce jour, une bonne centaine d'évaluations ont été réalisées.

Certes des universitaires ou des consultants ne manquent pas de mettre en relief le bricolage, les ratés et les insuffisances de telles pratiques d'évaluation quitte à passer sous silence les carences des procédures contractuelles Etat-région.

A bien y voir, les entreprises d'évaluation des CPER correspondent à des phénomènes d'innovation de pratiques d'action collective et de dispositifs institutionnels fonctionnant, par suite de leur nature d'innovation, à coups d'essais et d'erreurs.

A propos d'objets certes complexes mais concrets –les contrats– des acteurs (Etat, régions, etc.) s'engagent dans des jeux d'information et d'influence réciproques. Ces démarches, seraient-elles des "évaluations légères", développent, outre des connaissances opérationnelles –comme celles du suivi des crédits et des engagements– des ressources de réflexivité sur la conduite des actions en cours, sur la pertinence des mesures prises ou des objectifs. Tout spécialement, ces pratiques participent à faire émerger, à découvrir, à mettre au point des modes de régulation, plus ou moins inédits, guidant par exemple les rapports entre l'Etat-jacobin et les acteurs territoriaux.

Dès lors, l'enjeu de l'évaluation des CPER est moins d'atteindre des critères de rigueur "scientifique" que, d'une part, d'identifier des pratiques performantes au regard des expériences, et d'autre part d'ouvrir ces jeux d'interaction collective –par exemple

aux entrepreneurs de la société civile– et de soumettre au débat public leurs activités et résultats.

Certes, l'Aménagement du Territoire peut mettre à son crédit des réalisations tangibles d'infrastructures valorisées par les élites politiques, par des corps de la haute fonction publique ou par des corporations de géographes et d'économistes. Avec non moins de force, il faut voir depuis des décennies dans l'Aménagement du Territoire à la française des politiques volontaristes d'introduire de nouveaux modes de pensée et d'agir de l'action publique. Ici, l'Aménagement du Territoire popularise des idées novatrices, là, l'Aménagement introduit de nouvelles règles d'action collective, ou bien encore, l'Aménagement facilite l'émergence de nouvelles pratiques. Aujourd'hui, et plus encore demain, l'Aménagement du Territoire se distinguera par ses capacités d'invention et par ses compétences d'entrepreneur à concevoir et à mettre en œuvre des formes post-modernes d'action publique. On l'aura compris : les docteurs, les experts, les consultants se méprennent gravement lorsqu'ils réduisent les activités d'évaluation à des technologies, ou pire à une "boîte à outils".

EUROPE

Pour l'aménagement du territoire à la Française, l'Europe constitue un enjeu (celui d'un aménagement à l'échelle européenne), un acteur (qui intervient sur le territoire français avec différents fonds), un espace de débat sur les conceptions et les méthodes de l'aménagement et une contrainte (par l'intermédiaire de ses réglementations et de ses contrôles).

Un enjeu : un aménagement du territoire européen oblige à changer d'échelle de raisonnement, par rapport au monde environnant (Pays de l'Est, Méditerranée ou encore Amérique et Extrême orient) et aux territoires nationaux. Il faut inventer de nouveaux concepts (les Euro-Régions), considérer de grands ensembles transnationaux comme la célèbre et controversée Banane Bleue, repenser l'organisation des grandes infrastructures, donner un caractère central à des phénomènes périphériques (frontaliers) et pouvoir imaginer des objectifs cohérents à une action commune.

Un acteur : à travers ses fonds structurels (sans parler de l'influence indirecte des politiques sectorielles), l'Europe intervient dans l'aménagement du territoire français. On l'a vu en particulier à propos des zones rurales sensibles et des reconversions industrielles. Actuellement, le développement social des quartiers est également concerné.

Un espace de débat : les gouvernements nationaux, les régions les plus puissantes, des groupes d'intérêts tels que les Eurocités, les branches industrielles, les experts, sont porteurs de conceptions différentes, en ce qui concerne la philosophie et les objectifs intra-européens ou géopolitiques de l'aménagement aussi bien en ce qui concerne ses méthodes. Les débats sont d'autant plus âpres que les différences de conception se doublent de divergences d'intérêts (notamment industriels).

Une contrainte : les règlements européens pèsent sur l'aménagement du territoire dans de nombreux domaines. Actuellement les contraintes de concurrence dans certains services publics jouent un rôle important. On pourrait en dire autant des effets de la réforme de la PAC, du traité de Shengen et de nombre de directives. En outre l'Europe introduit des modèles de sélection de conduite et d'évaluation des projets participant à une action d'aménagement qui ne correspondent pas toujours à notre politique ou administrative.

Il n'en reste pas moins qu'on ne peut plus se contenter de faire de l'Europe un élément du contexte parmi d'autres : l'aménagement du territoire national est désormais indissociable de la dimension européenne.

GLOBALISATION

Globalisation, mondialisation : deux mots pour dire la même chose ; mais qui sont, l'un et l'autre, associés à un nombre sans cesse plus vertigineux de domaines : la communication, l'entreprise, les marchés financiers, la culture (de la «World Music aux Global Events» –comme «le Mondial»), l'écologie («les risques globaux»), l'urbanisme (les Global Cities), la sécurité, la géopolitique, les techniques de surveillance par satellite (G.P.S.)... et même la citoyenneté. Tout, ou presque tout, est désormais global.

Cette explosion des interdépendances globales suscite naturellement, des réactions contrastées : pour les uns la mondialisation est le nouveau nom de la fatalité et le bouc émissaire de toutes les malédictions –chômage, pauvreté, inégalité, pollution... ; pour d'autres, le rêve accompli de l'universalisme et l'annonce d'une «fin heureuse» de l'histoire ; pour les plus réalistes, enfin, un simple constat de fait : la géographie des problèmes et des pouvoirs se déplace, inéluctablement, à l'échelle planétaire.

On peut s'étonner de l'irruption soudaine de ces deux mots dans le paysage médiatique du milieu des années 90 : la mondialisation actuelle, remarquent certains, n'aurait rien de spécifique et ne serait que l'étape supplémentaire d'une révolution déjà faite –après des siècles de colonialisme, la libéralisation des marchés et les émigrations massives du XIXème siècle, la création des multinationales au début du XXème siècle, deux guerres (déjà) mondiales, la crise de 1929, la mise en place, après 1945, d'un système international de sécurité (ONU, FMI, Banque Mondiale...).

Mais la globalisation n'est qu'en apparence le «stade suprême» du mouvement d'internationalisation amorcé avec les grandes découvertes. C'est, en réalité, une rupture beaucoup plus radicale liée à la conjonction de deux phénomènes très récents, dont les effets se renforcent mutuellement. D'un côté, la révolution des communications et de l'informatique qui tend, à la limite, à supprimer les distances (le premier PC date de 1985, l'extension d'INTERNET de 1992). De l'autre, la constitution, pour la première fois dans l'histoire, d'un marché mondial des biens et des capitaux véritablement intégré, largement dérégulé, et qui s'étend à la majeure partie des pays du Sud et des ex pays socialistes (après l'effondrement du bloc communiste, l'ouverture de la Chine, le décollage économique de l'Inde et des économies «émergentes»...). Kenechi OHMAE résume cette conjonction en parlant de la mobilité, désormais globale, des «quatre I» : investissements, industries, informations, individus⁵. Deux chiffres, pris parmi d'autres, illustrant cette rupture : entre 1985 et 1995, le commerce mondial a crû trois fois plus vite que la croissance –alors qu'il avait évolué au même rythme au cours des dix années précédentes ; et le montant annuel des contrats sur les marchés financiers dérivés est passé de 3000 à 50000 milliards de dollars ⁶ !

⁵ Source : Kenechi OHMAE - «De l'Etat Nation aux régions» - Editions DUNOD, 1996.

⁶ Il s'agit du montant des «notionnels» de contrats - ce qui veut dire que ce chiffre n'est qu'une indication de tendance. Source : P. CHALMIN - Marchés Mondiaux 1986 - 1996. ECONOMICA - 1996.

Avec la mobilité des capitaux, des investissements, et en partie du travail, les décisions sont désormais globales : pour un pays, une entreprise ou une région, le niveau de vie, de production ou d'emploi ne dépendent plus seulement d'initiatives internes mais de la capacité à faire valoir des compétences et de s'intégrer dans des réseaux à l'échelle globale (branchement ou captation de flux).

Tout cela modifie radicalement les enjeux et les politiques d'aménagement du territoire ; et va même selon certains, jusqu'à remettre en cause la notion de territoire – comme d'ailleurs celle de politique nationale – qui lui est étroitement liée. A moins que, face à une dynamique de globalisation qui demeure fragile, les principales ressources à valoriser soient, paradoxalement, ce qui restera le plus rare, car le moins mobile : les niveaux de qualification, la qualité des infrastructures, la diversité culturelle... et celle de l'environnement.

«Les marchés», disait récemment un trader de la City, «ne s'intéressent pas à la géographie et se moquent des frontières». C'était avant la crise asiatique et l'effondrement de l'économie russe. Aujourd'hui, la fin de la géographie n'est peut-être plus inéluctable, et un nouvel anglicisme devient à l'ordre du jour : celui de «glocalisation» – l'art de mettre du local dans le global (et réciproquement) – ou du territoire dans l'universel.

GOUVERNANCE

Dans son utilisation actuelle, ce terme est un anglicisme. Il désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de la conduite de l'action, mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'Etat. Cette perspective convient pour définir un programme de recherche, une ligne d'analyse aussi bien que pour élaborer un discours normatif, celui de la "bonne gouvernance" et il arrive souvent que les deux se mêlent. Les organisations internationales ont largement diffusé ce terme flou, qui sert à parler des coalitions entre les entreprises privées et les autorités publiques dans les villes américaines aussi bien que de la prise en compte de l'économie informelle dans les stratégies de développement local dans le tiers monde ou encore des procédures de concertation dans les grandes opérations d'aménagement du territoire ou d'urbanisme en France.

Dans le contexte anglo-saxon, ce terme renvoie au moins à quatre idées :

- Les sociétés contemporaines sont de plus en plus difficiles à gouverner et ne peuvent l'être qu'en développant des techniques complexes d'interaction avec la société civile.
- Celle-ci se définit par une automatisation croissante. Aucun pouvoir ne peut fonctionner sans coordonner de multiples acteurs qui défendent des intérêts particuliers et limités.
- La négociation permet d'établir des arrangements entre ces acteurs. Elle contribue également à l'élargissement des objectifs des uns et des autres, ce qui favorise l'émergence d'intérêts communs.
- L'action publique n'est pas le seul fait d'un Etat (fut-il fédéral), elle est polycentrique et implique une diversité d'acteurs publics, en particulier les collectivités locales, et privés (entreprises ou associations de citoyens).

En France, le débat s'articule autour de trois thèmes principaux :

- Les rapports entre les pouvoirs locaux et la société civile. Après la décentralisation le pouvoir local ne se définit plus comme un relais périphérique dans les relations avec l'Etat et doit établir un dialogue autonome avec la société civile locale, notamment en jouant un rôle de coordonateur (et pas seulement celui d'un partenaire parmi d'autres). Cela ne se fait pas sans moyens, en particuliers outils juridiques et capacité d'expertise.
- Les conditions du partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Contrairement aux américains qui privilégient les arrangements à court terme, les français se préoccupent de construire des références communes (et cela constitue peut-être une nécessité dans une action à long terme rassemblant de nombreux partenaires). Telle est l'une des utilités des nombreux débats, techniques, politiques ou plus médiatiques, liés à l'aménagement du territoire (Paris et le désert français, le programme nucléaire, plus récemment le "grand débat"...).

– La participation des citoyens à l'action publique, par l'intermédiaire de la consultation ou de la concertation. En France, elle a pris depuis une vingtaine d'années, une grande importance dans la loi et dans la pratique, en particulier en ce qui concerne des grandes opérations d'aménagement ou d'urbanisme. On a pu se plaindre des effets négatifs de ce développement, qui aboutit parfois à un ralentissement considérable de toute action de transformation de l'espace.

A l'échelle mondiale et dans le débat français, la thématique de la gouvernance s'applique plus particulièrement à certains domaines d'action : les services publics, le développement local, la production du logement et l'aménagement.

Les réels problèmes que sont la modernisation de l'action publique et l'évolution des sociétés civiles n'ont pas vraiment besoin que l'on évoque la gouvernance pour être posés et l'utilisation d'un terme tellement ample produit, en particulier dans les comparaisons internationales, bien des incompréhensions. Pourtant, il a au moins le mérite d'ouvrir les débats et d'éviter que chacun se réfugie derrière la radicale spécificité de sa situation nationale. Surtout, la notion de gouvernance présente un grand intérêt tant qu'elle sert à poser des questions longtemps négligées : à cet égard, elle constitue un bon contrepoint au management public dont les productions récentes, souvent très riches, restent marquées par un certain enfermement dans la sphère des acteurs publics. En revanche, elle n'aide pas vraiment à traiter une question pourtant essentielle : partout, l'Etat et les diverses autorités publiques possèdent un pouvoir instituant par rapport à la société : ils créent des découpages sociaux (et pas seulement territoriaux) ou les influencent, ils agissent sur la culture, l'action économique, la vie privée. En France, ce pouvoir instituant reste fort. Comment l'exercer dans le contexte actuel ? Comment, par exemple, construire, avec divers instruments dont les politiques d'aménagement du territoire font partie, des découpages sociaux équitables ?

INSTRUMENTS

Petit ou grand, le bon aménageur sait mettre en valeur une distinction. Une propriété lui permet de faire valoir sa compétence. Peu importent les rôles affichés –élu, technocrate, ingénieur, artisan, bricoleur, artiste, prophète– le bon aménageur possède une "boîte à outils" pour parler comme les clercs en politique publique ou si l'on préfère un catalogue d'instruments à portée de main.

Cette propriété relève du bon sens. Atteindre des objectifs nécessite, aimait rappeler J. tenbergen (Prix Nobel d'économie) "la manipulation délibérée et la mise en œuvre d'un certain nombre de moyens". En vérité, l'essor de l'action publique s'accompagne au XXème siècle d'une prodigieuse invention d'outils, de technologies d'intervention.

Qui plus est, l'aménagement du territoire se doit de mettre en valeur ses répertoires, ses catalogues. Ses principaux objets apparaissent "naturels" pour parler comme J.-B. Say, le produit entre autres de la Géographie, de l'Histoire. A l'opposé une politique d'aménagement est "artificielle", créée par "l'industrie de l'Homme" (J.-B. Say). Une telle politique confrontée à l'évidence des déterminations géographiques, des pesanteurs sociologiques se doit afin d'être légitime et persuasive de montrer, y compris grâce à des rhétoriques incantatoires, les possibilités d'action, et singulièrement sous le visage concret, pratique d'instruments.

Cette exigence "d'instrumentalisation" s'impose d'autant plus que la DATAR revendique d'être une institution originale dans l'appareil d'Etat-jacobin. Quitte à aller à contre-courant, elle se veut interministérielle ; la DATAR préfère aussi les missions, les performances, à la gestion bureaucratique ; acteur de l'Etat-central, "l'avenue Charles Floquet" ambitionne de mobiliser des publics et des conglomerats d'acteurs périphériques aux statuts hétérogènes (élus, socioprofessionnels, citoyens...). Entrepreneuse, la DATAR découvre, explore, exploite de nouveaux champs d'activités (nature, environnement, reconversions industrielles, innovations institutionnelles, etc.).

Le listing des instruments promus, souvent mis en œuvre par la DATAR, révèle une grande richesse. Regroupons, quitte à simplifier, les principaux outils en quelques classes. La DATAR n'ignore pas les **instruments réglementaires** basés sur la contrainte et l'autorité (par exemple agrément, délocalisation, zonage, etc.). Les outils d'**incitation économique** figurent aussi en bonne place –en particulier sous la forme de primes, de subventions, d'incitations fiscales, tandis que le recours aux techniques d'intervention comme les taxes et les redevances semble peu populaires. La DATAR, soucieuse d'activer des publics, conduit des **activités de persuasion sociale** en vue de promouvoir des représentations collectives dynamisantes (débat, scénarios, démarches). L'aménagement du territoire mobilise des **instruments de capacités d'action collective** et de **réglage de la mise en œuvre des politiques**.

Cette mise à plat ne doit pas induire en erreur. Une politique d'aménagement est souvent un composite d'outils, incitations et règlements coexistants. L'image des

instruments varie suivant les conjonctures économiques ou les échéances électorales, au grand étonnement d'un universitaire patenté : "On distribue aujourd'hui les crédits d'aménagement du territoire comme autrefois les lignes de chemin de fer" (M. Duverger). Les mises en scène des instruments ne correspondent pas aux pratiques. L'Etat-central n'honore pas des engagements contractuels signés avec ostentation. Ici et là, les instruments s'entrechoquent : des dispositifs réglementaires sapent des appels simultanés à l'entrepreneuriat local. Souvent des organismes concurrents, parisiens et locaux, se disputent la mise en œuvre des outils. Au fil du temps, les instruments s'accumulent, s'entassent faute de procéder à des opérations de nettoyage et d'abandon d'outils.

L'aspect caverne d'Ali-Baba, le bric-à-brac et le bricolage des instruments de l'aménagement du territoire sont le lot quotidien de nombre d'actions publiques. L'aménagement du territoire n'échappe pas –tant s'en faut– à des réflexes bien connus des entrepreneurs performants. Les instruments, les outils apparaissent comme des objets externes, techniques, s'inscrivant dans un schéma type d'action, celui de la balistique et de l'exécution. Manipuler des outils, des instruments, permettrait de produire avec assurance les résultats escomptés. Il va sans dire, cette vision de l'action, sans être farfelue, requiert des conditions d'exercice plutôt rares.

Une perspective réaliste des instruments suggère d'y voir non pas des outils externes et techniques mais de véritables systèmes d'action collective. Au regard de l'action, l'instrument de la "prime" n'existe pas en soi. La prime s'inscrit dans des jeux d'acteurs producteurs et consommateurs qui disposent de ressources, attachés à des intérêts, qui jouent avec elle à coups de stratégies et de tactiques. Les producteurs de primes projettent des hypothèses sur les conduites des bénéficiaires –par exemple, celle d'en profiter. De leur côté, les consommateurs de primes spéculent, comparent les avantages et les inconvénients d'y recourir, imaginent des usages parfois éloignés des objectifs souhaités par les distributeurs d'argent public. Dès lors, l'usage d'un instrument devient subsidiaire à l'examen des systèmes d'action dans lesquels ils sont susceptibles de s'insérer. Les caractéristiques, les contingences des systèmes d'action suggèrent d'utiliser, d'adapter, ou à l'inverse de ne pas recourir, à tel ou tel outil.

Faut-il surprendre ? Comparée à d'autres administrations d'Etat, la DATAR, nonobstant des ratés notoires, n'ignore pas cette pragmatique de l'action publique, comme en témoignent les essais et les erreurs des rapports contractuels entre l'Etat-central et des acteurs dits "périphériques". Mieux encore : l'un des grands desseins immédiats de la DATAR ne serait-il pas un retour aux sources ? Produire des capacités et des opportunités novatrices d'action publique performante.

INTERET GENERAL

L'intérêt général existe. Cette affirmation ne manquera pas de surprendre. Le monde contemporain célèbre plutôt l'individualisme, les passions, les intérêts particuliers et antagonistes. De tels échanges –traditionnels et récurrents– méritent d'être clarifiés, ne serait-ce que par suite de l'omniprésence des rhétoriques de l'intérêt général dans les politiques de l'aménagement du territoire.

Le statut de l'intérêt général est comparable à celui du diable. Peu importe les convictions, le diable existe par suite d'un phénomène simple. Le vocable est familier à tout un chacun, il est intelligible au sens commun. Autrement dit : le diable est une représentation collective, sociale. Les expressions concrètes des représentations varient selon les cultures et les époques ; les individus, les groupes ne projettent pas nécessairement des significations identiques.

De même l'intérêt général correspond à un phénomène de représentation sociale. La formule-mère, comme disent les chimistes, de l'intérêt général construit des figures pratiques :

(i) des objectifs de l'action publique (l'unité nationale, la solidarité, la sécurité, la puissance, etc.),

(ii) de procédures de décision –autoritaire, délibérative, etc.,

et (iii) des modes d'intervention, comme celui du recours à la contrainte physique ou fiscale.

La formule-mère remplit une fonction essentielle de légitimation et de justification (a) du principe de l'intervention des autorités publiques dans les sociétés libérales attachées à la concurrence des idées et des intérêts, et (b) des mesures d'action publique –en particulier lorsque les programmes imposent des coûts à des groupes ou à des individus. Le ressort fondamental de la formule-mère invoque l'existence d'intérêts favorables au bien-être d'acteurs collectifs (Nation, Etat, communes, etc.) considérés comme supérieurs aux préférences et aux volontés hétérogènes, particulières, de citoyens ou de corporations.

La formule-mère n'entraîne pas, en pratique, une conception unique de l'intérêt général. Plusieurs doctrines rivalisent. En particulier les différences et les désaccords portant d'une part sur les autorités, «décideurs» de l'intérêt général (l'Etat-Nation, l'Europe, les élus, les fonctionnaires, etc.) et d'autre part sur son contenu.

Les pays latins –en première ligne, la France– valorisent des représentations qualifiées de «substantialistes». Selon cette perspective, l'intérêt général s'impose au nom d'une communauté homogène de sentiments et d'intérêts. Ainsi, l'Etat jacobin, considéré comme une entité propre et unitaire, possède des propriétés collectives

intrinsèques, nécessitant pour assurer son existence et son destin des mesures d'intérêt général.

L'intérêt général est, pourrait-on dire, immanent aux propriétés caractéristiques d'une communauté. *De facto*, l'intérêt général possède un contenu, une «substance» : il va de soi que l'unité de la France, l'un des attributs de l'Etat jacobin, oblige à réduire, à contenir, voire à faire disparaître les inégalités spatiales. L'intérêt général déduit des exigences collectives d'une communauté –l'Etat-Nation par exemple–, transcende les préoccupations particulières des membres appartenant à cette dernière : individus, groupes.

L'immanence des propriétés collectives et de l'intérêt général ne relève ni de la génération spontanée ni de l'Immaculée Conception. Des autorités élues ou nommées (fonctionnaires) révèlent, définissent l'intérêt général, et éventuellement, le traduisent dans des objectifs ou dans des réalisations concrètes. L'intérêt général devient ainsi tangible sous le visage d'une volonté collective représentée pratiquement toujours en France par l'Etat –jusqu'à une période récente.

Dans ces conditions, tout, sinon n'importe quoi peut devenir intérêt général. Le contenu est potentiellement extensible –sous réserve du respect de quelques garde-fous formels. Cette luxuriance de l'intérêt général n'exclut pas d'aboutir à des sophismes tautologiques. En principe, l'intérêt général est un des ressorts de l'autorité de l'Etat. Mais, à l'occasion, d'aucuns voient dans l'intérêt général un attribut fondamental, réservé à l'Etat, et qui plus est, jouissant du monopole de le définir et de l'exécuter.

Cette matrice de l'intérêt général justifie et active la grande politique française d'aménagement du territoire «des années soixante». Non sans de bonnes raisons. Pendant une bonne décennie, une volonté politique ferme, invoquant des ambitions fortes, l'objet d'accords profonds dans la communauté nationale (les déséquilibres Paris/Province, «l'harmonieuse répartition des hommes et des activités sur le territoire», la croissance économique, etc.) domine. A portée de main, des appareils d'Etat, riches en compétences, possédant des atouts de pouvoir, partageant ces ambitions, assurent, tout du moins en principe, l'exécution d'une telle volonté. Les actions à mener à bien apparaissent simples («construire», «équiper»), maîtrisables grâce au progrès des techniques, visibles à tous et dans des délais de réalisation relativement brefs (équipement collectifs). *Last but not least*, les ressources financières ne manquent pas. Ce monde de l'intérêt général «substantialiste» apparaît étranger aux pays anglo-saxons. Du reste, l'expression n'appartient pas au vocabulaire. Les Américains utilisent, et souvent avec parcimonie, les termes de «public interest» (intérêt public), de «national interest» (intérêt national). Ces vocables traduisent des représentations autres de l'intérêt général ou pour respecter l'originalité anglo-saxonne, du bien «commun», «collectif», ou «public».

Les professeurs dénomment «procédurales» les conceptions anglo-saxonnes du bien commun. La vision procédurale met en exergue une représentation particulière des communautés nationales ou locales. Des intérêts concurrents et tout à fait légitimes traversent les dites communautés. La présence *a priori* d'une communauté homogène de sentiments et d'intérêts, et partant l'existence de propriétés collectives qui s'imposeraient *ipso facto* aux citoyens, sont des hypothèses étranges voire dangereuses.

L'Etat fédéral, les Etats fédérés, les villes, les comtés, etc., rassemblent des individus, des groupes poursuivant en toute légitimité les fins, les intérêts qu'ils valorisent. Les citoyens acceptent des décisions collectives, la production de biens publics par suite de leur adhésion à des contrats fondamentaux (constitution, chartes locales, etc.) permettant de faire apparaître –en suivant des règles organisant la concurrence et la confrontation des préférences– *le cas échéant*, des intérêts collectifs, des biens publics. A en croire la version substantialiste, tout se passe comme si l'intérêt général était donné, allait de soi. Dans une perspective procédurale l'intérêt général n'est pas donné mais à faire. A la suite de débats et de décisions les intérêts, les opinions s'accommodent éventuellement dans des règlements collectifs. L'exercice de procédures pour formuler des problèmes, pour débattre, pour décider, produit «du» bien commun, «de» l'intérêt général.

A présent, l'intérêt général et son contenu ne possèdent pas d'existence *a priori*. La production, la mise en œuvre et le respect de procédures permettent de qualifier des biens de «publics», des intérêts de «nationaux». Dans ces circonstances, l'intérêt général est naturellement pluriel et contingent. Aucune autorité publique, serait-ce l'Etat, ne peut revendiquer *a priori* être le détenteur de l'intérêt général –sauf cas exceptionnels comme en matière de défense.

Cette production procédurale de l'intérêt général sied à des sociétés politiques installées –les Etats-Unis– ou en formation –l'Union Européenne. L'architecture institutionnelle de telles sociétés est pour le moins complexe ; la variété de clivages sociaux, économiques, culturels, politiques est manifeste, les idéologies politiques dominantes regardent avec scepticisme l'action publique. Cette dernière n'est en rien naturelle, elle relève de la décision voire de l'exception. Par suite, l'intérêt général nécessite sans cesse d'être légitimé, ou avec plus d'exactitude d'être démontré et négocié. Plus encore, l'intérêt général est précaire. Les institutions productrices de biens publics ou collectifs prévoient souvent des dispositions permettant de discuter, de corriger ou d'abolir leur qualité, leur étiquette d'intérêt public.

A bien y voir, la France, bon gré mal gré, en catimini ou explicitement, n'ignore pas l'action publique procédurale. En particulier, aujourd'hui les politiques d'aménagement du territoire sont contraintes d'y avoir recours par suite de bouleversements institutionnels (décentralisation, construction européenne), de phénomènes économiques (libéralisation des échanges), de tendances profondes des sociétés post-modernes (complexité, turbulences des contextes d'action, etc.). Certes des élites politiques, des lobbies, sans oublier des citoyens, s'attachent à promouvoir, à conserver, à reproduire l'impératif de l'intérêt général substantialiste. Ici et là, les deux visions de l'intérêt général entrent en concurrence, elles créent des conflits nourrissant les luttes politiques dans lesquelles s'insère l'aménagement du territoire.

Tous ces jeux brouillent les représentations traditionnelles de l'intérêt général à la française. Ce dernier devient syncrétique –les idées substantialistes et procédurales se mélangent– et souffre d'idiosyncrasie –les promoteurs développent, eu égard à leurs tempéraments et à leurs intérêts, des versions personnelles de l'intérêt général procédural et substantialiste.

Ces phénomènes n'épargnent pas les faire-valoir d'un urbanisme, d'un aménagement procédural. A les lire, l'action publique devient impuissante à poursuivre des objectifs, des finalités. Faute de mieux les autorités se limitent à créer, grâce à des règles souvent opportunistes, des contextes d'action fournissant à une variété d'acteurs hétérogènes (sociaux, économiques, politiques, administratifs) des latitudes pour agir. Un tel procéduralisme, fréquent parmi des doctrinaires hexagonaux de l'urbanisme et de l'aménagement permet de moderniser des options idéologiques libérales très traditionnelles.

En vérité, la démarche procédurale ne peut se reconnaître dans ces dérivations hexagonales. L'action publique n'est ni obsolète, ni impuissante *a priori*. L'intervention publique est une décision politique reflétant des choix, des arbitrages entre des valeurs ou des objectifs concurrents et conflictuels, et qui émerge à la suite de l'exercice de procédures. Par suite de ces conditions de production, l'intérêt général procédural est souvent plus contraignant, et plus interventionniste que la vision substantialiste. Ne pas réaliser les biens communs, les biens publics correspond, dans la doctrine procédurale, à violer des contrats exprimant des accords collectifs –c'est-à-dire des rapports de pouvoir entre des intérêts. L'intérêt général procédural est fondamentalement un engagement, et qui par suite est soumis à des activités étroites de réalisation et de surveillance (évaluation, *accountability*).

Somme toute l'action publique procédurale est radicalement volontariste –ne serait-ce que parce qu'elle ne va jamais de soi à la différence de l'intérêt général-réflexe à la française. La nouvelle frontière de l'Aménagement du Territoire est aujourd'hui tout à la fois traditionnelle –activer, réactiver la représentation de l'intérêt général, sapé par les mines des publicistes de l'idéologie du tout marchand et des procéduralismes en trompe-l'œil– et moderniste –inventer, mettre en œuvre une pluralité d'institutions procédurales de production et de réalisation de biens collectifs, fut-ce au prix de déconstruire ou de supprimer des modes de pensée et d'agir.

MAILLAGE

Mailler, c'est à la fois structurer en réseau (le maillage autoroutier) et délimiter l'espace (le maillage départemental). Développer l'idée d'une France maillée –en synthétisant les deux sens du mot– consiste donc à promouvoir un fonctionnement en réseau des territoires, qui réconcilie topologie et topographie, métrique des réseaux et des territoires.

Le mot maillage est une pépite pour les étymologistes ! Il vient du latin *macula*, qui veut dire tache (sur le plumage d'un oiseau en particulier) mais surtout boucle (les mailles d'un filet, la cote de maille). Par extension, la maille désigne l'espace (vide) dont la boucle dessine le contour. Si l'on veut bien se rappeler que réseau vient de réseuil : petit filet, que le nom anglais *mesh* se traduit par maille ou réseau et que le verbe dérivé exprime une idée de coordination, on comprendra que cette polysémie séduise les acteurs de l'aménagement mais effraie les analystes. Pour distinguer clairement les catégories du réticulaire et du territorial, le géographe Roger Brunet avait proposé sans grand succès mais avec pertinence de réserver le terme maillage pour signifier les partitions de l'espace, ses découpages (par le cadastre, les circonscriptions et autres pavages de tous ordres), et d'utiliser le mot treillage (la treille de la vigne et les «trois fils» du treillis militaire) pour dénommer un entrelacement de lignes divisant une surface (le quadrillage devenant alors une catégorie spécifique de treillage).

Il faudrait pour être complet ajouter, malicieusement, que par une autre filière sémantique la maille désignait de la petite monnaie en vieux français. Et par cet étonnant emprunt, le langage «jeune» des manifestations lycéennes utilise le mot pour parler d'argent. Une autre conception de l'aménagement du territoire...

Au-delà du débat linguistique, le mot d'ordre du maillage, de la mise en réseau généralisée, pose quelques difficultés conceptuelles et empiriques. Dans les doctrines actuelles de l'aménagement du territoire, le maillage est surtout invoqué pour promouvoir des relations horizontales entre les territoires : la solidarité au sein des pays ou des réseaux de villes plutôt que la hiérarchie des anciennes armatures urbaines. La fusion de la mosaïque des paroisses et de l'archipel des métropoles (les deux «songes de la ville» proposés par Bernard Prétel) ne va pas de soi. D'une part, l'interconnexion entre les divers niveaux de mailles (par exemple l'espace «à deux vitesses» produit par le TGV) reste encore largement un vœu pieux. D'autre part, les réseaux peuvent certes être très connectifs (tel le métro parisien) et proposer un maillage égalitaire qui homogénéise le territoire (en termes de gestion d'entreprise, on parle d'organigramme plat) mais ils s'avèrent le plus souvent hiérarchisés, privilégiant *de facto* les nœuds les plus importants. Dans le grand annuaire territorial du maillage, certains lieux sont plus appelés que d'autres. Car, sauf à développer des maillages d'une densité telle que les cartes des réseaux se superposent à celles des territoires, en «tissant la toile», les principes d'agrégation territoriale que sont la connexité et la contiguïté ne peuvent être simultanément respectés à toutes les échelles. L'objectif de polarisation implique le compromis.

Cette résistance des lieux à ne pas se transformer simplement en points sur un graphe ne rend pour autant pas vaine la recherche d'un déploiement des services collectifs à la fois plus juste et plus efficace. A ce titre, les processus actuels de déréglementation ne devraient pas s'avérer sans incidence, la rationalité technico-économique privilégiant généralement les gros tuyaux plutôt que les petites canalisations, pourtant plus propices à l'irrigation.

METROPOLISATION

La métropolisation peut être définie comme la tendance récente des grandes villes à devenir encore plus grandes. Ce phénomène s'inscrit pour une large part dans la continuité du processus d'urbanisation. Ce qui est parfois appelé «autocatalyse urbaine» est le fait, présent depuis les premières agglomérations humaines, qu'il est socialement plus productif de localiser une activité consommatrice et productrice d'urbanité dans une ville déjà existante. L'idée de métropolisation correspond pour une part à une prise de conscience de la faible pertinence des théories du rendement décroissant de l'urbain. La plupart des études montrent au contraire qu'il n'existe pas actuellement de limite au-delà de laquelle l'avantage de la concentration deviendrait négatif. Les plus grandes villes du monde (et par exemple la première d'entre elles, Tokyo, dont l'agglomération morphologique atteint trente millions d'habitants) sont aussi celles qui ont le PIB (ou PUB) par habitant le plus élevé.

Plusieurs éléments distinguent la période actuelle des précédentes et justifient qu'on la caractérise du terme nouveau de métropolisation.

1/ Avec l'achèvement de l'urbanisation dans les pays développés, dans un contexte souvent marqué par une croissance démographique faible, la dynamique urbaine consiste en une redistribution des populations entre les villes. La croissance des grandes villes se trouve donc dans de nombreux cas alimentée, non plus par l'exode rural mais par la décroissance des petites villes.

2/ Le poids croissant des activités «créatives», c'est-à-dire non répétitives, non programmables et exigeant des interactions à la fois imprévues et approfondies entre opérateurs, donne une nouvelle chance à la ville, qui, si son fonctionnement se fait sans trop de frictions, constitue la configuration spatiale idéale pour ce type d'échanges productifs. La ville industrielle, avec ses agglomérations monoactives, ses populations homogènes et ses fonctions fragmentées, apparaît le contre-modèle presque absolu. A l'inverse, la grande ville contemporaine tend la main à la ville préindustrielle, avec ses passants, ses places et ses rues.

3/ La mondialisation d'un certain nombre d'activités fait des grandes villes la trame de base de l'espace planétaire sous la forme d'un archipel métropolitain mondial (AMM). Depuis toujours les villes ont été *des mondes*, en rassemblant sur un point une part importante de la diversité des productions humaines. Elles font désormais *Le Monde* ensemble, en se concurrençant mais aussi en se complétant car leur avantage comparatif vient, pour l'essentiel, de caractères singuliers, de traits uniques et non reproductibles.

4/ La motorisation et, plus généralement, la diffusion d'un modèle urbain fondé sur le pavillon individuel, la séparation des populations et des fonctions a engendré un problème inédit. D'un côté, la grande ville gagnait en puissance par l'augmentation de sa masse, de l'autre, elle perdait en efficacité économique, sociologique, politique et écologique par la diminution de sa densité et de sa distance (transports,

télécommunications), une telle évolution peut remettre en cause l'avantage comparatif de la ville. D'où le basculement des élites, au cours des années 1980, en faveur d'une conception «européenne» de la ville et l'approbation émergente par la scène politique de certains éléments de ce débat (transports publics, mixité, pollution, etc.).

La métropolisation entre inévitablement dans tout débat sur l'aménagement. D'abord parce qu'il s'agit d'un phénomène largement spontané, produit de la société civile ; on suppose donc que le politique doit aussi avoir son mot à dire. Ensuite, en associant sans équivoque taille de la ville et développement, la métropolisation remet en question les politiques publiques uniformes et pose la question de l'équité*. Enfin, la métropolisation pose un problème d'échelle : les grandes villes ont des tailles démographiques et économiques comparables à celles de nombreux Etats. Un gouvernement urbain maître de son aménagement est un défi supplémentaire aux dispositifs centralisés d'action politique telle que l'aménagement du territoire à la française en a longtemps une des expressions des plus manifestes.

MOBILITE

Définir simplement la mobilité comme un changement de position permet d'englober les multiples déclinaisons du terme : mobilités sociale, professionnelle, spatiale. La mobilité spatiale, ou géographique, sera plus précisément comprise comme changement de lieu.

Une modification de localisation peut s'effectuer à des échelles de temps diverses. Au quotidien, la problématique de la mobilité est celle des déplacements. Les spécialistes des transports définissent d'ailleurs la mobilité comme le nombre de déplacements par jour et par personne. Ils parlent de migrations alternantes (déplacements pendulaires, navettes) pour désigner les trajets réguliers entre domicile et travail. Mais il y a aussi les migrations du week-end et des vacances, propices à la congestion des infrastructures de transport compte tenu de la faible diversité des espaces-temps. Les changements de localisation plus durables concernent la mobilité résidentielle et, plus généralement, les mouvements migratoires aux échelles nationales ou mondiales.

Au plan théorique, des chercheurs ont proposé d'appréhender ces divers types de mobilité comme un système. Il existe effectivement des interdépendances entre mobilités quotidiennes et résidentielles (en fonction de l'état du marché du logement, de la taille des bassins d'emplois, des coûts de transport, etc.) mais aussi entre mobilités spatiales et sociales (on met par exemple en évidence des trajectoires résidentielles).

La géographie économique s'interroge sur la mobilité des agents (ménages et entreprises). Selon leurs caractéristiques, leur délocalisation s'avère plus ou moins voulue, rapide et fréquente. On va jusqu'à parler d'entreprises «foot-loose» et de citoyens nomades. Le débat est également normatif, entre les adeptes d'une réduction de la mobilité, en particulier des déplacements, et ceux pour lesquels le développement économique implique circulation croissante des hommes et des marchandises autant que des informations et des capitaux. Les concepts restent à inventer (multispatialité, territorialité nomade, mobilité en réseau, pérégrination, espaces du transit,...) pour formaliser les évolutions en cours, qui requalifient les territoires à l'aune des flux. La géographie des espaces-temps, qu'implique l'analyse des mobilités spatiales, reste également en quête de représentations graphiques pertinentes.

PAYS

Morceau de territoire, en général lié à l'espace rural, doté d'une identité non institutionnelle suffisamment forte pour être désigné d'un nom populaire sans rapport avec la dénomination officielle des collectivités locales. Le pays a trouvé une définition légale dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Il s'agit de territoires caractérisés par leur «cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale», exprimant une «communauté d'intérêts économiques et sociaux» et cadres de définition d'un «projet commun de développement».

Durant la deuxième guerre mondiale, la Résistance intellectuelle avait souvent emprunté ses pseudonymes à des noms de pays : Auxois, Forez, Margeride, Vercors... Dans les années soixante-dix, les aménageurs, réduisant progressivement l'échelle de leurs objets d'intérêt, des métropoles d'équilibre aux villes moyennes puis aux petites villes, réhabilitèrent la notion de pays. Le VIIème plan le consacra comme échelon contractuel. La LOADT de 1995 fait entrer le pays dans le droit administratif français, après que l'usage de la notion se soit diffusé dans bon nombre de procédures régionales, nationales ou européennes. Le pays n'en conserve pas moins une profonde ambiguïté.

Trois mille «pays-cantons» ou quatre cents «pays-arrondissements» ? Territoires de proximité des bassins de vie ou grands bassins d'emplois, supérette ou lycée ? Ce débat sur la taille des pays, comme l'extrême diversité des pays de préfiguration, illustrent le caractère peu opératoire de la définition officielle, au-delà de l'injonction d'interdépendance entre ville et campagne. La barque du pays est manifestement trop chargée : de l'identité culturelle, du socio-économique, de la coopération entre acteurs. Invoquant Braudel, on peut certes croire en l'immanence du «pagus» gallo-romain, «environ 4 ou 500 depuis des siècles» écrit Roger Brunet dans *les Mots de la géographie*. Mais comment comprendre alors que l'on parle de moderniser la gestion territoriale avec une catégorie spatiale fondée sur la métrique du marcheur ?

Confondant l'être et le faire, le citoyen et le client-travailleur-usager, administrateurs et politiques poursuivent un même rêve : se simplifier leur vie d'acteur de la décision publique locale en faisant fusionner espaces fonctionnels et territoires institutionnels. Mais cette ambition s'avère techniquement impossible et philosophiquement incorrecte. Structures locales multiples et territoires à géométrie variable constituent le lot inévitable de la gouvernance locale. Le pays devrait néanmoins conserver une double utilité : fournir le cadre spatial de mise en cohérence des services publics ; constituer, à l'instar d'autres procédures, un lieu de négociation et de concertation pour l'élaboration de projets territoriaux. Encore faut-il que l'ambition étatique de rationalisation de la carte politico-administrative sache accepter la diversité géographique et institutionnelle des déclinaisons locales de la notion de pays.

PLANIFICATION

Institution du marché de l'aménagement. Procédure plus ou moins dirigiste qui vise à opérer une allocation des ressources que le marché n'est pas en mesure d'assurer. La planification peut être globale –encadrer l'ensemble du développement économique, social et culturel d'un pays– sectorielle, territoriale, ou les trois à la fois. Sous cette dernière formule, elle a connu un essor, en France, à partir de 1945, où plusieurs plans quinquennaux (un horizon fétiche) se sont succédés, avec un pouvoir d'orientation déclinant et une légitimité en baisse, jusqu'à la fin des années 1980. Le Xème plan (1989-1993), qui s'est arrêté au stade du discours, peut être considéré comme le chant du cygne de la planification indicative «à la française».

Si la planification globale a été progressivement frappée d'un discrédit, la planification territoriale a connu un destin différent. Décentralisée à partir de 1982, la planification régionale a consacré la montée en puissance des régions dans le nouveau paysage institutionnel créé par la décentralisation. La rencontre des volontés régionales et locales de développement et des politiques menées par l'Etat a trouvé un de ses principaux outils de programmation dans les contrats de plan Etat-régions qui constituent aujourd'hui un moyen de première importance de l'aménagement du territoire. Pour certains, cette procédure a offert une solution de compromis honorable pour résoudre la difficile équation de la combinaison des approches «top down» (dirigée par le centre) et «bottom up» (en provenance du bas) de la planification spatiale.

Menée à l'échelle du territoire national, la planification a servi à instrumentaliser de grands desseins de la politique d'aménagement du territoire. Des schémas généraux d'aménagement de la France ou des aires métropolitaines des années 1970, au schéma national d'aménagement et de développement du territoire de la loi Pasqua (resté dans les cartons) en passant par les schémas d'aménagement des espaces stratégiques ou sensibles (par exemple la Basse-Seine ou le littoral méditerranéen) le territoire français a fait l'objet, grâce à la planification, de vagues successives de volontarisme géographique qui marquent aujourd'hui sa physionomie.

Aux différentes échelles de l'aménagement, les outils et méthodes de la planification ont enregistré, au fil du temps, d'importants changements. Autrefois technocratique et assortie d'objectifs quantifiés à atteindre, la planification spatiale signifie aujourd'hui avant tout information, coordination, concertation ainsi que coopération entre les acteurs : elle se préoccupe plus d'améliorer les performances instrumentales ou les moyens des politiques d'aménagement que de fixer des buts à atteindre. Elle s'apparente à un processus de régulation en temps réel des contraintes et opportunités d'une action d'aménagement. Ainsi, devenue récemment stratégique, flexible et procédurale, la planification urbaine cherche à assurer la bonne rencontre entre la règle de droit et les projets des promoteurs immobiliers et s'épanouit dans le cadre du partenariat public-privé. A cet égard, une évolution riche d'enseignements peut être évoquée : en Grande-Bretagne, le gel de activités de planification urbaine, au moment du triomphe du libéralisme économique de Margaret Thatcher, a stimulé mais en même temps fortement perturbé le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers. Après

une phase d'euphorie, suivie d'une débâcle financière sans précédent, les promoteurs ont été les premiers à réclamer un retour de la planification urbaine pour garantir une régulation de ces mêmes marchés et encadrer les comportements et les prévisions des acteurs de l'aménagement. Cet exemple démontre, s'il en était besoin, que la planification est une institution du marché de l'aménagement.

POLYCENTRISME

Polycentrisme : à l'œuvre quand l'aménagement ne sait pas où donner de la tête

Le mot, sans être vraiment nouveau, est aujourd'hui plutôt en bonne fortune. Peut-être parce que polycentrisme est polysémique, et qu'à deux, on est déjà plusieurs... Ce mot savant est né peu de temps après un autre mot savant, la centralité, qui apparaît justement lorsque ce qui semblait être l'essence naturelle des centres-villes et des capitales est devenu un peu moins naturel. Le mot d'ordre du polycentrisme dans les politiques d'aménagement a d'abord occupé une place en marge dans les cas où la réaffirmation d'une centralité unique n'était pas possible, pour devenir aujourd'hui quasi hégémonique.

Evidemment, tout est question de contexte. Dans celui de la France de l'après-guerre et de la macrocéphalie parisienne, la politique des métropoles d'équilibres lancée par la DATAR dans les années 60 peut paraître rétrospectivement comme éminemment polycentrique. Encore ne faut-il pas oublier que cette volonté de renforcer les capitales régionales s'inscrivait dans une vision strictement hiérarchique de l'armature urbaine, où chacun devait recevoir des attributs de commande selon son rang, sans tenir compte de son profil spécifique de centralité. Il en est de même du Schéma Directeur de la Région Parisienne, qui est contemporain, illustration achevée du polycentrisme hiérarchique où Villes Nouvelles, centres restructurateurs de banlieue et autres centres secondaires sont alignés comme dans une petite armée. Le polycentrisme hiérarchique est à l'aménagement du territoire ce qu'est la délégation de signature au pouvoir, une liberté très encadrée.

Le polycentrisme des doctrines actuelles est, au contraire, dit «de réseau», et se veut anti-hiérarchique. Il met l'accent sur les rapports de synergie et de complémentarité entre des centres dotés d'un avantage compétitif ou d'une vocation spécifique, généralement à l'échelle des aires métropolitaines ou des régions. On en connaît un premier avatar avec la politique des «réseaux de ville», soutenue par la DATAR à la fin des années 80, plus ou moins inspiré du modèle allemand. On a peut-être oublié en cours de route que ces dispositifs de coopération entre petites et moyennes villes germaniques s'inscrivaient dans un contexte aménagiste fortement marqué par la doctrine hiérarchique, où nécessité faisait loi de se regrouper pour obtenir un équipement d'un certain niveau. Dans le double contexte de la décentralisation et de la concurrence des territoires qui marque la France des années 80, la réussite était plus aléatoire.

C'est sans doute à l'échelle des aires métropolitaines que le principe planificateur du polycentrisme a le plus d'avenir, tout simplement parce qu'il rend compte de la réalité contemporaine des relations économiques et institutionnelles dans un grand nombre de régions urbaines. Il n'est pas facile néanmoins de passer du diagnostic au remède.

PROJET

Projet : qu'importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse.

Le projet, dans un raccourci un peu rapide, succède et s'oppose au Plan. Là où la planification prônait une mobilisation indistincte de la société civile en lui disant ce qu'elle devait faire, le projet fédère humblement de multiples intentions hétérogènes et particulières, prenant acte du passage apparemment irréversible à la «société des individus». Le projet de développement local, par exemple, n'est qu'un projet parmi d'autre : les projets d'établissements scolaires, au sein duquel les élèves et les professeurs doivent aussi avoir leur projet, comme le projet de la mission locale pour l'emploi qui doit convaincre ses patients d'avoir un projet d'insertion... Mis ensemble, cela doit faire des territoires de projet, qui seraient bien inspirés de s'ériger en projet de territoire, «pays» oblige.

Si l'on passe d'un projet de territoire à un autre, les termes du contenu sont souvent très semblables, dans la mesure où les voies du développement sont malgré tout moins nombreuses que les chemins qui mènent à Rome. Ce qui compte, c'est la «démarche de projet», puisque la fin du projet est d'être éligible (à un financement quelconque).

Le projet s'oppose sur ce point à la planification. Celle-ci disait naguère ce que l'avenir vous réservait, tandis que le projet annonce ce qui serait bon de réserver pour l'avenir : il débouche sur un contrat qu'on réalisera selon ses capacités financières. Le projet est aujourd'hui plus gestionnaire que visionnaire, ce qui ne serait pas une mauvaise chose si le mot «gestion» n'avait en français des connotations peu heureuses : le concours est ouvert pour son remplacement.

PROSPECTIVE

Boule de cristal de l'aménagement du territoire. Méthode d'exploration du futur qui vise à anticiper, à des horizons plus ou moins éloignés, les évolutions désirables ou non désirables d'un système. Dans le domaine de l'aménagement de l'espace, la prospective cherche à sonder les devenirs possibles d'un territoire (région, ville, espace national...) tout en visant à éclairer des choix publics et à obtenir des résultats politiques. Elle est généralement faite pour répondre à des problèmes de politique pratique.

La politique d'aménagement du territoire a largement recouru à la prospective. S'inscrivant nécessairement dans le long terme, celle-ci nécessite des informations, analyses et extrapolations permettant de mieux percevoir les évolutions en cours, les obstacles qui se profilent à l'horizon et les divers environnements possibles des actions à mener.

Depuis le début des années 1960, les activités de prospective initiées par la DATAR ont connu des hauts et des bas. Incontestablement, l'âge d'or de la prospective se situe autour des années 1970, après le bouillonnement intellectuel et culturel de 1968, qui a encouragé la technocratie à méditer elle-même et à lancer des méditations sur les avenir possibles de la société et du territoire français.

L'étude qui marquera le plus les publics éclairés sur le sujet est publiée en 1971 sous le titre «Une image de la France en l'an 2000 : scénario de l'inacceptable». Cette approche visionnaire, de nature tendancielle, projette l'image d'une France désarticulée, dominée par une monstruosité géographique au bord de l'asphyxie (la région parisienne) et pompant sans remords les maigres ressources des autres régions. Défense et illustration du caractère impérieux d'un volontarisme de l'aménagement du territoire, cette exploration prospective témoigne bien du lien fusionnel qui associe cette discipline intellectuelle avec la décision publique. Au demeurant, ne cherchant pas à atteindre des sommets scientifiques, ni à se conformer à la rude ascèse intellectuelle du monde académique, la prospective n'a jamais renié cette proximité avec le politique. Elle n'a pas davantage été inhibée par des tabous et interdits empêchant de formuler des propos de nature normative (des pistes ou des préconisations pour l'action publique). Bien au contraire, elle a souvent revendiqué cette qualité. Grâce à la méthode des scénarios, qui, pour les présenter schématiquement, peuvent être soit tendancieux (prolongement des évolutions en cours) soit contrastés (images dissemblables d'une situation future), la prospective cherche généralement à dessiner plusieurs destins probables, l'un d'entre eux paraissant comme le plus désirable ; alors elle peut guider les choix en indiquant les voies et moyens pour s'approcher le mieux possible du scénario souhaité.

Les phases de croissance (ou de reprise) économique encouragent les réflexions prospectives. Cela a été le cas, pour l'aménagement du territoire, des années 1960 jusqu'au début des années 1980. Après une période de mise en sommeil pendant près de dix ans, la prospective a redémarré, au commencement des années 1990, sous l'influence d'une meilleure conjoncture économique et de l'accélération du processus d'intégration

européenne. Doit-on en conclure qu'en situation de récession l'action publique subit la dictature du court terme, et que les périodes d'amélioration économique stimulent les réflexions à long terme ? Il est certain, en tout cas, que les phases de relance de la prospective ont coïncidé avec un renouveau de la politique d'aménagement du territoire. Pour innover, s'affirmer, celle-ci doit se nourrir de visions stratégiques et de scénarios du futur.

La prospective est aussi un outil de dialogue qui permet de confronter des choix et des stratégies. Ainsi, pour mener leurs politiques d'aménagement, l'Etat, les collectivités locales (en particulier les régions) et les instances européennes engagent des réflexions à long terme. Chacune de ces institutions élabore des images du futur. Europe 2000 + de la commission européenne, la France de 2015 de la DATAR, ou encore Rhône-Alpes 2000, par exemple, sont riches de scénarios esquissant des destins probables de ces différents territoires et collectivités. Ceux-ci sont destinés à ouvrir un dialogue, une négociation qui aboutit à des documents de programmation partenariaux comme les contrats Etat-régions ou les programmes issus des fonds structurels européens. Sous cet angle, la prospective est un art de la concertation à mener habilement, afin de produire un consensus ou un accord sur une image partagée d'un territoire à aménager.

Enfin, méthodologiquement, la prospective se différencie du scientisme de la prévision qui construit des modèles théoriques et essaye de les appliquer pour prédire l'avenir. Bien qu'une de ses tâches soit de mettre en évidence des tendances lourdes de l'évolution sociale ou territoriale, elle se distingue aussi de l'historicisme qui cherche à construire des lois générales de l'évolution des sociétés. Elle est un précieux auxiliaire pour guider l'élaboration des schémas d'aménagement et des travaux de planification.

RECONVERSIONS

Le feu de l'aménagement du territoire. Etat de transition plus ou moins critique de certains territoires ou zones géographiques dont l'appareil productif n'est plus en mesure d'affronter la concurrence sur les marchés internationaux. Dès le début des années 1960, l'aménagement du territoire a été confronté aux problèmes de l'ajustement structurel des zones de tradition industrielle (charbon, sidérurgie, chantiers navals, textile...) situées principalement dans le Nord et l'Est du territoire.

Cet impératif a été à l'origine de l'un des premiers grands chantiers de l'aménagement du territoire dont le gigantisme n'a jamais été égalé : les délocalisations d'industries lourdes –l'implantation de pôles sidérurgiques à Fos-sur-Mer et à Dunkerque– figurent, en effet, parmi les opérations d'aménagement les plus spectaculaires et les plus volontaristes conduites par la DATAR. Par suite des succès mitigés de cette politique industrialo-portuaire, les interventions ultérieures en faveur des reconversions ont été ramenées à des échelles et ambitions plus modestes.

Jusqu'au début des années 1980, la DATAR a géré le déclin des zones de vieille industrialisation à coups de subventions opérant des ponctions substantielles sur son budget. La vision dominante, durant cette période, était celle d'un accompagnement de la baisse des capacités productives afin d'éviter l'effondrement économique de ces zones et les coûts sociaux concomitants. D'aucuns affirment que ce choix visait à limiter les risques «d'explosion sociale» et à ménager les fureurs de syndicats à l'époque très puissants et influents politiquement.

L'année 1984 marquera une étape importante dans l'évolution des mesures en faveur des zones de conversion industrielle. Une politique dite des «pôles de conversion» est adoptée. Assortie d'instruments sociaux avancés (congés de conversion, préretraites, contrats emploi-formation), d'aides massives à la création d'entreprises et d'emplois et de dispositifs destinés à améliorer l'environnement des activités de production (cadre de vie, friches industrielles, développement technologique, actions de formation, habitat social...), ces programmes ont pour finalité de créer des conditions structurelles propices au redéveloppement de ces zones et annoncent, avant la lettre, une méthode d'intervention interministérielle et plurisectorielle, appliquée à des espaces géographiques ciblés, qui sera reprise et consacrée ultérieurement dans le cadre de la plupart des actions territoriales de redéveloppement (la politique de la ville par exemple).

Bien qu'innovante institutionnellement et productrice de résultats tangibles appréciables, cette politique de redéveloppement a concouru à répandre une image dévalorisante de la DATAR qui reste encore présente dans les esprits. Pendant longtemps, cette institution a été vue comme le «pompiers» du territoire, essayant d'éteindre les incendies là où la crise économique les avait allumés.

Une telle assimilation a perdu de sa force symbolique aujourd'hui. D'une part, avec la montée de l'internationalisation et de la concurrence, les situations de conversion

affectent actuellement un grand nombre de secteurs d'activités, y compris tertiaires, présents dans toutes les régions.

De fait, toutes les parties du territoire, ou du moins la grande majorité, doivent affronter en continu des «défis» d'adaptation de leur appareil productif. D'autre part, la généralisation et l'extension géographique des problèmes de conversion concernent dorénavant tous les niveaux de responsabilité publique, l'Etat, les collectivités locales, les grandes entreprises présentes sur les sites en restructuration, sans oublier l'Europe, grand pourvoyeur de subsides en faveur de ces territoires soumis à des impératifs d'adaptation (les fameuses zones d'objectif 2). Il n'est donc plus possible de désigner un bouc-émissaire, pompier en chef des zones de conversion.

Un bel avenir se dessine aujourd'hui pour les outils forgés par la politique d'aménagement du territoire afin de redévelopper les espaces en reconversion. Depuis plusieurs années, et plus encore récemment, les choix de restructuration des implantations militaires et des industries d'armement appellent la mobilisation de la panoplie des instruments, mis au point au milieu des années 1980, pour revitaliser les territoires victimes de ces mutations et désengagements.

Eternel coucou des politiques d'aménagement, les actions de conversions se veulent désormais pro-actives : au lieu de réparer les dégâts, après coup, des retards de modernisation, elles visent à anticiper des mutations futures pour adapter de manière permanente les capacités productives des villes et des régions.

RESEAU

Dispositif d'interdépendance entre des éléments formant système, caractérisé par des propriétés génériques de redondance des liens (matériels ou immatériels) et d'hétérogénéité des éléments en relation, et modélisable par un graphe constitué de sommets (points) et d'arêtes ou arcs (segments reliant deux sommets entre eux).

Cette formule quelque peu alambiquée paraît seule à même de contourner les inconvénients d'un champ sémantique trop large (par exemple «système de connexion») et donc trop peu discriminant (ainsi la ligne Paris-Lyon des premières années du TGV ne constitue pas un réseau) sans pour autant s'obliger à fournir une série de sens particuliers, disciplinairement (réseau de politique publique...) ou sectoriellement (réseau de télécommunication...).

Les définitions du réseau proposées par certains spécialistes des questions territoriales sont d'ailleurs insatisfaisantes : «Ensemble des lignes, des voies de communication, des conducteurs électriques, des canalisations, etc. qui desservent une même unité géographique, dépendant de la même entreprise». Au mieux cette définition, empruntée au *Robert*, convient pour certains réseaux d'infrastructure... avant les déréglementations. Une autre citation est souvent utilisée, celle de K.J. Kansky qui écrit en 1963 qu'un réseau est «un ensemble de lieux géographiques interconnectés dans un système par un certain nombre de liens». Les réseaux de villes se retrouvent ainsi dans cette définition, mais plus les réseaux de transport ou d'énergie.

De fait, les réseaux qui intéressent directement l'aménagement (les réseaux techniques et en particulier les réseaux de communication mais aussi les réseaux de villes, les réseaux d'entreprises...) sont à la fois les lieux et les liens entre ces lieux. La première définition privilégie les liens (les infrastructures), la seconde les lieux (les systèmes territoriaux). En toute rigueur, il conviendrait d'utiliser le terme réseau pour désigner les seuls dispositifs socio-techniques maillant le territoire. Le reste est métaphore ou métonymie, et il serait plus sage de parler d'organisation ou de fonctionnement ou de mise en réseau : villes en réseau (alliances, clubs, systèmes), entreprises en réseau, services collectifs en réseau, etc.

Par sa polysémie, la notion de réseau est critiquée. Quatre postures scientifiques s'avèrent tenables :

- Jeter le réseau aux poubelles de l'épistémologie, comportement facile mais peu responsable compte tenu de l'usage intensif du mot dans la littérature scientifique.
- Essayer de transformer les réseaux du sociologue, du géographe, de l'économiste, du physicien... en concept transdisciplinaire, mais les tentatives afférentes restent à ce jour peu concluantes.

- Développer une critique idéologique du réseau, comme «sac à métaphores» (Pierre Musso) privilégié de la société communicationnelle, comme «technologie de l'esprit» (Lucien Sfez), en niant son caractère heuristique mais en soulignant sa force opératoire.
- Spécifier rigoureusement les tenants et aboutissants de la notion, chaque fois que le réseau permet d'analyser autrement un «objet» ancien ou de qualifier un «objet» nouveau.

S'agissant d'espace et d'aménagement, le réseau permet effectivement une formalisation originale et une intelligibilité accrue de bien des phénomènes territoriaux. Mais il ne peut constituer à la fois une grille d'analyse (une modélisation) de la réalité et un instrument d'action, de transformation de cette réalité.

SCHEMA

L'histoire de l'aménagement du territoire est scandée de grands et petits schémas qui en racontent en quelque sorte l'histoire, ou, du moins, l'imaginaire. Avant tout, le schéma a la force de l'image qui, comme chacun sait, «vaut mieux qu'un long discours» (bien qu'en aménagement, on ait généralement droit aux deux).

En tant qu'image, le schéma est un dessin à grands traits. Lorsqu'il est trop précis, dans le souci d'être plus opératoire, il perd toutes ses vertus, comme l'ont montré les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme de la première génération. Aussi reconnaît-on un bon schéma à la géométrie de son expression graphique, tantôt dure, tantôt molle, mais suffisamment abstraite pour ne fâcher personne. La flèche en est un bon exemple : on sait à peu près d'où elle part, mais pas vraiment où elle arrive. Ici, les bornes multi-séculaires des égoïsmes communaux se transforment, dans un schéma d'urbanisme, en pétales d'une joyeuse marguerite. Là, on voit que le T.G.V. arrive, mais ses nuisances sont peut-être pour le champ du voisin. La force du schéma, c'est l'euphémisme.

En tant que discours, le schéma d'aménagement du territoire a pris en France les deux formes canoniques du Schéma Général et de ses déclinaisons en schémas sectoriels, hier «d'infrastructures», aujourd'hui «de service». Ce discours est fondamentalement téléologique : il propose une vision d'équilibres territoriaux définitivement retrouvés, ou de réseaux achevés de telle sorte que tous les points du territoire soient desservis de la meilleure façon possible, c'est-à-dire, la fin de l'histoire. L'histoire permet ensuite d'expliquer «pourquoi ce qui s'est passé n'était pas prévu dans le schéma», et de refaire un meilleur schéma, ce qui est tout à fait normal. Le plus difficile dans l'affaire est de maintenir un équilibre délicat entre lucidité et croyance.

Le Schéma d'Aménagement et de Développement du Territoire a pris force de loi en France depuis 1995. Depuis on ne l'a plus vu. Mais il convient de garder précieusement les schémas antérieurs, car l'examen des potentialités inabouties du passé est aussi importante pour guider l'action collective que les probabilités fugaces de l'avenir.

SUBSIDIARITE

Concept issu de la théologie chrétienne selon lequel une autorité supérieure n'a pas à se substituer, pour l'exécution de certaines tâches, à une autorité élémentaire en mesure de les réaliser plus efficacement. Ce principe a été actualisé et sécularisé dans le vocabulaire européen (traité de Maastricht) afin de régler les rapports entre les Etats et l'Union Européenne : l'Union n'a pas à empiéter sur les compétences que les Etats-membres exercent soit avec plus d'efficacité soit parce qu'elles relèvent de leur domaine de souveraineté.

En France, cette notion a connu des dérives pour justifier certains partages de compétences entre l'Etat et les collectivités locales et entre les collectivités territoriales entre elles. Présentée sous un aspect technique ou instrumental, la notion de subsidiarité n'a pas une signification de grande portée. Elle est un moyen, parmi d'autres, de justifier une distribution de prérogatives d'intervention entre différents niveaux de responsabilité. Ses véritables sens et enjeux sont politiques : elle ne veut pas dire la même chose pour les partisans d'une Europe des régions ou pour ceux d'une Europe des Nations.

TECHNOPOLE

Le phénomène technopolitain désigne le regroupement spatial, à des échelles géographiques diverses, d'activités publiques et privées liées à l'innovation technologique.

Ce modèle d'économie territoriale trouve son exemple paradigmatique en Californie : la Silicon Valley. Les bienfaits économiques de ce rapprochement – en l'occurrence non planifié par les pouvoirs publics – entre centres universitaires, laboratoires de recherche, industries de haute technologie, sociétés de service aux entreprises, inciteront dans d'autres pays l'Etat et les collectivités locales à reproduire les conditions de telles synergies. En France, selon des genèses diverses, Sophia-Antipolis près de Nice, la ZIRST (zone pour l'innovation et les recherches scientifiques et techniques) de Meylan près de Grenoble, la cité scientifique Paris-Sud et la trentaine des autres technopôles recensés vont avec plus ou moins de succès fournir un ancrage territorial à l'économie post-fordiste.

Les technopoles concrétisent en effet une vision du développement économique qui privilégie la création d'entreprises et la coopération entre acteurs, avec l'innovation comme moteur et l'information comme carburant. Il s'agit dès lors de favoriser les échanges entre formation, recherche et industrie, la proximité géographique apparaissant comme un cadre organisationnel ad hoc pour faciliter coordinations et partenariats.

Suivant l'échelle considérée, l'orthographe technopolitaine change. L'on écrira «une technopole» lorsqu'il s'agit de qualifier des villes qui cherchent à favoriser globalement les interactions entre universités, entreprises de pointe, etc., y compris par des politiques de cadre de vie orientées vers la satisfaction des modes de vie des étudiants, des professionnels étrangers... On fera en revanche référence à «un technopôle» pour désigner une zone spécifiquement consacrée à l'incubation de l'innovation : parc technologique, scientifique, d'activités. Selon la théorie des pôles de développement, l'un et l'autre concepts devraient entretenir des rapports étroits, le technopôle permettant à sa ville d'accueil, par effets d'entraînement, d'accéder au rang de technopole. En ayant recours à une troisième étymologie grecque (polein : vendre), Roger Brunet dans *les Mots de la géographie* a suggéré d'utiliser synthétiquement «le technopole», «tout lieu qui vend de la technique».

Au-delà de cet amusant débat linguistique, le phénomène technopolitain reste problématique. S'agissant de la technopole, est-il finalement question d'autre chose que des attributs désormais attachés à la notion de métropole ? La technopolisation ne désignerait alors qu'une forme particulière de métropolisation, privilégiant la technologie alors que d'autres privilégient, par exemple, la finance. S'agissant du technopôle, c'est moins le sens du concept que sa pertinence qui fait problème. D'une part, il n'y a pas synonymie mécanique entre proximité géographique et proximité organisationnelle. Une «cité scientifique» ne fait pas forcément un campus américain et une zone industrielle repeinte aux couleurs high-tech ne devient pas Santa Clara. D'autre part, fonctionnement en réseau aidant, un pôle peut n'être qu'un nœud, indépendant de son environnement

local, la technologie avancée n'entraînant pas nécessairement les autres secteurs économiques.

Haut lieu des fertilisations croisées, la cafétéria technopolitaine n'a pas encore révélé tous ses secrets de fabrication. Mais elle rappelle à bon escient qu'une économie même dématérialisée a besoin de lieux de production.

TERRITOIRE

Dans le vocabulaire administratif, espace placé sous le contrôle d'un pouvoir légitime. Les chercheurs ne sont pas d'accord entre eux sur ce terme, qui répond à au moins sept définitions différentes. Le mot est souvent utilisé comme synonyme d'«espace» ou de «lieu». Certains lui voient des frontières fixes, d'autres non. Il est parfois associé à l'idée d'«approbation» sans que ce vocable soit bien défini. Dans les relations internationales, on associe le territoire à la logique d'Etat et à son entrée en crise tandis que son engouement actuel dans le discours politique s'accompagne d'une valorisation du rôle des acteurs locaux dans le développement.

L'expression «aménagement du territoire» n'a certainement pas été formée par hasard. Contrairement à l'anglais (*regional planning*) ou à l'allemand (*Raumplanung*), l'expression française se réfère à un terme, certes polysémique, mais qui a l'avantage de renvoyer implicitement à l'action d'un Etat* à la fois gouvernement central et entité géographique. Lorsque l'on a voulu insister sur le développement et ses «pôles» ou ses «métropoles», on a plus souvent recouru au mot «espace». Le terme «territoire» a plutôt servi à renforcer l'idée d'une nécessaire homogénéisation entre régions dynamiques et déprimées par action volontaire, redistribution, péréquation. Employé au singulier, il s'opposait aux forces de différenciation et à la reconnaissance d'identités spatiales infranationales (ce qu'on appelait péjorativement «particularismes locaux» et qui est devenu aujourd'hui, en positif, le «pays»), pour mettre en avant l'unification, au moins dans les têtes, d'un territoire d'Etat. C'était une condition de sa puissance face au monde extérieur et c'est notamment à ce titre que l'aménagement gaullien du territoire s'inscrivait dans la quête de la grandeur.

Dans le contexte actuel, le mot «territoire» retrouve une pertinence si, comme cela se fait de plus en plus, on le considère comme l'opposé et le complément du *réseau*. En tant que famille d'espaces définie par la continuité et l'exhaustivité (un espace «en surface»), le territoire n'a pas disparu du paysage contemporain mais il s'est déplacé. On le trouve plutôt dans les centres-villes tandis que le périurbain ou les campagnes sont structurés par l'accès aux réseaux de transports, de communications et de distribution. Territoires et réseaux constituent deux choix de vie ayant chacun leurs partisans et l'on peut considérer cette ouverture des possibles comme une invitation à une démarche *pluraliste* en matière d'aménagement. Dans cette perspective, les projets adoptés devraient prendre en compte à la fois la logique de chacune de ces deux options (par exemple une priorité aux transports publics dans et entre les villes et des autoroutes en zones à faible densité) et la nécessité de garantir qu'aucun des deux modèles (la ville dense territoriale et la diffusion réticulée) ne puisse détruire l'autre.

Enfin, si l'on parvient à lui trouver des limites claires, le territoire devient un *pays* –société locale, région ou nation–, mais dans une Europe sans frontières, cela va de moins en moins de soi. D'où la question : sommes-nous capables de concevoir des territoires politiques aux bordures suffisamment floues et mouvantes pour coller aux réalités fonctionnelles sans renoncer à la citoyenneté et à ses impératifs ?

ZONAGE

Zonage : phœnix de l'aménagement

Malgré une présence quasi centenaire dans les doctrines et les pratiques de l'aménagement, ce mot garde des connotations techniciennes et généralement péjoratives dans le langage commun. De fait les critiques contre le zonage et ses effets pervers sont presque aussi anciennes que lui, et la mort du zonage a été maintes fois annoncée : cette façon de découper pour l'action est pourtant toujours aussi pérenne et répandue. En partant de ces condamnations, on peut en apprendre davantage sur cette curieuse résistance.

Dès l'origine, notamment en urbanisme, le zonage se présente comme le moyen le plus efficace d'une remise en ordre : séparer l'usine de l'habitat dans la ville brouillonne et insalubre héritée de la révolution industrielle ou redresser l'insupportable déséquilibre entre Paris et le désert français. Ici, le zonage prend alors la forme d'un pavage exhaustif d'un territoire donné, qu'il s'agisse d'une ville ou du territoire national, chaque zone se voyant attribuer un règlement spécifique, règlement qui couvre aujourd'hui selon les cas une gamme très large, des formes urbaines à la répartition des activités, la protection de l'environnement ou la prévention des risques... L'âge d'or du zonage en France, les années 60, s'illustre en particulier dans les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme issus de la loi de 1967 et, en matière d'aménagement du territoire national, dans la carte de répartition par zones des aides au développement industriel liée aux primes de développement et à l'agrément parisien. Ce type de zonage est alors justement critiqué soit parce qu'il produit une séparation excessive des fonctions urbaines, soit parce qu'il accentue la ségrégation sociale, ou encore, en ayant par le tri entre fonctions nobles et moins nobles de la production renforcé de fait la métropolisation parisienne.

Comme on le voit, le discrédit porte sur l'usage plus que sur le principe. On peut aussi bien aujourd'hui user du zonage au service de la mixité fonctionnelle comme de la mixité sociale. En matière de planification urbaine «durable», le zonage revient en force, surtout chez nos voisins européens, pour lutter contre l'étalement urbain ou maîtriser le développement des mobilités motorisées. L'efficacité de ce mode de découpage tient sans doute à ce qu'il se met indifféremment au service des idéologies successives de la mise en ordre.

Le zonage se pratique aussi d'une autre manière, qui consiste à isoler un morceau de territoire en fonction de caractéristiques morphologiques, sociales ou économiques particulières, en l'érigant de la sorte en lieu exemplaire d'un problème ou de la mise en œuvre de la réponse politique. Le bestiaire de ces lieux exemplaires est également très fourni, des zones de reconversions aux zones franches économiques, et bien sûr aux «quartiers prioritaires» de la politique de la ville, toutes zones qui deviennent exorbitante du droit, de la routine administrative ou des impôts. Les effets pervers de ce type de zonage sont bien connus, en particulier pour les lieux exemplaires de la pauvreté : un isolement artificiel, sur la base de seuils statistiques du continuum

territorial et le lissage des différenciations internes se conjuguent pour produire un stigmate négatif que vient paradoxalement renforcer la discrimination positive. Ce danger parmi d'autre n'empêche pas les politiques d'aménagement de multiplier aujourd'hui les lieux exemplaires.

Enfin, la critique la plus convenue sur le zonage dénonce la prolifération des zones ad hoc et le chevauchement de leur périmètre, tous différents. Signe que le jacobinisme est toujours tapi dans nos têtes, on en appelle régulièrement à la confection de la Zone unique multi-fonctionnelle, Graal du statisticien organique. Il semble en fait que cette menace de la prolifération zonale menace, pour une fois, plus les gouvernants que les gouvernés. De surcroît, sans la liberté de zoner...