

Deuxième Partie

SIX TENDANCES LOURDES

DE L'ÉVOLUTION DU TERRITOIRE FRANÇAIS

LA FIN D'UN DIVORCE ?

Aménagement du territoire et construction européenne

On a gardé le paradoxe en mémoire. En 1993, au moment même où il prenait des dispositions budgétaires pour réussir le passage à l'euro, le gouvernement Balladur lançait un débat sur l'aménagement du territoire à l'aide de cartes qui se cantonnaient à l'intérieur des frontières nationales et ignoraient, pour l'essentiel, le reste de l'espace européen. On pouvait alors mesurer l'importance du décalage entre construction européenne et aménagement du territoire français. Comme si, au-delà de la question de l'échelle, ces deux astres politiques, tous deux fort lumineux à cette époque, étaient destinés à accomplir leur révolution sans même se croiser. Ou peut-être comme si, non content de s'ignorer, ils étaient antinomiques, l'un excluant l'autre par définition.

A partir de ce constat, on cherchera ici, justement, à placer face-à-face ces deux types de discours et de pratiques et à déterminer les conditions d'une éventuelle mise en cohérence. Après une analyse du champ discursif récent en France, on passera en revue différentes composantes de la dynamique spatiale de l'Union Européenne en montrant leur télescopage avec le contexte français.

Une réassurance nationale

Le débat sur l'aménagement du territoire, lancé en juillet 1993 par le gouvernement et provisoirement achevé le 5 février 1995 par le vote de la loi d'orientation «pour l'aménagement et le développement du territoire» a offert une bonne visibilité sur les enjeux et les acteurs. J'ai essayé de résumer les attitudes élémentaires (figure 1) et leur combinaison dans le champ politique (figure 2). Si on tentait de repérer la distribution de ces positions parmi les principaux acteurs de la période, qui était aussi, pour une part, de la campagne présidentielle, on remarquerait que les clivages qu'elles engendrent ne recouvrent pas les divisions politiques classiques. Ainsi, l'option du «pacte territorial» réunit des acteurs aussi divers que la FNSEA, la majorité du Sénat et des présidents de Conseils généraux, Charles Pasqua, Philippe de Villiers ou Robert Hue. Au sein du gouvernement de l'époque, on sentait plus que des nuances entre Charles Pasqua, Parisien anti-Parisiens, et Daniel Hoeffel, Alsacien partisan d'une Europe des villes et des réseaux. On peut aussi noter l'ambivalence des écologistes, tentés de rejoindre les «urbanophiles» lorsqu'il s'agit de lutter contre les effets de l'automobile, mais également poussés, de par leur localisme, à rejoindre un mouvement en expansion ces derniers temps, le parti NIMBY⁷. Depuis lors, Dominique Voynet, ministre de l'environnement et de l'aménagement depuis juin 1997, a géré cette contradiction en optant assez clairement en faveur du «développement», oubliant presque complètement l'écologie «profonde» et son rejet des villes corruptrices. Le cas de Jacques Chirac est particulièrement significatif de la fluidité de ces enjeux émergents : défenseur d'un libéralisme «privatiseur» comme Premier ministre en 1986-88, il a

⁷ Not In My Back-Yard, expression anglaise résumant l'attitude du corporatisme localiste face aux projets d'aménagement.

totalemment changé de posture en 1993-94 pour mieux marquer sa différence avec Edouard Balladur et a encore évolué depuis en optant, durant sa campagne présidentielle, pour une démarche à dominante «colbertiste», finalement peu présente en pratique dans sa conduite des affaires en 1995-97.

Figure 1 : Quatre attitudes-types vis-à-vis de la ville et de l'aménagement en France

	Physiocrates	Etatistes	Libéraux	Urbanophiles
Logique de l'action	Corporatisme	Dirigisme	Marché dérégulé	Acteurs
Valeurs fondatrices	Indifférenciation inégalitaire	Indifférenciation égalitaire	Différenciation inégalitaire	Différenciation égalitaire

Sans entrer dans des développements qui dépasseraient le cadre de ce texte, retenons quelques idées simples qui montrent la force de la relation entre conceptions de l'aménagement et configurations politiques d'ensemble. En premier lieu, il s'agit d'un débat ancien, aussi ancien que la formation de l'identité nationale et de sa dimension territoriale. Le problème spécifique à la France est en effet l'unification d'un espace très contrasté au départ entre une métropole (aux deux sens du terme) surpuissante et des zones périphériques, affaiblies et appauvries par la conquête et la domination. Les postures typiquement françaises de l'avant-garde, de l'universalisme imposé et de l'intégration sont incompréhensibles si l'on ne prend pas en compte cette histoire territoriale.

On constate alors, et c'est le deuxième aspect, que le débat fondamental sur la relation entre état de la société et lien politique se déploie et se lit avec une particulière netteté dans sa composante spatiale. Comment traiter les différences en poursuivant un idéal de justice ? Cette problématique rawlsienne va opposer deux groupes : ceux, que j'ai appelés les «physiocrates», qui voient la ville comme une atteinte au principe d'harmonie par égalité des densités et, dans leur concentration, un avantage indu qu'il faut corriger, tout en acceptant les inégalités «naturelles» propres au monde agricole (superficie et fertilité du sol, spécialisations culturelles...) ; en face, les «développementalistes» ou les «urbanophiles», pour qui la «ville» est une configuration spatiale productive qu'il convient d'encourager. Le courant «étatiste» pourrait hésiter entre ces deux options puisque le «pacte républicain» peut être jugé atteint soit par une uniformisation du territoire soit par une égale accessibilité au bien urbain.

Quelques épisodes, telle la valorisation des «métropoles d'équilibre», à la fin des années 1960 ont montré que le soutien au développement des grandes villes pouvait être compatible avec un colbertisme modernisé. Cependant, ces rencontres entre étatistes et urbanophiles ont été relativement rares, même si, dans la période actuelle, la bonne entente entre Lionel Jospin et Dominique Voynet repose sur une assise solide dans l'opinion. C'est que l'Etat retrouve souvent sa posture traditionnelle du fait de sa volonté de contrôler l'ensemble des politiques publiques, à toutes échelles. Ainsi la décentralisation s'accompagne-t-elle de la contestation de l'idée que l'«intérêt général» pourrait être partagé avec les collectivités territoriales, du refus réitéré de créer des

gouvernements urbains légitimes ou encore de pulsions recentralisatrices. La tendance traditionnelle de l'Etat à tendre, dans tous les recoins du territoire, un filet uniformisateur s'accorde encore relativement bien, pour autant qu'elle ne soit pas trop menacée par les contraintes de la rationalisation des services publics, avec les courants qui, au nom de la ruralité, souhaitent avant tout maintenir le primat des communes et des départements dans le maillage politico-administratif. Cette option a en outre longtemps bénéficié d'un large soutien populaire.

Mais, et c'est le troisième élément, cette question est partie prenante d'une redéfinition des lignes de clivages les plus structurantes du champ politique français. Les débats qui, en 1969 (référendum sur la régionalisation), 1976 (rapport Guichard sur le redécoupage des pouvoirs) ou 1982 (lois de décentralisation) avaient paru écrasés par les déterminismes dominants, émergent comme l'un des axes d'un nouveau système de dissensus. Celui-ci délaisse le couple traditionnel classe + Etat pour s'orienter vers les problématiques de l'individu (cycles de vie, rapport au travail, bioéthique...) et des espaces non nationaux (ville, Europe, mondialisation). On peut donc penser que, sous des formes diverses, la «question urbaine» tout comme la «question naturelle» vont participer de manière croissante à la recomposition en cours.

Retenons toutefois que, dans l'ensemble, le recours à l'aménagement du territoire comme thème politique important (ce qui est relativement rare) s'accompagne presque toujours depuis 1981 de l'option «pacte territorial», c'est-à-dire celle qui privilégie l'unification du corps social par homogénéisation de son espace, sur son développement. Du moins en parole, car dans le même temps, surtout depuis 1995 ; la restructuration du secteur public (hôpitaux, arsenaux...) relève d'autres logiques. Là se trouve d'ailleurs une limite importante à cette analyse. Elle porte essentiellement sur un discours, parfois légitimé par des actions concrètes, mais avant tout –c'est en tout cas l'hypothèse formulée ici– orienté vers l'objectif de conforter les identités, de faire converger les attentes, de mobiliser les acteurs, de réunifier la société politique autour d'un projet emblématique. Ces productions à dominante langagière sont susceptibles d'entrer dans les confrontations les plus «chaudes» de la vie politique comme on l'a vu à quelques moments à l'époque gaullienne et très récemment. Le plus souvent, l'aménagement reste dans l'ombre, sans pour autant acquérir la continuité d'un dispositif foncièrement technique : il se trouve en position latente, en réserve de la politique vive, soumis à ses rythmes et à ses thématiques.

En tant que culture avant tout discursive, l'aménagement du territoire à la française présente donc surtout une posture de réassurance nationale. On entrevoit une évidente contradiction avec la logique de la construction européenne.

Quatre contradictions avec l'Europe

Voyons maintenant comment cette attitude peut rencontrer les conceptions et les pratiques de l'aménagement au sein de l'Union Européenne. Cette rencontre prend le plus souvent l'aspect d'un choc des cultures, même si, en apparence, c'est la conception française de l'aménagement qui domine à Bruxelles. Quatre plans opposent la France à l'Europe du point de vue de l'action sur l'espace.

L'impossible changement d'échelle

La première difficulté provient de la transformation des attitudes qu'implique la création d'un espace englobant les Etats préexistants. La culture «westphalienne» a engendré l'idée que, au-dessus des sujets souverains de l'ordre international que sont les Etats, il n'y a rien, il ne peut et ne doit rien y avoir. Cela est vrai pour tous les Etats mais tout spécialement pour la France, dont deux caractères renforçant cet *habitus* : c'est un Etat ancien, aux frontières précocement indurées, qui s'est projeté outre-mer en un puissant empire ; c'est une *nation-Etat*, c'est-à-dire un pays où l'Etat s'est légitimé en contribuant activement à l'unité politique d'un corps social très fragmenté au départ.

Comme d'autres Etats-membres de l'Union Européenne (Royaume-Uni, Danemark), mais de manière plus aiguë du fait de son engagement fondateur dans sa construction, la France manifeste des «délicatesses» face à l'émergence des institutions continentales. Il n'est pas rare que le gouvernement français attaque publiquement sur la scène nationale des dispositions qu'il a lui-même contribué à faire adopter à Bruxelles. Or beaucoup de ces distorsions ont pour enjeu le soutien, jugé archaïque par les partenaires de la France, aux agriculteurs, aux chasseurs (amateurs), aux pêcheurs (professionnels) ou à des industries obsolètes. D'une part, il s'agit bien de questions qui touchent à l'agencement de l'espace. D'autre part, la ligne de clivage France/Europe correspond à une opposition entre le «pacte territorial» d'un côté, le «développement spatial» de l'autre. Autrement dit, la ligne de fond de l'aménagement à la française s'affronte, par le fait même de la construction européenne, à des conceptions non absentes en France, mais structurellement minoritaires.

Notons qu'il ne s'agit pas là à proprement parler d'une différence de point de vue sur l'aménagement entre les Français et les autres Européens. L'idée du pacte territorial existe aussi au Royaume-Uni ou en Allemagne, mais sa mise en pratique est par construction exclusive, particulariste, puisqu'elle exprime et défend une identité étatique irréductible. C'est donc la possibilité d'un changement d'échelle par addition et par englobement qui est ici en jeu.

Combien d'acteurs ?

On a parfois défini le projet européen comme une utopie, une *u-topie* géographique puisqu'il s'agit d'inventer un espace sans aucune base préalable claire. Ses inventeurs directs, Jean Monnet, Alcide De Gasperie, Robert Schuman et quelques autres, s'inscrivent dans une filiation fort éloignée des faiseurs d'utopie de leur époque, surtout localisée à l'extrême-gauche ou, de manière régressive, à l'extrême-droite. Il s'agit, en fait, de l'alliage de deux inspirations.

La première, démocrate-chrétienne est profondément laïcisée, œcuménique et elle a oublié le mythe «califal» de la papauté médiévale. Elle s'appuie avant tout sur des valeurs du «vivre-ensemble», sur une «philosophie politique» forgée dans les longues rivalités entre Eglise et Etat, durant lesquelles, pour rivaliser avec le second, la première épouse souvent la cause des échelons géographiques inférieurs, régions ou sociétés locales, dont elle assume la gestion et recueille les attentes. D'où l'idée de *subsidiarité*,

comme méthode (agir au plus près du point où le problème se pose) pour reconnaître la légitimité des échelles non-étatiques. La seconde filière est plus complexe et plus hétérogène : elle relie Saint-Simon à Denis de Rougemont, Nietzsche à Valéry. Héritière du versant le plus «réformiste» des Lumières (plutôt Kant que Rousseau ou Hegel), volontiers en retrait face aux débats les plus visibles, elle s'est trouvée progressivement marginalisée pendant le siècle de l'industrialisation massive (1850-1950) car elle récusait l'idée que le clivage économique, «de classe», fût porteur d'avenir. Récusant le socialisme, elle a parfois frayé avec des idéologies conservatrices, comme les régionalismes hostiles à la démocratie ou les attitudes défensives vis-à-vis des «périls» culturels venus d'autres continents. Son centre de gravité peut être situé dans la notion de société d'individus, ce qui crée une distance permanente, mais au contenu variable dans le temps avec les conceptions étatistes. Le fédéralisme est l'expression logique de ces prémisses.

L'association de ces deux cultures produit surtout un réseau d'idées fortement projeté vers l'avenir, mais tout aussi profondément ancré dans la vérité du monde réel, avec le sens des contradictions à gérer et des responsabilités à assumer. Contrairement aux descriptions des sociétés idéales qui ont fleuri à partir de Platon, celle-ci n'est ni messianique, ni eschatologique. Dans sa forme contemporaine, l'utopie européenne a perdu la composante «visionnaire» qu'on trouve, par exemple, chez Victor Hugo, selon qui l'Europe, «immense bonheur inévitable», «émeute des intelligences vers l'aurore», préfigurait, pour le XXème siècle, la société universelle des siècles suivants. Les conceptions contemporaines conservent cependant une forte inspiration «progressiste» –la volonté des hommes peut permettre de rendre le futur meilleur– mais c'est un *progressisme progressif*, plus réformateur que révolutionnaire. Elles assument la dynamique nécessairement lente et contradictoire des sociétés européennes existantes. «Nous n'avons pas l'intention de corriger l'histoire», dit Robert Schuman. Il s'agit de mettre en cohérence des innovations institutionnelles et des réalités en grande partie déjà présentes et c'est justement là qu'il y a utopie : l'Europe, les Etats, les régions, les villes devraient disposer par principe du même degré de légitimité. Cela explique à la fois la force de conviction du projet fédéral et les puissantes résistances que son application concrète peut occasionner.

Il n'est pas nécessaire d'argumenter longtemps pour percevoir l'opposition de ces conceptions avec l'idée de l'Etat-démiurge, puissante en France depuis la monarchie absolue et relancée par De Gaulle dans le vaste registre de la «grandeur de la France». Dans la vision française, il faut un seul acteur, l'Etat, qui concentrant entre ses mains tous les instruments de puissance, peut modifier le cours de l'histoire dans le sens de valeurs universelles qui lui assureront, a posteriori, une légitimation démocratique. D'un côté, une immanence évoluant vers l'auto-organisation, de l'autre, le maintien, au moins en parole, de la transcendance. Le rapport religieux au politique n'est pas forcément là où on pouvait l'attendre.

Le défi allemand

En co-fondant les institutions européennes, la France se retrouve confrontée à d'autres cultures politiques et notamment, d'autres cultures de l'aménagement des espaces nationaux.

Dans le contexte d'une lente émergence des politiques européennes, il est d'autant plus utile de savoir qu'elles étaient les cultures d'origine des Etats-membres en matière d'aménagement. On peut alors opposer deux traditions, une française (qu'on retrouve de manière atténuée au Royaume-Uni et en Italie) et une allemande, dominante dans les pays rhénans. On a tenté de résumer ces deux cultures dans le tableau suivant (figure 2).

Figure 2 : Deux cultures de l'aménagement du territoire

	France	Allemagne
<i>Objectif fondamental</i>	Rattrapage	Equilibre
<i>Attitude dominante vis-à-vis des grandes villes</i>	Négative	Positive
<i>Référent dans le traitement des zones à faible densité</i>	Ruralité	Environnement, patrimoine
<i>Acteur(s) essentiel(s)</i>	Etat-nation	Tous échelons géographiques du politique
<i>Méthode privilégiée</i>	Projet centralisé	Partenariat entre acteurs
<i>Visée politique générale</i>	Uniformité compensant les inégalités	Equité respectueuse des différences
<i>Dominance dans laquelle se situe cette visée</i>	Anthropologique, géopolitique	Socio-économique

On peut juger cette opposition un peu forcée. Elle tend à l'être dans la mesure où les pratiques françaises, devenues plus procédurales avec l'affaiblissement de l'Etat central, se rapprochent de celles d'outre-Rhin. Il en reste néanmoins quelque chose et ces deux bornes nous aident à situer les conceptions et les actions européennes actuelles.

Par ailleurs, et peut-être plus fondamentalement que les oppositions présentées par le tableau, l'aménagement du territoire ne relève pas, en France et en Allemagne, du même registre. On a dit plus haut que, en France, le discours primait sur l'action et qu'il s'agissait d'un ensemble de productions connectées ou connectables aux temps courts de la vie politique la plus visible. C'est bien différent en Allemagne où l'on observe, en matière d'aménagement, des continuités sur les principes et les pratiques qui échappent pour une grande part aux confrontations les plus explicites entre gouvernement et opposition. Rarement sous les projecteurs mais jamais délaissé, l'aménagement allemand de l'espace ressortit plutôt aux projets de développement «à grand rayon de courbure», déployés selon des rythmes lents. On peut voir un écho à ce statut dans l'ajout récent du mot «développement» au vocabulaire français de l'aménagement. Mais il n'est pas certain que les «coups de menton», qui caractérisent souvent l'attitude française, aient définitivement disparu.

Méthode française, valeurs européennes

Au moment où la DATAR, créée en 1963, prend son essor, la question d'actions communes à l'échelon européen est posée, avec des réponses longtemps restées lentes et molles. Les convergences et les contradictions entre la France et l'Europe n'ont jamais

pris, du coup, un tour très marqué, dans un sens ou dans l'autre. Par ailleurs, la disponibilité d'un discours français, proposé clés-en-mains aux partenaires européens, a donné un avantage à la posture française et retardé les remises à plat. Les différences sont pourtant visibles, atténuées par le fait que, dans le même temps, les idées françaises évoluent.

Le Traité de Rome ne donne pas compétence au Marché commun sur les questions d'aménagement. Ce fut longtemps le Conseil de l'Europe qui organisait, à partir de 1970, les Conférences des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) et qui proposait, seule, des principes d'aménagement à l'échelle européenne qu'elle n'avait nul moyen de mettre en pratique. Là se trouve cependant le point-d'origine de la généalogie d'une conception européenne de l'aménagement. On peut considérer la Charte de Torremolinos (1982) comme le premier document significatif dans ce sens.

Pendant les trois ou quatre premières décennies de l'après-guerre, cependant, les institutions européennes ont été pratiquement absentes de l'action concrète dans ce domaine. Cela signifie d'une part que les politiques des échelons inférieurs, notamment des Etats-membres, y sont privilégiées et d'autre part que c'est d'abord une action *de facto*, relevant de politiques générales ou sectorielles non explicitement spatiales, qu'il faut repérer. Notons que c'est aussi le cas des pratiques nationales, dans lesquelles le volet étiqueté «aménagement» ne correspond qu'à un aspect, souvent minoritaire, de l'action politique sur l'espace. Dans le vocabulaire de l'Union Européenne, l'expression «aménagement du territoire» n'apparaît que récemment. Ce vocable typiquement français renvoie à une angoisse récurrente dans l'histoire du pays : que les disparités Paris/Province et ville/campagne ne provoquent des fractures irréparables dans la société française et, au bout du compte, l'explosion de l'Etat. En pratique, l'aménagement du territoire à la française comporte une part importante de discours, souvent portés par des cartes, et met en valeur une partie seulement des politiques publiques à effets spatiaux, les autres, celles qui iraient dans le sens de la «fracture spatiale» étant discrètement laissées à leurs ministères respectifs. L'émergence de la société politique européenne se faisant sur d'autres bases, on peut penser que cela donnerait des résultats différents. De fait, dans la rhétorique européenne, on ne trouve ni le cri d'alarme initial, ni le volontarisme du discours, ni la culpabilisation des grandes villes. Cependant, depuis le début des années 1990, c'est selon une méthode qu'on pourrait appeler «française» que s'anime le débat sur l'aménagement de l'espace européen.

Un retour en arrière : à la fin des années 1960, la DATAR avait mis au point un document, rapidement baptisé «Scénario de l'inacceptable». Il s'agissait de montrer ce que risquait de devenir l'espace français si on laissait faire sans réagir les évolutions prévisibles notamment en matière d'agriculture hors-sol, d'industrie portuaire et d'urbanisation. Cette approche tendancielle, qui a un peu vieilli aujourd'hui, manifestait l'une des compétences désormais classiques de la DATAR : porter par la carte un message idéologique plus simple et plus fort que ne le permettrait une argumentation verbale. Cette méthode tendancielle et catastrophiste n'est d'ailleurs pas contradictoire avec l'approche à dominante négative qui a été celle de l'Union depuis le début. Bruxelles se pose souvent en «pompiers» (l'expression est de Philippe Thiard) des incendies que les faiblesses structurelles, les difficultés de l'agriculture et de l'industrie allument ici ou là sur le territoire de l'Union. Cette démarche a été systématisée à partir

du sommet de Liège (1993) : les présidences nationales successives ont souhaité contrebalancer les propositions de plus en plus consistantes et transnationales de la Commission (*Europe 2000, Europe 2000+*) par la présentation d'un projet cohérent : c'est le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). C'est dans ce cadre, que la présidence française a réalisé trois «scénarios tendanciels».

Cette similitude de démarche avec la tradition française permet à la fois de noter le rôle moteur de l'idée très française d'aménagement du territoire dans la conception des politiques spatiales de l'Union Européenne et de mesurer des différences. On y voit à l'œuvre la double compétence à concevoir des schémas globaux se voulant compatibles avec des projets conçus à des échelles inférieures et à politiser, par une dramatisation argumentée, les enjeux de l'aménagement. Le parallélisme s'impose d'autant plus que, durant la même période (1993-1995), la société politique française débattait d'un projet de loi «pour le développement et l'aménagement du territoire» lancé par le Ministre Charles Pasqua. Deux écarts apparaissent pourtant clairement : sur la place de la ville et sur le couple agriculture/environnement.

En Europe comme en France, un des enjeux de l'aménagement réside dans la course contre la montre entre autoroutes et TGV, c'est-à-dire entre deux métriques distinctes pour traiter les grandes vitesses terrestres. Les discours européens se veulent équilibrés donc contradictoires. Selon qu'on lit un rapport sur les transports urbains ou l'environnement, d'un côté, sur le désenclavement de l'Europe de l'Est, de l'autre, on obtiendra des sons de cloche différents. Lorsque l'on ajoute tous ces désirs, cela donne des cartes d'infrastructures excessivement ambitieuses. Par ailleurs, l'effet propre du discours n'est pas absent : avoir évoqué un problème en «créant une commission» –dans l'Union Européenne, cela passe, notamment, par les textes produits par le Parlement Européen–, c'est une manière de rassurer ceux qui s'inquiètent.

Par rapport à ce qui se dit en France, on observe toutefois une différence de tonalité, un déplacement du centre de gravité des préoccupations. Plus encore que le document de travail que constituent les cartes du SDEC, c'est la présentation des trois principes et des trois objectifs qui marque l'identité européenne : au souci de «compétitivité des espaces», de «cohésion économique et sociale» et de «développement durable», répondent, plus concrètement, la visée d'un «système urbain équilibré et polycentrique», d'un «accès équivalent aux infrastructures et aux connaissances» et d'une «gestion prudente» respectueuse du «patrimoine écologique et culturel».

Bien que la méthode ait pu être d'inspiration française, le contenu ressemble, lui, bien davantage à la conception allemande. La préoccupation «néo-physiocratique» consistant à s'indigner que les villes disposent de plus de services que les campagnes n'est plus explicitement présente. En revanche, le souci de la qualité de la vie urbaine, à travers la décongestion des centres, des voies d'accès et l'équilibre socio-économique des agglomérations, occupe une place significative. Le risque de perte de substance des zones à faible densité n'est pas ignoré, mais il est relativisé par une référence à l'équité plutôt qu'à l'égalité et fortement associé à l'objectif de patrimonialisation récréative de l'environnement naturel : purification de l'air et des eaux, protection des espèces vivantes, paysages, parcs naturels. C'est le cas de la directive Natura 2000, émise en 1992 mais dont l'application s'étend jusqu'à 2004. En France, la perspective d'examiner

1316 sites du point de vue de l'environnement irrite les agriculteurs, qui y voient une atteinte à leur monopole sur la gestion des territoires faiblement urbanisés.

Le regard européen sur le territoire et d'abord un regard de citadin, qui ne se représente plus son espace de vie selon la dichotomie urbain/rural, mais en fonction des potentialités que différents gradients d'urbanité peuvent offrir. On insiste avant tout sur les relations entre villes, par tous les moyens possibles : c'est l'ensemble des programmes, difficiles à financer, concernant les «réseaux transeuropéens». Quant à elles, les campagnes ne sont donc pas destinées à être repeuplées mais à être traitées différemment selon la configuration productive qu'elles présentent. Les espaces céréaliers à haut rendement (Bassin Parisien, Pays-Bas, Bassin de Londres) sont considérés comme des zones industrielles : on encourage leur modernisation à condition qu'ils évitent la pollution des nappes et l'épuisement des sols. Il en va de même pour les productions animales à l'ouest et fruitières au sud de l'Europe. Les anciens espaces ruraux à densité moyenne comme il en existe beaucoup dans la moitié sud de la France posent peu de problèmes du point de vue européen. Leur bonne qualité de services quotidiens, le faible coût du sol et leur ambiance bucolique permettent une substitution en douceur d'activités diversifiées à la ruralité traditionnelle. En s'installant pour quelques jours, quelques mois ou quelques années dans les villages des Cévennes ou du Quercy, des Britanniques, des Néerlandais, des Allemands et des Danois en font, sans bruit, la démonstration. Enfin, les zones à très faible densité –régions de déprise ancienne, hautes montagnes... qu'on peut effectivement qualifier de «désert»– présentes en Espagne, en France, en Autriche, en Ecosse dans les pays nordiques, c'est la dimension récréative, respectueuse du patrimoine naturel qui y est mise en avant.

C'est peut-être là que l'écart avec la tradition française multiséculaire se fait le plus sentir. A l'échelle européenne, l'existence d'espaces vides ou presque vides est perçue comme une chance, une diversité supplémentaire et un potentiel utile à l'ouverture des possibles. Lorsque l'on dit en France : «Oser le désert», cela est ressenti comme une provocation par beaucoup d'agriculteurs et même par certains géographes. L'idée que la France se désertifie peut être facilement démontée : les diverses figures de l'urbanisation aboutissent à une occupation croissante du territoire. Mais la question n'est pas seulement factuelle. Lorsque les syndicats agricoles des Pyrénées françaises s'indignent que l'on donne plus d'argent pour installer un ours que pour établir un paysan, ils pointent une mutation fondamentale : le risque de désertification n'est pas seulement atténué par la périurbanisation et par le développement du tourisme. Il devient obsolète lorsque s'éloigne l'angoisse de produire assez de nourriture pour survivre, lorsque s'efface le souci de peupler un territoire pour le défendre et l'étendre. Cela ne serait pas aussi sensible en Amérique du Nord ou en Australie, où l'existence d'aires peu humanisées n'a jamais été perçue comme une menace existentielle. En Europe, au contraire, compte tenu de l'histoire des espaces et de leurs identités, seule une société dégagée de la matrice géopolitique et définitivement entrée dans la civilisation urbaine peut, aussi, oser le désert.

Fin du divorce ?

Ce rapide examen permet d'isoler deux démarches qui opposent une Europe émergente à une tradition française, mais aussi, deux courants présents en France. D'un

côté, une préoccupation du développement équilibré entre régions afin de fonder un espace commun (au sens à la fois concret et métaphorique du mot «espace»), de l'autre la volonté de défendre le «pacte territorial» entre Etat et communautés rurales, qui a donné sa cohésion à la société et sa force à l'Empire, mais qui semble clairement menacés par une série d'événements convergents : Europe, mais aussi mondialisation, individuation, etc.

Ces deux logiques s'opposent par leurs principes fondateurs (équité contre uniformité), par le poids accordé aux acteurs non étatiques, par le niveau de souveraineté plus ou moins élevé que l'on reconnaît aux niveaux de société infra-étatiques (villes, régions) et supra-étatiques.

Si les phasages des deux logiques diffèrent (l'idée d'aménagement du territoire naît en France dans la période 1930-1950 et prend son essor sous De Gaulle), on peut faire l'hypothèse que, dans les dernières décennies, la dérive «territorialiste», anti-urbaine et étatiste des discours de l'aménagement constitue un type de réponse, sous forme de raidissement défensif, à l'invitation au changement de perspective que propose l'Europe.

Trois enjeux

Les débats récents peuvent être lus à la fois comme le paroxysme de l'opposition nation/Europe et comme une sortie confuse mais réelle de l'ancien paradigme. Dans ce contexte, le scénario souhaitable consisterait dans la capacité, de la part des acteurs politiques français, à délibérer de principes de justice spatiale qui puissent s'articuler de manière cohérente entre eux, et ce à différentes échelles.

On peut décliner cette démarche en trois enjeux.

1. Penser l'aménagement du territoire français aussi à l'échelle européenne

Un espace comme la France fonctionne à de multiples échelles, du local au mondial. La construction européenne nous oblige à poser la question d'un travail d'agencement des lieux à l'échelon continental. La prise en compte de ce niveau particulier concerne d'une part les mitoyennetés territoriales (si l'on pouvait éviter les cartes qui s'arrêtent net aux frontières, ce serait bien...), d'autre part, la redéfinition des critères (quel territoire nécessite une aide ?) et des hiérarchies (qu'est-ce qu'une ville de «taille européenne» ?) applicables à la France en fonction de ce qui existe, aussi, ailleurs en Europe.

2. Accueillir les mutations des rapports de nos sociétés à leur espace

Sur la plupart des grandes dynamiques en cours, l'espace français évolue de manière peu différente de celle des autres pays de l'Union Européenne. Un aspect des transformations récentes est constitué par la diversification des pratiques et des attentes concernant l'agencement de l'espace. Certains pensent territoires, d'autres réseaux,

certain, concentration, d'autres, diffusion, certains, enracinement, d'autres, mobilité. Il en résulte des débats plus ou moins explicites, qui ne débouchent pas toujours facilement sur un consensus. Le partage de l'accès aux biens spatiaux disponibles – métropoles, villes petites ou moyennes, campagnes ou parcs naturels – ne va pas de soi et la confrontation démocratique des idées serait bien utile. La cohabitation et l'influence réciproque entre plusieurs conceptions, plusieurs idéaux d'aménagement présents dans la société, en France comme Europe, mériteraient d'être acceptées et organisées.

3. Assumer la pluralité non hiérarchique d'acteurs territoriaux pertinents

Ce principe s'applique à la fois aux conditions d'un débat entre citoyens et à l'articulation des pouvoirs.

Dans le premier cas, il signifie que les adeptes du «pacte territorial» ne doivent plus bénéficier d'un préjugé favorable, comme on l'a encore vu au printemps 1998 lorsque chasseurs et écologistes se sont opposés sur les dates d'ouverture. S'il est posé que chaque point de vue sur le territoire français dispose, a priori, de la même légitimité, l'«exception» territoriale française pourra être mise en question et la communication entre débats français et débats européens se fera plus aisément.

Dans le second cas, il s'agit de la reconnaissance d'une part de souveraineté politique à des échelons soit, infranationaux, traditionnellement placés sous tutelle, soit, supranationaux, jugés menaçants pour l'identité. Quel que soit le nom qu'on lui donne, l'interaction déhiérarchisée entre échelons politiques légitimes s'impose pour penser et mettre en œuvre l'aménagement de l'espace européen.

Références bibliographiques

- Benedict Anderson, *L'imaginaire national*, Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme, Paris, La Découverte, 1996.
- Arnaldo Bagnasco, Patrick Le Galès, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, Coll. «Recherches», 1997.
- Fernand Braudel, *Civilisation, économie et capitalisme*, XV^{ème}-XVIII^{ème} siècle, Paris, Armand Colin, 1979.
- Roger Brunet, *France, un territoire à ménager*, Paris, Editions n° 1, 1994.
- Laurent Davezies, «*La cohésion fragmentée*», *Pouvoirs Locaux*, n° 33, juin 1997, pp. 30-34.
- Priscilla De Roo (dir.), *Atlas de l'aménagement du territoire*, Paris, DATAR/La Documentation Française, 1988.
- Jean-François Drevet, *Aménagement du territoire. Union Européenne et développement régional*, Paris, Continent Europe, 1995.
- Michel Grésillon, «*L'Allemagne, l'Europe, le monde*», in M.F. Durand, J. Lévy et D. Retaillé, *Le monde : espaces et systèmes*, Paris, Presses de Sciences Po/Daloz, Coll. «Amphithéâtre», 2^{ème} édition, 1993, pp. 512-530.
- Marcel Jollivet et Nicole Eizner (dir.), *L'Europe et ses campagnes*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- Jean-Paul Lacaze, *L'aménagement du territoire*, Paris, Flammarion, Coll. «Dominos», 1995.
- Hervé Le Bras, *Le peuplement de l'Europe*, Paris, La Documentation Française, 1996.
- Jean-Philippe Leresche, Dominique Joye et Michel Bassand (dir.), *Métropolisations. Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg, 1995.
- Christian Lefèvre, «*L'Europe et ses villes : de la recherche du bon gouvernement métropolitain*», in Serge Wachter (dir.), *Des villes architectes. Retrouver les voies de l'urbanité*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 1997, pp. 127-152.

- Jacques Lévy, *L'espace légitime, Sur la dimension spatiale de la fonction politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994.
- Jacques Lévy, *Europe : une géographie*, Paris, Hachette, 1997/1998.
- Jacques Lévy, «Oser le désert», *Sciences Humaines*, hors série n° 4, février-mars 1994.
- François Moriconi-Ebrard, *L'urbanisation du monde depuis 1950*, Paris, Anthropos, 1993.
- Jean-Claude Némery (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994.
- Krzysztof Pomian, *L'Europe et ses nations*, Paris, Gallimard, Coll. «Le Débat», 1990.
- John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.
- Hagen Schulze, *Etat et nation dans l'histoire de l'Europe*, Paris, Seuil, 1996.
- VillEurope, *Urbanité et européenité*, Rapport de recherche pour le PIR Ville/CNRS, 1995.
- VillEurope, *MétroParis*, Rapport de recherche pour la RATP et le CNRS, 1998.
- Serge Wachter, *La ville contre l'Etat*, Montpellier, Reclus, Coll. «Géographiques», 1995.

LES REGIONS URBAINES : LA FORCE DES LIENS FAIBLES

La seconde moitié du XIX^{ème} siècle et la plus grande partie de ce siècle ont vu la genèse et l'épanouissement de l'agglomération comme organisation formelle et fonctionnelle de la ville européenne. Dans la sphère de l'expertise urbaine, au sens large, si le diagnostic a pu être précoce, la formulation et la diffusion d'une axiologie normative comme de dispositifs instrumentaux exploitables pour la mise en œuvre de politiques urbaines à l'échelle du phénomène a été, c'est le moins que l'on puisse dire, beaucoup plus laborieuse. En d'autres termes, il a fallu du temps pour que l'agglomération devienne un territoire de référence significatif pour l'action collective sur la ville. La meilleure façon de gouverner des agglomérations est, par exemple, une question qui revient avec régularité en tête de l'agenda politique du réformisme institutionnel.

1. Une vision inquiète

Or, depuis une dizaine d'années, l'expertise urbaine dessine une nouvelle vision, empreinte d'inquiétude, des transformations qui affectent aujourd'hui l'agencement et le contour territorial des villes. Les agglomérations se désagglomèrent, être-urbain ne veut plus dire être-en-ville, la centralité n'est plus ce qu'elle était, des morceaux de ville se détachent de leur socle pour graviter sur une orbite mondiale.

Cette inquiétude est en fait récurrente depuis que les villes grandissent. Dans l'actualité récente, elle est productive d'une foisonnante floraison métaphorique dans l'atelier de l'expertise urbaine ; la ville éclatée (May, Veltz et al. 1998), mosaïque, archipel (Veltz, 1996, Viard 1994), la ville émergente (Chalas & Dubois-Taine, 1997), la ville-pays (Beauchard, 1996) et (même si son auteur le prend au pied de la lettre) tout simplement la non-ville (Choay, 1994a). Si la composition peut être plus savante, comme «l'hyperville» (Corboz, 1994) ou «métapolis» (Ascher, 1995), l'intention reste essentiellement métaphorique.

L'importance de l'expression métaphorique dans cette recherche du sens territorial des villes contemporaines ou en devenir exprime que cette vision inquiète porte sans doute sur les phénomènes urbains –par exemple, l'étalement urbain et ses effets pervers–, mais plus encore sur l'obsolescence des outils conceptuels ou de l'appareil cognitif dont nous disposons pour mener une action, en matière de planification ou d'aménagement urbain dans la ville d'aujourd'hui. La crise est moins celle de la ville que de son herméneutique.

Pour autant, un phénomène urbain sert peu ou prou de lieu de rendez-vous à ces différentes visions : la «désagglomération» physique, sociale ou économique des grandes villes. Pour aller vite, la sphère de la connaissance et de l'action urbaine s'est échinée durant les trois premiers quarts de ce siècle à tenter de comprendre et d'organiser la croissance des agglomérations urbaines, avant de découvrir qu'il faut désormais faire l'inverse. La désagglomération, généralement associée, en corollaire, avec la mobilité généralisée, est mise en exergue selon au moins quatre thèmes.

Le premier thème privilégie la dimension morphologique de la ville. Le mot-clef est celui de l'étalement urbain, c'est-à-dire l'exurbanisation de la fonction résidentielle. Dans les pays voisins –Allemagne, Suisse, Pays-Bas–, le processus est surtout envisagé sous l'angle de la réorganisation fonctionnelle des villes, autour en particulier du thème de l'excessive séparation des fonctions (comment retrouver de la mixité fonctionnelle). Le débat franco-français porte en premier lieu sur l'amorphisme réel ou supposé de cette nouvelle organisation spatiale de l'habitat et des fonctions de consommation de biens et de services qui l'accompagnent (commerce, loisir, etc.) : dilution des centralités héritées, illisibilité d'un territoire urbanisé en discontinuité, etc. Cet «air du temps» sert de justification à un contre-discours, connu dans sa forme éditoriale par l'expression de la «ville émergente» (Chalas & Dubois-Taine, 1997). Bien que cette vision, qui s'adresse expressément au monde professionnel de l'urbanisme et de l'aménagement, veuille se fonder au départ sur la reconnaissance de nouveaux modes de vie ou de nouvelles sociabilités («la ville au choix» de la multi-appartenance territoriale), l'objectif visé est pour l'essentiel de rendre visible de nouvelles formes urbaines ou de nouveaux processus d'organisation formelle des territoires urbains («ville-vide», «ville mobile», «ville nature», etc.).

Ce primat accordé à la question de la réorganisation formelle, spontanée ou accompagnée, de la composition urbaine rend évidemment très difficile toute connexion avec la vision qui nous vient de l'extérieur, sous l'égide de la diffusion des principes du développement urbain, par lesquels les exigences du contrôle de l'étalement urbain sont sur-légitimées, en raison (par ordre décroissant) : de l'excessive consommation du sol et des ressources naturelles, de l'excessif accroissement des mobilités motorisées, et des surcoûts en terme d'équipements publics mais aussi sociaux qu'il induit (Camagni & Gibelli, 1997). Ce non dialogue, qui reflète aussi la distance, en France entre les deux cultures professionnelles de l'urbanisme et de l'environnement, est, parmi d'autres, un élément qui permet de comprendre la difficile émergence des régions urbaines, échelle ou l'étalement urbain peut-être construit comme enjeu politique, comme territoire de référence de l'action urbaine.

Le second thème est celui de l'éclatement social et civique, et du brouillage de l'appartenance territoriale. Ici l'accent est tantôt mis sur l'exacerbation des ségrégations socio-spatiales et plus encore sur la perte d'un espace public commun, soit que cet espace public soit réduit à sa plus simple expression in situ dans le périurbain, soit que la fréquentation des mêmes lieux d'acculturation à la ville (généralement les cœurs hérités des grandes villes-centre) s'affaiblisse. Autre conséquence, déjà évoquée, dans l'air du temps de la dédensification, de l'affadissement des sociabilités dans la consommation d'une «ville à la carte» permise ou contrainte par une mobilité généralisée, même si cette assertion est souvent énoncée pour mieux la réfuter (Bordreuil, 1997).

L'approche par l'économie territoriale, vision centrée sur la métropolisation des grandes villes, semble aller à contre-courant. Même si la plupart des analyses associent à la métropolisation la constitution de vastes territoires économiquement intégrés, l'accent est mis davantage sur les processus d'agrégation que de désagglomération. Il s'agit d'une part de la concentration au cœur des aires métropolitaines des activités les plus stratégiques, des emplois les plus qualifiés, d'une gamme de services hautement diversifiés, etc., en bref d'une redécouverte des vertus des effets d'agglomération.

D'autre part, le développement des aires métropolitaines n'est plus envisagé seulement du centre vers la périphérie (exurbanisation), mais aussi de la périphérie vers le centre par l'absorption de territoires autonomes –petites villes, villes moyennes, nouvelles polarités périphériques dans le fonctionnement global des grandes régions urbaines.

Pourtant, dès lors que les aires métropolitaines ne sont plus seulement envisagées d'en haut, de nouvelles fractures apparaissent : la première distingue, pour aller très vite, les «morceaux de métropole» qui fonctionnent de plus en plus en réseau entre eux aux échelles supérieures à l'aire métropolitaine, des autres «sous-territoires» contigus. Cette dissociation se décline ensuite tant dans l'ordre des systèmes d'emplois, que dans celui des modes de vie et de consommation, la fameuse dualisation dans la ville globale (Sassen, 1996). La seconde concerne les villes petites et moyennes mises en orbite par la grande ville, dont on voit bien ce qu'elles perdent en matière d'encadrement territorial de leur arrière-pays rural, mais dont on ne voit guère ce qu'elles gagnent dans la segmentation fonctionnelle qui se met en place, surtout s'il n'y a pas de compensation du côté de l'économie publique (Davezies, 1998).

Enfin, l'inquiétude la plus manifeste est celle qui se préoccupe des moyens de gouverner ces vastes ensembles territoriaux. La désagglomération fait plutôt désordre alors que l'on reparle, dans l'Aménagement du Territoire à la française, de nouvelles autorités d'agglomération et de «contrats d'agglomération». Dans cette vision un peu mécaniste, la fragmentation urbaine en mosaïque qui s'exprime à l'échelle des régions urbaines en augmente l'ingouvernabilité, au sens hiérarchique traditionnel, multiplie les acteurs publics et privés, en promouvant des formes plus ou moins inédites de coopération. Mais, pour inventif que soit le bricolage actuel en matière de gouvernance (Lefevre, 1995, 97), celui-ci n'est pas une fin en-soi, et ne peut compenser un besoin d'institution (Bourdin, 1998), qui se heurte au moins à deux obstacles : la perte de croyance dans l'optimum dimensionnel à la fois fonctionnel et institutionnel, qui n'a plus de sens à l'échelle de ces aires urbaines réticulées, et la difficulté de faire émerger une citoyenneté métropolitaine, exprimée en droits et devoirs (Ascher 95, 98).

On se doit d'apporter un bémol à cette tonalité d'inquiétude sur le sens territorial des régions urbaines. A l'exception de rares visions catastrophistes (Choay 1994, 1996), les différentes «écoles de pensée» que l'on vient d'évoquer minore souvent l'importance de la «crise» qui affecte les autres dimensions de la ville (morphologique, sociale, économique ou politique) que celle qu'elles privilégient, de telle sorte que si l'on ne retenait que la gamme mineure de chaque argumentaire, la vision globale serait tout à fait rassurante ! Par ailleurs, le signal d'alarme que tirent ces veilleurs du devenir urbain porte peut-être moins sur le caractère incontrôlable, donc ingouvernable, des évolutions qu'ils analysent, que sur l'archaïsme de l'outillage conceptuel et des images qui guident l'action collective sur la ville. Or il peut être moins cher de changer de lunettes que de changer le réel.

Pris au pied de la lettre, ces différents axes s'articulent de la manière suivante : étalement urbain et métropolisation génèrent, à l'échelle des régions urbaines, des liens structurants riches en qualité, mais difficilement «massifiables». Dès lors, il est difficile de faire des enjeux territoriaux suffisamment grands tant dans l'ordre des solidarités nécessaires entre sous-territoires gagnants et perdants que dans celui de l'efficacité budgétaire. Faute de ces grands enjeux au sens classique, et donc de grands projets

d'aménagement qui impliquent une majorité d'acteurs territoriaux, il devient encore plus difficile de légitimer l'instauration d'une autorité supra locale.

En d'autres termes, le cycle des années 60 –nécessité de grands équipements d'agglomération/création de Communautés Urbaines– n'est pas directement reproductible. A contrario, on comprend que les régions urbaines deviennent, dans la plupart des pays développés, «l'espace des problèmes» par excellence des questions du développement durable urbain⁸ (Godard, 1996).

L'objectif ici est bien de dire que les régions urbaines «tiennent», de façon peut-être durable, par un ensemble de liens faibles (par rapport à ce qui caractérisait la forme agglomérée des villes), liens faibles qu'il faut aussi envisager pour leur qualité spécifique. Par ailleurs, ce type d'organisation territoriale nouvelle n'efface pas les traits hérités de l'organisation urbaine antérieure, et l'émergence d'enjeux territoriaux plus diffus ne disqualifie pas toute action collective

2. De quelques liens faibles

Les éléments de tendance d'évolution que l'on évoque ici sont issus de travaux plutôt monographiques, parfois en cours, corroborés par quelques éclairages plus globaux, et dont la généralisation pour toutes les grandes aires métropolitaines françaises peut être sujet à caution (le cas de la région parisienne étant de toute façon mis à part). On y retrouve par ailleurs quelques grandes évidences, l'intérêt prospectif se glissant dans les marges, c'est-à-dire les nuances.

Les liens faibles relèvent des modalités de la combinaison entre polarisation et étalement urbain dans la constitution contemporaine des régions urbaines. Le premier terme est généralement interprété par le paradigme de l'intégration métropolitaine (concentration, unification, intensification du fonctionnement du système d'emploi des métropoles) qui laisse en même temps de côté les transformations, ou segmentations qui travaillent les marges périphériques et les espaces interstitiels mis en orbite par la métropole. Le second terme se focalise sur la seule exurbanisation résidentielle et la dilatation de l'espace vécu et pratiqué par les périurbains «hors la ville», sans prendre en compte les transformations induites par la périurbanisation sur l'armature héritée des petites villes et bourg ruraux, ainsi que sur l'émergence de nouvelles polarités, certes signalées ou stigmatisées, comme les plates-formes commerciales, mais rarement étudiées pour elles-mêmes.

Le péri urbain nomade – L'expression est issue du travail de Paul Boino sur 30 ans de périurbanisation dans la Région Urbaine de Lyon (Scherrer, Vanier et al, 1998), mais ce qu'elle recouvre se constate de façon plus générale dans d'autres aires urbaines.

Le desserrement urbain résidentiel d'une grande ville française depuis les années 60 s'est réalisé selon un tableau très classique en trois phases : une première phase de desserrement autour de la ou des principales agglomérations, qui reste dans une logique de la contiguïté spatiale qui densifie et agglomère en nappe les espaces nouvellement

⁸ les question environnementales qui semblent devenir un des rares enjeux politiquement émergent à l'échelle des régions urbaines ne seront pas traitées ici.

urbanisés. Dans la seconde, à partir du milieu des années 70, l'exurbanisation est plus discontinuée mais l'accessibilité par les axes de communication, essentiellement autoroutiers joue un rôle prépondérant. La troisième vague est celle d'une périurbanisation multipolarisante, plus lointaine, faite du comblement des interstices tout en laissant de fortes discontinuités, qui affecte de plus petites communes rurales, mais qui valorise le rôle de pôles relais, qui se caractérise par un phénomène d'auréoles autour de petites villes plus lointaines où se chevauchent probablement leur propre desserrement urbain et celui de la métropole. Si jusqu'aux années 80, les grandes infrastructures, notamment routières ont bien joué leur rôle de facilitateur à l'accès au système d'emploi métropolitain concentré dans les grandes villes, elles pourraient désormais jouer un rôle moins important que celui des «pôles relais», petites villes par exemple, dans la mesure où l'accès à des fonctions de reproduction sociale simple (éducation primaire, aide à l'enfance, accès aux spécialités médicales, etc.) deviendrait plus important pour le bon fonctionnement des ménages métropolitains.

La seconde constatation est qu'à chaque étape de l'exurbanisation, la croissance des communes rurales périurbanisées atteint son «palier» de plus en plus tôt. Les communes du premier desserrement urbain continuent d'accueillir, à un rythme modéré ou parfois encore soutenu, de nouveaux résidents, processus cumulatif qui est plus caractéristique d'une deuxième couronne que du périurbain.

Depuis vingt ans, en revanche, les cycles d'ouverture/fermeture à l'accueil de nouvelles populations sont de plus en plus rapides, le seuil au-delà duquel le solde migratoire local ne croît plus étant de plus en plus bas, ce qui accentue évidemment l'étalement résidentiel sur d'autres espaces plus lointains. L'effet dans la longue durée d'un certain nombre de politiques nationales, au premier chef de la politique d'accès à la propriété pour des catégories sociales à faible pouvoir d'achat, poursuivie avec constance des premiers prêts PAP des années 70 aux prêts à taux 0% de ces dernières années, qui a amené les ménages à rechercher systématiquement le foncier le moins cher, donc le plus lointain. Pour autant, on peut s'interroger sur le rôle des acteurs locaux, notamment des élus des communes rurales et par le biais des POS notamment, à n'ouvrir leur territoire à la périurbanisation que pour le strict nécessaire, face en particulier à l'exigence «nimbyste» des nouveaux arrivés, reportant ainsi le phénomène d'exurbanisation sur la commune voisine. On a donc bien à faire à des mises en relation entre des territoires périurbains mis en concurrence par le marché, mais aussi par une suite séquentielle ou incrémentale de micro-décisions d'acteurs locaux, pour réguler laquelle les instruments classiques de la planification urbaine et régionale semblent de peu d'efficacité.

Mobilité et coalescence des bassins d'emplois – L'analyse de la métropolisation des années 80 mettait surtout l'accent sur les forces d'intégration : concentration et coalescence des bassins d'emplois, notamment par l'augmentation des mobilités domicile/travail à plus longue distance. La carte récente de l'INSEE sur les aires urbaines rend déjà le propos plus complexe en mettant en exergue le nombre non négligeable des communes multipolarisées dans ces périmètres. On a déjà dit à ce propos que les aires urbaines ne désignent plus la réalité physique d'une ou plusieurs agglomérations qui se rejoignent dans l'espace, mais un fonctionnement économique et social dont l'indicateur privilégié (par les outils statistiques) est celui des migrations alternantes.

L'analyse de l'évolution des migrations domicile-travail, telle qu'elle est connue pour les années 80, renforce cette impression (Massot, 1995). Les déplacements les plus significatifs de la constitution des régions urbaines sont ceux qui «connectent» des bassins d'emploi différents, les migrations domicile-travail à longue distance. Or, si le nombre de ces migrants est en forte augmentation et concourent largement à l'augmentation générale des distances parcourues, ils sont encore, relativement à l'ensemble des actifs, très minoritaires, la grande masse travaillant encore à proximité de leur domicile. La mobilité généralisée, ou «mobilité produite par tous» est une simplification abusive. De même, en ce qui concerne le périurbain récent, la distance moyenne des migrations domicile-travail appréciée au lieu de résidence est plus importante que lorsqu'elle est appréciée au lieu de travail. En d'autres termes, résider dans le périurbain suppose souvent un emploi plus lointain, alors que travailler dans le périurbain semble supposer que l'on habite plus à proximité. Il y a bien mise en connexion au sein des régions urbaines d'espaces typés dans leur fonction, mais ces relations n'ont pas, en terme de déplacements obligés de caractère quantitativement massif.

La segmentation des systèmes d'emploi métropolitains – L'analyse classique de la métropolisation met surtout l'accent sur la concentration sur un territoire des compétences les plus diverses, diversité qui contribue notamment à réduire les facteurs de risque pour les entreprises. Paradoxalement, plus les grandes villes développent les caractères d'une économie métropolitaine, plus les entreprises, notamment les grandes firmes, se voient proposer les conditions favorables au nomadisme de leurs localisations, ce qui est peu favorable aux politiques de développement industriel localisé. Par ailleurs, la métropolisation se traduit par une diversification des modes d'organisation du travail et des systèmes d'emplois, mis en contexte et articulés à l'échelle des aires métropolitaines, mais dont les échelons de régulation vont de l'international au micro-local (Fellmann & Morel, 1997). Or cette segmentation va bien au-delà du système dual (emplois métropolitains et emplois au service des «métropolitains») décrit dans les années 80, notamment si l'on parcourt toute la gamme des emplois de services aux ménages, en relation avec les transformations de la forme urbaine : l'étalement urbain multiplie les espaces de marché de la reproduction sociale simple, et cette multiplication génère des systèmes d'emploi de plus en plus divers dans leur nature.

Pour autant, il existe bien des liens d'articulation entre systèmes d'emploi à l'échelle des régions urbaines, bien que l'échelle de référence de chaque système d'emploi couvre toute la gamme du micro-local à l'échelle mondiale (Fellmann & Morel, 1997). Ainsi, à propos du développement des emplois liés à l'aide à l'enfance (périscolaire, systèmes de garde, services psycho-médicaux, etc.) dans le périurbain, Paul Boino signale le décalage entre utilisateurs, population d'origine urbaine, employés à plein temps sur des types d'emplois métropolitains classiques, et les prestataires, d'origine locale rurale, personnel féminin complétant le revenu familial par un emploi précaire, souvent de type CES, et résidant dans la commune où elles travaillent. Le même décalage s'observe entre les deux systèmes d'emploi des cadres des groupes de la grande distribution sur les plates-formes commerciales, organisés autour de la mobilité professionnelle à l'échelle nationale et internationale et de celui des «emplois interchangeables» d'exécution sur ces mêmes plates-formes commerciales, soumis à l'obligation implicite d'une résidence à proximité (Scherrer, Vanier et al, 1998). Or ces liens d'articulation entre systèmes d'emploi territorialisés à des échelles différentes sont

justement à l'interstice, donc non pris en compte, entre les politiques urbaines de développement économique (développement métropolitain) et celles de insertion par l'économique.

Pour autant, il existe bien des enjeux territoriaux qui sont susceptibles, moyennant l'avènement d'une figure de la justification territoriale adéquate, de donner un sens pour l'action urbaine sur le territoire des régions urbaines. Ils ne sont simplement plus identifiables à quelques grands «territoires à enjeu» mais à des ensembles de petites séquences multilocalisées, dont nous allons donner trois illustrations possibles.

3. esquisse d'enjeux multilocaux

L'armature urbaine : du neuf avec du vieux – L'étalement urbain n'entraîne pas nécessairement un affaiblissement de l'armature urbaine, au contraire. Après tout, les régions urbaines ont vu naître en leur sein depuis trente ans de nouvelles petites agglomérations urbaines, au sens statistique. Toute la question à venir est celle du rôle que vont jouer anciennes et nouvelles petites villes dans la redistribution fonctionnelle en cours, entre cœurs, banlieues des grandes agglomérations-centres et pôles d'activité aux nœuds de réseaux de transport. Cette question était justement celle qui restait pendante, à la suite du programme de recherche organisé en France à la fin des années 80 par le Plan Urbain sur le thème des mutations économiques et urbanisation (min. de l'Équipement, CGP, DATAR, 1993). Cette question était formulée de la façon suivante : les avantages incontestables des métropoles et plus grandes villes condamnent-ils les villes de second rang, et plus particulièrement les petites villes mises en orbites dans de vastes aires métropolitaines ?

Le premier effet d'entraînement de l'étalement urbain serait d'affecter aux petites villes ou bourgs ruraux urbanisés un nouveau rôle de centre distributeur de services aux ménages périurbains, cette spécialisation fonctionnelle se traduisant, compte tenu du mode de vie de ces ménages, par un élargissement et une sophistication de la gamme de services, tant publics que privés (sophistication de la nature comme des modalités de l'offre de service, les horaires d'ouverture par exemple).

Néanmoins, l'effet polarisant des services de «reproduction sociale simple» (Damette, 1994) est assez faible, à moins que l'exigence de proximité ne devienne également forte pour un certain nombre de services plus «haut de gamme», en matière de santé (cabinets médicaux spécialisés), d'éducation, de loisirs, etc., services dont les dynamiques de localisation au regard des schémas de mobilité des ménages sont justement à la frontière entre l'accessibilité à distance et l'exigence de proximité spatiale. D'autres facteurs, d'ordre démographique, peuvent également affecter le rôle des petites villes, comme la part qu'elles peuvent occuper dans le choix résidentiel lié à la décohabitation juvénile des périurbains, ainsi que l'effet du vieillissement à venir des ménages périurbains sur leur rôle de centre de service.

Cette analyse rejoint les résultats de la recherche menée par D. Béhar et P. Estebe sur le renouvellement du rôle des petites villes en grande couronne parisienne. Alors qu'ils portaient de l'invitation classique à constater la dilution de ces villes dans

un espace urbanisé sans limites, celles-ci «résistent». En fait elles résistent d'autant moins qu'il ne leur reste plus que leur rôle hérité de commandement d'un pays rural (l'exemple cité est celui de Montereau), c'est-à-dire de centralité au sens hiérarchique traditionnel. Au contraire, les petites villes qui paraissent au regard de certains critères (la localisation majoritaire des emplois des résidents sur la métropole parisienne) comme plus dépendantes, sont en fait celles qui semblent jouer un nouveau rôle de polarisation fonctionnelle, de «nodalité périphérique» identifiée en tant que telle dans l'espace de l'étalement urbain (Béhar & Estèbe, 1998)

En tout cas, une politique d'organisation spatiale des régions urbaines fondée sur le «polycentrisme en réseau» ne peut laisser de côté la question des petites villes, même en orbite lointaine.

La territorialisation des plates-formes commerciales périphériques – On a beaucoup décrit le modèle classique de localisation commerciale généré il y a plus de trente ans par la grande distribution généraliste, modèle de localisation reposant sur la périphérie, sur des aires d'attraction larges et sur l'automobile, sans pour autant prendre la mesure des stratégies progressives de différenciation, voire de hiérarchisation de ces implantations à l'échelle d'une région urbaine (Metton, 1992 et Péron, 1993). Les plates-formes commerciales «généralistes», les districts commerciaux spécialisés à l'articulation de l'agglomération dense et de l'agglomération peu dense, les pôles commerciaux «généralistes» aux principaux nœuds autoroutiers et enfin les structures commerciales positionnées en relais des petites villes périurbaines (hypermarché avec GMS) sont autant de formes commerciales issues de logiques différenciées de la grande distribution.

De même, des insuffisances et dérives liées au régime de l'urbanisme commercial institué par la loi Royer de 1973, tout ou presque a été dit. Les critiques majeures concernant les autorisations d'implantation de certaines grandes surfaces commerciales ont essentiellement visé quatre directions : les suspicions de corruption, les carences techniques de la loi, l'application en la matière de l'indépendance des législations et enfin le manque de fiabilité et d'objectivité des documents décisionnels (Monédiaire, 1994).

Mais on peut se demander si, de façon plus fondamentale, la non prise en compte des potentialités de polarisation de la nouvelle armature commerciale ne tenait pas à un décalage entre les outils de mesure, de diagnostic et de pilotage dont ont disposé ces vingt dernières années les acteurs publics locaux au regard des stratégies d'implantation et de développement des acteurs de la grande distribution commerciale et de leurs conséquences territoriales (Bonneville, Bourdin, Scherrer, 1998).

C'est ainsi que la planification urbaine et, plus généralement, les politiques urbaines n'ont pas fait du développement de l'armature commerciale un «objet» digne de ce nom. En effet, cet objet paraît très partiellement construit en tant que tel. Une première indication –sommaire–, tient à la faible évolution des «mots d'ordre» des politiques urbaines dans ce domaine depuis le début des années 70. On est passé de la défense du petit commerce contre la grande distribution à la défense des cœurs de ville ou, dans les grandes agglomérations, des centres secondaires contre le déploiement des plates-formes périphériques, ce qui n'est guère différent. Toutes choses égales par ailleurs, on peut comparer cette faible évolution à la transformation et à la sophistication

des mots d'ordre en matière de déplacements urbains durant la même période, face à des mutations comparables en terme de comportements ou de modes de vie.

Plus encore, il semble que la transformation de l'armature commerciale se soit placée durablement dans un angle mort des découpages sectoriels issus des politiques urbaines. Le cas de ces linéaires commerciaux que l'on appelle des «entrées de ville» est particulièrement exemplaire. Ainsi, la stigmatisation de l'urbanisation en «doigt de gant» et la négation du rapport constitutif entre voie et ville, si communes dans les schémas Directeurs des années 70, ont placé le premier essor de cette forme commerciale dans un no man's land de la planification urbaine. Dans les années 80, lorsque le développement économique local, les technopoles et pépinières d'entreprises... sont montés en première ligne sur l'agenda des politiques urbaines, le développement de l'appareil commercial globalement créateur d'emploi n'a guère été accompagné par l'action publique, sans doute parce qu'il n'avait pas sa place dans le grand jeu de la concurrence des territoires.

Finalement, le seul secteur de l'action publique qui, des années 70 à la loi Barnier de 1995, a construit l'objet «entrée de ville» est celui de la protection de l'environnement et du paysage, qui est aussi dans ses principes d'action le plus éloigné des logiques économiques propres à ce type d'espaces commerciaux.

Les expériences récentes de chartes ou de schémas d'urbanisme commercial ont été une façon de combler le retard de l'expertise publique urbaine que nous signalions plus haut. Encore faut-il que le comblement du décalage se poursuive dans l'accompagnement et l'anticipation des mutations contemporaines de l'armature commerciale. Ainsi les mesures de gel des implantations périphériques sont-elles une réponse au modèle, aujourd'hui dépassé, de localisation commerciale relativement indifférencié territorialement.

Cette armature est aujourd'hui pour l'essentiel un héritage dans la mesure où de nouvelles implantations seront de plus en plus rares. Les évolutions futures seront plus de l'ordre de développements intensifs qu'extensifs, ce qui peut signifier un renforcement certain de leur effet polarisant.

Les stratégies qui se dessinent du côté des grands groupes de distribution, dans les domaines les plus variés, sont désormais plus territorialisées : élargissement des gammes de services aux ménages, voire aux entreprises, profilage de l'offre en biens et en service en fonction des caractéristiques des bassins, et surtout, diversification dans les activités de loisirs/récréation dont les multiplexes ne sont qu'un premier exemple. De façon schématique, on passerait d'un premier système de maillage relativement homogène fondé sur le discount, à une organisation territoriale plus hiérarchisée d'où émergerait de grands pôles en tête de réseau, plus polyvalents et dont l'attractivité serait renforcée⁹. Ces éléments de territorialisation ouvrent en quelque sorte une fenêtre «d'opportunité» pour des projets de territoires –lâchons le mot– partenariaux, dont la pertinence est plus évidente si l'on passe de l'échelle des agglomérations denses à celle des régions urbaines.

⁹ Ce sont les hypothèses de la recherche en cours de V. Bourdin sur l'armature commerciale et la planification urbaine du commerce à l'échelle d'une région urbaine.

L'enclavement périurbain – Là aussi, après presque un demi-siècle de desserrement résidentiel relativement indifférencié, les phénomènes de valorisation/dévalorisation des territoires périurbains vont sans doute se manifester avec vigueur. A côté du «périurbain qui gagne», vont se conjuguer ailleurs, sous forme de poches ou de façon plus diffuse, une hyperlocalisation des systèmes d'emploi, la dévalorisation immobilière et le vieillissement de la population pour conduire à des situations potentielles d'enclavement périurbain.

On dispose ici, bien malheureusement, d'éléments de prospective relativement fiables. Il s'agit notamment des effets conjugués et potentiellement mesurables, de la politique d'accession sociale à la propriété qui, des premiers prêts PAP aux prêts à taux 0% actuels, a systématiquement favorisé la maison individuelle périurbaine, du blocage de la chaîne résidentielle après cette accession, du régime des retraites prévisible à l'horizon 2010-20, et du vieillissement de la population avec un effet générationnel massif dans certains secteurs périurbains. Au hit-parade des effets pervers de l'étalement urbain, les surcoûts en matière de VRD vont laisser la place aux surcoûts sociaux, et surtout à la question cruciale de l'accessibilité aux services publics pour une population âgée paupérisée en habitat diffus, qui sera bien plus consommatrice que ne le sont les périurbains actuels de transports collectifs et d'aides à la personne.

*

La constitution des régions urbaines est un fait de longue durée, tout comme l'a été celle des agglomérations denses, à cheval sur le XIX^{ème} et le XX^{ème} siècle. Pour en revenir à la «vision inquiète» du territoire de la grande ville contemporaine, la difficulté que l'on peut avoir à forger des images significatives des évolutions en cours ainsi que des moyens pour l'action n'est sans doute pas plus grande que celle que nos prédécesseurs ont vécue dans la première moitié du siècle. Les balbutiements des débuts de l'intercommunalité d'agglomération des années 30-60 ou des premiers plans régionaux d'aménagement font écho aux essais de «gouvernance» et aux directives territoriales d'aujourd'hui. En revanche, le retour aux OREAM et aux communautés urbaines serait sans doute une excellente manière de clôturer le passé, mais probablement pas pour faire entrer les nouveaux enjeux et les nouveaux acteurs que l'on a évoqué, dans le cercle.

Références bibliographiques

- Ascher F., *La république contre la ville*, Ed. de l'Aube, 1998.
Ascher F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Ed. Odile Jacob, 1995.
Beauchard J., *La ville-pays, une alternative à la métropolisation*, Ed. de l'Aube, 1996.
Béhar D. et Estebe P., Des petites villes en Ile-de-France : de la cité équilibrée à la ville éclatée, in May N., Veltz P., Landrieu J. et Spector, T. (dir.), *La ville éclatée*, Ed. de l'Aube, 1998.
Bordreuil J.S., *Insatiable mobilité ?*, in Obadia Alain (Coord.), *Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services*, Editions de l'Aube, 1997.
Bourdin A., *Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites de la théorie de la gouvernance*, in May N., Veltz P., Landrieu J. et Spector, T. (dir.) : *La ville éclatée*, Ed. de l'Aube, 1998.
Camagni R. et Gibelli C., (dir.), *Développement urbain durable – Quatre métropoles européennes*, Ed. de l'Aube/Dater, 1997.
Choay F., *Le règne de l'urbain et la mort de la ville*, in *La ville, art et architecture*, Centre Georges Pompidou, 1994a.

- Choay F., *Penser la non-ville et la non-campagne de demain*, in Coll. *La France au-delà du siècle*, Ed. de l'Aube - Datar, 1994b.
- Corboz A., *Apprendre à décoder la nébuleuse urbaine*, Cahier n° 8 de l'Institut pour l'art et la ville, Maison du Rhône, Givors, 1994.
- Davezies L., *Ville éclatée ou société éclatée ?*, in May N., Veltz P., Landrieu J. et Spector T. (dir.), *La ville éclatée*, Ed. de l'Aube, 1998.
- Dubois-Taine G. et Chalas Y., *La ville émergente*, Ed. de l'Aube, 1997.
- Fellmann T. et Morel B., *Les systèmes d'emploi face à la métropolisation marseillaise*, Rapport PISTE-GREQUAM au programme «Ville et Emploi» du Plan Urbain, juillet 1997.
- Massot M. et al., *Espace de vie, espace de travail*, Rapport INRETS, 1995.
- May N., Veltz P., Landrieu J. et Spector, T. (dir.), *La ville éclatée*, éd. de l'Aube, 1998.
- Metton A., 1982, *L'expansion du commerce périphérique en France*, Annales de géographie, Paris, vol 91, n° 506, pp. 463-479.
- Monédiaire G., *L'urbanisme Commercial*, PUF, Que sais-je ?, n° 2895, 1994.
- Péron R., *La fin des vitrines : des temples de la consommation aux usines à vendre*, Collection Sciences Sociales, Editions ENS, 1993, 306 p.
- Sassen S., *La ville globale*, Descartes et &, 1996.
- Scherrer F. (resp.), Bonneville M. et Bourdin, V., *La planification urbaine du commerce : enjeux d'une définition élargie*, Rapport de l'Equipe «Villes : Espaces et Sociétés» (IUL) pour le compte du PIR Ville CNRS, mars 1998.
- Scherrer F., Vanier M. et al., *Vers la conurbation : étalement urbain et emplois de reproduction sociale au sein de la Région Urbaine de Lyon*, rapport de l'Equipe «Villes : Espaces et Sociétés» (IUL) pour le compte du programme «Ville et Emploi» du Plan Urbain/DATAR, juillet 1998.
- Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, PUF, 1996.
- Viard J., *La société d'archipel*, éd. de l'Aube, 1994.

L'ACTION PUBLIQUE URBAINE INNOVANTE

Une réglementation antibruit à Strasbourg (limitant les horaires autorisés pour le bricolage bruyant), des «bureaux du temps» à Rome et Milan, un péage urbain à Marseille pour les automobilistes désirant utiliser un tunnel, des bureaux de voisinage de télétravail en Ile-de-France, à Rennes des vélos mis gracieusement à la disposition des habitants par l'entreprise de mobilier urbain, des titres de transport «sans contact» servant également de porte-monnaie électronique dans le métro parisien, dans quelques rares communes françaises des comités consultatifs de services locaux (prévus par la loi ATR...), la reconversion de bureaux en logements en Région parisienne, le retour du concept de pont habité à Londres un jour peut-être, un plan d'occupation de la publicité à Lyon, Tout cela : projets, équipements, modes d'organisation, systèmes d'exploitation... est qualifiable d'innovation urbaine. Au regard des schémas habituels de conception et de gestion de la ville, de ses espaces, de ses institutions, de ses services, ces «objets» participent d'une manière nouvelle à la production urbaine ; procédés ou produits originaux, pour reprendre la dichotomie en vigueur dans le monde industriel.

La théorie schumpéterienne de la «destruction créatrice» a durablement mis l'innovation au cœur des analyses du développement économique, entre progrès technique et esprit d'entreprise. Les sciences de la gestion et la sociologie des organisations consacrent des milliers de pages aux conditions de l'innovation, à la lutte contre les résistances au changement, soulignant le paradoxe d'organisations priées d'innover alors que leurs principales finalités restent de réduire l'incertitude et de garantir la stabilité. Les spécialistes d'économie spatiale, pour leur part, s'intéressent aux «milieux innovateurs», aux spécificités de configurations territoriales apparemment mieux adaptées que d'autres à l'émergence de l'innovation au sein de l'activité économique.

La réflexion sur l'innovation urbaine s'avère plus modeste. Les organismes internationaux –Banque mondiale, OCDE–, la Commission européenne, les gouvernements nationaux, mettent volontiers en avant leur mission d'encouragement de l'innovation. Les «projets pilotes urbains» financés dans le cadre du Feder (Fonds européen de développement régional), les programmes d'architecture nouvelle European, en France le Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (Predit)... ont effectivement pour vocation d'aider les collectivités locales, les maîtres d'œuvre, les industriels, à innover. Les associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux traquent l'innovation pour la récompenser sur les estrades des congrès.

Mais de quoi est-il donc question lorsque l'on innove ? L'interrogation porte moins sur les processus qui conduisent à l'innovation –que les sociologues et les historiens se plaisent à décrypter en termes d'adaptations et de tâtonnements, de dynamiques d'interactions, de lieux d'interface– que sur la nature même de l'innovation, lorsqu'elle concerne la vie de la cité.

On défendra ici l'idée que l'innovation urbaine vaut moins comme décision d'éclat extirpée des routines de la gestion locale que comme expression singulière de la double spécificité territoriale et politique d'une action publique locale responsable ; autrement dit, que l'action publique urbaine innovante tient plus de l'affirmation de la dimension locale du politique que de la mise en scène du changement.

Le modèle du décideur héroïque, qui surexpose les moyens au détriment des fins de l'action, comme celui du terrain prototype, qui phagocyte abusivement le local au nom de l'exemplarité (partie I) doivent laisser place à l'innovation «pragmatique». Cette inventivité, que l'on pourrait qualifier d'endogène (à l'instar des doctrines actuelles du développement local), sans ambition universalisante, remet en cause les dispositifs habituels de promotion de l'innovation urbaine. Les politiques locales de télécommunication en cours de développement en France en constituent un bon test de viabilité (partie II).

Cette réflexion –au demeurant modeste et sans prétention théorique– s'autorisera, chemin faisant, un usage décalé des catégories en vogue de l'action publique locale : gouvernance, subsidiarité...

1. Les extras de l'action publique locale

Les «décideurs» publics appréhendent généralement l'innovation comme un objet d'importation. L'élu local, utilisant avec habileté ses ressources pour atteindre ses cibles, va imposer un changement à un milieu a priori hostile : c'est l'innovation héroïque. Ou bien un acteur central (l'Etat, la Commission européenne), soucieux de trouver des solutions à un problème qu'il juge important ou avide de débouchés pour une innovation (le plus souvent technologique) en quête de problèmes à résoudre, va susciter des expérimentations à fin de diffusion ; le local constitue un terrain d'essai : on parlera ici d'innovation prototype. Dans les deux cas, il y a extériorité de l'innovation par rapport au terrain : greffe ou test avant mise sur le marché.

1.1. L'agenda des grands jours

Dans le modèle de l'innovation héroïque, il s'agit de sortir la gestion urbaine de sa routine, de susciter le changement malgré le conservatisme considéré comme intrinsèque des structures technico-administratives locales.

L'innovation - légitimation

Trois figures d'élus se retrouvent dans ce schéma : le notable, le militant, l'entrepreneur. Le notable est, traditionnellement, un homme de médiation et de réseau. Il légitime son pouvoir par sa capacité à drainer des ressources (des financements, des savoir-faire, des projets nationaux) au profit de sa collectivité. Le cas des télécommunications illustre bien l'une des filières de mobilisation : l'utilisation des «connaissances» acquises par un passage dans une institution voire au gouvernement. Jean-Marie Rausch (ministre délégué aux Postes et Télécommunications en 1991-92),

André Santini (ministre chargé de la communication en 1987-88), Jacques Dondoux (Directeur général des Télécommunications de 1981 à 1986), sont des maires (respectivement de Metz, d'Issy-les-Moulineaux et de Saint-Agrève) considérés comme des pionniers par leurs initiatives «télécommunicantes». Qu'ils aient eu à la faveur d'un contexte particulier l'ambition et les opportunités pour s'intéresser, avant les autres, à ce secteur ne fait pas de doute. Mais il est également sûr que leur proximité, à un moment donné, avec les milieux techniques et administratifs les plus en pointe a favorisé leur sensibilisation (une position renforçant une disposition, dirait Boudon).

L'élu militant, porteur d'une utopie sociale en partie explicative de son engagement, est aussi un adepte de l'innovation. Ne parlait-on pas de laboratoire social durant l'ère Dubedout à propos de Grenoble ? Lorsque le technocrate remplace l'élu, l'innovation se fait ville nouvelle, projet «étatico-démiurge» (selon l'expression de Thierry Paquot) à la française. Dans tous les cas, il s'agit de donner corps à une certaine vision de la société, «changer la ville pour changer la vie», selon le mot d'ordre des années soixante-dix. Là encore, les télécommunications sont propices à la floraison des utopies. Dès lors que la crise urbaine peut être conçue comme crise du système de communication –puisque la ville apparaît comme lieu de communication par excellence– «les techniques de communication modernes peuvent représenter des prothèses susceptibles de réduire ces dysfonctionnements» (Eveno, 1997). Internet au secours du lien social et de la lutte contre le chômage.

L'entrepreneur politique –modélisation de l'élu local par les tenants de l'analyse économique des choix publics– sera quant à lui amené à innover en fonction des demandes et attentes de ses électeurs-consommateurs. Le téléphone et Internet sur le câble à domicile dans telle ville, des points d'accès public à la Toile ailleurs. Muni de son capital relationnel, de son idéologie ou de ses tactiques clientélistes, l'élu cherche ainsi à accroître sa légitimité –pour conserver son pouvoir– en témoignant de sa capacité politique ; capacité à agir, à créer, et si possible autrement que ses collègues. J'innove donc je suis compétent et j'ai un projet auquel mes administrés adhèrent.

L'innovation - communication

Mais l'innovation urbaine n'est pas qu'à usage interne, elle s'adresse aussi à l'extérieur. En conformité avec les démarches de marketing territorial, l'innovation doit affirmer, confirmer, une identité ; souligner les «plus» locaux, valoriser les avantages comparatifs. La ville se trouvant projetée dans un univers concurrentiel, on comprend bien que le «développement stratégique» accorde une place privilégiée à l'innovation.

Cette fonction publicitaire de l'innovation en spécifie les caractéristiques. Il convient que l'on puisse communiquer autour de l'innovation, produire du symbole. Les petits vélos de La Rochelle sont à cet égard un modèle du genre. Louer gratuitement quelques dizaines de bicyclettes à des vacanciers fatigués de marcher ne change évidemment pas grand-chose à l'économie générale du système des déplacements dans l'agglomération. Mais l'innovation (puisque à l'époque, en 1976, il s'agissait bien d'un projet «avant-gardiste») «positionne» la ville (qui récidivera bien plus tard par une journée sans voiture en septembre 1997, avant-première aux journées de septembre 1998 dans une trentaine de villes françaises) comme cité touristique où il fait bon vivre, dotée

d'un maire raisonnablement écologiste. Et, surtout, on parle de La Rochelle... à la télévision, preuve s'il en est qu'il s'y passe quelque chose et qu'il faut y aller.

Cette quête des vertus communicantes de l'action locale oriente fortement l'innovation vers «l'événement». «L'événement urbain peut être entendu comme une manifestation remarquable dans la ville ou comme un lieu emblématique. Mais il revêt deux autres dimensions, plus fondamentales, qui lui confèrent une place au sein de la stratégie de développement et qui en fait un outil à part entière du marketing urbain : l'événement urbain est un rendez-vous et un creuset (...). L'évènement c'est le lieu où l'on se retrouve parce qu'«il ne faut pas manquer ça», parce qu'«il faut en être» (...). L'événement urbain est un lieu de synergie entre des acteurs locaux et des acteurs externes. Il exprime l'identité de la ville et affirme son image» (Noisette et Vallérugo, 1996, pp. 327-329).

Où l'on retrouve le syndrome de l'inauguration : je coupe des rubans tricolores donc j'existe. Et plus le ruban sera gros, plus la communication autour de l'objet enrubanné pourra être abondante.

L'innovation - simplification

Cet encouragement au gigantisme est renforcé par l'égalité couramment admise entre le «poids» de la décision et sa complexité. L'innovation se pare d'autant plus de vertus qu'elle paraît difficile à concrétiser. De ce point de vue, la vulgate politologiste conforte les récits des praticiens, comme le rappelle J.G. Padioleau (1994) en parlant des «refrains de l'analyse des politiques propagateurs de scepticisme vis-à-vis de l'action publique» (p. 23). Il y aurait donc de l'héroïsme à faire sortir de terre un Futuroscope, mettre en service un tramway, transformer une piscine en centre artistique. Les organisations (services techniques municipaux, services déconcentrés de l'Etat, entreprises privées gérant des services collectifs, etc.) auxquelles le «héros» a affaire ne se caractérisent-elles pas avant tout par leur aptitude à proposer des réponses routinisées à toute demande, aussi inédite soit-elle ?

Dans le cas des grands projets mitterrandiens, Philippe Urfalino a d'ailleurs pertinemment montré combien temporaire et étroite était la «fenêtre d'opportunité» ayant permis l'élaboration de ces aménagements extraordinaires : un accord politique et une institution médiatrice entre l'Etat et la ville de Paris, les quelques mois de connivences politiques de militants devenus responsables dans les hautes sphères de l'Etat et bientôt repris par les clivages traditionnels entre leurs administrations d'accueil. J. W. Kingdon –l'inventeur de la notion d'agenda politique– avait déjà insisté «sur la brièveté de l'ouverture dans laquelle doivent s'engouffrer les entrepreneurs politiques», comme le rappelle Olivier Borraz (1998, p. 93).

Ainsi, de l'incrémentalisme de Lindblom à l'hypothèse de stabilité des politiques énoncées par Sabatier et les tenants de l'Advocacy Coalition Framework, rares sont les théories à ne pas attester des difficultés du changement. Certains analystes adhèreraient presque au modèle de l'innovateur héroïque : «N'importe qui peut arriver à introduire discrètement de petites innovations, que ce soit le personnel, un maire ou un conseiller municipal, pour peu qu'il soit un peu soutenu par les autres participants. Mais il est

bien rare que les changements majeurs de politiques apparaissent sans changement de leadership politique» (Clark, 1995). Pour leur part, P. Duran et J.C. Thoenig mobilisent le constat de la fragmentation du pouvoir pour souligner qu'«aujourd'hui, la multiplicité des partenariats confine à la non-décision par incapacité à hiérarchiser et à définir des priorités» (1996, p. 609).

Ce faisant, on testerait volontiers l'hypothèse à première vue paradoxale selon laquelle il existe une corrélation entre l'importance de la décision/innovation et la facilité de son élaboration. Quelques indices empiriques et considérations théoriques encouragent à la formaliser. Il faut au préalable admettre que la «taille» du projet n'a d'influence ni sur le nombre d'acteurs impliqués (changer la localisation d'un arrêt d'autobus engage de nombreuses organisations) ni sur la force des controverses afférentes (modifier les horaires d'ouverture d'un service public peut «mettre le feu aux poudres» dans une commune entière). Dès lors que l'on refuse le lien généralement admis entre l'«importance» de la décision et sa «complexité», l'hypothèse se précise : accroître la «taille» d'un projet permet de simplifier le processus décisionnel, en réduisant le nombre des interlocuteurs ayant compétence (politique, technique...) à participer à la discussion, en amenant les négociations à se cristalliser autour d'un nombre réduit d'enjeux.

Ainsi peut s'expliquer en partie l'une des orientations majeures des politiques de déplacements urbains en France : la mise en service de transports collectifs en site propre, dont l'efficacité au regard d'autres types de mesures reste à prouver. Mais décider d'un TCSP s'avère plus simple. Et le ruban est bien au rendez-vous (comment inaugurer la non décision du refus de creusement d'un parc de stationnement en centre ville ?) !

Quintessence de la décision, l'innovation réinvente le mythe du décideur (Sfez, 1992) et permet à l'édile de faire d'une pierre deux coups. D'une part, elle témoigne de sa capacité à piloter sa ville ; «l'incertitude majeure consiste dans le fait pour un maire de perdre la maîtrise du jeu de l'agenda systémique», nous rappelle J.C. Thoenig (1995). D'autre part, elle «simplifie» sa vie de décideur, en réduisant par son importance même la complexité de son quotidien.

L'agenda des grands jours a bien des vertus. Son seul inconvénient est de choisir un ordre du jour plus préoccupé des moyens que des fins de l'innovation. Le modèle de l'innovation prototype, dont il va être question, encoure le reproche inverse.

1.2. De l'expérimentation au prêt-à-porter

Dans le schéma précédent de l'innovation héroïque, le décideur osait bousculer les habitudes pour que prenne la greffe. Dans le modèle de l'innovation prototype, c'est un acteur de niveau supérieur –Etat, Union Européenne– qui va promouvoir l'innovation. Ce porteur supposé de l'intérêt général a pris conscience d'un problème majeur pour la société, il cherche des remèdes et, pour ce faire, va favoriser l'esprit de créativité des collectivités locales. Les solutions qu'elles mettront en œuvre devront être évaluées, pour mesurer leur efficacité et leur effectivité, à fin de transférabilité. Incitation, expérimentation, bilan, diffusion.

Pratique du modèle séquentiel

Ce dispositif se retrouve plus ou moins explicitement dans les appels d'offre et programmes nationaux ou internationaux permettant aux collectivités locales «réactives» d'améliorer leurs finances de quelques subventions exceptionnelles, sous réserve de montage de projets innovants.

Ainsi des projets pilotes européens en conformité avec l'article 10 du Feder qui veut «encourager l'innovation pour remédier à des problèmes variés...». Ainsi du programme Terra qui favorise des actions innovatrices en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, en France, du Programme interministériel de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (Predit). Dans d'autres cas s'ajoute à l'énoncé des problèmes une définition des moyens, sinon des solutions, par exemple pour l'appel à projets lancé en 1994 par la Datar : «Le télétravail pour l'emploi et la reconquête des territoires».

Toujours, les cahiers des charges précisent deux critères d'éligibilité majeurs : le caractère novateur, le potentiel d'application à d'autres situations. Dans l'appel à proposition de son groupe «Gestion des déplacements urbains», le Predit précise bien ce dernier point : «expérimentation (ou opération «pilote» expérimentale) permettant de juger des conditions de réalisation et de mise sur le marché des services ou méthodologies/processus/organisation étudiées précédemment : acceptabilité sociale, performance technique et économique, coopération entre les acteurs...» Dans sa préface à la présentation de projets de téléactivités issus de l'appel d'offre Datar, la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement loue le caractère «exemplaire» et «reproductible» des expériences recensées (Datar, 1998).

Le canonique modèle séquentiel des politiques publiques trouve là –une fois n'est pas coutume– à s'illustrer, grâce à une subtile division du travail : l'énoncé du problème à l'acteur «supérieur», l'élaboration de la solution au local, la décision à nouveau au supérieur, la mise en œuvre au local, l'évaluation au supérieur. Le modèle centre-périphérie, qui laissait la seule mise en œuvre au local, se trouve certes quelque peu sophistiqué. Mais on est loin d'une action publique constructiviste, où les problèmes se formalisent «chemin faisant» ; où se rencontrent, selon des dynamiques pleines d'incertitudes, les «courants» des problèmes, des solutions, des opportunités de décision et des acteurs.

La collectivité locale n'aurait aucune chance, dans ces appels à l'innovation, qui afficherait crânement ses particularités : «Ce projet a été élaboré au regard de l'état forcément singulier de mon territoire, compte tenu d'objectifs spécifiques liés à la configuration politique de la communauté qui m'a élu. Il ne peut en conséquence donner lieu à copie ou banalisation». Cette défense du hic et nunc renverra immédiatement l'original à son jusqu'au-boutisme particulariste : vous voulez être autonome, alors ne comptez pas sur l'argent des autres !

L'innovation prototype veut bien payer les essais. Elle a pour ce faire besoin de terrains d'expérimentation. Mais ensuite, il n'est pas question de continuer dans la haute couture. Il faut passer au prêt-à-porter, voire à la grande série.

Evaluer pour universaliser

Lorsqu'à la fin des années 1970 le ministre de l'Équipement lança –bien avant que les milieux technico-administratifs français ne se soient acculturés aux démarches d'évaluation des politiques publiques– des études de «suivi» (des métros de Lyon et de Marseille, des opérations de transport semi-collectif...), il s'agissait bien de tester des solutions technico-organisationnelles pour ensuite les labelliser comme modèles à suivre. Paradigme de l'évaluation scientifique (à l'anglo-saxonne, disent les mauvaises langues) qui tente autant que possible de se rapprocher des protocoles rigoureux des essais pharmacologiques. On connaît les critiques adressées à cette approche, au nom des irréductibles contingences de l'activité économique et sociale (voir par exemple Leca, 1993, Rouban, 1993). Mais les limites de ces évaluations sont plus apparentes encore s'agissant d'innovation : on ne fabrique pas un objet de série avec les mêmes machines qu'un prototype.

Qui plus est, cette obligation de «montée en généralité» des démarches d'innovation prototype va à l'encontre des motivations de l'innovation héroïque qui repose, on l'a vu, sur une quête de distinction. De ce point de vue, être le seul vaut plus qu'être le premier, surtout si le statut de pionnier implique de payer (même avec l'aide de subventions !) les pots cassés. La logique héroïque va donc tout faire pour phagocyter celle du prototype, dont les aides à l'innovation vont être considérées comme une ressource parmi d'autres au service du (difficile) montage d'un projet original. Le recours aux financements européens, en particulier, fait désormais partie de la panoplie des nouveaux notables.

Pour utiliser à nouveau l'exemple des télécommunications, le cas de Parthenay et de son maire Michel Hervé apparaît emblématique. Parlementaire européen de 1989 à 1994, ce maire innovateur a su utiliser financements et partenariats européens. Pour autant, il n'est pas dupe du statut de prototype de sa ville : «Il n'existe pas, donné d'avance, de modèle unique de la ville numérique européenne. Ce modèle émergera peut-être, de manière empirique, avec de multiples variantes se nourrissant de nos diversités socioculturelles» (Hervé, 1997).

Confinée dans les «extras» de l'action publique locale, l'innovation urbaine fournit de mauvaises réponses. Mauvaises réponses à de vrais problèmes, lorsque les finalités de l'innovation se dévoient dans l'héroïsme de sa fabrication. Mauvaises réponses à de faux problèmes, lorsque la quête technocratique d'un modèle universel de questions-réponses subsume l'imagination locale.

2. L'innovation pragmatique

«Les vrais problèmes politiques sont insolubles», rappelle Jean-Gustave Padiou citant de Jouvenel, «les problèmes ne possédant pas toujours de solutions à

proprement parler, ils se satisfont du règlement de différends» (Padioleau, 1994). Cette affirmation de la spécificité du travail politique encourage à comprendre l'innovation urbaine comme arrangement singulier, compromis localisé.

Réfléchissant sur la fameuse notion de subsidiarité, Olivier Borraz écrit : «Il y a une capacité d'intervention dans des domaines qui ne sont pas, ou qui ne sont qu'imparfaitement, régis par l'Etat, en fonction d'une perception d'abord locale des problèmes à traiter, et qui débouche sur des solutions qui n'ont initialement qu'une portée réduite sur le plan territorial. Par la suite, on peut observer des phénomènes de diffusion à d'autres collectivités, communes ou départements, avant que n'intervienne éventuellement une généralisation à l'ensemble du pays (...). Mais ce processus de collectivisation signifie en même temps un changement de registre d'action qui se situe en opposition avec les usages de la subsidiarité observés en Suisse. D'une certaine manière, en effet, des innovations locales qui pouvaient s'apparenter à une forme de subsidiarité, sont récupérées par des principes d'organisation, des principes d'efficacité et des principes politiques, qui ne peuvent reconnaître une autonomie du local, encore moins des initiatives privées. En d'autres termes, une approche pragmatique des problèmes est rapidement absorbée par une conception plus substantialiste de la gestion des affaires publiques. Ce mouvement s'accompagne d'une surimposition de principes qui détermineront dès lors les actions menées» (Borraz, 1997).

L'innovation «pragmatique», pour reprendre le qualificatif utilisé par Dominique Lorrain et Jean-Gustave Padioleau afin de désigner une action publique adaptée à l'action sur un réel pluriel, pose deux questions fondamentales : Y a-t-il autonomie relative du local, autrement dit les problèmes et les ressources sont-ils différents ici et là ? Y a-t-il autonomie relative du politique, autrement dit les élus locaux disposent-ils de marges de manœuvre au regard des macro-déterminismes (économiques, technologiques) et des stratégies des opérateurs privés ? En un mot, existe-t-il des politiques publiques locales, dont l'hétérogénéité des innovations urbaines constituerait la meilleure preuve ?

2.1. Le projet politique de la gouvernance

Le propos n'est pas ici d'ajouter analyses et commentaires sur les tenants et les aboutissants d'une notion –la gouvernance– aussi utilisée que contestée. Le lecteur se reportera aux numéros spéciaux de la *Revue internationale de sciences sociales*, de *Politiques et management public* et des *Annales de la recherche urbaine* ainsi qu'aux ouvrages collectifs du CURAPP ou du CERAT-CERIEP, fort bien documentés. Il s'agit plutôt de comprendre ce qui dans la boîte à outils de la gouvernance paraît en voisinage conceptuel avec l'idée d'innovation urbaine pragmatique.

Interfaces

«L'élaboration d'une politique locale –rappelle Richard Balme (1998)– quand on la considère d'un point de vue sectoriel, est souvent la mise en œuvre d'une politique de rang supérieur (...). Ceci implique une faible spécificité des agendas locaux les uns par rapport aux autres». A contrario, le recours au concept de gouvernance «contribue à

l'analyse des conditions de possibilité de l'action publique dans une société urbaine de plus en plus différenciée (...). Si le gouvernement désigne un ensemble d'institutions et de procédures formelles privilégiant la régularité, la gouvernance repose au contraire sur une série de conventions informelles, de compromis toujours révisables, visant à faciliter l'émergence de processus innovants» (Rangeon, 1996). La décentralisation n'est naturellement pas étrangère à la reconnaissance d'une capacité d'innovation et d'initiative des collectivités territoriales, la montée en responsabilité des autorités locales décentralisées provenant d'un accroissement de leur autonomie d'action mais également d'un élargissement de leurs compétences. Encore faut-il qu'existent les conditions de concrétisation de ce droit à l'innovation «bottom-up».

Les sociologues de l'innovation et de la décision, en la matière, s'accordent sur un point : le changement se produit aux interfaces. De la «traduction» de Michel Callon au «transcodage» de Pierre Lascoumes (filiation implicite avec le «surcodage» de Lucien Sfez), en passant par les médiateurs de Bruno Jobert et Pierre Muller, les «marginiaux-sécants» de Michel Crozier et Ehrard Friedberg, et le «policy broker» de Paul Sabatier, chaque grille d'analyse met en évidence une localisation du changement ou de ses acteurs aux interfaces des organisations, aux hybridations des schémas cognitifs. Promouvoir l'innovation, c'est alors élargir le recrutement des acteurs de la scène locale, ouvrir les réseaux de l'action publique, pour donner toute leur chance à des problèmes peu formalisés de trouver place sur l'agenda et pour favoriser l'émergence de réponses ad hoc.

L'ambition n'est pas mince mais les enjeux sont patents. Car les problèmes des sociétés urbaines s'hétérogénéisent. «A des problèmes susceptibles d'être traités par des routines succèdent des problèmes difficiles à structurer. Le degré de leur structuration est fonction des connaissances disponibles et de la capacité des acteurs à comprendre leur nature. Les problèmes mal structurés se concrétisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables dont les comportements sont perçus comme aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité et exige en retour une connaissance locale, donc décentralisée» (Duran et Thoenig, 1996).

L'aide des politiques constitutives

Les objectifs et les modalités de l'innovation pragmatique disqualifient les dispositifs traditionnels de promotion de l'innovation, à visée universalisante. Dès lors, les acteurs désireux de favoriser l'inventivité locale recourent (ou devraient recourir) à des politiques «constitutives», qui édictent «des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles (...). La politique constitutive délègue le traitement du contenu» (Duran, Thoenig, 1996). Cette ingénierie institutionnelle fournit des opportunités, des prétextes, pour faire s'asseoir le maximum d'acteurs à une même table. L'Etat, ou l'Union Européenne, subventionne le mobilier ! Encore chaque collectivité locale est-elle libre de choisir son style de chaise, l'ordonnancement de la salle. A moins que certains n'amènent leurs propres meubles...

Duran et Thoenig disent en d'autres termes ce nécessaire pragmatisme : «L'enjeu de l'institutionnalisation réside dans la production de systèmes informels qui soient pragmatiques, c'est-à-dire orientés vers la gestion de problèmes et non vers la

ratification de valeurs et d'objectifs. L'informel comme mode d'action revêt un statut nouveau qui n'est pas celui en cours dans la régulation croisée, c'est-à-dire du formel domestiqué. Il reste à inventer chaque fois et vaut pour lui-même. Il n'est pas de l'adaptation. L'innovation est son essence. En fait, il fournit à l'interdépendance une solution collectivement dégagée. Il ne se cache pas, mais s'affiche comme institutionnalisation. Il dégage une manière de se coordonner qui est alternative à la vision orthodoxe de l'administration publique. Alors que les institutions s'inscrivent dans la durée, cet informel manifeste se définit comme un mode de gestion en permanence malléable, ne médiatisant pas les relations par des règles strictes» (Duran, Thoenig, 1996).

Il y a certes quelque angélisme dans cette orientation «problem solving». Le courant néo-institutionnaliste des politiques publiques réhabilite à juste titre les multiples éléments de préformatage des décisions tandis que, complémentirement, l'approche cognitive souligne que «les politiques publiques ont plus fondamentalement pour caractéristique de construire et de transformer les espaces de sens au sein desquels les acteurs vont poser et définir leurs «problèmes», et «tester» en définitive les solutions qu'ils favorisent» (Muller, Surel, 1998).

En tout état de cause, subsiste l'idée de la nécessaire singularité des configurations (des systèmes d'action concrets, des formes de gouvernance...) participant à la production d'une action publique, plus ou moins surdéterminée selon la théorie à laquelle on se ralliera.

Cette reconnaissance de l'indispensable hétérogénéité des dispositifs d'innovation s'avère délicate, tant l'Etat –en particulier– y est peu préparé. Lorsque la loi sur l'air du 30 décembre 1996 non seulement impose aux agglomérations de plus de 100000 habitants d'établir un plan de déplacements urbains mais précise, entre autres, que les orientations de ce plan doivent porter sur «la diminution du trafic automobile» ou «l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage», ne retombe-t-on pas brutalement dans les principes de l'action publique substantialiste : (Padioleau, 1994) ? Tout cela est-il bien favorable à l'innovation urbaine ?

2.2. L'émergence de politiques locales de télécommunication

Les interventions des collectivités locales en matière de télécommunication, déjà utilisées à titre d'exemples ponctuels, constituent un terrain d'observation tout à fait pertinent pour cette problématique de l'innovation. Jusqu'à présent, en effet, les services de télécommunications étaient en France organisés selon le principe du service public national : une entreprise publique nationale, monopolistique, sous tutelle de l'Etat et avec un personnel à statut, délivre à tous un même service, au même prix, sur tout le territoire. Après plusieurs étapes successives de libéralisation croissante, le secteur des télécommunications a été totalement ouvert à la concurrence au 1er janvier 1998, en vertu de directives européennes.

Diversification

A présent, tout concourt –l’innovation technique renforçant la logique déréglementaire– à faire des télécommunications un nouveau service local. Certes, la loi indique que les télécommunications restent un service public national. Le régime n’est pas celui de la gestion déléguée, (concession ou autre formule), comme par exemple pour les transports collectifs urbains ou la distribution d’eau potable, mais de la licence, la demande d’autorisation étant instruite par l’Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) pour le compte du ministre chargé de l’Industrie. Pour autant, il n’y a plus unité du service mais bien diversification : diversification des opérateurs, plusieurs nouveaux entrants (au premier rang desquels Cegetel, filiale de Vivendi, et Bouygues-Télécom) cherchant à concurrencer France Télécom ; diversification des services proposés et des techniques utilisées (de la liaison haut débit par fibre optique entre les équipements municipaux d’une ville à l’accès à Internet par le câble, de la tarification «sur mesure» pour les entreprises au mobile par voie satellitaire pour le particulier) ; mais aussi transformation radicale des relations entre opérateurs et collectivités locales.

Dans le modèle antérieur, les collectivités territoriales n’étaient en rien concernées par les télécommunications, à quelques détails près. Aujourd’hui, elles vont, au minimum, percevoir des redevances d’occupation du domaine public (selon la domanialité des infrastructures utilisées pour faire passer les «fils»). En tant qu’usagers des réseaux de télécommunications, elles peuvent (et devront le plus souvent) mettre en concurrence les différents opérateurs, ce qui ne manquera pas de faire baisser leur facture. Certaines communes, en partenariat avec d’autres acteurs locaux, se sont même lancées dans l’investissement, créant leur propre réseau (ce que les opérateurs ne voient pas d’un très bon œil !). Enfin, municipalités, Départements et Régions se présentent également comme des prescripteurs, facilitant selon des modalités variées la mise en place de nouveaux types de service : télé-enseignement, télémédecine, télétravail ; points d’accès à Internet. Les intervenants sont, on l’imagine bien, extrêmement variés ; ministère de l’Education nationale, Chambres de commerce, Caisse des dépôts, universités, entreprises privées, etc.

Les années 1997 et 1998 se caractérisent par un foisonnement d’initiatives locales, hétérogènes dans leur contenu comme dans leur genèse et leur dispositif de gestion. Dans des registres d’action empruntant le plus souvent à la rhétorique du marketing territorial, de la modernisation des services publics ou de la démocratie locale, des collectivités «pionnières» ont rapidement compris les avantages de la déréglementation, parfois même en l’anticipant. Certaines font déjà figure de modèles, références pour les élus locaux au comportement plus suiveur. Ailleurs, l’attentisme ou le désintérêt priment.

La déréglementation a en tout cas atteint l’un des buts que ses promoteurs américains des années soixante-dix lui assignaient : favoriser l’innovation.

Trois scénarios

Au foisonnement des initiatives locales (Offner, Vinchon, 1998) devrait succéder un ralentissement des transformations de la nature des services et de l'organisation institutionnelle de leur fourniture. Trois scénarios sont envisageables.

Une première hypothèse est que, plus ou moins rapidement, l'offre s'homogénéise, se stabilisant à un certain niveau, sorte de service universel empiriquement déterminé. Le schéma de l'entreprise monopolistique proposant un seul type de service se reconstruirait, aux bémols près d'une structure oligopolistique et d'une clientèle segmentée. Mutatis mutandis, c'est le modèle de la distribution de l'eau en France.

Dans un deuxième cas de figure, une typologie pourrait se construire, croisant natures de services et dispositifs technico-organisationnels. On aboutirait ainsi à un petit nombre de modes d'implication des collectivités locales en matière de télécommunication, un peu à l'instar de ce qui se passe actuellement pour les transports urbains. Toutes les villes ne font pas pareil, mais quelques variables clés (taille et forme de l'agglomération, type d'expertise, configuration politique, etc.) déterminent l'action publique locale.

Le troisième scénario, c'est celui de la poursuite de la diversification, l'invention de nouveaux usages sociaux et économiques, de nouveaux modes d'exploitation. Ce schéma prospectif s'oppose au modèle traditionnel du service public, «construit à partir du compromis entre un principe d'uniformité d'une offre industrialisée et un principe d'égalité de traitement» (Jeannot, 1998). Mais il ne présage rien de l'orientation prioritairement publique ou privée de l'innovation. Dans bien des domaines, les industriels maîtrisent le sur-mesure de série, adaptation individualisée d'un produit standardisé. Mais rien n'interdit de limiter a priori la capacité d'invention des collectivités publiques pour décliner localement un contenu spécifique du service public des télécommunications. «La cabine publique, le Bi-bop, le téléphone analogique classique, le radiotéléphone cellulaire, le pager, le Minitel,... sont selon les cas les services auxquels, dans une optique de service public, certaines catégories de personnes doivent pouvoir accéder sans qu'il soit nécessaire de les offrir à tous. S'il reste sans doute place pour la définition de services de base (le publiphone, le raccordement téléphonique...), ils ne pourront sans doute plus être considérés comme des services universels auxquels la population doit pouvoir accéder à un coût raisonnable : ne faudrait-il pas délivrer des cartes téléphoniques à prix réduit aux plus indigents, des téléphones portables aux personnes handicapées, des outils de télé-enseignement, de télédiagnostic (avec parfois raccordement sur des réseaux de radio-transmission de données),... à certaines populations comme on installe des systèmes de télésécurité chez certaines personnes âgées ? (...). Universalité, uniformité, unicité disparaissent de l'univers des infrastructures publiques de communications au profit d'autres notions dont la plupart doivent encore être inventées : nul ne peut douter qu'elles trouveront nécessairement des expressions locales» (Gille, 1995).

Conclusion

Ce plaidoyer pour l'innovation urbaine pragmatique constitue une triple réhabilitation : du politique, de la créativité, de l'expertise.

En premier lieu, il convient de réaffirmer l'hétérogénéité des «problèmes». «Dans toutes les villes, les problèmes sont identiques ou voisins», affirme le secrétaire général de l'Agence des villes, anciennement Institut National du Génie Urbain (*Le Monde* du 1er septembre 1998). Ce n'est vrai ni techniquement (les problèmes de Strasbourg en matière de pollution atmosphérique ne sont pas ceux de Brest ou de Toulouse) ni politiquement. Les spécificités locales perdurent, sûrement, s'avivent, peut-être, par un double mouvement d'hétérogénéisation structurelle des territoires et de valorisation stratégique des différences. En outre, répétons-le, la pratique de l'action publique ne saurait se formaliser ni uniquement ni prioritairement comme réponse à des problèmes. Y aurait-il néanmoins, parfois, «problèmes», que le temps compté obligerait les acteurs locaux à les hiérarchiser et les pondérer. Leur interdépendance impliquant en outre des découpages –pour autonomisation puis traitement– éminemment contingents.

Parallèlement, c'est la pluralité des solutions qui devrait dominer, parce que le «one best way» n'existe pas. François Ascher le rappelle, «il n'y a pas de réponse unique à la question de l'optimisation économique et environnementale de l'urbanisme (...). Seuls des optimums partiels sont possibles et ils dépendent des priorités initiales et des hiérarchies d'objectifs» (Ascher, 1998). Choix, arbitrages, compromis, paris, sacrifices,... L'essence du politique.

Au constat empirique de la diversité des problématisations s'ajoute donc l'affirmation de la nature politique de la gestion urbaine. L'appel à projet sur «des outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux» présenté par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement en 1997 afin d'encourager les initiatives locales, suite à la conférence de Rio, reste à cet égard ambigu. Il y est en effet dit à la fois que «chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité» et que «l'identification des bonnes pratiques, ou des bonnes techniques, devrait permettre leur généralisation», le but de l'appel à projets étant «l'élaboration de savoir-faire nouveaux, reproductibles et échangeables».

Réhabilitation du politique, réhabilitation conjointe de la créativité. Car le pouvoir de création, tel que l'innovation urbaine pragmatique l'envisage à l'inverse des innovations héroïques ou prototypes, c'est l'affirmation même du politique, la preuve de l'existence de marges de manœuvre vis-à-vis des tendances lourdes de la standardisation technico-économique. Encore faut-il ne pas se tromper de combat. A juste titre, l'industrie ferroviaire nationale a peu apprécié la volonté de différenciation des édiles locaux français qui désiraient chacun un matériel urbain spécifique, sabordant ainsi le projet d'un tramway standard que les économies d'échelle devaient rendre compétitif à l'exportation. Syndrome du ruban d'inauguration, une fois de plus. Mais la véritable innovation se niche moins dans les systèmes techniques que dans les dispositifs organisationnels. Pour l'image de marque, la peinture suffit.

A bien y réfléchir, l'attitude actuelle des promoteurs institutionnels de l'innovation urbaine, Etat en tête, ne s'éloigne pas sensiblement de la logique des fameuses grilles d'équipement de l'ingénieur Dupont publiées en 1959 dans la revue *Urbanisme* (Jeannot, 1998). Exiger la transférabilité, la reproductibilité, c'est universaliser le couple problèmes/solutions, encore et toujours ; c'est asservir la créativité du local à des exigences supérieures.

Cette critique n'amène ni à réifier le local ni à refuser la distanciation. Ne pas réifier le local, au sens où Lucien Sfez écrivait : «Le local n'est pas définissable en soi. Il n'est pas un objet. Grandes différences sur fond d'une unique convergence. Car si le local ne peut être cerné géographiquement, si l'idée d'un sujet historique local est une arme du pouvoir qui lui prête ainsi à peu de frais une autonomie illusoire, (...) le local résiste aux appareils comme la liberté résiste à la critique structurale(...). Le local c'est la pratique qui conteste, c'est l'esprit qui dit non. C'est le dispositif critique» (Sfez, 1977). Ne pas non plus refuser la distanciation en minimisant l'intérêt des analyses du changement ; rejeter l'injonction de reproductibilité sans pour autant se priver des enseignements du terrain.

L'Etat, en France en tout cas, semble avoir bien du mal à accepter la différence locale, qu'une analyse trop rapide range du côté des ennemis du principe d'unité de la Nation, du principe d'universalité institutionnelle de l'organisation territoriale (égalité juridique et statutaire des collectivités locales) et du principe non moins fondamental d'égalité du service public. La décentralisation n'a jusqu'à présent pas changé grand-chose à l'affaire. Sans gloser ici sur l'opposition conceptuelle entre intérêt général et subsidiarité, constatons simplement avec d'autres (Wachter, 1998) que l'aménagement du territoire reste encore trop vécu en France comme une politique à vocation uniformisante, et ce malgré le développement des démarches contractuelles. Le mot d'ordre de réduction des inégalités spatiales mobilise des instruments procédant plus souvent d'une justice de l'égalitarisme que de l'équité.

Que faire, dans ces conditions ? Que proposer pour que s'épanouisse l'inventivité locale ? D'abord ne pas réclamer la reproductibilité, on l'a dit. Ne pas non plus rechercher une mythique «rationalisation» de l'administration territoriale, pour mille et une raisons mais en particulier parce que la redondance des institutions – autrement dit une division du travail imparfaite – est gage d'adaptabilité au changement, comme Martin Landau l'a expliqué. Faciliter, en revanche, la constitution de «réseaux de controverses», afin que les procédures de contrats désormais attachées aux politiques territoriales impulsées par l'Etat ne se restreignent à une «adhocratie». «Adhocratie» qui, comme l'a montré Philippe Warin à propos de la politique de la ville, «va à contre-courant de la tentative de «procéduralisation de l'espace public» qui visait explicitement un renouvellement des modes d'action publique». Or, pour créer des controverses, il faut pouvoir jouer avec de l'information donc disposer d'expertise ; et de contre-expertise. Les collectivités locales sont chichement fournies en la matière, de l'une comme a fortiori de l'autre. Cette carence constitue probablement l'un des accomplissements les plus lourds de conséquence de la décentralisation, qui n'a pas vu le développement des moyens d'expertise locale – sous quelque forme que ce soit – concomitamment à l'accroissement des pouvoirs et des compétences des collectivités territoriales. Jean Leca (1993) rappelle certes avec justesse le mot de K. Deutsch selon lequel «la capacité de parler au lieu d'écouter, la capacité de se permettre de ne pas

apprendre» est la caractéristique du pouvoir. Mais pour que cette surdité strategique ne provoque pas un dangereux autisme politique, la production de connaissances n'est jamais trop abondante.

Le discours actuel de l'aménagement du territoire, qui souhaite renforcer la participation démocratique à l'élaboration des politiques tout en favorisant la mobilisation et la responsabilisation des acteurs locaux, ne pourra se concrétiser sans une montée en puissance d'expressions plurielles des savoirs locaux ; expertise savante mais aussi expertise citoyenne. La démarche des contrats d'agglomération représente à cet égard une opportunité de taille. Selon leurs modalités effectives de mise en œuvre, ces procédures seront l'outil traditionnel des marchandages territoriaux et sectoriels au profit de projets standardisés ou fourniront un contexte d'action original, à la géométrie suffisamment variable pour favoriser le montage d'opérations et de stratégies locales innovantes. Pour agir localement, il faut penser globalement, certes, mais l'Etat doit admettre que la construction de l'intérêt général passe aujourd'hui par une remise en cause de son quasi monopole cognitif.

Références bibliographiques

- Ascher François (1998), *La République contre la ville*, Editions de l'Aube.
- Balme Richard (1998), "Le kaléidoscope des politiques locales et les transformations de l'action publique", in *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, sous la dir. de R. Balme, A. Faure et A. Mabileau, CERAT, 1998, pp. 13-17.
- Borraz Olivier (1997), "Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse", in *Territoires et subsidiarité*, sous la dir. d'Alain Faure, L'Harmattan, pp. 21-65.
- Borraz Olivier (1998), "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", in *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, sous la dir. de R. Balme, A. Faure et A. Mabileau, CERAT, 1998, pp. 85-99.
- Clark Terry Nichols (1995), "Les stratégies de l'innovation dans les collectivités territoriales : leçons internationales", *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 3, Septembre, pp. 29-61.
- Datar (1998), *Télétravail, téléactivités : outils de valorisation des territoires*, La Documentation Française.
- Duran Patrice et Thoenig Jean-Claude (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, n° 4, vol. 46, Août.
- Eveno Emmanuel (1997), *Les pouvoirs urbains face aux technologies d'information et de communication*, PUF, Coll. QSJ.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (1998), *Les villes européennes à la recherche de la durabilité. Un panorama des innovations urbaines dans l'Union Européenne*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Gille Laurent (1995), "La politique publique des télécommunications : service public versus service universel", in *Stratégies de communication et territoire*, sous la dir. de Pierre Musso et Alain Rallet, L'Harmattan, pp. 155-166.
- Hervé Michel (1997), "Réinventer ensemble la cité", *Médiations. Les Nouveaux Cahiers de L'IREPP*, Institut de recherches et prospective postale, n° 21, pp. 39-47.
- Jeannot Gilles (1998), *Les usagers du service public*, PUF, Coll. QSJ.
- Leca Jean (1993), "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation", *Revue Française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, pp. 185-196.
- Muller Pierre et Surel Yves (1998), *L'analyse des politiques publiques*, éd. Montchrestien, Coll. Clefs.
- Noisette Patrice et Vallérugo Franck (1996), *Le marketing des villes*, Les Editions d'Organisation.
- Offner Jean-Marc et Vinchon Marie-Claire (1998), "Télécommunications et collectivités locales", *Problèmes politiques et sociaux*, n° 808, 4 septembre, La Documentation Française.
- Padioleau Jean-Gustave (1994), "Les formulations institutionnelles", in *Gouverner les territoires*, J.C. Némery et S. Wachter (dir.), Datar/Editions de l'Aube, pp. 21-30.
- Plan urbain (1997), *Qui fait la ville aujourd'hui ?*, La Documentation Française.

- Rangeon François (1996), "Le gouvernement local", in *La gouvernabilité*, PUF.
- Rouban Luc (1993), "L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? Les limites de l'import-export institutionnel", *Revue Française d'Administration publique*, n° 66, Avril-Juin, pp. 197-208.
- Sfez Lucien (1977), "Le local en question", préface à *L'objet local*, Colloque dirigé par L. Sfez, UGE, 10/18.
- Sfez Lucien (1992), *Critique de la décision*, PFNSP.
- Thoenig Jean-Claude (1995), "De l'incertitude en gestion territoriale", *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 3, septembre, pp. 1-27.
- Wachter Serge (1998), *Economie politique de la ville. Les politiques territoriales en question*, L'Harmattan.