

L'AGENDA DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE PROSPECTIVE ET RETROSPECTIVE 1980, 1990, 2000

Comme celui d'autres actions gouvernementales, l'agenda de l'aménagement du territoire a connu, ces vingt dernières années, d'importants changements. Au gré des mutations économiques et socio-institutionnelles et des contingences politiques, l'énoncé des priorités de cette action publique a subi des fluctuations. A l'avant-garde d'un réformisme administratif, son ambition initiale n'était pas moins de moderniser le territoire, de rénover l'Etat et de changer la société. Au fil du temps, ce programme est devenu moins grandiose, et dès le début des années 1980, avec la décentralisation, le jacobinisme éclairé de l'aménagement du territoire s'est fissuré : outils et méthode d'interventions qui faisaient merveille dans une France centralisée ont été soumis à de sévères remises en question. Une crise d'identité en a résulté et certains pensent aujourd'hui qu'elle n'a toujours pas été surmontée. D'autres perçoivent les années 1990 comme une phase de renouveau : l'aménagement du territoire, après un examen de conscience et une série d'ajustements a renoué sa doctrine ainsi que les voies et moyens de son intervention pour les mettre à l'heure de l'Europe et de la décentralisation. Le cap de l'an 2000 confirmera-t-il cette régénération ?

Entre un retour de l'Etat, des noces célébrées avec l'environnement et le fantasme d'une Europe des régions quels chemins d'avenir s'offrent à l'aménagement durable du territoire dans les turbulences de la mondialisation ? La réponse à une telle question invite à une rétrospective afin de tenter de recomposer chronologiquement «les grands défis» que cette politique territoriale a dû successivement relever. Puis, ce survol historique permettra de mettre en lumière, sous un angle prospectif, les grandes lignes de force de l'agenda de l'aménagement du territoire telles qu'elles se dessinent pour la prochaine décennie.

De l'âge d'or aux remises en question

Des analyses historiques bien documentées ont établi que les phases de modernité radicalement nouvelle se construisent sur les débris du passé. Alors, l'ancien côtoie le nouveau et celui-ci se nourrit, par sélection naturelle, des habitudes et traditions les plus aptes à poursuivre le changement. Un tel constat illustre l'état de l'aménagement du territoire après la décentralisation. D'une part, cette action publique avait préfiguré, par des interventions antérieures, la montée des pouvoirs locaux et militait depuis longtemps pour des délégations de compétences en faveur des collectivités locales. Ce modernisme avant la lettre avait, pour ainsi dire, échauffé l'aménagement du territoire aux nouvelles donnes d'une République décentralisée. Néanmoins, malgré cette bonne anticipation, les années 1980 marqueront, d'autre part, pour cette action publique, une phase de malaise, d'hésitations et de remises en cause par suite d'un manque de renouvellement de sa doctrine et d'un positionnement ambigu dans le nouveau système décentralisé.

Une technocratie au service du changement

Interministérielle, la politique d'aménagement du territoire a vu le jour, au début des années 1960, pour instrumentaliser l'œuvre gaullienne de modernisation du territoire, mais aussi pour secouer les filières politiques et administratives de l'Etat jacobin. L'ambition était d'introduire de nouvelles méthodes de travail dans l'administration en rupture avec les inerties et rigidités des cloisonnements ministériels et leur cristallisation dans les terminaux déconcentrés de l'Etat. En même temps, le défi était de susciter de nouveaux moyens d'expression et de participation des «forces vives» dans toutes les régions, de mobiliser de nouveaux acteurs afin de concurrencer le monopole de représentation massivement concentré sur la tête des notables, particulièrement ceux du monde rural. Ce projet de modernisation politique et sociale a connu une de ses premières traductions avec la création des circonscriptions d'action régionale qui date de 1964. Peu d'experts s'en souviennent, mais il est bon de rappeler que cette création institutionnelle fut initiée et gagnée de haute lutte par la DATAR à la suite d'arbitrages interministériels délicats et houleux qui, en définitive, lui furent favorables.

Ce combat victorieux, qui témoigne de la puissance administrative dont jouissait cette institution, déclencha un enthousiasme qui retomba vite comme un soufflet sous le rouleau compresseur des intérêts départementaux. Néanmoins, manœuvrant avec adresse les leviers de son pouvoir et bénéficiant d'une image et d'un prestige intimidant nombre de ses partenaires –adversaires ?– la DATAR a instillé, avec un certain succès, *des formules administratives nouvelles* en incarnant, au sein de l'Etat jacobin, un agent de changement.

Administration de mission, fer de lance d'un modernisme technocratique et instrument d'une nouvelle culture de la gestion publique, cette institution parasitait à l'envi les circuits traditionnels de la décision administrative pour mieux dialoguer en tête à tête avec les collectivités locales, les acteurs économiques et les associations. Un de ses atouts résidait dans les médiations mises en place avec la société civile. En outre, disposant d'un budget souple d'utilisation et peu contraint, dans ses allocations, par des lourdeurs réglementaires, l'aménagement du territoire était vu, du terrain, à la pointe d'un réformisme de l'administration et de l'Etat. Lieu d'une *innovation institutionnelle* à jet continu, la DATAR a œuvré pour l'élaboration d'une géographie volontaire dont la France offre aujourd'hui la morphologie. Citons : la politique des métropoles d'équilibre et des aires métropolitaines, celle des missions interministérielles d'aménagement (Languedoc-Roussillon, Côte Aquitaine), la création du premier technopole avant la lettre, Sophia-Antipolis.

De plus, qui se souvient que l'aménagement du territoire a été le premier à tenir le flambeau de la protection de l'environnement avec la création du Conservatoire du Littoral et celle des Parcs Naturels Régionaux ?

Ce n'est pas tout : en mettant en selle les procédures de contractualisation avec les collectivités locales, expérimentées dans le courant des années 1970 (contrats de villes moyennes, contrats de pays), la DATAR a déblayé la route pour faire du conventionnement entre l'Etat et les structures territoriales le moyen aujourd'hui le

mieux reconnu pour favoriser le développement régional et urbain. On ne saurait l'oublier : l'aménagement du territoire a été le premier domaine de l'action publique où la méthode contractuelle a permis d'associer l'Etat et les collectivités locales pour engager des programmes conjoints, outil qui a accompli depuis lors une belle carrière avec la consécration des contrats de plan Etat-régions, des contrats de ville et des programmes structurels européens.

Ce tableau d'honneur des succès de l'aménagement du territoire s'est terni après la décentralisation.

Malaise dans la décentralisation

A l'âge d'or précédemment décrit succède une période de troubles et d'incertitudes dont les origines sont diverses mais dont l'effet le plus remarquable est un repli, un déclin de l'aménagement du territoire qui se prolongera jusqu'à la fin des années 1980.

Deux forces d'une nature particulière avaient constitué les plus grands atouts de cette action publique dans les réussites enregistrées. D'un côté, la *centralisation institutionnelle* lui avait garanti un monopole des politiques d'aménagement à large échelle sans qu'une autre puissance administrative analogue, qu'elle soit centrale ou locale, puisse la concurrencer.

D'un autre côté, *la nature administrative atypique de l'aménagement du territoire* et son positionnement proche des sommets de l'Etat lui avaient communiqué une capacité d'innovation institutionnelle sur laquelle reposait une bonne part de sa légitimité. Les deux fondements de ce pouvoir ont craqué dans le courant des années 1980.

Durant cette période, en effet, la DATAR s'est mise en quête d'un recentrage de son domaine d'intervention pour l'individualiser, marquer des droits de propriété et le distinguer de celui dévolu aux collectivités décentralisées. Pouvait-on définir les attributs de la souveraineté du pouvoir central dans le domaine des politiques territoriales, après la décentralisation, sans s'en remettre à des abstractions comme la solidarité territoriale ou la cohésion nationale ? La pratique généralisée du partenariat avec l'Etat l'associant aux collectivités locales n'en était encore qu'au stade du biberon. Concrètement, nombre d'actions d'aménagement du territoire relevant de l'Etat était passé aux mains des acteurs régionaux et locaux. Certes, la planification décentralisée et la première vague des contrats de plan Etat-régions avaient fixé les grandes règles du jeu. De plus, les prérogatives nationales d'aménagement fixées par le droit ne pouvaient être confondues avec celles exercées par les acteurs locaux. Mais cette stabilité était sapée par les débordements des initiatives régionales et locales que le supplément de liberté récemment acquis avait débridé et qu'une distribution flottante des compétences ne parvenait pas à discipliner. Si l'on nous permet cette métaphore économique, l'ordre antérieur du marché du développement territorial, dont la DATAR assurait la direction, s'était déréglé en ouvrant une concurrence nouvelle sans que des règles de coordination garantissent le jeu bénéfiquement mutuel des coopérations.

Cette concurrence nouvelle a déstabilisé l'aménagement du territoire. Sa tâche se résumait-elle à faire du développement local, de l'action régionale, de la solidarité nationale ou les trois à la fois ? En proie à ce dilemme, quelle échelle géographique fallait-il privilégier ? Une telle valse-hésitation a alors conduit la DATAR à un repli sur ses «métiers de base» en l'attachant aux routines administratives qu'elle savait maîtriser au lieu poursuivre son œuvre d'innovation institutionnelle. Dès lors, dans le travail gouvernemental, cette action publique s'est spécialisée dans *la compensation des retards de développement des zones les plus vulnérables* qu'elles soient de tradition industrielle ou localisées dans les parties les plus fragiles des zones rurales. Le rôle de la DATAR était d'éteindre les incendies allumés par la crise économique, de se transformer en pompier des zones en reconversion. En même temps, cette spécialisation a été vue comme la réactivation d'un penchant pour une stratégie «d'arrosage clientéliste» sensible aux couleurs partisans des circonscriptions électorales pour orienter l'allocation des subventions. Captage politique de l'aménagement du territoire et action redistributive empruntaient ainsi le même chemin.

Il y a plus : dans cette horreur administrative, le gel des réflexions prospectives, ou du moins leur mise en arrière-plan, était aussi illustratif d'un alignement de la DATAR sur les rangs d'une *bureaucratie ordinaire*, accaparée par des tâches de gestion. Il est à cet égard remarquable de noter que dans la seconde moitié des années 1980, l'essentiel de l'énergie de cette institution a été consacré à la «gestion patrimoniale» des contrats de plan Etat-régions.

Ce «profil bas» de l'aménagement du territoire s'est parallèlement distingué par un énoncé de sa doctrine, de ses principes d'intervention plus tournés vers des valeurs du passé et inspirés d'une géographie périmée que vers la formulation d'enjeux de nature à construire une image de la France animée par une volonté d'aller de l'avant.

Le discours ordinaire de l'aménagement du territoire

L'antagonisme Paris/Province fut le premier slogan de l'aménagement du territoire et nombre de politiques conduites sous ce label, d'hier à aujourd'hui, ont trouvé là leur justification. Considérons l'exposé des motifs des grandes et petites décisions prises par la DATAR au moins jusqu'à la fin des années 1980 : on y trouvera toujours en bonne place la lutte contre ce déséquilibre que nous a légué près de dix siècles de centralisation. Une telle priorité n'était pas illégitime mais elle a servi à masquer l'absence d'une pensée stratégique apte à anticiper les enjeux de la transformation du pays. Ainsi, il est rare de voir évoqué le déséquilibre Paris/Province, durant cette période, en référence aux données internationales ou à l'évolution de la morphologie du réseau urbain européen.

On peut dire que l'obsession ou la passion du rééquilibrage, qui forme un des credo les mieux enracinés de la rhétorique de l'aménagement du territoire provient, à l'origine de l'opposition entre Paris et le désert français. Ce constat a dérivé et connu des extensions pour s'appliquer à la correction de toutes sortes de disparités géographiques : l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud, le rééquilibrage inter-régional ou interdépartemental pour ne citer que ceux-là. Par ailleurs, l'idée d'un rééquilibrage admet l'hypothèse qu'un état d'équilibre pourrait exister, un genre d'optimum théorique ou de moyenne statistique

sortie des ordinateurs des bureaux parisiens. Faut-il préciser qu'un tel équilibre n'a jamais été atteint et sa recherche ne peut trouver une justification que si cela traduit un «droit» ouvert à tous les territoires de ne pas se voir délaissé par les autorités publiques et de pouvoir bénéficier du principe de l'égalité de traitement.

D'une façon générale, le discours de l'aménagement du territoire des années 1980 affectionne les oppositions binaires, classements simplistes qui opposent, dans les couples antagoniques des entités administratives ou des ensembles géographiques mal taillés : le rural et l'urbain, les villes selon le critère de leur taille (grandes, petites, moyennes), les circonscriptions administratives (régions, départements) différenciées en fonction d'indices «synthétiques» réducteurs comme leur force industrielle ou dotation en infrastructure de communication (le fétichisme des routes et de l'équipement). Doit-on ajouter que ces critères servaient de fondements aux opérations de zonage établissant un gradient de situations géographiques réputées vulnérables et de ce fait éligibles aux bienfaits des subventions ? Mais telle est la logique d'une action territoriale à finalité exclusivement redistributive : d'une part, elle est amenée à *qualifier et à créer sans cesse des entités territoriales à secourir* et, dans les situations de récession économique, celles-ci se bousculent au portillon. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue *l'effet proprement politique de ces interventions qui instaurent des zones à aider* dont les représentants, qu'ils soient élus ou non, deviennent, en quelque sorte, autant de clients qui se présentent au guichet.

En somme, le répertoire intellectuel de l'aménagement du territoire des années 1980 s'est rétréci pour devenir étriqué, à l'image de l'action publique correspondante menée durant cette décennie. Subordonnée à «la dictature du court terme», il n'a offert que des rationalisations justifiant une politique de compensation. Il est vrai que la pente gestionnaire qu'a suivi l'aménagement du territoire, au même moment, n'appelait pas d'échappées conceptuelles visant à sonder le long terme et à tracer de nouvelles orientations. Pendant cette période, un *scénario de l'inacceptable* de la pensée prospective et stratégique, qui n'avait été précédemment ni pensé, ni écrit s'est pourtant bien réalisé. Les années 1990 marqueront une rupture avec cette situation.

L'Europe et les nouvelles échelles de l'aménagement

Les années 1990 se distinguent par deux faits majeurs qui vont concourir à une remise en selle de l'aménagement du territoire. D'une part, les avancées de l'ouverture européenne offrent des perspectives qui, tant sur le plan de la doctrine que sur celui des méthodes d'intervention, ouvrent la voie à de nouvelles orientations. D'autre part, l'accommodation de cette action publique aux règles introduites par la décentralisation lui permettent de restaurer une certaine stabilité institutionnelle et une meilleure visibilité de son domaine d'intervention.

Des développements différenciés

La passion égalitaire de l'aménagement du territoire a longtemps refoulé un inconscient géographique que les évolutions socio-économiques admettent comme une donnée : le caractère normal, voire désirable des inégalités socio-spatiales. Il a fallu du

temps pour que ce fait naturel pénètre dans le langage de cette politique territoriale pour faire l'objet d'un usage courant. Une France homogène étant, au mieux, une abstraction républicaine ou un état idéal comme celui décrit par Jean-Jacques Rousseau pour fonder le contrat social, l'espace national concret est riche de diversités qui sont aussi des potentialités. Cette reconnaissance, qui paraît en soi anodine, est une petite révolution intellectuelle qui sonne un premier réveil d'un aménagement du territoire revigoré.

En effet, la tâche de cette action publique, si elle reste en partie guidée par le souci de corriger des disparités géographiques, ne saurait se limiter à *compenser*, à *effacer des retards de développement*. Le voudrait-elle encore, les rigueurs budgétaires lui dicteraient de n'en réduire qu'une infime partie et de traiter le mal superficiellement sans obtenir de guérison.

Au contraire, il convient de s'attacher à valoriser, à promouvoir des potentialités locales, à jouer sur la variété des avantages comparatifs des différentes régions. Le CIAT de novembre 1990 officialise ainsi l'objectif de faire émerger des «offres territoriales différenciées» sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones classées parmi les plus fragilisées. Prétendre ainsi que les espaces ruraux à faible densité démographique n'ont qu'une caractéristique de vulnérabilité serait une vue erronée et conduirait à des politiques inadaptées. Elles détiennent des atouts qu'il faut savoir détecter et exploiter.

Certains ont vu dans ce retournement conceptuel le signe d'un glissement moderniste de la notion d'égalité à celle d'équité. Sans engager un débat sur la finesse du vocabulaire propre à l'étude de la justice distributive, notons cependant que cette approche part du principe qu'il est préférable de répartir des ressources en stimulant des potentialités de développement plutôt que de chercher à les distribuer homothétiquement.

Cette reconnaissance des *vertus de la différenciation territoriale* produit des effets en cascade. Elle accrédite, en premier lieu, l'idée d'une concurrence entre les territoires dont les chances de développement doivent être envisagées en termes de compétitivité. Dans l'exposé des motifs des relevés de décisions officiels de l'aménagement du territoire, le vocable «compétitivité» fait une percée remarquable et voisine désormais en bonne place avec le mot solidarité. L'aménagement du territoire doit garantir des performances ; sa tâche est aussi de susciter des excellences territoriales.

En second lieu, l'impératif d'encourager des vocations territoriales diverses s'accompagne d'un changement d'attitude à l'égard des collectivités locales, particulièrement des régions. Face au pouvoir central, les structures territoriales ont été longtemps infantilisées. Lieux d'expression d'intérêts particularistes et incapables de s'associer pour dépasser leur individualisme, elles avaient besoin d'une tutelle pour les guider sur la voie du bien commun. La montée des prérogatives régionales et locales, le renforcement de leurs moyens d'expertises et de leurs capacités financières vont changer la nature de leur dialogue avec l'Etat. Une telle évolution est sensible à travers la chronologie de la procédure des contrats de plan Etat-régions.

La première génération de ces programmes avait été improvisée et l'inexpérience institutionnelle des régions leur avait fait considérer ce nouvel outil comme un moyen

parmi d'autres d'émarger au budget de l'Etat. Les dotations leur revenant étaient perçues comme des droits de tirage qu'il s'agissait de maximiser en mettant en avant des faiblesses congénitales et des retards de développement. La seconde et surtout la troisième génération des contrats de plan (1994-1998) vont bénéficier de l'apprentissage institutionnel créé par la pratique de la décentralisation. La procédure va se perfectionner en devenant plus sélective, et surtout, elle sera l'occasion d'un essor d'une réflexion prospective et stratégique tant de la part de l'Etat que de celle des régions. La préparation de ces programmes offrira le moyen à ces dernières d'affirmer des vocations originales de développement, de les situer dans une perspective de long terme et d'apparaître comme un échelon fédérateur des efforts de planification territoriale. Une telle consolidation ne sera pas seulement profitable à cette collectivité locale pour mieux tenir son rôle au regard des autres initiatives décentralisées. Elle bénéficiera aussi à l'aménagement national du territoire dont le propre champ de compétences deviendra mieux assuré. S'appuyant sur un partenaire fort doté d'une légitimité en hausse, il exploitera aussi cette ressource pour améliorer sa situation administrative.

Les villes et l'armature urbaine

On connaît l'amour immodéré de l'aménagement du territoire pour l'espace rural. Cette passion lui est en partie communiquée par les foudres qu'il anticipe en provenance du Sénat s'il ne s'en occupait pas. On peut dire que combiné au rééquilibrage entre Paris et la Province, la revitalisation –le sauvetage?– des territoires ruraux les plus fragiles a été, au fil du temps, son credo le mieux enraciné. Durant les années 1980, la DATAR a déserté le champ des politiques urbaines. Les villes sont ignorées au profit des campagnes et des reconversions.

La décennie suivante inaugure un retour en force du fait urbain dans le répertoire intellectuel et instrumental de l'aménagement du territoire. Sous quelles influences une telle pirouette a-t-elle eu lieu ?

Les avancées de l'ouverture européenne constituent, à n'en pas douter, le premier facteur explicatif de cette évolution. Une vue hexagonale avait auparavant polarisé l'attention sur les dysfonctionnements géographiques internes dont le plus saillant est l'hégémonie parisienne. Cette perspective change de nature dès lors qu'est prise en compte la morphologie du système urbain national à une échelle plus large, celle inscrite dans l'espace européen. Une telle découverte, effectuée au début des années 1990, signale tout d'abord les handicaps de l'armature urbaine française dont les éléments se sont depuis longtemps tourné le dos pour préférer un tête-à-tête avec l'Etat. Mise à part la région parisienne, aucune métropole régionale, pour ainsi dire, n'a assez de poids ni de capacités économiques et décisionnelles pour jouer un rôle significatif dans le concert urbain européen.

Ensuite, comparé aux systèmes de villes polycentriques, admirés notamment outre-Rhin et animés par des complémentarités et des coopérations, notre tissu urbain est désarticulé, débile, et constitue une entrave pour une intégration bénéfique du territoire français dans l'espace communautaire.

Ce constat a des effets pratiques et politiques de grande portée. Il invite, en quelque sorte, à une inversion des priorités. Tout d'abord, il réhabilite le rôle moteur des villes, tout particulièrement des grandes métropoles, pour l'organisation générale du territoire. Celles-ci doivent être appelées à animer, à structurer une large portion d'espace, proportionnelle à leur pouvoir de rayonnement, pour devenir les points forts d'un réseau urbain régional, voire inter-régional s'autonomisant de la dépendance de la région parisienne. Dès lors, dans une ambiance de concurrence internationale montante et de concurrences d'implantations accrues, il y a lieu de développer les *capacités fonctionnelles des régions et centres économiquement forts*, car en leur qualité de détenteurs de ressources et de prestations à forte valeur ajoutée, ils contribuent de façon décisive au potentiel global de développement du territoire et au financement d'une péréquation spatiale avantageuse pour la solidarité inter-régionale.

On voit que ce but invite à considérer plus largement les enjeux de l'armature urbaine et les liens entre ses différentes unités. Cette vision est en rupture avec l'esprit des politiques urbaines menées dans les années 1970. Il s'agissait alors de prendre successivement les différents niveaux de l'armature urbaine (métropoles d'équilibre, villes moyennes, petites villes) et de leur prescrire, tour à tour, un traitement. L'approche des années 1990 est de considérer le système de villes comme un *ensemble relationnel* et d'agir sur le tout en même temps que sur les parties. De là, une des premières tâches de l'aménagement du territoire doit être de concourir à l'édification d'une *charpente urbaine nouvelle* constituée par des interactions plus denses et plus nombreuses de toutes ses composantes. Une telle charpente mérite tout particulièrement de s'appuyer sur des «réseaux de villes», des coopérations nouées entre des unités de taille moyenne plus fortes solidairement que prises isolément. En somme, une France maillée doit remplacer une France hiérarchisée.

Avec le recul, cette nouvelle «conceptualisation» du rôle des villes pour l'aménagement du territoire peut sembler banale. Mais une vue chronologique de l'agenda de cette action publique ne peut manquer de relever la portée de cette innovation. Celle-ci, du reste, sera instrumentalisée, sans succès foudroyant, avec la mise au point de deux procédures, les chartes d'objectifs pour les grandes métropoles, et les réseaux de villes, pour les unités de taille moyenne, qui marquent les premiers jalons opérationnels de cette nouvelle vision.

Cette relance des préoccupations urbaines se traduit parallèlement par une réflexion originale sur les échelles pertinentes des politiques d'aménagement. Cet enjeu renvoie à la nécessité de conduire des politiques d'équipement et de réorganisation des structures administratives territoriales de l'Etat à un niveau territorial jusque-là ignoré, en accord avec une géographie où les valeurs de temps et de distance, comme celles de proximité et d'éloignement sont en pleine évolution. Compte tenu de la mobilité croissante des hommes et des autres facteurs de production, les politiques étatiques de structuration de l'espace (infrastructures routières et ferroviaires, enseignement supérieur et recherche, aéroports, pôles administratifs structurants...) méritent d'être pensées et conduites à l'échelle de «*grands bassins d'aménagement du territoire*» pouvant fonctionnellement englober plusieurs régions. Même si cette avancée vers des voies d'intégration inter-régionales des politiques de l'Etat n'a pas abouti à des réalisations spectaculaires, sauf pour le cas remarquable du Bassin Parisien, elle a ouvert

néanmoins des chances intéressantes, qui se révèlent prometteuses, pour accorder les échelles de l'aménagement du territoire national et européen.

Ces nouvelles rationalisations portant sur les rôles et fonctions des villes ainsi que sur les niveaux géographiques adaptés des politiques territoriales s'accompagnent d'une renaissance des activités de prospective et de planification. Comme dans les années 1970 pour les aires métropolitaines, qui avaient vu l'essor des travaux de prospective et de planification, les années 1990 apporteront un flux de réflexions et de programmations dont certaines se traduiront par l'élaboration de schémas (Université 2000 par exemple) destinés à organiser les politiques d'équipement placées sous la responsabilité de l'Etat. Cette vogue de la planification spatiale touchera pareillement, dans la première moitié des années 1990, les agglomérations avec une montée en régime de l'élaboration des schémas directeurs. De plus, l'importance grandissante des politiques structurelles européennes conduira à prendre conscience de la nécessité de confectionner un document d'orientation stratégique, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, afin d'accorder les visions des Etats-membres sur une image désirable de l'évolution du territoire européen et sur les grands principes communs de son aménagement.

Aux échelles européennes, nationales et locales, ce regain de la planification territoriale illustre un même mouvement. Plus qu'une technique visant à programmer des implantations d'activités et d'équipements, cette procédure traduit avant tout la nécessité de coordonner, quelle que soit l'échelle considérée, des volontés multiples d'aménagement, de réguler un jeu pluraliste nourri par de multiples centres de responsabilités, sans s'en remettre aux forces de la main invisible régnant sur le marché.

En somme, ce bilan de la première partie des années 1990 témoigne incontestablement d'un renouveau de la politique d'aménagement du territoire. Mises en sommeil précédemment, les capacités d'innovation institutionnelle de la DATAR se sont progressivement régénérées. L'épisode chronologique suivant, sur lequel nous allons nous pencher à présent, témoigne d'une caractéristique tout à fait originale de cette action publique : sa nature radicalement politique. Nous avons vu que cet attribut est immanent à l'aménagement du territoire et que, selon les périodes, celui-ci peut être plus ou moins prononcé. La loi Pasqua pour l'aménagement et le développement du territoire, l'illustre de deux manières. D'une part, elle ouvre un *débat substantiel sur les valeurs et les principes de cette action publique* en relation avec les rôles et missions de l'Etat dans une France décentralisée et poursuivant sa route vers une Europe plus intégrée. D'autre part, elle se distingue comme une *entreprise politique*, appuyée sur la force administrative que représente la DATAR, mise en place pour conquérir des ressources afin de s'engager avec des atouts dans la bataille électorale présidentielle de 1995.

Le retour du Frankenstein républicain

Dans l'anthologie de la littérature à frissons du XXème siècle, l'histoire de Frankenstein mérite qu'on s'y arrête. Créature monstrueuse fabriquée par un savant fou, faite de pièces rapportées, d'un assemblage de substances organiques et métalliques, elle se retourne déréglée contre son inventeur, après avoir commis quelques méfaits, pour lui

faire subir le dernier châtement. Cette fiction peut être vue comme un prélude pour éclairer métaphoriquement l'esprit de la politique d'aménagement du territoire durant l'épisode de la loi Pasqua.

A l'image du monstre créé par le docteur Frankenstein, l'Etat Républicain, au milieu des années 1990, sort rapiécé, de bric et de broc, d'une phase sans précédent de turbulences, d'adaptations et de reconversions. Le jargon des experts manque de ressources linguistiques afin de qualifier les voies à suivre pour rétablir son identité : modeste, minimal, maître des horloges, régulateur, veilleur de nuit, stratège ou encore facilitateur, ces mots évoquent des figures prospectives variées d'une nouvelle puissance –ou impuissance ?– publique que peu de points communs rapprochent de sa grandeur passée. Choisisant comme auxiliaire l'aménagement du territoire, les promoteurs nostalgiques de l'ordre passé connaîtront-ils le même destin que l'inventeur du monstre dont le cerveau a disjoncté ? Ont-ils créé une machinerie politique et administrative qui, au bout du compte, leur est revenue dans le nez ?

Organisé en machine de guerre pour la préparation du combat électoral de 1995, l'aménagement du territoire a connu, durant deux ans, un faste politique, placé au premier plan de l'agenda gouvernemental. A la faveur de certains flottements et petits dérapages de la décentralisation, ainsi que d'un malaise chronique de l'administration centrale et territoriale, une offensive ou une croisade pour une restauration –un ravalement ?– de l'Etat républicain est lancé. En grandes pompes : dans le cadre d'un débat national organisé sur un mode militaire par la hiérarchie préfectorale, on sonde, dans la France profonde des cantons, une demande pressante pour le rétablissement de l'autorité de l'Etat Républicain que des baronnies régionales ou métropolitaines ou encore que la technocratie bruxelloise ont allègrement bafoué, foulé aux pieds. Dans cette grande discussion, les doléances des corporatismes ruraux sont plus volontiers écoutées et enregistrées que les attentes des villes, des agglomérations et de leurs représentants.

L'idée de République n'a rien de dépassé lorsqu'elle renvoie à une unité nationale et une cohésion sociale dont des citoyens dotés de sens civique peuvent se réclamer pour revendiquer une identité. Elle n'est pas anachronique lorsqu'elle admet l'idée d'un Etat différent, en accord avec son temps, ayant pris acte sans drame de la montée d'autres pouvoirs sociaux et politiques, y compris supranationaux, comme le pouvoir européen. Mais cette idée est pervertie dès lors qu'elle cherche à justifier un ancien autoritarisme, une immaturité de la société civile, une irresponsabilité des pouvoirs décentralisés ou un abaissement du pouvoir judiciaire, bref, une infériorisation des puissances sociales ou institutionnelles conçues pour balancer la force de l'Etat. De telles finalités peuvent se dissimuler sous le paravent d'une rhétorique faisant son miel de la réduction de la fracture sociale et territoriale que symbolisent la relégation des banlieues ou la spirale de déclin de l'espace rural, ou encore de la lutte contre l'inégalité des territoires devant des services publics universels que doit garantir l'appartenance à la Nation. Pareils mots d'ordre ne sont pas la propriété d'une vision républicaine intégriste de l'unité territoriale et ont été affichés comme priorités de l'aménagement du territoire bien avant leur récupération idéologique par les rodomontades d'un Etat bombant le torse et se prétendant omniscient. En réalité, mis au service d'un Etat vacillant, ils ont nourri l'argumentaire d'une loi avant tout de nature politique, comme celles qui se font et se défont au gré des variations partisans des coalitions gouvernementales.

Tel est, nous semble-t-il l'esprit de la loi Pasqua. Dernier soubresaut –avatar ?– d'un autoritarisme républicain placé sur le toboggan du déclin, elle illustre bien ce malaise, cette ambiguïté doctrinale et institutionnelle, décrite par un observateur talentueux, d'une France au milieu du gué, tirillée entre ses anciens démons absolutistes et l'avancée vers un libéralisme politique amplifiée par les progrès de la construction européenne¹⁰.

En termes plus nets, quel était le contenu, dans ses traits dominants, de ce texte de loi ? Qu'en reste-t-il aujourd'hui, avec le recul de quelques années, qui peut permettre de porter un jugement sur ses domaines concrets d'application ? Il n'en reste rien ou presque rien.

De portée littéraire, générale et incantatoire, cette loi porte bien son nom d'orientation qui trace toute une série de directions souhaitables à suivre pour rétablir une «égalité des chances» entre toutes les composantes d'un territoire appelé à être réunifié par le volontarisme de l'Etat Républicain. Fourre-tout législatif, elle aligne des pétitions de principe dont les champs d'application juridique sont très incertains. Préconisant la rédaction de plusieurs mètres cubes de rapports administratifs à remettre sur le bureau de l'Assemblée Nationale, et touchant des domaines aussi délicats et sensibles que la réforme de la fiscalité locale, celle de l'administration territoriale de l'Etat ou encore celle des pouvoirs respectifs des collectivités décentralisées, elle se présente comme un catalogue de «dynamitages institutionnels» à accomplir pour remettre la France sur le bon chemin du progrès. Serait-elle victime d'une illusion totalitaire ou holiste du changement social et institutionnel, telle que la décrit K. Popper, plutôt que d'une conception «fragmentaire» et modérée qui cherche à obtenir des résultats concrets au lieu de fantasmer sur les vertus d'un égalitarisme républicain remis au goût du jour pour remédier aux troubles de la désunion territoriale ?¹¹.

Dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, de tels fantasmes sont formalisés de deux manières. D'une part, cette loi remplit une «fonction imaginaire», comme l'écrit élégamment un juriste distingué, celle de raconter un projet politique, de décrire au présent la société rêvée par le pouvoir central qui l'édicte¹². D'autre part, de telles spéculations s'adossent à un document de programmation élaboré pour l'horizon 2015, un schéma national d'aménagement du territoire figurant une image désirable de l'espace national façonnée par le volontarisme républicain. Ce document –qui ne verra jamais le jour officiellement– s'apparente à un méga-schéma directeur, fixant la distribution géographique future des équipements structurants, une hiérarchie de fonctions urbaines complémentaires et emboîtées, de nouveaux ectoplasmes géographiques (les pays) où le développement local est promis à de belles performances. Dès lors, une image de la France peut être confectionnée et projetée sur le sol, le cas échéant cartographiée, et symboliser des situations socio-spatiales anticipées et désirées. Combinant scientisme et volontarisme, comme aux meilleurs moments de la planification urbaine des barres et des tours dans les années 1960, l'élaboration de ce schéma connaîtra des déboires méthodologiques et politiques qui aboutiront, en définitive, à son abandon –un soulagement pour la DATAR– deux ans après le vote de la loi Pasqua.

¹⁰ L. Cohen-Tanuggi, *Les métamorphoses de la démocratie française*, Folio 1993.

¹¹ K. Popper, *Misère de l'historicisme*, pp 74-90, Plon, Agora 1988.

¹² L. Cohen-Tanuggi, *Le droit sans l'Etat*, p 53, PUF, Quadrige, 1992.

En somme, cette loi n'a-t-elle été qu'un coup d'épée républicain dans l'eau, sans qu'il n'en reste quelques résidus opératoires ? Mis à part l'instauration d'un zonage hautement complexe (zones de revitalisation urbaine, territoires ruraux de développement prioritaire...) correspondant à une opération de charcutage sans précédent du territoire et rendant encore plus compliquée la géographie des différents zonages ouvrant le droit à un traitement de faveur, il faut reconnaître que ce texte législatif n'aura pas marqué de son sceau pourtant volontariste la physionomie de la politique d'aménagement du territoire.

Pareil jugement est peut-être sévère, mais il faut noter que les avancées de cette loi se sont situées sur un terrain où ses initiateurs n'avaient nullement anticipé que des acquis puissent être enregistrés. Ce terrain est celui *du droit dans ses relations avec la force du pouvoir de l'Etat*. Comptant parmi les domaines d'action les plus technocratiques du pouvoir central, l'aménagement du territoire n'était que médiocrement régi par le droit. Il fallait réunir –c'est toujours le cas– une somme impressionnante de textes législatifs sortis de corpus juridiques différents pour tenter seulement de dire le droit de l'aménagement du territoire. Ainsi, aucune ou presque aucune jurisprudence administrative des politiques nationales d'aménagement menées par l'Etat (nous ne parlons pas du droit de l'urbanisme) n'a jamais nourri un contentieux dont l'arbitrage judiciaire ait pu offrir quelques enseignements.

La loi Pasqua entendait-elle remédier à ce déficit de droit ? Nous ne le pensons pas. Loin de souhaiter introduire plus de droit dans un domaine hautement contrôlé par l'Etat, son ambition n'était pas de fournir une surface plus large au pouvoir judiciaire pour tempérer celui du pouvoir central. Bien au contraire, son but était clairement de réaffirmer une présence de l'Etat comme agent directeur des politiques territoriales et comme garant de grandes vertus d'une orthodoxie républicaine dépassée. Il est piquant que de tels buts aient été finalement détournés, dans une direction opposée à celle anticipée par ceux qui les avaient fixé. Hostiles à la montée des pouvoirs du juge, les républicains les plus endurcis avaient en fait œuvré pour lui offrir une meilleure place sur le terrain de l'aménagement du territoire. Sous cet angle, les avancées de ce travail législatif ont contribué à déblayer la voie pour jeter les bases d'un *meilleur encadrement juridique de cette action publique*. Une telle évolution a déjà touché nombre d'autres domaines de l'intervention de l'Etat où les anticipations d'un arbitrage judiciaire s'imposent de plus en plus pour guider les choix. Avec retard, cette tendance affecte aujourd'hui et affectera sans doute encore plus demain l'aménagement du territoire. A ce titre, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire s'inscrit dans un mouvement de longue portée de juridicisation croissante de la société française et d'un meilleur équilibre entre l'Etat et le droit.

En route pour 2020

Au tournant du siècle, quelles voies d'avenir s'offrent à l'aménagement du territoire pour continuer de piloter la transformation du pays ? Les atouts et facteurs de réussite ne dépendent pas seulement de ses propres ressources et capacités réactives pour évoluer favorablement. Des contraintes et opportunités inconnues aujourd'hui, et qu'on ne saurait prédire, se présenteront sur sa route pour infléchir son cours,

positivement ou négativement. Par rapport aux grands moments chronologiques que nous avons décrit, disons simplement que l'environnement économique, politique et institutionnel auquel devra s'adapter cette action publique, dans les années à venir, sera *plus riche d'incertitudes, de turbulences et d'interdépendances à maîtriser* qu'il ne le fut dans le passé.

Citons, à titre d'exemple, quelques «stimulis» externes avec lesquels l'aménagement du territoire a joué et devra encore plus jouer dans les années à venir.

Interministérielle, cette action publique enregistre, en premier lieu, l'influence des hauts et des bas des autres secteurs de l'action gouvernementale dont elle a parfois été qu'un résidu, une variable d'ajustement. Une unité administrative au service des buts de l'aménagement du territoire lui a souvent fait défaut. Trouvera-t-elle bientôt le moyen de la restaurer ?

En second lieu, devenue partenariale, elle doit aussi se mettre au diapason de la montée du pouvoir de l'Europe et des collectivités locales qui n'a cessé de s'affirmer des dernières années. Elle obéit ainsi aux rythmes des changements institutionnels et de leur assimilation dans les concurrences et coopérations entretenues avec des centres de responsabilités supra et infra-nationaux. Sous cet angle, elle doit de plus en plus mobiliser et coordonner un nombre croissant de niveaux de décisions et de volontés – publiques et privées– pour engager et exécuter ses programmes d'action. Le contrat sera-t-il l'instrument par excellence de ce devoir de coordination ?

Ajoutons enfin que sa nature éminemment politique l'expose à des pressions ou à des ambitions –la loi Pasqua par exemple– qui varient au gré des contingences politiques et des coalitions partisans de «sensibilités» variées qui soutiennent l'action gouvernementale. Plus que toute autre action publique, elle doit maîtriser l'art de combiner la dimension opérationnelle de ses programmes d'action avec le jeu des marchandages et des compétitions qui se déroulent sur la scène politique (le fameux lien entre «politics et policies»).

Ce dernier point amène à considérer le régime conjugal de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Sont-ils mariés pour le meilleur et pour le pire, en union libre ou simplement amants ?

Dans son histoire administrative, l'aménagement du territoire a été affilié à plusieurs secteurs de l'action du gouvernement. Selon les circonstances du moment, ces combinaisons, plus ou moins heureuses, étaient certes commandées par des motivations politico-électorales visant à garnir le portefeuille ministériel de personnalités bien en vue. Mais elles ont eu chacune une part de justification. L'industrie, la ville, l'équipement, l'intérieur et les collectivités locales ne sont-ils pas des domaines où se déploient naturellement les politiques d'aménagement ? A cet égard, le rapprochement avec l'environnement n'est-il pas également justifié ?

On peut répondre affirmativement, à ceci près que l'approche particulière du développement durable ambitionne d'introduire une nouvelle grille de lecture du territoire et des principes originaux de sa gestion et de son aménagement. Voici une des différences essentielles de cette nouvelle appartenance par rapport à celles observées

dans le passé. Si celle-ci se bornait, par exemple, à la protection des milieux naturels ou à la sauvegarde des espèces menacées, elle n'ajouterait qu'une dimension instrumentale à un corpus d'interventions déjà existant sans lui apporter une nouvelle doctrine, un nouveau jugement sur les finalités des politiques d'aménagement.

Disons, en un mot, que le défi du mariage entre l'aménagement du territoire et de l'environnement se situe sur deux plans. D'une part, le développement durable doit se cristalliser dans les outils et procédures de l'aménagement du territoire. Il s'agit là d'un enjeu *d'intégration administrative*, dont la bonne réussite est commandée par des facteurs d'ordre politique, mais aussi par l'insertion d'habitudes nouvelles dans la gestion quotidienne des affaires publiques. D'autre part, cette approche doit susciter des *sentiments d'adhésion et des jugements de reconnaissance d'une juste conduite des politiques d'aménagement*. En somme, pour formuler les choses dans le langage de la sociologie politique, le développement durable doit s'engager sur la route d'une institutionnalisation.

Ajoutons que réussir à relever ce défi représente une chance pour l'aménagement du territoire. A côté de l'ancien répertoire assorti d'objectifs comme l'équilibre interrégional, la cohésion nationale ou l'unité de l'Etat Républicain, la «philosophie» du développement durable peut lui communiquer un «souffle» nouveau (une étiquette verte «new wave»), sinon une légitimité nouvelle qui, souvent, lui a fait défaut.

Piloter le ménagement du territoire

Le vocable piloter sous-entend que la manière de mener les politiques d'aménagement s'apparente aujourd'hui davantage à des impulsions, des incitations ou des orientations qu'à des injonctions. L'adjectif ménagement signifie que le contenu de ces mêmes politiques doit envisager l'espace géographique comme une ressource rare soumise à des risques d'atteintes et de détériorations qui appellent d'autres modes de gestion. La portée du changement auquel renvoient ces deux mots ne se situe pas seulement sur le terrain du vocabulaire. Il s'agit d'une autre façon de voir le territoire et de préconiser les voies et moyens de son organisation.

Commençons par l'essentiel : pour se traduire en actions concrètes, puis, le cas échéant par des résultats tangibles, une action publique *doit avant tout qualifier, proposer une interprétation des réalités sur lesquelles elle entend agir, ou qu'elle se propose de transformer*.

Cette tâche est de nature cognitive et elle implique, pour l'approche du développement durable, de fournir une grille de lecture, une analyse nouvelle des réalités territoriales et des enjeux de leur aménagement.

Une telle activité de définition des problèmes à affronter, à régler ou à résoudre est importante car «elle opère comme un vaste processus d'interprétation du monde, au cours duquel, peu à peu, une vision du monde va s'imposer, être acceptée puis reconnue comme «vraie» par la majorité des acteurs du secteur, parce qu'elle permet aux acteurs de comprendre les transformations de leur environnement, en leur offrant un ensemble de relations et d'interprétations causales qui leur permet de décoder, de décrypter les

événements auxquels ils sont confrontés»¹³. Sans suggérer que l'approche du développement durable suppose une «révolution des mentalités» dans les cercles plus ou moins spécialisés du monde de l'aménagement, disons tout de même que celle-ci se présente comme un schéma de perception et d'interprétation qui ouvre des *controvertes doctrinales sur les moyens et finalités des politiques d'aménagement*. Par exemple, elle interroge ou remet en question le réflexe bien implanté qui tend à ériger la construction d'infrastructures routières comme le nec plus ultra du développement territorial¹⁴. Ce faisant, elle s'aperçoit que les certitudes qui nourrissent le ronron des méthodes de programmation dont sont coutumiers les bureaux parisiens de l'INSEE ou du Ministère de l'Équipement. Mieux encore, elle introduit des doutes sur le caractère moralement juste et politiquement acceptable de s'en remettre aux schémas classiques de la décision publique (l'État décide unilatéralement éclairé par des experts) pour engager des politiques d'équipement. Au passage, elle souligne la priorité de s'appuyer sur les «besoins» des habitants ou des usagers plutôt que de faire confiance aux estimations «coûts-avantages» ou aux calculs économiques qui alimentent les choix technocratiques.

Ces nouveautés, si l'on peut dire, ont déjà infiltré l'aménagement du territoire pour modifier habitudes et pratiques. Mais celles-ci n'ont pas été insérées dans un corpus général prétendant renouveler les visions et buts des actions d'aménagement. Ce qui précède ne veut pas dire que l'approche du développement durable est un système théorique en voie d'édification qui vise à offrir et à diffuser un savoir jusque-là ignoré du territoire et des voies désirables de son organisation. À l'inverse, comme l'aménagement du territoire à sa naissance, il s'agit d'un ensemble de pratiques administratives en cours de gestation, à la recherche d'une cohérence, qui ambitionne de rallier des volontés autour de stratégies et de valeurs communes du territoire et de la société.

Les chances de voir cette vision se répandre, voire s'imposer – triompher ? – sont-elles maigres ou, au contraire, assurées ? Ce que le sens commun ou les experts rassemblent sous l'étiquette de développement durable ou d'environnement n'est assurément pas homogène. Cette vision embrouillée est un autre point commun partagé avec l'aménagement du territoire qui, pour le savant ou le profane, fait l'objet de multiples significations ou définitions.

Néanmoins, l'air du temps, ou si l'on veut, les attentes des citoyens ou la «demande sociale» sont actuellement favorables à la montée des préoccupations liées à l'environnement. Les exigences de ménagement du territoire s'apparentent de plus en plus à un *bien collectif supérieur* qui a trop longtemps été négligé. D'autre part, l'environnement devient également un *facteur avancé de localisation* et son respect ainsi que sa promotion s'évaluent en termes d'avantages comparatifs et de gains de compétitivité pour les collectivités. Ce contexte est donc propice pour voir les avancées du développement durable se confirmer et sans doute prospérer.

Cette légitimité en hausse s'accompagne de nouveaux «modus opérandi» des politiques d'aménagement. Une société civile plus forte, plus réactive, une montée des pouvoirs décentralisés et de l'Europe, une surveillance accrue des médias, une présence plus grande du droit pour réguler les interdépendances croissantes entre les acteurs des politiques territoriales, voici quelques uns des cadres collectifs nouveaux qui enrobent

¹³ P. Muller, Y. Surel, L'analyse des politiques publiques, Montchrestien, 1998, p. 53.

¹⁴ J.L. Guigou, Le mythe des grands travaux, Futuribles, novembre 1997, pp. 17-34.

les actions d'aménagement. Ces cadres collectifs et institutionnels de l'action publique, et plus particulièrement des politiques territoriales, affectent leur conception et les modalités de leur exécution. Sans exhaustivité, citons quelques lignes directrices sur lesquelles s'alignent, et devront encore plus s'aligner demain, les modes opératoires du ménagement du territoire.

En premier lieu, la nature des liens entre les agences de l'Etat et les partenaires décentralisés a évolué. Cette nouvelle relation prévoit de plus en plus, pour ces derniers, de larges capacités d'initiatives et d'espaces de liberté. Guides stratégiques, chartes d'intention, scénarios à long terme sont autant de documents d'orientation ou d'incitation qui invitent les communautés locales et les acteurs privés à prendre acte des «préférences» de l'Etat en matière de développement territorial. Autrefois arrogant, le pouvoir central ne propose plus désormais, à ses «partenaires», que des «*prémisses d'interventions ou des débuts de solutions*».

Le guide de l'aménagement du territoire élaboré en 1993 par l'Etat fédéral allemand, les documents de «*planning guidance*» (développement plans and regional planning guidance) en vigueur depuis le début des années 1990 en Grande-Bretagne, ou encore les scénarios à long terme du plan pour l'environnement approuvé en 1994, aux Pays-Bas, sont-ils un avant-goût de ce que pourrait être le «porter à connaissance» des stratégies de l'Etat pour la mise au point des contrats de plan avec les régions ?

D'une part, ces documents d'orientation ont pour point commun d'entourer d'un flou artistique des objectifs précis à atteindre. D'autre part, ils s'apparentent à des modes d'emploi à l'attention des partenaires décentralisés les invitant à élaborer des projets en tenant compte de directives, d'options générales propres aux politiques nationales. Ce faisant, ils instaurent une relation d'ingénierie méthodologique et institutionnelle, une fonction de conseil ou «*d'advisoring*» pour guider les partenaires sur le chemin du «bien agir». Ils sont tout à la fois des *instruments de persuasion et d'encouragement*. Enfin, et par dessus tout, ils définissent des «*devoirs centraux*» en matière d'organisation du territoire, résidus de certains attributs d'une souveraineté étatique réduite aux acquêts, et triés selon le principe de la subsidiarité.

Toutes ces caractéristiques n'éveillent-elles pas l'image des «régulations institutionnelles» qui agencent les rapports entre l'Union et les Etats-membres de la Communauté Européenne ? Même si ce type d'échanges est plus de mise dans les systèmes de nature fédérale, on peut dire raisonnablement qu'ils ont déjà largement contaminé, en France, le partenariat entre l'Etat et les acteurs décentralisés. Deviendront-ils, bientôt, à l'instar de l'Euro, le modèle commun le mieux partagé par tous les membres de la famille européenne ?

Si les modes de transmission des préférences de l'Etat aux communautés locales empruntent les canaux qui ont été décrits, le contenu même des politiques nationales d'aménagement du territoire a lui aussi évolué. Partant du sain principe selon lequel le résultat effectif des actions à mener sera toujours différent de la construction rationnelle qui prétend les diriger, l'idée ou l'ambition d'édicter des «buts substantivés» à atteindre est de plus en plus frappé d'un discrédit et délaissée. Lui est préféré un penchant pour la méthode de la *promotion sélective*, c'est-à-dire la quête des principaux dysfonctionnements, des grands goulots d'étranglement ou encore des contraintes les

plus nuisibles à éliminer qui entravent ou perturbent la conduite des politiques d'aménagement (ou, pour mieux dire, qui troublent les anticipations et les plans des agents).

Ces interventions sont qualifiées de négatives : elles renoncent à produire des états finaux préconçus et se bornent à supprimer des obstacles, ou mieux, à éviter la réalisation des situations les plus préjudiciables ou catastrophiques –les scénarios de l'inacceptable– dont les coûts sociaux, économiques ou écologiques peuvent être exorbitants.

Réduire le risque de choix publics erronés, moralement discutables et générateurs de grands effets pervers apparaît comme une ligne de force des politiques d'aménagement, et cette attitude peut être résumée en une belle formule : refuser le fantasme du perfectionnisme et préférer les solutions praticables aux solutions les meilleures.

Ajoutons que les «carottes» incitant à suivre les conseils et orientations des politiques nationales sont aussi accompagnées de «bâtons» réglementaires qui traduisent des *normes strictes à respecter en matière de protection de l'environnement* –nationales et européennes– et qui, faute d'être suivies, appellent sanctions ainsi que d'éventuels recours et arbitrages devant les tribunaux.

Précisons enfin que les devoirs centraux d'organisation du territoire sont assortis de puissants outils fiscaux dont la vocation est d'opérer les *péréquations* adéquates afin d'être fidèle au principe «quasi-constitutionnel» d'égalité des chances entre les différents territoires constitutifs de la Nation. A cet égard, il est souhaitable de développer les capacités fonctionnelles des régions et centres économiquement forts car ils dégagent des richesses et sont titulaires de potentiels fiscaux qui participent de façon importante au financement de la péréquation spatiale.

En second lieu, pour guider les partenaires décentralisés sur la voie de choix judicieux, il importe d'instaurer des règles du jeu assez souples afin d'offrir un éventail ouvert d'opportunités susceptibles de mobiliser et de responsabiliser les initiatives locales. C'est la fin des solutions standardisées dictées par les bureaux parisiens et relayés par les terminaux déconcentrés pour produire un alignement comme à la parade.

Au contraire, la différenciation ou l'innovation locale devient une valeur positive et celle-ci peut être récupérée pour servir de modèle, de dynamique exemplaire propre à être imité ailleurs. Cela n'est pas nouveau, mais cette reproductibilité a souvent été masquée sous le faux nez d'un égalitarisme républicain qui, jusqu'à récemment, penchait plutôt pour le nivellement que pour la différence.

Ces processus de différenciation et, pourrait-on dire, *d'autonomisation*, consacrent le règne des politiques étiquetées sous le label de «constitutives», c'est-à-dire celles qui installent des cadres de l'action collective invitant à découvrir, à inventer des solutions nouvelles susceptibles d'améliorer les performances et les résultats mutuellement bénéfiques des actions d'aménagement. Autrefois, l'Etat formatait les propositions locales de développement pour les faire rentrer dans des schémas administratifs ou budgétaires préétablis. Les politiques constitutives n'ont pas pour but

de figer des rôles et des routines d'action connues à l'avance. A l'inverse, leur tâche consiste à définir des règles générales et des procédures, ou encore des *«vade-mecum»*, sans préciser le contenu des projets à élaborer, tout en déléguant aux partenaires décentralisés la responsabilité de les détailler, de les négocier entre eux et de les mettre sur pied.

En même temps, ces politiques se soucient d'encourager les coopérations entre les différents «niveaux de gouvernement» –c'est ainsi qu'on nomme aujourd'hui les collectivités locales–, les différents secteurs institutionnels ainsi que les groupes d'intérêts et les autres acteurs de la société civile. C'est dans des fonctions *«d'ensemblier»* que doivent dorénavant se distinguer les actions nationales d'aménagement.

En somme, l'esprit qui anime ces dispositifs est *d'ouvrir des latitudes de choix, de créer des effets d'intégration et d'améliorer la coordination décentralisée*. En l'état actuel des choses, les liens contractuels qui associent l'Etat et les collectivités locales (n'oublions pas les acteurs privés), sous nos cieux républicains, ou ceux qui sont en cours de préparation (contrats de plan Etat-régions, contrats d'agglomération...) font-ils preuve de toutes ces vertus et qualités ? Et ici encore, sous le prisme des politiques dites constitutives, n'aperçoit-on pas l'idéal-type –le modèle idéal– des politiques menées par les instances européennes ?

Enfin, et en troisième lieu, la nouvelle boîte à outils du ménagement du territoire doit être remplie *«d'instruments doux»*. Ce vocable peut être défini comme le contraire de rugueux et utilement remplacé, pour une meilleure compréhension, par informel. Instrument informel, c'est-à-dire ? Prenant acte de la diversité des situations locales tant du point de vue des ressources et atouts à exploiter (et à protéger) que de celui des interdépendances à géométrie variable qui unissent les acteurs dans les démarches de projet, il serait déraisonnable de prétendre dicter un seul schéma, un seul mode opératoire des actions d'aménagement. Bien au contraire, les impulsions en provenance de l'Etat doivent prendre en compte tout à la fois cette disparité territoriale, ces configurations variées qui associent les acteurs et la contingence des solutions apportées aux problèmes en offrant, autant que faire se peut, un maximum de flexibilité. De fait, à l'édition de circulaires et autres catalogues réglementaires qui faisaient le régal des bureaucraties centrales et déconcentrées, doivent se substituer des outils incitatifs, caressant, si l'on peut dire, les partenaires dans le bon sens du poil, pour obtenir leur adhésion et leur coopération (sans oublier leurs financements). Au vu de cette tendance, qui s'affirme de jour en jour, fera-t-on bientôt l'apologie de la «douceur» des contrats de plan Etat-régions ou des programmes issus des fonds structurels européens ?

Nous avons vu que le ménagement du territoire appelle une panoplie d'outils et de savoir-faire administratifs nouveaux, adaptés à des données institutionnelles, des comportements et des attentes sociales qui sont en pleine évolution. De tels changements s'observent également dans la manière dont le territoire, l'espace géographique est considéré et exploité aujourd'hui comme un facteur d'organisation. C'est ce point qui doit être examiné à présent.

Le territoire comme organisation

Sous son jour le plus négatif, l'aménagement du territoire est vu comme un processus technocratique –une boîte noire– qui transforme des pressions politiques ou des demandes corporatistes en programmes d'actions ou en subventions. Cette vision défavorable est généralement associée à la nature redistributive de cette action publique qui s'est souvent bornée à combler des retards de développement. Le ménagement du territoire pourrait tomber sous les feux de la même critique s'il n'obéissait qu'à un impératif de protection et dont le moyen principal serait l'interdiction.

De telles conceptions ne perçoivent le territoire que comme le *réceptacle passif d'allocations ou de réglementations*. Ces jugements sont aujourd'hui dépassés et supplantés par des points de vue selon lesquels les politiques d'aménagement contribuent à produire des richesses et améliorent le rendement de la combinaison des facteurs de production. Ainsi, une meilleure répartition spatiale des ressources productives doit tout à la fois dégager des surplus de productivité et entraîner une augmentation du bien-être des populations. D'où provient cette vertu particulière qui permet à des combinaisons géographiques d'engendrer des surplus de productivité et de concourir à mieux satisfaire les besoins sociaux ? Tout simplement, parce que des configurations ou des arrangements spatiaux adaptés permettent une *organisation des interdépendances qui se prête à une division des tâches et à une coopération fructueuses entre les acteurs sociaux*. Cette vérité élémentaire, connue pourtant depuis longtemps, trouve à s'illustrer dans des domaines où elle éclaire, d'une lueur nouvelle, certains enjeux tout à fait contemporains des politiques d'aménagement.

Le premier champ d'application de cette approche concerne les politiques d'équipement. Une tradition enracinée, au demeurant fort bien ancrée dans une *«mentalité polytechnicienne»* telle que la qualifie Hayek¹⁵, qui caractérise souvent l'habitus des ingénieurs du même nom, associe de bon cœur le développement territorial et la réalisation tangible d'opérations d'équipement. Cette relation «de cause à effet» est réputée se vérifier tout spécialement pour les routes, les infrastructures de communication. Une telle illusion scientifique ou constructiviste a justifié d'ambitieuses – et de coûteuses– politiques d'équipement sous le drapeau de désenclavement et de l'amélioration de l'accessibilité. Sans aller jusqu'à dire qu'une telle fuite en avant n'a pas eu certains mérites, car le réseau routier français est remarquablement maillé, une disposition d'esprit nouvelle s'est depuis peu imposée. Celle-ci s'infiltré dans l'élaboration de «schémas de services» qui invite actuellement des équipementiers de l'ancienne et de la nouvelle génération à se pencher sur de nouvelles méthodes de programmation des infrastructures de communication.

Deux idées simples ordonnent ce nouveau raisonnement qui s'inspire du principe selon lequel il est préférable de *mieux organiser* l'usage des équipements existants plutôt que de céder à l'automatisme facile du «toujours plus» de béton. D'une part, les installations d'infrastructures offrent avant tout des *services* à partir desquels doit être pensée et, si possible, maîtrisée et rationalisée l'explosion actuelle des mobilités et des déplacements.

¹⁵ F. von Hayek, *Scientisme et sciences sociales*, p 13, Plon, Agora 1953.

De là, il s'agit de prendre en compte les besoins des gens plutôt que de s'en remettre aux calculs des ingénieurs qui, conjugués aux pressions des élus qui aiment couper des rubans d'inauguration, déclenchent, le plus souvent, des réflexes «d'overdose» d'équipements. D'autre part, l'offre de services de déplacements doit être envisagée en considérant *l'ensemble des modes* permettant les mobilités des personnes et des marchandises, selon une logique de complémentarité. En somme, la percée de la notion de multimodalité, en vogue aujourd'hui dans les milieux de l'aménagement, revient tout bonnement à considérer qu'une *organisation mieux appropriée de l'offre de services de déplacements* procure trois séries de bienfaits par rapport aux approches «scientistes» et «équipementnières» que chérissaient, il y a peu encore –que chérissent toujours ?– des serviteurs du bien commun officiant dans certaines administrations. D'une part, elle coûte moins cher au contribuable. D'autre part, elle s'inscrit mieux dans le nouvel impératif de développement durable dont tout un chacun reconnaît la nécessité. Enfin, elle devrait permettre d'atteindre, grâce à d'habiles combinaisons, un niveau de service plus efficient –moins de congestion, plus de sécurité par exemple– pour les utilisateurs et les usagers.

La notion d'organisation et ses applications touchent d'autres domaines familiers des politiques territoriales. Disons, au passage, que sa portée d'application est pour ainsi dire universelle car, prise au sens large, elle éclaire sur les voies et moyens permettant de réduire les perturbations –les coûts de transaction dans un langage savant– et d'améliorer les performances de l'action collective. Dans une perspective géographique, de telles possibilités d'amélioration se sont récemment dévoilées sous le visage des mérites et avantages liés à la *proximité ou à la contiguïté*.

A l'heure du T.G.V., du télétravail et de l'explosion des mobilités, il est paradoxal de redécouvrir les vertus de la proximité. D'ailleurs, cette reconnaissance est loin d'être nouvelle, car la proximité a toujours été le fondement élémentaire de l'interaction socio-spatiale. Néanmoins, des expériences dont le succès a été trompété, comme celles de la constitution de «systèmes productifs localisés» (les fameux districts industriels), ont dernièrement éveillé l'attention sur l'importance de l'organisation et de la proximité comme facteurs décisifs de la compétitivité de certains territoires.

Des cadres collectifs de coopération, dans un climat de confiance, permettant la stabilité et la prévisibilité des échanges, la réduction des risques et de l'incertitude sont autant d'ingrédients qui augmentent les chances de réussite de tissus productifs locaux que des rapports de proximité entretenus par leurs unités solidarisent. Outre que cette perspective souligne les vertus d'une interdépendance, fondée sur la proximité, entre entreprises et autres institutions (organismes de formation, de recherche, syndicats professionnels, chambres consulaires, collectifs revendiquant une identité enracinée dans un terroir...), elle révèle, en même temps, l'importance des interventions et encouragements en provenance des acteurs décentralisés. A cet égard, le concept à la mode de «gouvernance», qui reflète les données de ce jeu pluraliste à l'échelle locale, appelant régulations et coordinations, ne repose-t-il pas sur ce «trépied gagnant» du développement local que symbolisent l'organisation, la proximité et la coopération ?

Enfin, une troisième expression concrète de l'organisation dans ses rapports avec le territoire mérite d'être évoquée. Elle se rapporte à un enjeu de premier plan des

politiques d'aménagement et constitue une ligne de force de certains projets gouvernementaux et textes de loi qui sont en cours de gestation. La volonté d'instituer des gouvernements d'agglomération, si possible à la bonne échelle territoriale, reflète l'ambition de mieux organiser la gestion des affaires collectives sur un territoire se prêtant à un tel objectif de rationalisation.

Ici encore, il s'agit d'inventer de nouveaux arrangements institutionnels, limitant les coûts et les désutilités de la fragmentation des centres de décision communaux à l'échelle des aires métropolitaines. Dans cette perspective, il est raisonnable, sinon souhaitable, de chasser, selon les recettes du management stratégique, les utilisations sous-optimales de ressources et de leur imputer des causes et des responsabilités afin de consolider les pouvoirs de décision au niveau géographique adéquat. Une meilleure organisation devrait alors être synonyme d'une gestion publique métropolitaine plus efficiente, sans compter les économies qui peuvent être réalisées en remédiant à l'éclatement des capacités de choisir et de dépenser au moyen de l'institution d'un seul pôle de décision.

Hélas, comme dans beaucoup d'autres cas de volonté de rationalisation institutionnelle (les réformes –ou tentatives de réforme– successives en matière de coopération intercommunale le démontrent), les constructions rationnelles ne produisent pas, ou peu, les résultats espérés. En l'occurrence, *«trop d'organisation peut-il tuer l'organisation ?»*.

Sans soulever le foisonnement des détails techniques qui se rapportent à ce sujet, signalons à grands traits deux risques auxquels est exposée cette volonté d'organisation. D'une part, *plus d'organisation à l'échelle des agglomérations doit rimer avec plus de démocratie*. Or, en l'état actuel des projets de réforme, la consolidation des pouvoirs au niveau d'un centre de décision unique n'est pas, sauf erreur de notre part, accompagné d'un changement dans le processus de désignation des représentants élus appelés à siéger au conseil d'agglomération. La démocratie d'agglomération prévue, en d'autres termes, serait une démocratie de seconde main, –une démocratie croupion ?– coupée d'une élection directe au suffrage universel. D'autre part, un second risque, et non des moindres, serait de constituer des organes bureaucratiques, émanations du nouveau pouvoir d'agglomération, se superposant aux administrations communales. Une telle duplication, même assortie d'une nouvelle distribution des compétences et des ressources fiscales, brouillerait, aux yeux de la population, les responsabilités des niveaux de décision, comme elle affaiblirait, ici encore, le jeu de la démocratie et la possibilité, pour les électeurs, de sanctionner des choix politiques jugés indésirables ou hasardeux. Il est vrai que la loi «administration territoriale de la République», votée en 1992, a donné la faculté à des établissements publics de coopération intercommunale d'organiser des référendums pour questionner les électeurs sur des choix importants engageant l'avenir des agglomérations. Mais, depuis l'ouverture de ce droit, connaît-on beaucoup de structures intercommunales ayant effectivement consulté leurs ressortissants ? Sauf erreur de notre part, cette possibilité offerte par le législateur est loin d'avoir soulevé, sur le terrain, l'enthousiasme des élus.

Doit-on en conclure, au total, qu'il est préférable de maintenir une certaine fragmentation pour sauvegarder la vitalité de la démocratie communale plutôt que de voir grand en «chargeant trop la barque» du pouvoir d'agglomération ? Ou encore : faut-il

préférer une démocratie de petites unités dont on cherche à coordonner les actions plutôt que de créer une plus vaste organisation difficilement accessible au contrôle des citoyens (le marché ou la hiérarchie) ?

Disons, en dernière analyse, que les décisions à prendre ou les options à suivre peuvent être assurément guidés par des données techniques. Mais avant tout, ils sont à prendre pour ce qu'ils sont : des choix *moralelement problématiques* qui ne sauraient être aveuglés par la quête d'économies d'organisation ou de suppléments d'efficacité. A n'en pas douter, l'approche du développement durable devrait en tirer les leçons, un de ses grands mots d'ordre étant de démocratiser les choix publics, de donner la parole aux citoyens et de les rapprocher des lieux de décision.

Du volontarisme au minimalisme ? Quatre figures de l'Etat aménageur

Nombre de grands chantiers d'aménagement du territoire ont été conduits, dans le passé, sous la bannière du volontarisme. Le temps long de l'équipement et de l'aménagement, les visions à court terme et par trop «électorales» des élus, l'impératif de modernisation du territoire, les préoccupations de justice distributive ou encore l'obsession d'un nivellement républicain furent autant de motifs qui ont cautionné la rectitude de choix d'aménagement dictés par une volonté d'organisation incarnée par l'Etat. Une telle ambition s'est souvent adossée à un programme de maîtrise globale et à grande échelle des politiques territoriales que les activités de prévision et de planification avaient pour but de rationaliser. Faut-il préciser que cette volonté «holistique» d'organisation a vécu ? Pour autant, les nécessités de pilotage du ménagement du territoire ont-elles substitué au volontarisme d'antan des modes d'intervention révélant les attributs d'un «Etat minimal» ? Les tendances actuelles et, plus encore, celles qu'on peut raisonnablement extrapoler pour demain rendent sensibles quatre figures prospectives de l'Etat aménageur.

L'Etat aménageur, aujourd'hui, apparaît tout d'abord sous les traits d'un acteur engagé dans un *processus d'argumentation*. Affichant autrefois une belle assurance, il est amené désormais, face à ses «partenaires», à défendre sans cesse ses choix, à justifier ses options.

Il se dévoile sous la figure d'un avocat plaidant le bien-fondé et la justesse des ses orientations. Nous ne parlons pas seulement ici de la «fin de l'intérêt général» dont certains bons esprits ont célébré les funérailles, et qui oblige l'Etat à confronter ses visions et ses choix avec ceux d'autres «acteurs gouvernants». Les modes traditionnels de révélation des préférences des citoyens et des populations de l'Etat jacobin, menés à coups de consultations de concertations et de débats publics, ont montré leurs limites et font place désormais à des formes de démocratie plus «participative» qu'expérimentent, depuis déjà plusieurs années, les maîtres d'ouvrage des grandes opérations d'équipement¹⁶. Plus qu'un souci de transparence et d'incorporation, dans les procédures de décision, de coalitions d'intérêt et autres représentants du syndrome «Nymby», les activités de délibération dont l'Etat est partie prenante constituent, à présent, pour lui, un processus d'apprentissage pour mieux comprendre ce qu'il fait et

¹⁶ Cf. J.M Fourniau, «Transparence des décisions et participation des citoyens», in *Projet d'infrastructures et débat public, Techniques, Territoires et sociétés*, pp 9-47, Mai 1996.

expliquer ce qu'il produit. Le débat est devenu une *activité cognitive* dans laquelle les autorités publiques prennent part à la définition des problèmes à régler, *évaluent et découvrent en commun les réponses à apporter* tout en essayant de s'associer au contrôle de l'agenda politique.

A cet égard, la montée des préoccupations de développement durable illustrent l'importance des activités d'argumentation et de délibération dans lesquelles est impliqué, à l'heure actuelle, l'Etat aménageur et par quoi sont définis les enjeux et envisagées les différentes alternatives des politiques territoriales. Par exemple, l'impératif de protection de l'environnement interroge le sacro-saint principe de l'accessibilité ou les règles de calcul «coûts-avantages» guidant les choix et localisations d'investissements en matière d'infrastructures de communication. De même, cette approche questionne l'avenir de la France agricole et rurale, en bousculant les corporatismes institués, tout en imaginant des scénarios dans lesquels les exploitants agricoles ou les éleveurs de porcs se transformeraient en jardiniers du paysage ou en gardiens de la faune et de la flore.

Assurément, de telles remises en cause sapent les routines, les représentations et modes de faire les mieux installés, mais aussi *permettent à des volontés diverses de débattre, de régler des différends et de juger des finalités collectives des opérations d'aménagement et d'équipement*. De telles délibérations activent des controverses doctrinales, froissent des croyances et des intérêts, mais en même temps déblayent la voie vers la recherche de compromis acceptables et vers des choix négociés susceptibles d'apparaître finalement comme équitables aux différents protagonistes des politiques d'aménagement.

Ces activités de débat tomberaient-elles sous la menace d'une «comitologie généralisée» comme le redoute un observateur avisé des formes «post-modernes de la négociation permanente» qui agrémentent le lot quotidien des activités de décisions des instances bruxelloises, et dont la formule pourrait être exportée et exercer ses ravages sous nos cieux républicains ?¹⁷. Dans le pire des cas, feraient-elles apparaître l'Etat, ou les autorités publiques sous la figure de «ventres mous» d'un système de décisions fragmenté, chaotique, où de nombreux «acteurs gouvernants» –y compris privés– tirent à hue et à dia ? En un mot, le risque d'aboutir à une situation de «non décision», *où trop de concertation tue la concertation*, serait-il, en somme, un facteur de discrédit, de délégitimation de l'Etat et d'impuissance publique ? Eu égard aux évolutions en cours, une réponse raisonnable à de telles interrogations invite plutôt à dire que l'Etat se discréditerait et serait menacé de paralysie en dictant ses solutions et en caressant ses partenaires «à rebrousse-poil».

En second lieu, il est banal de dire que l'Etat aménageur se distingue, aujourd'hui, *sous le visage d'un régulateur*. Pourtant, certains affirment que ces dernières années, la ligne stratégique qu'il a suivie l'illustre plus comme un grand dérégulateur que comme un régulateur. La fin programmée des monopoles publics, l'ouverture concomitante des marchés que cela a créé, sans oublier les injonctions en provenance de Bruxelles pour étendre toujours plus la religion de la concurrence, tous ces facteurs ont réclamé la mise en place d'autorités indépendantes de régulation pour gérer certains secteurs de la vie

¹⁷ J. Leca, «Gouvernance et institutions publiques. L'Etat entre sociétés nationales et globalisation», in J.B de Foucauld, La France en perspectives, Odile Jacob, 1996.

collective et, plus largement, ont diffusé les us et les coutumes de la régulation dans de vastes domaines de l'action publique. L'aménagement et, plus encore, l'environnement sont concernés par ces évolutions. L'objet n'est pas ici de dissenter sur les effets sociaux et politiques de la montée des activités de régulation mais de souligner ses incidences sur l'image comme sur les pratiques renvoyant au volontarisme de l'Etat aménageur.

Chacun s'accorde à reconnaître que la montée de la régulation s'accompagne d'un retrait corrélatif de l'Etat au bénéfice d'agences ou d'instances indépendantes qui ont pour tâche de faire fonctionner un marché de façon suffisamment équitable et raisonnable afin de prévenir ses échecs, ses «défaillances» et non pour l'entraver. Certes, la totalité du champ de l'aménagement de l'espace est loin d'être passé sous le couperet des procédures de régulation, bien que le domaine des services urbains, qui en constitue une part grandissante, soit déjà peu ou prou assujéti à ses normes. Néanmoins, le cours des évolutions que nous avons décrites, qui se traduisent par un caractère pluraliste de plus en plus marqué des choix d'aménagement, une influence croissante des arbitrages judiciaires, une montée de l'activisme des groupes surveillants et de la société civile dévalorise l'image d'un Etat aménageur fixant de grands desseins pour y ajuster l'évolution du territoire sous le drapeau républicain du volontarisme.

Pour ne citer qu'un seul exemple, dont la force symbolique est très révélatrice, la programmation des infrastructures de communication n'est-elle pas exposée, aujourd'hui, aux feux croisés de diverses attaques et soumise à de copieuses expertises qui laissent planer de sérieux doutes sur la crédibilité d'une force de la volonté incarnée par un Etat aménageur décidant en toute souveraineté ? Le rôle de ce dernier se résumerait-il, alors, à organiser la transparence des débats, à enregistrer les griefs des groupes de pression, à prendre acte des résultats des multiples études d'impact, pour finalement s'en remettre à la décision d'un comité d'experts indépendants ? Assurément, si le visage de l'Etat qui se dégage d'une telle procédure n'est pas celle d'un régulateur soucieux du fonctionnement d'un marché, il n'a plus rien de commun avec celui d'un commandant en chef sonnant du clairon pour engager la bataille du désenclavement du territoire.

Les grandes subtilités procédurales auxquelles doit se plier, dorénavant, l'Etat aménageur, le conduisent-elles, alors, à ne prendre que de petites décisions ? A n'intervenir qu'en ajustant à la marge d'intérêts ou de forces «incrémentales» qu'il essaye, avec courage, d'équilibrer, de concilier ? La réponse à cette question mérite d'être éclairée, de façon prospective, à la lumière d'un exemple étranger.

Patrie de la négociation –du marchandage généralisé ?– instituée comme une grande valeur nationale, les Pays-Bas font face à de délicats enjeux d'aménagement. Les fortes densités de population et la pénétration des impératifs de protection de l'environnement, dans les esprits comme dans les institutions, entourent de mille précautions les choix de programmation des infrastructures de communication¹⁸. Dernièrement, afin d'alléger le trafic routier d'un axe de communication reliant Rotterdam à l'Allemagne (la ligne de la «Betuwe»), le gouvernement néerlandais a choisi de construire une nouvelle ligne de chemin de fer pour y faire transiter les

¹⁸ R. Camagni, M.C. Gibelli (dir), Développement urbain durable, pp 137-169, Editions de l'Aube, 1997.

marchandises¹⁹. Le malheureux, que n'avait-il pas fait ? Devant ce projet, qu'aucun tabou procédural ne saurait censurer ou empêcher de qualifier raisonnablement d'intérêt général, les autorités publiques ont dû faire face à bien des tracas, particulièrement à un feu d'artifice de contestations : revendications de multiples corporations, prolifération des expertises contradictoires, refus catégoriques de propriétaires fonciers et oppositions de riverains du futur axe de communication, recours judiciaires, grandes réserves émises par les collectivités locales consultées...

Au vu de cet assortiment d'embûches ralentissant un processus de décision saboté par la luxuriance des mécanismes et dispositifs de concertation, le gouvernement a finalement opté pour *la voie de l'innovation institutionnelle* en instaurant –fait sans précédent pour les grands projets d'infrastructures– une procédure de déclaration d'utilité publique. A la lueur de ce petit exemple et pour reprendre une formule utilisée plus haut, peut-on conclure que «trop de concertation tue la concertation» ? Après s'être entiché ou gargarisé de régulation, de concertation et de participation, l'Etat en reviendra-t-il aux bonnes vieilles manières autoritaires ? Testera-t-il la formule de la «dame de fer» (Margaret Thatcher) –un remède de cheval– qui, au milieu des années 1980 n'a pas hésité à *créer des autorités indépendantes, en dépossédant les collectivités locales de leur pouvoir de décision, pour mettre en place les programmes de régénération urbaine* ? A n'en pas douter, les tendances actuelles du «marché» de l'aménagement invitent, contre toute attente, à bâtir des scénarios réhabilitant le volontarisme de l'Etat aménageur.

Une troisième figure de l'Etat aménageur s'individualise également aujourd'hui sous les qualités –et les défauts– d'un *programmeur*. L'activité de programmation se soucie, tout d'abord, *d'inspecter l'état de ressources disponibles et mobilisables* avant d'engager des actions d'aménagement. Au lieu de fixer des buts au service de visées générales, elle se préoccupe plutôt d'estimer les chances de rassembler des volontés et des financements pour *programmer ou encore mettre en œuvre* des politiques territoriales. L'inventaire des moyens à la portée de divers partenaires acceptant de s'engager dans un programme d'intervention est devenu une «valeur instrumentale» supérieure à celle, certes plus noble et gratifiante, de définition des objectifs. Cela donne lieu, le plus souvent, à des financements croisés et à des associations contractuelles peu lisibles, compliquées, mais censées produire des résultats empiriquement observables. L'impératif «d'accountability», la nécessité de rendre des comptes appelle des «portages de projets» devant aboutir à des effets tangibles ou concrètement visibles. Cela a supplanté une coutume bien enracinée de l'aménagement du territoire où, fréquemment par le passé, la rhétorique du discours, enflammée par une passion volontariste, était en grand décalage par rapport aux moyens effectifs d'agir. Sommes-nous toujours, dans ce domaine, sous le régime «des mots qui réussissent et des politiques qui échouent?».

On aura compris que ces «démonstrations par la preuve» du bien-fondé des choix et processus d'aménagement mettent à l'honneur les notions de praticabilité et de faisabilité des politiques territoriales. Mais celles-ci ne seraient-elles mises en œuvre que si les chances d'enregistrer des succès sont complètement assurées ? Une telle certitude étant, au sein des contextes actuels des actions d'aménagement impossible à prévoir,

¹⁹ Cf. J.C Boyer, Une voie ferrée pour les marchandises. Débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas, 2001 plus, n° 41, février 1997.

disons plutôt qu'à l'inverse des solutions anciennes, l'esprit de programmation incorpore comme donnée naturelle, dans la mise en vigueur des interventions, les processus d'apprentissage, et les idées de correction des erreurs et des ratés des politiques d'aménagement.

Enfin, ces nouvelles exigences d'argumentation, de régulation et de programmation de l'action publique rendent sensible le visage d'un Etat aménageur engagé dans des *activités d'évaluation*. Cette disposition n'invite pas seulement à dresser des bilans, à instruire des procès où à juger les responsabilités, bonnes ou mauvaises, des acteurs de l'aménagement. L'évaluation se différencie du contrôle et se présente comme un outil de connaissance et de gestion des programmes d'intervention. Dans ses formules les mieux conduites, sa tâche n'est pas de soupeser des objectifs et de voir si une allocation adéquate de moyens a permis de les atteindre. Au contraire, elle se distingue comme *connaissance des processus de mise en œuvre*, offrant ainsi la ressource de corriger ou d'améliorer les actions engagées. A ce titre, elle est un auxiliaire utile de la programmation et se montre apte à l'alimenter en continu pour «corriger le tir» et adapter les interventions selon les contingences des contextes ou milieux où elles sont mises en vigueur. Ajoutons qu'en plus de ses vertus permettant de moderniser l'action publique, elle se présente aussi comme un outil de délibération dès lors qu'une transparence et une publicité des informations et expertises qu'elle produit sont «mis sur la table» pour discuter des résultats enregistrés et de la justesse des programmes exécutés.

Ces activités d'évaluation ont infiltré le domaine des politiques territoriales. Les contrats de plan Etat-régions et les programmes structurels européens font l'objet de bilans périodiques permettant de juger de leur efficacité. Néanmoins, les éléments de connaissance qui en résultent s'apparentent plus à des contrôles comptables ou à des chiffrages qu'à des appréciations sur les effets économiques et sociaux des actions engagées. L'aménagement durable du territoire est-il appelé à s'exposer aux jugements d'une évaluation *pluraliste, cognitive et «procédurale»* dans les années à venir ? Disons que l'idée même d'environnement se justifie au regard des impacts préjudiciables ou des menaces que des comportements publics ou privés font peser sur la sauvegarde et la valorisation correcte des ressources du territoire. Dès lors, elle suppose tout naturellement le développement des activités de contrôle et d'évaluation. Mais elle est familière aussi des études d'impact connues sous la dénomination d'évaluation «ex ante» des politiques d'aménagement. Ce faisant, elle manipule, en plus, les démarches de prospective dans un bouclage «vertueux» avec un des moyens intellectuels préférés de l'aménagement du territoire.

APPARTENANCE ET TERRITOIRES : VERS LE TRIOMPHE DE L'ENTRE-SOI ?

Observons quelques uns des mouvements qui ont agité nos sociétés au cours de la dernière décennie : débat sur la nationalité, le droit au sol et le droit du sang, mouvements religieux radicaux, sectes ou fondamentalismes, féminisme militant, revendications nationales nouvelles ou réactives, affirmations ethniques dans les métropoles, mais aussi renouveau affiché de la famille, manifestations obligatoires ou spontanées d'un attachement total à l'entreprise, développement des ghettos de riches, de vieux... Ces phénomènes ne sont ni de même ampleur, ni de même importance (encore qu'aucun ne soit accessoire) mais ont un point commun : il s'agit toujours de constituer, de revendiquer, d'affirmer des appartenances.

La question de l'appartenance devient centrale dans nos sociétés, car, sous l'effet de diverses évolutions, elle se pose en termes nouveaux, mais surtout par ce que les réponses institutionnelles et culturelles qui lui avaient été données perdent leur efficacité ou leur légitimité. Malheureusement, on y répond trop souvent à l'aide de quelques termes fétiches (attractifs ou répulsifs), utilisés dans le flou le plus total : identité, communauté, ethnique, citoyenneté... Saturés par les affrontements et les implications, ces termes deviennent inutilisables. Il reste alors à définir l'appartenance.

De quels groupes suis-je membre ? Comment suis-je assuré d'en être membre ? Quelles sont les ressources et les contraintes liées au fait d'être membre de tel ou tel groupe ? Dès qu'apparaît le sentiment d'une individualité ces questions peuvent être formulées, mais elles prennent une importance d'autant plus grande que l'on se trouve dans des sociétés ouvertes où l'affirmation individuelle est forte, où il existe une offre relativement diversifiée d'appartenance.

Etre membre²⁰, c'est d'abord connaître les autres membres, directement ou indirectement²¹. Cette connaissance est plus ou moins précise, elle prend des formes diverses, passe par des relais (le maillage des élections contribue à vous faire membre nation), mais elle est indispensable. C'est également avoir une représentation (définition, image) du groupe auquel on appartient, des individus qui le composent, de leurs caractéristiques communes et de leurs différences, de ce qui fonde ou justifie le groupe.

Quelles qu'en soient les circonstances, l'adhésion à un groupe suppose un engagement, à moins que l'appartenance ne soit donnée par la naissance et simplement reconnue comme un héritage. L'on affirme partager des valeurs ou des intérêts durablement communs, l'on adhère à un ensemble de règles du jeu. Le membre partage avec les autres un ensemble de présupposés et de sous-entendus habituellement

²⁰ On laissera de côté toute conception de l'appartenance non ressentie ou inconsciente, pour laquelle il faudrait employer d'autres termes.

²¹ Comme le remarque Simmel à propos des fonds de placement, il n'est pas besoin de savoir quoi que ce soit de ses partenaires pour participer à certaines entreprises collectives, mais il ne s'agit plus alors d'appartenance.

mobilisés dans leurs relations. Il peut se reconnaître dans les autres, au point de s'identifier à eux.

Ces différents critères interviennent conjointement, mais en prenant une importance variable. Dans un groupe professionnel ou syndical, l'adhésion à des intérêts communs et à un ensemble de règles du jeu l'emportera, souvent accompagnée du partage d'une même idéologie. On y trouvera également un ensemble de références communes faisant la différence entre le vrai membre et celui qui ne l'est pas, et il est fort probable que les phénomènes d'identification ne seront pas absents, du moins chez les membres les plus «impliqués». En revanche l'interconnaissance sera probablement plus limitée et souvent par procuration. Tel n'est pas le cas dans un village, où «tout le monde se connaît» où la dimension patrimoniale et la disposition des présupposés et des sous entendus l'emportent probablement, ce qui n'exclut ni l'identification (parfois ambivalente) ni la reconnaissance d'intérêts communs ou la référence à des règles du jeu.

Enfin l'appartenance se vérifie, essentiellement par des pratiques, collectives ou individuelles comme le port d'un insigne, qui manifestent l'existence du groupe et la qualité de membres de ceux qui lui appartiennent. Pas de syndicat sans manifestations, pas de famille sans repas de famille, pas de quartier sans fête, pas de Rotary sans repas et sans roues à la boutonnière. La vérification porte sur deux points : l'existence du groupe et des interactions entre ses membres, la reconnaissance par les autres²².

L'appartenance dépend très fortement du contexte d'action et donc de l'offre ou des contraintes d'appartenance qui s'exercent sur les individus. Dans les sociétés où il n'existe plus d'appartenance unique et imposée, se développent des réseaux ou des pyramides d'appartenance selon deux axes que la théorie sociologique a largement explicités : celui du groupe social, classe, groupe professionnel, religieux... et celui du groupe territorial : le quartier, la ville, la région, la nation... Sur chacun de ces axes s'organisent des rapports de proximité et de distance qui établissent une cascade d'appartenances. Plus engagé pratiquement dans le groupe le plus proche, je peux cependant attacher plus d'importance au fait d'être membre d'un groupe lointain. Il arrive également que les appartenances se contredisent, et que se pose la question des modalités de résolution de ces contradictions, surtout si l'on tient également à rester membre des divers groupes.

Le modèle français traditionnel d'appartenance

Les sociétés nationales modernes ont construit ou stabilisé²³ des modalités différentes d'articulation et de gestion des appartenances, mais toutes ont pendant longtemps réussi à établir une relative pérennité dans ce domaine. Ainsi le modèle républicain français d'appartenance continue-t-il, malgré un dépérissement certain²⁴ de marquer notre paysage social et territorial. Quels en sont les principaux traits ?

²² Les sociétés secrètes constituent un cas limite, très particulier.

²³ L'Etat n'intervenant alors que pour constater et garantir, sans avoir d'action instituante comme en France.

²⁴ Sa stabilité historique n'implique pas son efficacité : on peut en faire un modèle fort ou y voir un compromis boiteux et peu productif entre des tendances contradictoires.

Tout d'abord, la diversité et la petite dimension des appartenances *locales* s'y oppose à une appartenance *sociale* structurée par de grands groupes englobants. Dans la France des 36 000 communes l'appartenance s'inscrit plutôt dans le village, le canton ou le «pays» que dans la région : Pierre Jakez Hélias montre bien dans son *Cheval d'orgueil* que l'on est membre du village et du pays bigouden alors que la Bretagne (entendue jusqu'à Nantes et Rennes) n'est pas beaucoup plus qu'un contexte. Ailleurs, il arrive, comme aux confins lotois de la Guyenne, que l'on ne sache même pas définir une appartenance autre qu'administrative au-delà du pays. La France est un ensemble de micro-régions, de petites villes, qui jusqu'à une date récente focalisent l'appartenance territoriale. Produit de l'histoire et de la géographie, comme le montre Braudel, cette situation a perduré et laisse encore des traces importantes, par ce que l'organisation territoriale (sociale, économique et politique) de la France est restée assez stable jusqu'après la deuxième guerre mondiale, mais également en raison du développement d'un phénomène de double appartenance dont on trouve l'expression dans le nombre exceptionnel de résidences secondaires dans le parc de logements au cours des années soixante²⁵ : une bonne partie des habitants nouveaux des villes (y compris des plus grandes) restent membres de leur village. Pour autant, cela signifie rarement que cette appartenance commande leurs comportements lorsqu'ils se trouvent à la ville (alors que cela se produira dans diverses populations immigrées). Cela ne correspond pas à la situation des quartiers ouvriers anglais de la même période décrits par R. Hoggart, dans lesquels la référence rurale est une pure question de mode de vie, sans liens avec les villages, et encore moins à l'appartenance ethnique qui sera, ici où là agitée par quelques militants²⁶, mais n'aura guère d'impact sur les appartenances réelles.

A cela s'opposent donc des appartenances sociales, marquées par le «corporatisme» de la société française. De nombreuses analyses ont montré comment des secteurs tels que l'agriculture, l'Education Nationale fonctionnaient comme des groupes englobants prenant complètement en charge leurs membres ; les figures emblématiques du syndicalisme ont longtemps été (au moins à la CGT) le cheminot, le métallo et le mineur (sans parler de Billancourt !), tous appartenant à des secteurs industriels où dominant la grande entreprise, une forte structuration de branche (du côté du patronat et des salariés) et une organisation sociale capable d'opérer une prise en charge générale ; le parti communiste français a puissamment contribué à la constitution d'appartenances (banlieues rouges) qui sont moins locales que sociales²⁷. De nombreux autres exemples complèteraient un tableau que peu de choses viennent contredire : l'église catholique s'adapte à ce modèle plus qu'elle ne le combat, et s'il existe des supports d'appartenance à la fois localisés et capables de concurrencer les groupes englobants nationaux, ils restent rares et en position relativement marginale : c'est le cas du Rugby dans le sud-ouest. Ce déséquilibre entre appartenances locales morcelées et socialement faibles et appartenances sociales fortes et à l'échelle nationale se trouve d'ailleurs dans l'organisation politique : aux premières le clientélisme (qui contribue au maintien de l'ordre social mais pas à la gestion du changement), aux secondes les structures représentatives de la société civile, les groupes de pression, l'administration consultative : la négociation socio-politique indispensable à la gestion du changement.

²⁵ 1 232 000 au recensement de 1968.

²⁶ Qualifier de mariage mixte l'union entre un occitan et une parisienne est bien une référence à ce type d'appartenance, mais ce genre de conception n'a eu qu'un assez faible impact en France où l'on fait plus volontiers la distinction entre le mariage avec quelqu'un appartenant à un monde connu et inconnu.

²⁷ Cf. Dubet Lapeyronnie, Hastings, etc.

En fait l'appartenance locale est presque totalement renvoyée à la sphère privée, dans laquelle s'inscrit bien le clientélisme, qui fait avant tout appel au lien familial, lui aussi d'ordre privé²⁸.

Dans cette distinction nette en les deux sphères (qui n'a rien de fatal), la religion est privée et l'instruction (en fait Ecole) publique. Cette configuration n'est pas si fréquente (la religion est plus privée en France et l'école plus publique que dans des pays voisins²⁹) et extrêmement importante. En effet, elle aboutit à construire une appartenance nationale fondée sur le partage d'une langue (le français «national») beaucoup plus homogénéisée qu'ailleurs et sur un ensemble de références communes, historiques (ces ancêtres gaulois imposés aux peuples colonisés, ce qui était plus une violence qu'une incohérence), culturelles, cognitives, mais aussi civiques et politiques, et à renvoyer vers le privé ce qui est de l'ordre des convictions profondes, radicales, «philosophiques» comme on disait volontiers sous les républiques précédentes³⁰. Or cette appartenance nationale apportée par la socialisation, même si elle est artificielle et, éventuellement, ressentie comme telle, sert de moule, de modèle à la construction des appartenances en général. Par ailleurs, le renvoi au privé de ce qui peut créer des conflits entre appartenances (et l'on sait combien le problème a existé en France) empêche qu'elles n'entrent trop vigoureusement en concurrence, tout comme le système républicain de l'égalité, d'où découle la conception française des services publics et de l'aménagement du territoire. Le processus d'institutionnalisation des groupements (en particulier par le biais de la loi et des règlements, et plus encore des aides publiques) permet de donner une place à chacun, tout en limitant ses prétentions, ce qui évite la constitution de monopoles.

Cette offre d'appartenance est fortement organisée par l'Etat et ne procède guère de l'initiative privée. Elle privilégie la construction de langages communs, de grands systèmes de référence permettant de «subsumer» des appartenances particulières dans une appartenance plus large.

Le modèle remis en cause

De profondes transformations affectent nos modes d'appartenance et créent une situation nouvelle. Il n'est pas facile de montrer l'importance du phénomène en peu de mots mais quelques indicateurs récents (présentés notamment dans l'ouvrage de Louis Dim, 1998) en donnent au moins une idée.

²⁸ Cette privatisation des affaires familiales, assez habituelle dans les démocraties, n'empêche pas que la famille élargie s'inscrit mal dans notre système national d'appartenance et que, tant qu'elle a eu de la force et si elle en possède encore, elle est concurrente voire subversive par rapport aux autres modalités d'appartenance locale ou sociale. Les travaux de Todd et Le Bras ont au moins le mérite d'avoir attiré l'attention sur ce point.

²⁹ La Grande Bretagne reconnaît officiellement les religions. Elle admet que se développent dans les écoles des pratiques spécifiques pour les musulmans : prière, séparation des garçons et des filles à la piscine, viande hallal...

³⁰ Et donc une église catholique royaliste, encombrante, puis difficilement ralliée.

On y voit d'abord la fragmentation des appartenances en général, et de celles qui correspondaient au système corporatif en particulier. L'accélération de la mobilité géographique, confirmée malgré l'impression de ralentissement qui a pu prévaloir à certains moments, rend plus difficile les appartenances très cohérentes et fortement enracinées. L'instabilité du mariage, l'augmentation du nombre de célibataires³¹, rendent les appartenances familiales diverses, complexes et partielles. L'on constate d'ailleurs qu'elles reposent beaucoup plus sur des choix électifs que sur des relations obligatoires définies par le lien de parenté. Dans le domaine du travail, les petits établissements croissent en nombre³², conséquence d'une stratégie d'externalisation et d'atomisation pratiquée dans toutes les branches, alors que l'entrée sur le marché du travail se fait plus souvent dans un cadre précaire ou très mobile, fortement marqué par l'augmentation de la flexibilité, l'appartenance à un grand groupe des travailleurs s'affaiblit³³ au profit d'une appartenance très localisée «communautaire», à moins qu'elle ne soit remplacée par la référence au métier. Mais bien souvent l'on «a» un métier plus que l'on appartient à un groupe de métier.

Cet affaiblissement de l'appartenance aux grands groupes est confirmée de tous côtés : les partis de gouvernement voient leur audience diminuer, l'Eglise Catholique devient une institution comme les autres, expression d'une religion comme les autres, qui encadre 10 à 20 % des français, le sentiment d'appartenance de classe, quoiqu'il reste à un niveau élevé, en particulier chez les actifs, connaît une baisse régulière et le taux de syndicalisation s'est stabilisé depuis une dizaine d'années à un niveau très bas³⁴. Plus précisément, l'on découvre depuis quelques années l'importance de la force centrifuge qui affecte le monde des enseignants et dont l'éclatement de la FEN a constitué un révélateur significatif³⁵ et l'appartenance au monde agricole elle-même s'affaiblit. Les grands milieux corporatifs explosent en micro-groupes d'intérêts ce qui rend leur unité très fragile.

Pendant cette fragmentation ne correspond pas nécessairement à un renfermement et peut aller de pari avec l'ouverture et la diversification de la société. Malgré la crainte de l'insécurité, les crispations identitaires très visibles et les manifestations bruyantes d'un moralisme parfois étroit, un lent mouvement d'acceptation de la diversité, se confirme³⁶. L'ouverture aux autres cultures, en particulier à travers la musique, ne paraît nullement se démentir, notamment chez les plus jeunes. La mobilité sociale s'accélère, mais, si elle nous montre une société en mouvement et si elle rend plus fragiles les groupes sociaux, ce n'est plus de manière positive, car elle est plus souvent descendante : désormais, en particulier dans la classe

³¹ Entre 1982 et 1995, la proportion des célibataires augmente de 1/4 alors que celle des couples mariés passe de 80 % à 63 % chez les hommes (80-67 chez les femmes). En 1994, les familles monoparentales représentent plus de 30 % des ménages.

³² Les établissements de moins de 50 salariés occupent plus de la moitié des salariés (contre 43 % en 1975), ceux de plus de 200, à peine plus de 20 % (contre 35 % en 1975).

³³ Voir sur tous ces points, Sainsaulieu, *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris, 1997.

³⁴ 40 % en 1949, environ 25 % au début des années 70, moins de 15 % depuis 1985.

³⁵ Cf. Hamon et Rotman, Hirschhorn.

³⁶ Dirn.

moyenne diplômée, éviter à ses enfants une perte de position sociale devient un réel problème³⁷. Les modes et les styles de vie se diversifient.

Un nouveau paysage des appartenances s'esquisse, dont quelques comportements donnent une idée : les associations continuent régulièrement leur développement mais les plus militantes régressent au profit de celles qui s'occupent de sports et de loisirs, sauf dans certains secteurs privilégiés, qui concernent essentiellement l'activité caritative et humanitaire, les droits de l'homme et l'environnement. Si la pratique religieuse catholique baisse considérablement, on évalue en revanche la mouvance charismatique à 250 000 personnes, alors que l'offre religieuse se diversifie et se développe assez fortement, bien au-delà de l'importance prise par l'Islam. Les retraités interviennent beaucoup, dans la vie privée (en aidant des membres de leur famille) et dans la vie publique. La sociabilité locale disparaît ou devient «néoconviviale»³⁸, en prenant appui sur les associations : les liens sont nombreux et peu intenses, ce qui permet aussi bien la mobilité que la valorisation de la famille ou de sociabilités non localisées. Plus généralement «... les réseaux de sociabilité qui fournissent la majorité des occasions de rencontre... sont un peu plus entrelacés aujourd'hui qu'il y a trente ans»³⁹.

Cela correspond bien aux évolutions de l'appartenance : diversité et flexibilité, entrelacement d'appartenances multiples, intensité relativement faible des liens. Une enquête très récente le montre : l'implication dans le quartier, va souvent de pair avec l'implication dans la ville⁴⁰. Bien que ne disposant pas de données précises⁴¹, je ferai volontiers l'hypothèse qu'il en va de même (avec quelques nuances) à d'autres échelles : région, état-nation, Europe ou bien en ce qui concerne les appartenances non territorialisées (famille, milieu professionnel...). Mais cette enquête attire notre attention sur un autre point : le véritable clivage se situe entre ceux qui se sentent appartenant et ceux qui ont le sentiment de n'appartenir à rien, ou à pas grand chose. Tel est bien l'un des problèmes de nos sociétés : celui de la «désappartenance».

³⁷ Les enfants nés dans les années soixante dix connaissent grossièrement un déclassement double de celui de leurs parents (passage de 7 à 15 %). Cela peut entraîner l'absence d'appartenance plus que sa flexibilité.

³⁸ Dans «Un langage pour l'étude des réseaux sociaux», in *L'esprit des Lieux*, Paris, Editions du CNRS, 1987, A. Degenne distingue la sociabilité enracinée qui correspond à un fort investissement dans les manifestations locales de sociabilité, la sociabilité «traditionnelle discrète» dans laquelle cet investissement est minimal et la sociabilité «néo-conviviale» correspondant à la définition utilisée ici.

³⁹ Louis Dirn, op. cit. p. 246.

⁴⁰ Authier, Bensoussan, Grafmeyer, Lévy... En synthétisant plusieurs questions posées, on constate que parmi les personnes interrogées, 22 % associent des rapports faibles avec le quartier et avec la ville, 47 % associent des rapports forts avec le quartier et la ville, alors que les 43 % ont des relations opposées avec le quartier et la ville.

⁴¹ Les enquêtes portant sur les appartenances locales, nationales et européennes cherchent à mesurer ce qui apparaît comme première appartenance et conduisent le lecteur rapide à les opposer les unes aux autres.

Les risques de la désappartenance

Comme le montrent R. Castel ou S. Paugham⁴² la perte du travail, l'isolement familial conduisent à l'affaiblissement des relations, jusqu'à ce que l'individu ne se sente plus membre de rien. Cela se produit particulièrement lorsque les ruptures s'accroissent, mais également dans des situations moins dramatiques : par exemple au moment de la retraite⁴³ ou lorsque l'on vient habiter une cité où l'on ne connaît personne⁴⁴.

La désappartenance n'est pas spécifique à des individus isolés en grande difficulté, elle affecte des secteurs beaucoup plus importants de la société. Dans les conditions de la vie métropolitaine il est facile de ne plus se sentir membre de son entreprise si l'on travaille seul avec des horaires variables, si l'on passe sa journée à visiter des clients ou si l'on change souvent d'entreprise ; de sa famille si chacun gagne sa vie, si les enfants sont devenus autonomes (et cela commence parfois très tôt) ; de son quartier si l'on a une vision négative des voisins ; des organisations diverses, si l'on n'en attend rien, que l'on n'y croit plus ou que l'on ne sait pas comment y entrer.

Cette absence d'appartenance n'entraîne pas nécessairement le dépérissement des relations sociales, où même une forte perte de capacité de ce point de vue : l'aimable réparateur avec qui vous parlez agréablement peut ne se sentir membre de rien, pour autant il ne correspond pas à l'idée de la désaffiliation radicale, de la perte de toute capacité sociale. Ne pas appartenir n'empêche pas d'avoir des relations, purement individuelles et électives, ou encore contractuelles, cela n'exclut pas une grande compétence sociale, c'est-à-dire une capacité à établir et à maîtriser les relations. Mais les relations ne passent plus alors par des valeurs ou des intérêts durablement communs, ni par des règles du jeu. On ne se sent plus relié à un ensemble d'individus que l'on connaît et dont on se fait une représentation, il n'existe plus de présupposés et de sous-entendus partagés avec plusieurs personnes. En d'autres termes, tout ce qui dans l'appartenance rend l'accès difficile mais qui devient ensuite une protection qui facilite la relation avec l'ensemble des autres membres disparaît. Vivre sans appartenance – même si l'on a de bons «réseaux» à base d'échange de prestations, c'est vivre dangereusement. Cela se traduit par la multiplication des comportements «hors normes» et des transgressions, ce que l'on retrouve souvent sous l'appellation fourre-tout de «perte des repères». Plus radicalement, il est fréquent que l'on ne parvienne pas à construire des relations sociales normales si l'on ne s'appuie pas sur des appartenances stables : ceux qui s'en trouvent dépourvus basculent dans la désaffiliation radicale. La désappartenance prend alors des formes douloureuses ou dangereuses, dans la mesure où elle risque de provoquer des comportements qui contribuent à l'insécurité.

Le discours sur les racines, que l'on peut cultiver au pays et que la métropole détruit, ne nous apprend pas grand chose sur ce sujet car l'on est tout-à-fait fondé à dire

⁴² Réf.

⁴³ Le cas extrême est celui d'anciens sous-officiers de carrière (notamment légionnaires) ayant actuellement plus de cinquante ans et qui, isolés au sortir de l'armée, ont fini par entrer dans le monde des sans abris : la thèse en cours de Sophie Rouay Lambert apporte des éclairages significatifs sur ce point.

⁴⁴ On est frappé de découvrir à l'occasion de diverses enquêtes l'importance de la désaffiliation larvée dans des cités fort calmes (et sans immigrés) de Calais, Brest et autres villes.

que la métropole offre une diversité de choix et de facilités qui permettent au contraire de produire de l'appartenance, notamment à partir de réseaux. Mais un réseau peut reposer simplement sur une chaîne d'échanges, et l'on appelle réseau de relation ce qui n'est que le total des relations d'un individu, n'ayant entre elles aucune sorte de lien : on reste là strictement dans l'interpersonnel et il n'est pas question d'être membre. En outre, adhérer est un processus difficile : étudiant la population de grands ensembles des années soixante dans un article devenu célèbre⁴⁵, J.C. Chamboredon et M. Lemaire remarquaient notamment que les cadres disposaient d'un ensemble de savoir-faire permettant d'entrer rapidement en relation avec des inconnus, alors que pour les ouvriers, la prise de contact ne pouvait se faire que lentement par échange de services. L'appartenance n'a donc pas le même coût pour tous et y accéder nécessite des compétences. Dans les métropoles, l'offre d'appartenance est importante, mais quelles sont les procédures pertinentes pour devenir membre et qui les connaît ?

Chez les victimes d'une désaffiliation radicale, se développent parfois des tentatives de construction d'appartenances de substitution, fragiles, paradoxales, dont témoignent ceux qui connaissent bien les SDF et dont le film *Une époque formidable* donnait une image significative. Chez d'autres la désappartenance s'accompagne d'un nihilisme larvé (environ 10 % d'habitants de l'Est de l'Ile-de-France⁴⁶ considèrent que la vie n'a pas de sens et 12 % sont favorables à une action révolutionnaire violente : dans les deux cas ils arrivent en tête des régions européennes), à moins qu'ils ne se contentent du sentiment d'appartenance qu'entraînent de grands événements médiatiques comme le Mondial, dont le coût d'entrée est moins élevé et suppose beaucoup moins de savoir-faire.

Les appartenances exclusives : la recherche de l'entre-soi

Selon certains auteurs américains, deux grands mouvements sociaux caractérisent les métropoles contemporaines : les mouvements ethniques et les «Nimbies»⁴⁷. Dans *City of Quartz*⁴⁸, Mike Davis raconte l'histoire des *Nimbies* de Los Angeles. Les mouvements de propriétaires-occupants rassemblés sous cette appellation ont, aux yeux de Davis, comme principal objectif d'augmenter ou au moins de préserver la valeur de leur bien immobilier. Pour ce faire, ils se sont d'abord préoccupés d'éloigner les indésirables susceptibles de faire baisser les valeurs («non-blancs» et pauvres) pour s'occuper ensuite de défense de l'environnement, de lutte contre les équipements publics, tout cela s'accompagnant d'un contrôle interne féroce, qui va parfois jusqu'à réglementer les visites, interdire la présence de jeunes enfants dans les familles qui accèdent à un certain type de lotissement, etc. Ces associations se fédèrent pour obtenir la création de communes indépendantes ne regroupant que des quartiers de même type. Ils y développent alors une gestion minimal (celle de la *minimal City*) qui a pour objectif d'empêcher toute intrusion de préserver l'environnement et la qualité de la vie, et de faire monter les valeurs foncières. Pour cela, on limite le plus possible les services publics et

⁴⁵ «Proximité spatiale et distance sociale : les grands ensembles et leur peuplement», in *Revue Française de Sociologie*, Vol. XI-1, 1970.

⁴⁶ Selon une enquête présentée par Louis Chauvel dans le n° 200 de *Futuribles* (1995).

⁴⁷ *De Not In My Back Yard* (NIMBY) : pas dans mon jardin.

⁴⁸ Voir notamment Paugham (S.) ed., *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996.

l'on se contente d'édicter des réglementations très contraignantes. Une telle gestion va souvent de pair avec l'adhésion massive aux mouvements contre les impôts, les politiques sociales et le *busing*, et pour un désengagement général de l'Etat.

Si l'on élargit l'exemple aux différents mouvements qui affirment fortement une volonté d'homogénéité sociale et le refus des contraintes (notamment sur le plan des équipements publics) d'une société ouverte, mobile et «mixte», l'on retrouve trois grands caractères :

La généralisation des comportements consuméristes est le premier. On cherche le plus grand choix possible, avec les meilleures possibilités d'évaluation au service d'un système de préférences toujours plus complexe. Cela conduit à consommer beaucoup d'expertises en essayant de se l'approprier (l'on ne se contente plus de faire confiance aux experts, l'on devient soi-même expert). Le domaine de l'environnement en offre un exemple encore plus intéressant que celui de la grande consommation, dans la mesure où cette appropriation de l'expertise (relayée par des organisations politiques) influe très fortement sur l'expertise professionnelle elle-même.

Le second est la remise en cause radicale et fière de la distinction entre intérêt général et particulier. Non seulement on défend des intérêts particuliers, mais l'on pose l'intérêt particulier comme la mesure de toute chose, ce qui finit par rendre suspect tout discours sur l'intérêt général⁴⁹. Cette rupture entraîne l'indifférence, si ce n'est la concurrence, à l'égard des autres appartenances des membres.

Le troisième est la valorisation d'un type de lien avec les autres fondée sur des relations de face à face que l'on trouve dans la famille, dans les groupes d'amis et faisant appel d'une part à l'identification, et d'autre part à la similitude culturelle et sociale. L'intégration sociale et la reconnaissance par les autres ne reposent alors ni sur des normes ou des valeurs dépassant les individus (comme dans une organisation ou un mouvement religieux classique) ni sur une position dans un système de différences (comme dans une société villageoise) mais sur la similitude des individus et leur affirmation consensuelle de cette similitude et de la communauté de croyances de valeurs et d'intérêts qu'elle entraîne : avec une telle limitation des différenciations, un tel groupe ne peut que rarement atteindre une taille importante.

Ces caractéristiques sont repérables à l'échelle familiale, qui, par ailleurs ne fonctionnent pas sur le modèle traditionnel⁵⁰, développent ce type d'attitudes et de comportements à partir du pivot que constituent les enfants : consumérisme radical pour tout ce qui concerne ces derniers, prise en considération du seul intérêt des enfants, fortement affirmé, rapports d'identification et valorisation de la similitude, non au sein du couple, mais par rapport aux enfants. On les retrouve également dans divers groupes, qui n'ont rien de spécifiquement américains, notamment religieux et ethniques, même si, dans les deux cas quelques interprétations s'imposent : dans les mouvements religieux, le consumérisme devient recherche du meilleur produit spirituel, l'appropriation de l'expertise, minimisation du rôle des clergés et l'affirmation de l'intérêt individuel

⁴⁹ La seule limite reconnue à l'intérêt particulier est qu'il doit être clairement connu et s'exprimer à égalité de chances avec d'autres intérêts particuliers, s'il se dissimule (derrière l'intérêt général), il ne respecte plus cette règle.

⁵⁰ Par exemple les deux conjoints y travaillent.

correspond à l'individualisation de la religion, ce qui n'exclut en rien la forte contrainte des groupes fusionnels. Dans les groupes ethniques une extrême exigence, dans les attributs de la présentation de soi (langage, vêtement, coiffure, coloration de la peau...) ou dans la constitution de produits culturels (musique) tient lieu de consumérisme, alors que l'intérêt particulier se définit plus rarement à partir de l'individu.

On distingue finalement trois grandes figures des appartenances exclusives :

a) L'entre-soi «patrimonial». Dans ce cas le groupe se constitue autour de la défense d'un bien commun, ou de la défense commune de biens individuels. La propriété constitue l'un de ces biens, la sécurité également, tout comme une activité économique traditionnelle peut le devenir, ou encore un territoire que l'on veut préserver des intrusions. Cela s'applique également à un patrimoine purement culturel, du moment qu'il reste de l'ordre de l'avoir, qu'il est assimilable à un bien ou à un avantage qu'il s'agit de préserver ou de développer. Les groupements de propriétaires *Nimbies* des USA, leurs équivalents d'Amérique Latine et de certains «nouveaux villages» européens appartiennent à cette catégorie, mais certaines formes de localisme ou de micro résistance corporatiste (telles qu'elles se manifestent par exemple dans des mouvements extrémistes de travailleurs indépendants) correspondent également à cette figure.

b) L'entre-soi «ethnique» et plus largement «identitaire», est, au contraire, de l'ordre de l'Être. Le groupe se constitue autour de traits communs, physiques ou culturels, revendiqués comme essentiels et immuables. Cette définition procède parfois d'un processus de «contre stigmatisation», c'est-à-dire d'interprétation positive d'attributs négatifs, mais, même dans ce cas, elle ne s'inscrit dans aucun système de différences ou d'interprétation du monde partagé avec les autres : c'est une définition de soi pour soi, auto-référente, et non une définition de soi pour les autres. Elle implique donc un rapport de tension avec la société environnante et entraîne souvent des comportements ostentatoires ou provocateurs.

c) L'entre-soi «thématique» est marqué par le faire, le groupe n'étant pas défini par une position dans un système social (par exemple dans la division du travail) comme l'étaient les grands groupes sociaux, mais par une activité –quelle qu'elle soit– ou un style de vie communs. On le trouve dans les quartiers ou villages qui se constituent –ou sont produits– pour une activité (professionnelle ou surtout de loisir) ou pour une clientèle spécifique, qui peut ensuite devenir groupe, communauté comme on dit, par exemple les homosexuels ou les retraités, demain les cybernautes ou les charismatiques... Comme l'indique *Le Monde* du 17 Août 1998, la Région PACA, qui découvre à travers les projections démographiques qu'après 2006 et surtout 2020, elle sera dominée par les plus de 60 ans, avec une bonne proportion de plus de 80 ans, envisage de s'organiser pour cela, quitte à créer, comme en Floride de véritables villes thématiques pour le 3ème âge.

Le contexte est favorable aux appartenances exclusives

On imagine facilement une évolution dans laquelle une absence d'appartenance, prenant souvent la forme d'une désaffiliation radicale, sauf dans quelques milieux concentrant tous les «capitiaux» (économique, culturel et social), cohabiterait avec un

renforcement constant des appartenances exclusives : le triomphe de l'entre-soi⁵¹. Quatre facteurs au moins concourent à rendre ce triomphe vraisemblable.

a) Les idéologies individualistes⁵² renforcent un grand processus d'individuation dont Tocqueville a montré qu'il était consubstantiel au modèle démocratique alors que Max Weber l'associe à un mouvement global des sociétés. Or, l'individualisme ne privilégie pas seulement l'expression ou l'affirmation individuelle, mais également tout ce qui permet de construire cette affirmation. Ainsi la référence à un «sens donné», par exemple à une explication religieuse du monde, peut elle participer à une affirmation individuelle à partir du moment où elle se fait sans intermédiaire, sans cadre imposé et peut rester une question purement personnelle : le Dieu des protestants est plus favorable à l'individuation que celui des catholiques. Or cela correspond à ce qui se passe dans nombre de groupes exclusifs : dans ce que certains appellent des «tribus» ou encore dans différents mouvements religieux radicaux, fondamentalistes ou sectaires, l'individu accède à une vision globale du monde, souvent saturée par quelques symboles très simples, que chacun peut s'approprier totalement, par l'adhésion radicale et non par le raisonnement ou le truchement de spécialistes. La conformité la plus totale au groupe est exigée, mais dans une relation qui peut se comprendre aussi bien comme la cristallisation du groupe dans l'individu que comme la fusion de l'individu dans le groupe.

b) L'appartenance exclusive repose sur la similitude et l'identification, ce qui, certes, élève le niveau d'engagement pour être membre mais facilite les procédures cognitives pour le devenir. En même temps, elle simplifie les conflits d'appartenance. En effet, une appartenance exclusive met toutes les autres à distance : dans le modèle de l'entreprise communautaire⁵³ rien d'autre n'existe que l'entreprise. Cela n'empêche pas de passer d'une appartenance exclusive à une autre (par exemple dans le travail, puis dans la vie privée), dans le temps ou dans l'espace –mais dans ce cas seul le moment du passage pose problème, car celle qui domine maintenant se substitue littéralement aux autres –ni d'opérer une mise en ordre des appartenances périphériques à partir d'un «entre-soi»

⁵¹ Ceci renvoie à un débat fondamental en sociologie, formulé en des termes un peu différents de ceux que j'utilise ici. Pour Durkheim, la division du travail efface une solidarité «mécanique» privilégiant des groupes «primordiaux» (terme employé par Geerts), c'est-à-dire constitués par les liens du sang, de la religion, de la langue, de la coutume... au profit d'une solidarité «organique» reposant sur la complémentarité d'individus différents et groupes définis par leur position économique et leur fonction sociale. Ceci est aujourd'hui contesté au profit d'un «néo-primordialisme». Celui-ci argumente notamment en invoquant le caractère douteux du recul des appartenances traditionnelles, le retour des ethnies dans les pays de l'Est, l'échec du *melting pot* américain au profit d'une ethnicisation généralisée, la «primordialisation» de certains groupes économiques comme les classes sociales britanniques, ou encore de certains mouvements sociaux contemporains, sans parler du renouveau religieux. Mon propos se situe un peu dans cette ligne en montrant que la logique de l'entre-soi n'est pas une survivance ou même un phénomène de résistance par rapport à un processus de différenciation, mais qu'elle s'inscrit dans ce processus. Voir à ce sujet SMELSER (Neil J.), «Le lien problématique entre différenciation et intégration» in BESNARD (Ph.), BORLANDI (M.), VOGT (P.) ed., *Division du travail et lien social Durkheim un siècle après*, Paris, Collection «Sociologiques», 1993, pp. 259-278.

⁵² Même s'il a fait l'objet d'une polémique lors de sa parution, le livre de Christopher Lasch, *Le complexe de Narcisse* montre bien que l'individualisme sourcilieux (cf. Tocqueville) aboutit à obsession de l'image de soi. Cela conduit à accepter difficilement l'autre s'il est différent et faiblement s'il entre dans un jeu spéculaire.

⁵³ Selon la typologie établie in FRANCFORT (I.), OSTY (F.), SAINSAULIEU (R.), UHALDE (M.), *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995.

dominant⁵⁴. Plus il paraît difficile de devenir membre ou de ne pas l'être du tout, plus les appartenances exclusives deviennent des solutions tentantes, d'autant que la désappartenance des autres est pour une part constitutive de l'insécurité, en rendant leur comportement moins prévisible. Ce faisant, elle favorise le développement d'un entre-soi radical, grand réducteur d'incertitudes, et qui lui-même alimente la désappartenance de ceux qu'il repousse.

c) La flexibilité de l'organisation économique est paradoxalement productrice d'appartenances exclusives. C'est ainsi que Claude Girault, qui étudie l'évolution des modalités d'organisation de France Télécom⁵⁵, montre comment le management a choisi de remplacer des procédures rigides essentiellement écrites, qui donnaient aux cadres l'occasion de montrer leur connaissance des dossiers, des techniques et de la réglementation, mais également leur capacité de maniement de la langue française, par des procédures beaucoup plus souples et privilégiant les interactions orales. La réunion devient un lieu de régulation essentiel, mais elle produit tout autre chose que ce que l'on pouvait attendre : les relations se subjectivisent, la création de normes est intense, l'appartenance à des réseaux (notamment d'anciens élèves d'écoles d'ingénieurs) prend encore plus d'importance, la dramatisation devient un moyen de gouvernement. La flexibilité de l'action s'accompagne de la production d'appartenances exclusives qui se traduisent par une plus grande identification des uns et des autres et par une élévation du coût d'adhésion : en clair le nouveau cadre qui n'a pas la chance d'être guidé par un ancien élève de son école a les plus grandes difficultés à y comprendre quelque chose et à se faire admettre, tant est lourd le poids des présupposés, des sous entendus, des normes internes, des connivences.

d) Sous l'effet des transformations économiques, le territoire perd une bonne part de sa capacité d'intégration sociale. Comme le montre la brillante synthèse de Pierre Veltz⁵⁶, le modèle christallerien, fondé sur une hiérarchie de relations centre-périphérie, dans laquelle la distance géographique joue un rôle structurant essentiel, fonctionne de moins en moins. «Les relations horizontales entre pôles d'activité sont aujourd'hui, souvent, plus déterminantes que les relations entre pôles et leurs arrière-pays...». L'image d'un «territoire en réseau» –territoire à la fois discontinu et feuilleté, car les réseaux sont multiples, se superposent et s'enchevêtrent– se dessine en contraste avec celle du bon vieux «territoire des zones» (Veltz p. 60-61). Or, ce dernier repose sur un principe de différenciation qui s'exerce aux échelles successives d'emboîtement des territoires, l'unité y procède de la différence et plus la pyramide des territoires est élevée plus les jeux de différenciation, économiques mais également sociaux⁵⁷, sont importants. Or, le territoire des réseaux, repose largement sur l'intensité dans la similitude, cette dernière jouant plutôt le premier rôle dans la dynamique interne du réseau et l'intensité dans ses relations avec l'extérieur. Cela favorise des compositions sociales fondées sur les mêmes caractères, donc les appartenances exclusives.

⁵⁴ Vivre dans une cité de cadres fonctionnant selon ce modèle permet à la fois de donner une tonalité à des appartenances antérieures (professionnelles, familiales, sur le plan des loisirs) à partir de critères de compatibilité/incompatibilité, et de rechercher et choisir de nouvelles appartenances.

⁵⁵ GIRAUD (Cl.), *L'oralité des pratiques de communication et ses conséquences : le cas de France Télécom opérateur français de télécommunications, ou de l'oralité comme processus de débureaucratization*, GLYSI, Lyon, 1997.

⁵⁶ VELTZ (P.), *Mondialisation, ville et territoire*, Paris, PUF.

⁵⁷ On retrouve alors la conception durkheimienne de la différenciation.

... Mais leur triomphe n'est pas irrésistible

Le triomphe de l'entre-soi n'est pas une vue de l'esprit. Il a déjà ses versions réactives et relativement traditionnelles, par exemple dans les quasi ghettos de retraités de certaines villes de la côte d'Azur. Dans les banlieues, beaucoup d'études le montrent, les jeunes s'identifient très fortement par l'appartenance à un quartier et si le phénomène est de même nature que l'ethnisation il est, semble-t-il, nettement plus fort en France que cette dernière, entrant en concurrence (sans exclusivité) avec l'entre-soi religieux porté par l'islamisme. Enfin divers phénomènes de rassemblement (qui ne sont pas nécessairement volontaires) vont plus discrètement dans le même sens.

Pour autant, il faut manier avec prudence l'exemple américain, car, si le mouvement est parallèle, cela n'empêche pas qu'il prenne des formes fort différentes : le «soi» privilégié n'est pas le même selon le contexte culturel, et il existe plusieurs manières de construire une appartenance exclusive. Sauf si l'on s'évertue à ce qu'il en soit ainsi, il n'est pas certain que la propriété, la similitude absolue de statut social, le communautarisme ethnique prennent ici l'importance qu'elles ont là-bas. Le fait que la localité ait été en France renvoyée à la sphère privée tout en étant fort encadrée par l'Etat peut jouer un rôle déterminant : l'entre-soi s'appuie toujours sur la sphère privée et l'on voit bien émerger un entre-soi «villageois» dans lequel l'homogénéité sociale a moins d'importance que le contrôle des entrées et la reconnaissance par le monde environnant.

Un entre-soi «à la française» serait caractérisé par le maintien d'un rapport aux grandes structurations collectives, aide sociale, infrastructures, etc., accompagnant une atomisation sociale et territoriale des groupes. Chacun de ces groupes se soucierait de maîtriser ses relations avec les grandes structures et les collectivités territoriales, de toutes façons constituées comme des additions d'isolats, deviendraient des lieux très importants, non de définition d'un bien commun, mais de gestion permettant une maîtrise proche d'un grand nombre de problèmes et fonctionnant de manière très procédurale, par coalition et négociation, ce qui nécessite une grande transparence des structures de décision.

Même dans sa version française, il faut cependant relativiser ce triomphe de l'entre-soi. Il peut avoir des aspects cycliques ou récurrents. L'entre-soi est, dans certains cas, une réaction du même type que celles décrites par Hirschman lorsqu'il montre comment l'engagement déçu conduit au repliement sur la sphère privée : ceux qui ont vécu les avantages de l'ouverture au monde qui accompagnait les périodes de croissance forte en ont découvert les difficultés et les inconvénients. Alors même que les possibilités d'ouverture augmentent, ils sont parfois tentés par un repli dans l'entre-soi ; la génération suivante peut connaître un cycle inverse. Il est aussi un modèle d'établissement : dans un contexte d'urbanisation et de mobilité, celui qui a stabilisé ou accompli sa trajectoire sociale (ce qui arrive d'autant plus vite que la société est moins mobile) a toutes les chances de se retrouver avec ses semblables et de développer une logique de l'entre-soi. Il s'agit de phénomènes récurrents, qui affectent parfois les différentes étapes d'un parcours social, mais qui sont, sans aucun doute mis en forme par les politiques publiques et l'offre commerciale, tout particulièrement en matière de

logement. Un propriétaire occupant par qui les perspectives de mobilité (et notamment de revente de son logement dans de bonnes conditions) sont incertaines a probablement un seuil de tolérance aux autres plus faible qu'un locataire disposant d'une grande marge de mobilité. Agir sur les conditions de l'établissement c'est influencer l'intensité et les caractéristiques des phénomènes d'entre-soi. Enfin, l'entre-soi peut n'être qu'un pis aller. Les jeunes qui envahissent les rues en foule lors des derniers matches du mondial sont, dans leur majorité, habitués à s'identifier comme habitants d'un quartier. A l'occasion de cet événement et grâce au lien virtuel qu'il crée, ils expriment une volonté d'appartenance à un ensemble qu'ils ne savent pas très bien définir, sauf à travers l'emblématique nationale, et qui est la société nationale, dans sa diversité, son ouverture, sa mobilité. Bien d'autres sont pris dans l'entre-soi par ce qu'ils ne peuvent pas faire autrement.

Un modèle d'appartenance ouverte...

Le triomphe de l'entre-soi est celui des appartenances closes dans un monde ouvert. Ce paradoxe s'impose d'autant plus à l'esprit qu'il semble procéder d'une sorte de loi de l'équilibre : la mondialisation entraînerait un renouveau des affirmations locales, l'interpénétration des cultures et la communication généralisée favoriseraient l'émergence des appartenances exclusives. Or, on vient de montrer que ce triomphe annoncé n'est peut-être pas si fatal. Un développement des appartenances ouvertes est également possible, mais elles sont moins faciles à imaginer.

On les caractérisera par deux traits : leur multiplicité et la souplesse des liens qu'elles entretiennent entre elles (absence de hiérarchisation ou d'exclusivité).

Dans les sociétés complexes, la multi-appartenance est depuis longtemps la règle : elle est indispensable pour vivre lorsque l'on atteint un certain degré de division du travail et de segmentation des sociétés. Mais, dans la France traditionnelle par exemple, elle se limite à l'inscription dans un tout petit nombre de groupes ce qui, souvent, ne va guère plus loin que la famille, la religion, le métier et la localité, tous étant fortement sécants. Lorsque la segmentation augmente et que les situations traversées par un même individu au cours de sa vie ou de périodes courtes sont très diverses, pouvoir utiliser successivement un grand nombre d'appartenances constitue un avantage. Chacune d'entre elles fonctionne comme l'une de ces nombreuses cartes qu'un individu établi sort de son portefeuille pour faire face aux diverses situations de la vie quotidienne, paiement, entrée dans des lieux réservés, accès à divers services. Cette évocation n'est d'ailleurs pas métaphorique : effectivement, toutes ces cartes, sauf celles qui servent dans les cabines téléphoniques, manifestent l'adhésion à un groupe, parfois très virtuel comme celui des adhérents du réseau Visa.

Cela signifie que l'adhésion s'opère surtout à partir d'intérêts bien délimités, de la soumission à des règles du jeu spécialisées, ou encore à des valeurs fortes –comme celles des droits de l'homme– mais n'ayant pas vocation à organiser la vie quotidienne. La représentation que l'on se fait du groupe, la connaissance que l'on a des autres membres diffèrent également de ce qu'elles sont lorsque prévalent des appartenances peu nombreuses à des grands groupes englobants : elles sont plus limitées, plus stéréotypées et demandent un apprentissage plus simple. L'appartenance ne peut plus

reposer sur le partage d'un univers presque illimité de présupposés et de sous entendus, elle doit se simplifier, et l'adhésion s'opérer à travers des procédures claires. Cependant l'engagement affectif (de la reconnaissance à l'identification) et moral (le sentiment de responsabilité) dans le groupe demeurent, sinon il n'y aurait plus d'appartenance. Que les appartenances soient multiples et stables (correspondant au comportement «multi cartes») ou qu'elles fassent l'objet d'un véritable «zapping» (le changement l'emportant sur la multiplicité) ne modifie pas grand chose.

Ces appartenances multiples ne sont pas reliées par des emboîtements cohérents ou par des relations hiérarchiques ; aucune n'est absolument nécessaire aux autres ni ne vient en équilibrer une autre, comme le local peut équilibrer le professionnel dans notre système traditionnel d'appartenances. Elles constituent plutôt une sorte de panoplie, de boîte à outils dont l'individu fait usage selon son goût et selon les circonstances. Pour autant, elles entrent facilement en relation : appartenir à tel club sportif facilite l'entrée dans tel groupe professionnel, avoir appartenu à un groupe peut aider à entrer dans un autre, elles ne s'excluent pas et peuvent former des configurations très diverses, chacune de ces configurations n'existant que pour un petit nombre d'individus, à la limite un seul.

Où se trouve alors la nouveauté ? La sociabilité bourgeoise par exemple reposait sur un ensemble d'appartenances (clubs, groupes professionnels, politiques, religieux...) mais celles-ci formaient un système totalement stable dont les éléments étaient fortement interreliés –en général de manière hiérarchique et à l'intérieur duquel existaient des parcours balisés et même obligés et bien peu de parcours libres. L'adhésion supposait un ensemble de prérequis sociaux et une importante socialisation préalable : pour pouvoir entrer dans un club anglais aristocratique, il fallait être né dans l'aristocratie et avoir reçu une éducation aristocratique. Cela continue d'exister aujourd'hui, mais la hiérarchie s'affaiblit, les conditions d'adhésion sont plus ouvertes et les parcours deviennent libres. Les exigences concernant la socialisation antérieure ou la position sociale (autrement dit des facteurs externes) ne sont plus suffisantes pour assurer l'homogénéité du groupe et celle-ci ne peut être maintenue que par un facteur interne, le développement d'une logique de l'entre-soi. En outre, ce qui caractérisait la sociabilité d'une classe s'étend à l'ensemble de la société.

Mais la nouveauté réside également dans ce que presque aucune appartenance n'en exclut absolument d'autres et que l'on peut parcourir l'ensemble des possibles sans rencontrer des frontières fortes (sauf celles que créent les appartenances exclusives).

... Porté par le consumérisme et les nouvelles technologies de communication.

La culture de la consommation facilite le développement d'une architecture d'appartenances ouvertes : l'exigence de choix et de qualité qui font le dynamisme de cette culture appellent la multiplication et le renouvellement des appartenances.

Mais, plus encore, l'on est tenté d'associer cette architecture avec le développement de la communication et de ses technologies.

A la fin des années soixante, Marshall McLuhan popularise l'idée du village global (*War and peace in the global village*). Pour lui, les médias nous donnent un accès direct au monde, mais nous y vivons comme dans un village : lorsque l'on voit des propriétaires de parabole du monde entier se passionner pour les conflits familiaux ou les querelles de voisinage distillés par les feuilletons américains ou les *novellas*, on ne peut s'empêcher de penser qu'il y a là quelque chose de vrai, qui serait l'émergence de phénomènes de quasi-appartenance, voire d'appartenance virtuelle, en tous cas d'une dimension virtuelle de l'appartenance, fondée sur la simultanéité plus que sur de véritables contenus et souvent très difficile à vérifier, à inscrire dans des pratiques, des interactions, une reconnaissance par les autres.

En fait, les technologies de la communication opèrent dans deux directions différentes : d'une part, elles favorisent le développement de réseaux, de l'autre elles font des grands événements médiatiques le détonateur de grandes émotions collectives, partagées à l'échelle de la planète. Dans les deux cas, elles contribuent aux appartenances ouvertes, mais de manière bien différente.

D'un côté le développement d'une communication spécialisée, celle des forums d'Internet et des messageries électroniques permet de multiplier les groupes d'appartenance ou de transformer en groupes des réseaux d'interrelations personnelles. De l'autre une gradation d'effets qu'illustrent deux événements encore récents : la morte de Lady Di et le Mondial.

La mort de Lady Di a provoqué un grand mouvement émotionnel intense, simultané, mais au contenu relativement vide : plus exactement chacun y mettait ce qu'il voulait, ce qui fait que toutes les interprétations peuvent être exactes lorsqu'elles veulent éclairer les réactions de tel ou tel public particulier et sont parfaitement fausses lorsqu'elles prétendent expliquer le mouvement lui-même et son ampleur. Celui-ci dépend de la capacité des réseaux de télévision du monde à organiser la simultanéité, en diffusant un même événement au même moment à l'échelle planétaire. Il repose sur la seule émotion et une relation d'identification sans réel coût : Diana, personnage «cool», «à faible définition» eut dit McLuhan, c'est-à-dire imposant peu de significations, mais support offert aux significations qu'on veut lui donner constitue le point d'ancrage idéal d'un tel événement.

De telles expériences, de plus en plus fréquentes, peuvent être vécues de manières très différentes : pour beaucoup d'entre nous, elles n'ont rien à voir avec l'appartenance, mais certains peuvent se sentir fugitivement pris dans un groupe fusionnel et d'autres y vivre une sorte d'expérience de citoyens du monde, ce qui peut constituer un substitut d'appartenance ou contribuer au développement d'une perception diversifiée, ouverte, de l'appartenance.

Dans le cas du Mondial, l'émotion collective débouche sur l'affirmation d'un bien commun : on a dit que le mouvement d'opinion qui a accompagné la victoire de l'équipe de France, en particulier chez les jeunes des banlieues, manifestait une volonté d'intégration à la société française, qu'il constituait une sorte de «prise de parole». Cette interprétation, même si elle doit être relativisée est certainement bien plus vraisemblable que celle d'un réveil nationaliste ou simplement cocardier que la multiplication des drapeaux français ne suffit pas à attester. L'événement médiatique permet alors

d'accéder –incomplètement et sans que cela soit assuré de durer– à des appartenances que l'expérience quotidienne ne permet pas d'atteindre ou de les réactiver lorsque le contexte quotidien les a dévalorisées. Cela permet en d'autres termes de sortir de la logique de l'appartenance exclusive.

Que ce soit par l'intermédiaire de la mise en réseau ou par la participation émotionnelle aux grands événements médiatiques, les technologies de la communication offrent des opportunités d'ouverture des appartenances. Certains diraient –à tort– qu'elles abolissent les frontières de l'espace (et même du temps) et rendent toutes les appartenances possibles. Cependant un tel optimisme doit être tempéré : le réseau présente toutes les caractéristiques de l'appartenance, sauf la connaissance directe d'autres membres, même si cela n'est pas radicalement impossible, et la vérification de l'appartenance, du groupe et de sa reconnaissance par les autres, qui ne peut être que très faible. Il risque de provoquer des «pathologies» de l'appartenance ou de la sociabilité semblables à ceux que décrit le film *Denise au téléphone*. Quant aux grandes participations émotionnelles simultanées, elles trouvent leurs limites dans la difficulté de passer du sentiment collectif à la solidarité, de la passivité à l'engagement, à moins que ce dernier ne se traduise par la constitution de nouvelles appartenances exclusives.

Un enjeu social, un choix de politiques publiques

Que l'on s'intéresse au rôle de la consommation ou à celui de la communication par rapport aux appartenances ouvertes, l'on retrouve le même type de question, posé très clairement par les travaux d'Olson⁵⁸ : comment passe-t-on d'une attitude de consommation à l'appartenance, de la diversification des expériences à l'engagement dans une diversité de groupes, du comportement de passager clandestin qui laisse les autres agir à sa place à un sentiment de responsabilité collective suffisant pour participer à l'action ? Ces questions ne concernent pas seulement la participation à des groupes militants mais l'appartenance en général, et l'appartenance ouverte peut se fondre dans le comportement consumériste d'individus sans appartenance qui se contentent de multiplier les expériences individuelles.

De tels phénomènes sont inévitables et consubstantiels au type de société dans lequel nous vivons, mais il y a tout lieu de penser que les conséquences sont très différentes selon que ce désengagement se généralise favorisant la prévalence du couple désappartenance, –appartenance exclusive, ou que se développe un espace dans lequel se mêlent comportement consumériste désengagé et appartenances ouvertes, celles-ci constituant un engagement social qui ne s'oppose pas au désengagement consumériste mais le structure.

Aussi abstraits soient-ils, ces termes permettent de caractériser de véritables enjeux de politiques publiques. Ces derniers se résument en quatre propositions :

– L'action publique en France est étroitement liée à un système d'appartenances et à la construction même de ce système. Or celui-ci est actuellement en pleine transformation.

⁵⁸ OLSON (M.), *Logique de l'action collective*, trad. franç., Paris, PUF, Collection «Sociologies».

– Si aucune politique publique ne s’occupe fortement des appartenances, le mouvement tendanciel produira une forte désappartenance associée à un triomphe des appartenances exclusives. Cette configuration, qui n’est en rien conforme aux idéaux républicains, est génératrice de tensions sociales fortes et rien ne prouve qu’à terme elle satisfasse ceux qui la vivront et l’auront produite.

– Le choix est entre l’accompagnement et la bonne gestion du développement des appartenances exclusives et de la désappartenance et une politique volontarisme d’aide au développement des appartenances ouvertes. Ces deux orientations ne sont d’ailleurs peut être pas radicalement opposées.

– L’action territoriale constitue un instrument privilégié pour des politiques publiques de l’appartenance.

Contrairement aux trois autres, qui découlent de ce qui précède, cette proposition mérite quelques explications.

Les dimensions territoriales de l’appartenance

On a déjà évoqué les relations qui existent entre appartenance et territoire, puisque le lien territorial est l’un de ceux qui permettent la constitution des groupes. Dans la société française contemporaine, le territoire affecte l’appartenance dans trois dimensions : l’identité, la citoyenneté et l’action.

Le territoire constitue d’abord un lieu d’affirmation et de production d’identités collectives qui définissent des appartenances automatiques ou forment une offre d’appartenance. La référence au quartier, à la ville, à la région sert parfois simplement de système de repérage (comme l’évocation de la région d’origine dans les noms des compagnons du devoir) mais souvent elle fonde de véritables groupes qui développent une solidarité ou une sociabilité importante. L’on atteint la plus grande efficacité lorsque cette référence territoriale met en œuvre l’un des deux ressorts suivants : soit « nous qui vivons ensemble » par opposition à « eux qui ne vivent pas avec nous » ce qui est une forme très classique de structuration du lien social, que l’on retrouve fortement aujourd’hui dans les banlieues, soit « nous qui avons les mêmes ancêtres, la même religion, la même langue » ou plus simplement « nous dont les ancêtres sont là depuis si longtemps ». Ces deux arguments sont ceux qui restent lorsque l’on a tout oublié, lorsque les autres facteurs d’appartenance deviennent problématiques : le « communautarisme » de quartier défend contre la non-reconnaissance massive ou contre d’autres communautarismes plus exigeants et l’identitarisme territorial remplace tant bien que mal une organisation sociale territorialisée⁵⁹ qui disparaît.

⁵⁹ Quel que soit leur parti-pris, les deux films de Georges Ruquier *Farebique* et *Biquefare* le montrent bien : dans le premier on voit une société rurale pauvre, arriérée, mais organisée sur une base fortement territoriale, avec notamment une forte solidarité villageoise. Le second montre que la modernisation et l’enrichissement ont fait disparaître cette solidarité. C’est sur ce terrain que se développent la revendication des racines communes et l’utilisation forcée du patrimoine pour reconstruire de la sociabilité.

On voit bien les limites de l'un et de l'autre : le « nous territorial convivial » ne peut s'appliquer qu'à des territoires limités et il correspond assez peu aux modes de vies contemporains : même si l'affirmation de François Ascher⁶⁰ selon laquelle « les bons voisins métropolitains sont des voisins qui s'ignorent » supporte quelques amendements, elle décrit au moins une tendance d'évolution, sauf dans le cas de catégories en difficulté⁶¹. Il risque donc de s'estomper ou de créer une appartenance exclusive, instrument de défense rassemblant des individus ou des groupes qui éprouvent des craintes, moyen de promotion pour d'autres. Quant au « nous identitaire patrimonial » il fonctionne d'autant mieux qu'il exclut, mais il existe des nuances, selon l'importance respective attachée à l'origine et au partage d'une culture, selon l'échelle de l'affirmation identitaire : plus l'ensemble considéré est grand, plus l'entre-soi se combine avec la diversité des appartenances. Finalement, l'identité patrimoniale n'échappe à la logique de l'appartenance exclusive que lorsqu'elle se dépasse dans la définition d'une citoyenneté, c'est-à-dire lorsqu'elle met en son centre l'affirmation d'un ensemble de normes et de valeurs communes.

Quoiqu'il en soit, l'identité territoriale produit du lien social et contribue à l'ordre social ; dans son expression et l'autorité publique trouve parfois une concurrence à son travail d'unification, plus souvent un relais ou un fournisseur de partenaires pour l'action.

Le territoire est également producteur de citoyenneté lorsqu'il est constitué comme cadre d'action collective publique. Depuis qu'il existe des collectivités territoriales et des élections locales, cette dimension a toujours existé dans le système français, mais elle était fortement limitée par la dimension nationale, celle-ci, comme on l'a dit plus haut, constituant le moule d'un ensemble d'appartenances. Or, cette dernière a perdu une bonne part de sa force structurante en même temps que la décentralisation libérait la possibilité de construire une citoyenneté locale. Les débats sur l'intérêt général local peuvent paraître schématiques ou irréels, ils n'en témoignent pas moins de cette nouvelle situation et des hésitations et perplexités qu'elle suscite. Un véritable paradoxe de la décentralisation s'affirme en la matière : la citoyenneté constitue dans aucun doute une forme d'appartenance, par la reconnaissance d'un ensemble de normes et de valeurs communes. Elle est d'autant plus efficace qu'elle rencontre des intérêts communs et présente toutes les autres caractéristiques de l'appartenance. Dans le contexte actuel de diversification des sociétés, d'ouverture (notamment européenne), d'affaiblissement des idéologies nationalistes, etc., il est loisible d'imaginer des systèmes de citoyenneté (hiérarchisés ou plus en réseau) dans lesquels le niveau local ou régional tiendrait une place importante. Mais deux facteurs troublent considérablement le tableau en France : d'une part le découpage des circonscriptions oscille entre la recherche d'une « naturalité » qui renvoie beaucoup plus à l'identité qu'à la citoyenneté (c'est-à-dire à une architecture d'action collective fondée sur la recherche du bien commun) et des superpositions de circonscriptions qui ne sont pas toujours défavorables à l'efficacité de l'action, à la constitution de coalitions ou à l'élaboration de compromis, mais qui, en revanche, éloignent le citoyen de la décision, comme il est coutume de dire, et, en tous cas empêchent que se constituent véritablement des territoires de citoyenneté locale. D'autre

⁶⁰ *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995.

⁶¹ L'on vient d'évoquer le cas des "jeunes des banlieues", mais l'on se reportera également à l'analyse de la situation des retraités périurbains que fait Frank Scherrer

part, la concurrence que laisse ouverte la décentralisation s'opère certes entre régions ou villes, mais également entre petites entités, notamment entre communes dans les grandes agglomérations. Ceci empêche également la constitution d'appartenances citoyennes et favorise évidemment le développement de l'appartenance exclusive.

Le territoire enfin est le support de la plupart des interactions. Certes celles-ci se produisent plus souvent par l'intermédiaire des télécommunications, cela change sans doute les caractéristiques de nos systèmes d'interaction, mais n'enlève aucunement leur importance à celles qui se déroulent dans des lieux précis. Comme le dit François Ascher⁶², la relation de face à face devenant une ressource rare, elle prend une plus grande valeur : que l'on prenne ce raisonnement au pied de la lettre ou non, il indique clairement le caractère central de l'interaction directe dans un monde où la mobilité et la communication croissent rapidement. L'interaction et l'appartenance sont fortement liées : c'est par la première que se fait l'apprentissage des appartenances, le passage de l'une à l'autre, les échanges ou les emprunts entre les différents groupes. La réussite ou l'échec de l'interaction ont également un effet puissant sur la représentation des autres groupes, le développement de l'idée d'une appartenance commune ou son refus, l'affirmation d'une appartenance exclusive ou le choix de l'ouverture. Or l'interaction s'inscrit moins sur des territoires que dans des lieux d'échange, en particulier les différents espaces publics. Si la présence massive de jeunes des banlieues au cœur de Paris après la victoire de la France au Mondial n'a pas produit de miracle, si la sympathie qu'ils ont suscité et la bonne humeur dans la cohabitation de différents groupes sociaux dans l'espace public parisien n'a pas entraîné une révolution, elle n'en a pas moins constitué un événement qui n'était sans doute pas sans importance du point de vue des appartenances. La nature des espaces publics et des lieux d'échange en général, la manière dont ils fonctionnent peuvent structurer les appartenances et même en offrir. Et les espaces publics ne sont pas seulement ceux des centre-villes, des équipements et des divers lieux de centralité, mais également ceux des loisirs collectifs ou des services publics.

Une politique territoriale des appartenances ?

Pour affecter ces trois dimensions du territoire, l'action publique doit répondre à trois questions, qui traduisent en termes territoriaux celles que l'on posait plus haut :

1- Jusqu'où souhaite-t-on éviter ou limiter une atomisation des territoires favorable au développement des appartenances exclusives ? Cela concerne d'abord le découpage des circonscriptions, mais également les politiques du logement où celles de la sécurité, et tout autant la manière dont on organise territorialement la protection des minorités : à cet égard, la question du droit à l'indifférence comme pendant au droit à la différence se pose. Un véritable débat autour de cette idée vague et mal élaborée, mais essentielle qu'est celle de mixité sociale s'impose. Plus on acceptera l'atomisation, moins l'on réfléchira aux jeux de diversité et d'interaction sur des territoires organisés, plus le mouvement d'affirmation des appartenances exclusives risquera d'être brutal. En revanche, l'atomisation et la spécialisation correspondent à des grandes tendances qu'un claquement de doigts, même sous la forme d'un discours généreux, ne suffit pas à

⁶² Op cit.

arrêter : peut-être convient-il de jouer, comme on le faisait jadis, avec les crues des grands fleuves.

2- Jusqu'où accepter les définitions «naturalistes» ou, en tous cas «substantialistes» du territoire ? En d'autres termes, jusqu'où accepter un identitarisme local renvoyant aux conditions naturelles, à moins que ce ne soit à une ethnicité larvée, qui fonctionnent comme facteurs d'exclusion. Certes, lorsque l'on constitue des circonscriptions, ces références ont l'avantage d'être mobilisatrices, facilement compréhensibles ; elles investissent souvent des appartenances affaiblies mais qui existent encore un peu et qu'elles réactivent, ce qui rend la nouvelle circonscription plus admissible. Mais cela ne s'opère-t-il pas qu'en marge du mouvement de la société, et l'entité ainsi constituée peut-elle prendre le changement en charge, servir de point d'ancrage à des actions innovantes ? Ce n'est pas toujours le cas, en revanche il arrive assez souvent que cela déclenche des processus d'exclusion ou de jalousie. La politique des pays ou celle des quartiers se heurte parfois à cette difficulté.

3- Quels autres moyens existe-t-il pour faire du territoire un instrument de limitation des appartenances exclusives ou un moyen de développer des appartenances ouvertes ?

Pour répondre à cette dernière question, quatre points méritent une attention particulière :

a) Il est possible de créer de l'appartenance par la définition d'intérêts communs suffisamment forts, irréductibles à un groupe particulier mais parfaitement identifiables au territoire. De ce point de vue, la préférence locale, lorsqu'elle correspond à un droit des résidents et non des natifs, n'a pas la même signification que la préférence nationale, qui ne peut être qu'une machine à exclure. De manière plus générale, le droit des résidents constitue bien une définition d'un intérêt commun «transversal», du moins lorsqu'il s'applique à un territoire divers, région ou grande agglomération urbaine. Mais, même dans ce cas, il peut devenir un moyen d'exclure les usagers non résidents et risque alors de redonner la primeur à une forme de territoire de l'identité par rapport au territoire de la citoyenneté⁶³. C'est donc un droit des usagers d'un territoire qu'il faut envisager, ce qui s'inscrit dans la logique républicaine, mais en admettant qu'il ne peut simplement se déduire du droit national et passer par des grands groupes nationalement constitués : il se construit en même temps que ses acteurs se constituent, l'appartenance territoriale s'affirme en même temps qu'il se définit et devient une référence commune. A cet égard, la sécurité constitue un chantier considérable, dangereux, mais inévitable. La demande est incontestable, elle est favorisée par le développement de la désappartenance et bien d'autres facteurs. Mais les définitions sur lesquelles on s'appuie pour y répondre et les objectifs de sécurité les plus fréquents sont très fortement liés aux représentations de l'appartenance exclusive : la sécurité, c'est la tranquillité de l'entre-soi. Il reste à faire de la sécurité un bien commun associé à d'autres représentations et plus favorable à des appartenances ouvertes...

⁶³ La recherche d'un équilibre entre territoire de l'identité et territoire de la citoyenneté, le difficile travail pour déplacer, au moins partiellement, l'appartenance de l'un vers l'autre, est illustré par l'exemple très complexe et plein d'incertitudes, mais remarquable à bien des égards de la politique menée en Nouvelle Calédonie sous l'impulsion du gouvernement français depuis une dizaine d'années.

b) L'appartenance peut également se développer à partir d'un projet associé à un territoire, à partir du moment où ce dernier est suffisamment global et tourné vers le changement, c'est-à-dire lorsqu'il tient un discours de la modernité. C'est ainsi que la solidité, le dynamisme et parfois l'ouverture des appartenances territoriales que l'on observe en Bretagne ne se comprend pas si l'on oublie le recyclage du militantisme catholique et de mouvements identitaires dans l'élaboration d'une image de la modernité bretonne (dont le CELIB fut très longtemps le principal porteur) qui a rassemblé toute une génération de responsables et, autour d'eux, une très grande partie de la société civile.

c) Le patrimoine et l'emblématique locale offrent des supports faciles à une nostalgie défensive, mais ils peuvent également s'inscrire dans cette image d'une modernité et devenir des biens communs offerts à tous les habitants, tous les usagers d'un territoire. C'est bien ce qui se passe à Toulouse dans le domaine musical : le rap toulousain (qu'il soit du quartier central d'Arnaud Bernard ou des banlieues nord), en prenant en compte les références occitanes, inscrit dans la ville une modernité cosmopolite dans laquelle les habitants peuvent se reconnaître et les studios d'Odyssud où un groupe espagnol enregistre une version totalement post moderne de la nuit obscure de Saint Jean de la Croix, parce qu'ils sont aussi un lieu d'expression très toulousaine et occitane, contribuent à ce même mouvement (glocal diraient certains) de localisation d'une modernité qui s'offre en bien commun des toulousains, tout comme le bouclier de Brennus qui fait descendre toute la ville dans la rue les soirs de victoire. Mis en scène, le patrimoine constitue un support d'appartenance facilement accessible, inscrit dans une idée de la modernité, il crée des conditions plutôt favorables au développement d'appartenances ouvertes.

d) La politique de l'espace public et de l'espace des services publics est, comme on l'a montré précédemment, un instrument particulièrement fort, parce qu'elle permet la rencontre des appartenances et l'élaboration d'appartenances nouvelles.

Ceci entraîne plusieurs conséquences, dont, au moins, celles-ci :

a) Le pouvoir d'agglomération peut être un opérateur majeur de constitution des appartenances. Il définit des grands intérêts communs, porte les projets collectifs, exprime le discours de la modernité. En ce sens, il n'est pas forcément important qu'il ait une maîtrise globale de la gestion locale, ni, à la limite, qu'il se définisse d'abord à partir de compétences de gestion. De grandes agences de services ou les collectivités existantes peuvent en assurer une bonne part aussi efficacement. En revanche sa capacité instituante doit être forte pour qu'il puisse définir des règles du jeu et des intérêts locaux. Il doit également pouvoir maîtriser toute la fonction stratégique et disposer des instruments, dans le domaine des études et de la prospective, de la communication et de la culture, de la gestion des espaces publics, qui lui permettent de tenir le rôle de producteur d'appartenances sur un territoire de la citoyenneté.

b) Le débat sur le territoire pertinent n'est peut-être pas le seul à prendre en considération. La pertinence de la circonscription d'un pouvoir ou d'un gestionnaire par rapport aux problèmes qu'ils doivent traiter est bien sûr importante, mais se pose également la question du territoire fort, c'est-à-dire de celui dont l'existence s'impose à une diversité d'acteurs, si possible à l'ensemble de ses utilisateurs, et pas seulement de

ses résidents. Le territoire fort est celui qui sert de support au projet, qui a la capacité de favoriser l'apparition de nouveaux acteurs et qui se présente non comme un lieu d'appartenance unidimensionnel et défensif, mais multiple, nouveau et promotionnel. C'est bien ce type de territoires que les diverses réformes récentes cherchent à faire émerger, mais, outre que cela ne convient pas à tout le monde, l'on tend à privilégier trop exclusivement la cohérence, la rationalité gestionnaire ou les fondements géographiques et culturels au détriment de la capacité dynamique des territoires et de leur rôle de support d'appartenances nouvelles.

Le pouvoir d'un territoire fort, à commencer par le pouvoir d'agglomération, ne peut pas tout gérer. La transversalité n'est pas la globalité et, une région ou une agglomération, aussi fortes soient-elles, sont également faites d'une multitude de liens faibles qui n'entrent pas bien dans un système centralisé. En revanche ce pouvoir, comme lieu de cristallisation et de définition du bien commun ne peut être crédible que s'il dispose d'un droit d'évocation très général, autrement dit, s'il est véritablement un lieu politique.

c) La relation entre territoire et patrimoine constitue un objet de politique publique essentielle, aussi bien pour patrimonialiser l'apport de nouveaux groupes et l'associer à un territoire qui ne soit pas celui d'une appartenance exclusive que pour faire du patrimoine historique le bien commun de tous les usagers.

d) La politique de l'espace public comprend certainement une réflexion sur la sécurité dans ces espaces, fondée sur une approche non exclusivement technique : quels acteurs et quels dispositifs pour une sécurité définie positivement, notamment par une facilité des interactions, et non négativement comme la réduction de l'insécurité. Elle implique également que cet espace soit un lieu où l'on peut trouver de l'appartenance et apprendre ce que sont les appartenances des autres. Pratiquement cela signifie que la dispersion des équipements sociaux et culturels dans une perspective de desserte et leur relative coupure de l'espace public doivent être limitées, que les divers organismes, associations, etc., offrant de l'appartenance doivent pouvoir être présents dans l'espace public et s'y exprimer. En revanche, l'on peut faire venir l'espace public là où il n'existe plus guère. Cela invite également à donner une grande importance aux manifestations culturelles dans l'espace public des différents groupes d'appartenance : les fêtes, événements, célébrations sont une part importante de cette politique de l'espace public.

L'espace des services publics présente une importance toute particulière, car les services contribuent à créer de l'appartenance⁶⁴. Les transports publics urbains, par exemple, lieux de multiples incivilités sont également mobilisés à juste titre, dans diverses expériences telles que celles des «grands frères» pour créer du «lien social», donc de l'appartenance.

Personne ne s'étonnera de ce que la question de l'appartenance soit présentée comme l'un des défis auxquels la société française se trouve confrontée : la question de la fracture sociale, de l'exclusion sont trop présentes pour qu'il en soit ainsi. En revanche,

⁶⁴ Le fait que ce facteur essentiel ait été un peu laissé de côté dans ce texte tient au fait qu'il concerne plus la gestion urbaine que les politiques publiques du territoire proprement dites. Je lui attache cependant une très grande importance, ce dont témoigne mon article dans les *Annales* de la recherche urbaine (Automne 1998) intitulé : *Gouvernance, appartenances sociales et gestion des services urbains*.

certaines s'étonneront du lien établi avec l'aménagement du territoire, tant celui-ci paraît exclusivement consacré au développement économique et à la répartition équitable des ressources, services et équipements publics. Il paraîtra sans doute également étrange que l'on puisse parler de politique publique des appartenances.

En définitive, il n'y a là rien de très nouveau, et comme on le mentionnait plus haut, les régimes et gouvernements successifs se sont sans cesse préoccupés de créer des appartenances. D'abord en agissant sur la stratification sociale, notamment en favorisant le développement de certains groupes sociaux, par exemple la bourgeoisie d'Etat et les classes moyennes diplômées de service, et l'on voit bien aujourd'hui que le débat sur l'emploi se double d'interrogations sur de véritables choix de définition des groupes sociaux : des interprétations courantes affirment que notre politique de l'emploi ne permet pas une baisse très forte du chômage mais évite la forte précarisation d'une masse de salariés, d'autres que la présence d'un important secteur public permet le maintien d'une classe moyenne stable. Ensuite, en organisant et en diffusant un ensemble de représentations (nationales, républicaines) qui entraînent l'appartenance⁶⁵ et en l'associant à un système de négociations sociales. Enfin, en opérant un découpage soigneux des appartenances territoriales, à travers les circonscriptions politiques. Mais, en fait, toute cette action souvent surtout observée dans les politiques sociales, a toujours été fortement territorialisée. La classe moyenne du secteur public est soigneusement répartie sur le territoire et les actions économiques sont presque toujours associées à des projets concernant les sociétés locales. Au fil des politiques, la société a toujours été autant en cause que l'économie et la question de la désertification des campagnes, récurrente au cours des dernières années n'aurait pas une telle importance si l'existence d'un type de société rurale et probablement d'une société rurale en général (le périurbain appartenant aux sociétés urbaines ou métropolitaines) ne se trouvait pas en cause et si certains n'avançaient pas que sa disparition déséquilibrerait non notre économie mais notre système d'appartenances tout entier.

La nouveauté ne réside pas là, mais dans les nouvelles formes de l'appartenance. Il est plus difficile d'aménager le territoire de la mobilité qu'un territoire stable et peu mobile, il est également plus difficile d'agir sur un système d'appartenance marqué par une tendance à la désappartenance, la radicalisation des appartenances et la difficile émergence des appartenances ouvertes. L'enjeu est dans l'invention ou le développement des outils, en particulier dans le cadre des politiques territoriales, qui permettent d'agir sur ce système et d'orienter ses évolutions.

⁶⁵ Telle était la révélation bouleversante faite par la théorie des appareils idéologiques d'Etat.

PROSPECTIVE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : REFONDATIONS LIMINAIRES DE L'ACTION PUBLIQUE CONVENTIONNELLE

Cet essai de prospective prend le parti d'explorer l'aménagement du territoire à la française du côté de l'action publique⁶⁶. Sans être original ou nouveau cet angle d'enquête permet d'esquisser une doctrine d'un pragmatisme radical de l'aménagement. Cette perspective interprète le malaise des politiques d'aménagement comme l'une des manifestations de la crise éprouvée par l'agir public bien que des réflexes, des idées, des intérêts et des institutions en place –au premier rang, «l'Etat jacobin keynésien-aménageur»– peinent à la reconnaître. Au terme de diagnostics, sujets à des débats, la démarche ne dissimule pas une conclusion. *Le modèle français de l'action publique*, activateur de l'aménagement du territoire, *se décompose* –et plus encore à l'avenir– bien que, il va sans dire, les politiques poursuivies depuis la naissance de la DATAR (1963) peuvent faire montre, ici ou là, de belles performances⁶⁷.

L'argumentation s'ouvre par l'esquisse d'une doctrine radicale de l'action publique pragmatique propice à des refondations liminaires de l'aménagement (§ I). En contrepoint, l'expérience des politiques françaises offre un modèle d'agir collectif distinct mais soumis aujourd'hui à des turbulences peu communes et déstabilisantes (§ II). La détresse de «l'Etat jacobin keynésien-aménageur», illustrée entre autres par la mauvaise fortune de la loi Pasqua, bien que celle-ci puisse se prévaloir de performances,

⁶⁶ Par la suite nous emploierons indifféremment «action publique» et «action collective», «aménagement du territoire» et «aménagement».

⁶⁷ Les principaux textes de référence utilisés sont les suivants, outre les collections DATAR publiées par la Documentation Française. «La DATAR a trente ans», *Administration*, 1994, juillet-septembre. R. Brunet, *La France, un territoire à ménager*, Paris, Editions n° 1, 1994. B. Charlot, *L'Ecole et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, A. Colin, 1994. Commissariat Général du Plan, *Economie et territoires*, Paris, Documentation Française, 1997. (*Id.*), *Cohésion sociale et territoires*, 1997. M. Drancourt, «Aménagement du territoire, une proposition jacobine», *Futuribles*, Mai 1994, pp. 59-66. G.F. Dumont, *L'aménagement du territoire*, Paris, Editions d'Organisation, 1994. «Les Enjeux sociaux de l'aménagement du territoire», *Fondations*, 3, 1996. J.L. Guigou, *Une ambition pour le territoire*, Paris, Editions de l'Aube, 1995. J.P. de Gaudemar, *Environnement et Aménagement du Territoire*, Paris, Documentation Française, 1996. Cl. Heurteux, *Les entreprises et l'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 1994. INSEE, *Les découpages du territoire*, Paris, INSEE, 1998. H. Jayet et al., «Enjeux économiques de l'organisation du territoire», *Revue d'Economie Politique*, 1996, 1, pp. 128-157. J.P. Laborie et al., *La politique française de l'aménagement du territoire*, Paris, Documentation Française, 1985. R. Leclerc et al., *Les régions au futur*, Paris, Editions de l'Aube, 1996. N. de Montricher, *L'aménagement du territoire*, Paris, Repères, La Découverte, 1995. M. Lamotte, *Fondements rationnels de l'aménagement du territoire*, Paris, Masson, 1985. J.M. Offner, D. Pumain, *Réseaux et territoires*, Paris, Editions de l'Aube, 1996. *Poursuivre la décentralisation*, Paris, Pouvoirs Locaux, 1994. «La Dynamique des territoires», *Projet*, juin 1998. J.C. Némery, S. Wachter (sous la direction de), *Gouverner les territoires*, Paris, Editions de l'Aube, 1994. «Perspectives et réflexions stratégiques à moyen terme», *Revue Economique*, 1994, n° hors-série. «France 2015 : quels enjeux pour le territoire français dans l'Europe de demain», *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 33, décembre 1996. S. Wachter, *Etat, décentralisation et territoires*, Paris, L'Harmattan, 1987. (*id.*), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'Harmattan, 1989.

génère-t-elle des modes originaux d'action publique pour la contenir ou l'effacer ? Les projets du gouvernement de M. Jospin laissent-ils poindre quelques réponses⁶⁸ ? (§ III).

Pour un aménagement du territoire radicalement pragmatique

Nul n'en doute, l'aménagement du territoire recouvre des faits, des phénomènes de «déséquilibres», de «congestion», de «vide», de «développement local», de «territoires-réseaux» et *tutti quanti*. Pour s'en tenir à cet exemple, le «Grand Débat» préalable à la loi Pasqua pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, 4/2/1995) affiche un catalogue luxuriant de problèmes soucieux de rendre visibles des écarts entre les états de situations et les aspirations d'objectifs souhaitables. Citons en vrac : «l'abandon du monde rural», «un territoire qui se disloque», «une inégalité croissante des régions», «les surcoûts de la dépopulation et de la surconcentration»⁶⁹.

Primauté du politique

Ces représentations de problèmes, ces contenus, ne suffisent pas à fonder l'aménagement du territoire. Les fondements, ou si l'on préfère les principes qui le rendent concevable et légitime, résident dans le contenant : l'action publique. L'idée d'action collective, les intentions et les intérêts pour agir, les mille et une activités de l'action publique rendent possible, probable et admissible la construction des phénomènes de déséquilibres régionaux ou urbains comme des problèmes d'action publique d'aménagement. Dès lors, la réalité de cette dernière ne souffre pas d'équivoque. Sa nature relève de la catégorie des **artefacts politiques**.

Ce constat est loin d'être partagé ou reconnu sans fard. Des interprétations positivistes –parlantes au sens commun, glissées dans les luttes politiques, promues par des clercs géographes ou économistes– conjecturent que des «réalités objectives» démographiques ou spatiales, perçues souvent comme des objets externes, prescrivent des politiques de mobilité géographique, d'infrastructures ou d'animation de territoires-réseaux. En contrepoint aux réflexes positivistes, l'aménagement-artefact est une production d'actes de décision collective, dont les propriétés constitutives modélisent les politiques d'aménagement⁷⁰. Ces décisions sont, rappelons-le, **contingentes** – l'action publique d'aménagement ne va pas de soi, elle n'est pas donnée. Les actions

⁶⁸ La présente étude est **un exercice d'art pratique**. L'aménagement du territoire ne prédispose guère à l'analyse scientifique mais à l'essor d'un **art pratique** –conduire l'action– utile et légitime au développement duquel participent, entre autres, les cités scientifiques. Les champs d'un art pratique sont multiples : la quête de constats (exemple : données démographiques), la recherche d'objectifs, la confection de catalogues de pratiques, la réalisation de diagnostics (exemple : l'évaluation). Eu égard aux conjonctures, les domaines sont plus ou moins valorisés. Aujourd'hui, par exemple, la vogue d'essais doctrinaux dissimule les besoins et passe sous silence les travaux discrets et rigoureux de constats, de diagnostics et de pronostics pour conduire l'action. Les tensions entre analyse scientifique et art pratique apparaissent clairement dans G. Benko, *La science régionale*, Paris, PUF, 1998.

⁶⁹ DATAR, *Débat National pour l'Aménagement du Territoire*, Paris, Documentation française, 1993.

⁷⁰ Nous avons développé ces propriétés dans «L'action publique : du substantialisme au pragmatisme», in *Techniques, Territoires et Sociétés*, juin 1993, n° 22-23. «L'aménagement du territoire et le design institutionnel», in J.C. Némery, S. Wachter, *op. cit.*

entreprises affichent une nature **problématique** –les réussites sont douteuses. Les politiques sont **précaires** par suite de l’alternance libérale du couple majorité/minorité, et sous la **surveillance** de gouvernants et de gouvernés.

Ces traits manifestes de l’action collective dans les sociétés libérales permettent de traduire les politiques d’aménagement dans un langage concret d’offres et de demandes. Des problèmes tangibles ou visionnaires de «désertification» entraînent des demandes de réduction des fractures territoriales, des acteurs offrent des équipements routiers. L’action publique survient dans la mesure où des **couplages** se réalisent, suite à des rapports de pouvoir ou d’échange politique, entre les flux d’offres et de demandes⁷¹. Ceux-ci n’entretiennent pas avec automatisme des rapports harmonieux de couplages – tant s’en faut. Au fil des conjonctures politiques, «l’abandon du monde rural» est une demande plus ou moins pressante, des intérêts électoraux poussant à faire valoir des politiques dites «de la Ville». L’aménagement est un art politique, pratique et composite, d’assemblage et de production conjoints de programmes entre des mondes d’offres et de demandes d’action publique.

Cet art pratique suppose que les protagonistes s’accordent, de façon sincère ou factice, sur une croyance essentielle : l’appartenance des phénomènes d’aménagement aux sphères de l’action publique et de la décision politique. En outre l’adhésion intense ou distante à une seconde croyance non moins problématique s’avère nécessaire : la confiance dans les performances des outils et des activités politiques et publiques d’intervention. Cette seconde croyance-pivot réclame de faire valoir des «moyens» ou, en termes gestionnaires des «outils», des instruments évocateurs d’efficacité ou d’efficacité.

Problèmes substantiels, problèmes de praxis publique

Sommaire à dessein, cet abrégé de l’action publique tempère, corrige néanmoins des manières de penser et d’agir commun en matière d’aménagement. Tout d’abord, une évidence devient manifeste. L’univers des problèmes d’aménagement englobe certes des objets (*i.e.* des faits, des phénomènes) géographiques, socio-économiques, démographiques **mais aussi** des questions soulevées par l’agir public. Par suite, entre autres, de ses propriétés –contingence, précarité, etc.– l’interventionnisme correspond peu au **modèle d’exécution de l’action publique balistique** selon lequel l’examen de problèmes, la prise de décisions «rationnelles», la mise en œuvre d’instruments (primes, subventions, etc.) adaptés aux objectifs poursuivis, permettraient de produire et d’atteindre avec assurance les résultats escomptés (créations d’emplois).

Les diagnostics, les politiques d’aménagement rencontrent **toujours** de façon simultanée deux séries de problèmes génériques. Dénommons, «**problèmes-objets**» ou **substantiels** les contenus sociaux, économiques, spatiaux de phénomènes d’aménagement et **problèmes d’action ou de praxis publique** les questions déclenchées par l’entrée en jeu de l’agir collectif ou par son absence. Les problèmes-objets et de praxis sont des **phénomènes couplés** ; ils appellent *de concert* des «solutions», ou mieux des réponses, des «règlements» (B. de Jouvenel). Insistons : les

⁷¹ Cf., à titre d’illustration, S. Wachter, «Ajustements et recentrage d’une politique publique», *Sociologie du Travail*, 1989, 1, pp. 51-74. (*id.*), *op. cit.*, 1987.

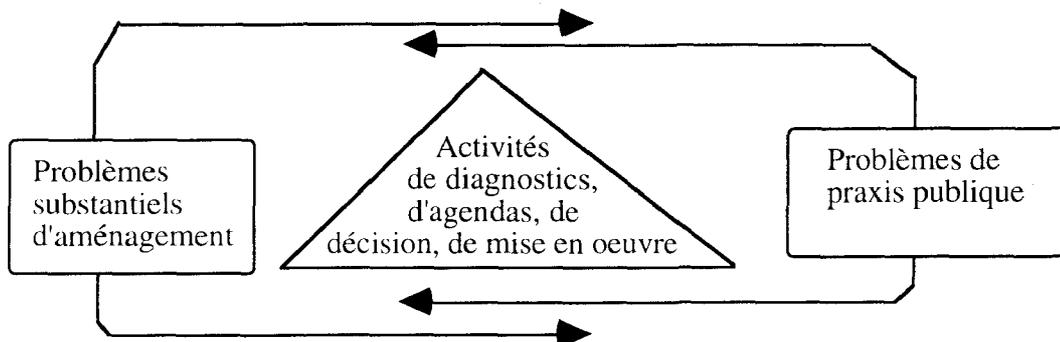
problèmes de la praxis publique apparaissent sans cesse, tant lors des processus de décision ou de mise en œuvre qu'à l'occasion de la découverte et de la mise en forme des problèmes.

Diagnostics, études, scenarii, débats : les analyses des problèmes substantiels d'aménagement ne manquent pas. En face, *les examens de la praxis publique se font plus rares*⁷². Surtout, suite à l'empire de modes de pensée et d'organisation politico-bureaucratique séparant les activités de conception, de décision et de mise en œuvre, les deux séries de problèmes appartiennent d'ordinaire à des univers disjoints. Ainsi des concepteurs et des décideurs de l'Etat-jacobin formulent avec brio des politiques, ils maîtrisent bien des problèmes substantiels, comme ceux liés à la vogue des districts industriels. En revanche, sauf exception, des problèmes de légitimité, de capacité et de ressources de l'action publique demeurent plutôt dans les limbes. Ou bien encore, les problèmes semblent pouvoir être réglés à l'aide de rhétoriques incantatoires d'activation symbolique (développement local, synergie, solidarité, proximité, etc.) ou par le duplicata de modes habituels d'intervention (fourniture de crédits, envoi de directives centrales, labels parisiens de certification) sans trop d'égards pour les singularités du phénomène complexe des districts industriels.

Ce réalisme, connu et suivi par les hommes de terrain, perturbe les normes de la filière cognitive standard de l'interventionnisme public. A la séquence linéaire des manuels et des technostructures :

diagnostics de problèmes substantiels → décisions d'agir
public/choix d'outils → mise en œuvre

fait place une **figure de boucles simultanées d'interaction** enveloppant les problèmes-objets et ceux de la praxis publique :



Cet angle interactionniste simple n'est pas sans effets. Ainsi les instruments ne correspondent-ils plus à des objets externes techniques, généraux, fort bien traduits par l'image de la «boîte à outils» du management public technocratique. D'objets, les outils deviennent des systèmes d'action riches de problèmes. Des instruments d'aménageurs

⁷² L'étude conventionnelle des politiques publiques conduit en général à des examens ex-post. Dans ces travaux, l'étude des pragmatiques est d'ordinaire fragmentaire et parcellaire. A la différence d'autres domaines de la science sociale (par exemple, l'économie politique –L.A. Gérard Xaret, «l'économie publique locale et la ville», *Revue d'Economie Politique*, 1996, 106, 1, pp. 104-125) les plus-values de l'analyse orthodoxe des politiques publiques pour la conduite de l'action collective semblent peu élevées. Cf. J.G. Padioleau, «Pour un «moratoire» de l'analyse des politiques publiques ? Vers une science sociale de l'action publique», in *Actes du Séminaire CONDOR*, Paris CRG, Ecole Polytechnique, 1994.

(primes, agréments) n'existent jamais en soi. Les primes s'inscrivent dans des jeux d'acteurs, producteurs de ressources, les protagonistes jouent avec les primes à coups de stratégies et de tactiques. Les producteurs de primes projettent des hypothèses sur les conduites de récipiendaires, par exemple celle d'en profiter. De leur côté, les clients spéculent, soupèsent les avantages et les inconvénients de recourir aux primes, ils imaginent des usages parfois éloignés des objectifs souhaités par les distributeurs d'argent public. Dès lors, l'appel à un instrument nécessite l'examen préalable ou conjoint des systèmes d'action dans lesquels il s'inscrit.

A d'autres titres, la configuration standard séquentielle s'avère souvent trompeuse. Bien sûr, les agendas, les appareils de décision enregistrent des problèmes spatiaux ou démographiques antérieurs, externes aux interventions. Néanmoins, quelquefois, voire à maintes reprises, l'agir public «fait émerger» (F. Varela), «invente», dirait P. Watzlawick, des problèmes substantiels d'aménagement afin de pouvoir concrétiser sur la scène sociale des réponses, des «solutions» sélectionnées au préalable. Des occasions d'agir, par exemple des échéances politiques propices à des largesses d'offres d'infrastructures, provoquent la venue de problèmes d'aménagement. La figure standard s'inverse. Les réponses, les «solutions» précèdent ou mieux recherchent des problèmes d'aménagement quitte à étonner des critiques sociaux-politologues : «on distribue aujourd'hui des crédits d'aménagement du territoire comme autrefois les lignes de chemin de fer» (M. Duverger). Ces cas flagrants, lors des concurrences électorales, risquent de voiler des processus plus subtils d'influence de la praxis publique.

Il en est ainsi de l'idée, de l'intention générale d'aménager –«substituer un nouvel ordre à l'ancien», écrit fort à propos Ph. Pinchemel. Aménager requiert sans cesse des justifications. La représentation «aménagement du territoire» pose *a priori* le principe de corriger, de transformer, bref de bousculer des conglomerats d'intérêts multiples, hétérogènes. D'une manière ou d'une autre, l'idée d'aménagement anticipe la perturbation d'«objets» identifiés souvent à des biens, le fruit, aime-t-on dire, de la Géographie, de l'Histoire et de l'Economie. Ces turbulences importent d'autant plus que l'aménagement évoque des projets futurs sources de débats et d'antagonismes, en particulier lorsque les programmes sont perçus comme irréversibles.

Par suite, l'intention d'aménager somme de recourir à l'activation symbolique afin de convaincre des auditoires de la rectitude du principe d'aménager, des bienfaits d'infrastructures ferroviaires ou de l'obligation d'agir pour sauver Carpentras ou la France des menaces de la mondialisation. Ces entreprises d'activation symbolique infiltrent les mises à jour et les contenus des diagnostics, sans pour autant les construire ni d'une manière arbitraire ni de toutes pièces. Ainsi, la double anticipation d'agir et d'activer des publics invite-t-elle parfois à promouvoir des problèmes d'aménagement favorables *a priori* à des consensus nationaux ou, dans d'autres circonstances, à retenir des problèmes mobilisateurs d'antagonismes («Anciens»/«Modernes», «Ville»/«Campagne»).

De même, ces exigences anticipatrices de l'action publique transparaissent dans des exercices de prospective. Souvent les rhétoriques à l'œuvre valorisent plus la quête d'adhésions aux effets associés, aux réponses de l'action publique –les «effets structurants» de grands projets– que la volonté de persuader du bien-fondé des causes

ou de la pertinence des problèmes⁷³. Ces pratiques se combinent avec les activités d'entrepreneurs politiques en aménagement affaires «à produire de l'anxiété (scenarii de l'inacceptable, catalogue de menaces) et à exister par l'incantation d'un futur heureux»⁷⁴. Du reste, ce formatage des problèmes-objets induit par l'idée d'aménagement n'échappe pas à des experts praticiens, auteurs d'un rapport de la DATAR sur les politiques d'aménagement (1945-75). «Les pouvoirs publics, écrivent-ils non sans excès, ont véritablement quadrillé idéologiquement le territoire national au fil du temps au nom de l'aménagement du territoire. Cela a servi à légitimer les interventions étatiques sur l'espace au nom de l'intérêt général»⁷⁵.

Les instruments d'action publique disponibles concourent aussi à façonner les problèmes. Des outils populaires –crédits, infrastructures, règlements– offrent l'avantage de présenter *ex-ante* des attraits et des atouts pour les élites politiques ou administratives (visibilité des réalisations, preuve de dynamisme). En effet, les systèmes d'action constitutifs des outils recouvrent des **constructions socio-pratiques** sur lesquelles des opérateurs en aménagement du territoire projettent de **bonnes raisons** – idéologiques, utilitaires, «scientifiques», souvent conjoncturelles et couvertes de visées stratégiques– de **pertinence pragmatique**.

De fait, l'usage d'un type d'instruments n'exclut pas de définir ou de redéfinir les problèmes-objets. Offrir des primes, des crédits d'aménagement, insère les phénomènes du chômage ou de l'industrialisation dans un langage de problèmes spatiaux. Décréter l'arrêt de la fermeture de services publics locaux étiquette le problème. L'intervention réglementaire assimile la présence et le fonctionnement des services à des actes discrétionnaires de volontés politiques. Autre exemple : le zonage apparaît à des hauts fonctionnaires, à des élus, à des urbanistes sous la forme concrète d'une ressource d'intervention adaptée à des problèmes labélisés comme relevant, en tout ou en partie, de l'action publique –désordres urbains, promiscuité entre l'usine et le logement, gestion partenariale du foncier⁷⁶. Toutefois le zonage ne se réduit pas à une technique d'exécution appliquée pour régler des problèmes perçus comme des objets externes. L'existence préalable, l'anticipation, les pratiques passées ou courantes du zonage contribuent à découvrir des problèmes et alimentent la croyance en la présence de réponses pour y faire face. A l'occasion les attentes et les anticipations du zonage conduisent à objectiver, à repérer des problèmes de telle manière qu'ils s'incrémentent, autant que faire se peut, dans la matrice pragmatique du zonage. Dans ce cas, la matrice du zonage tire («pull») les diagnostics et les problèmes afin de réussir des rencontres entre les contenus et les contenants. Ces pratiques n'épargnent pas les Schémas de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). En privilégiant des modes d'intervention –la fourniture de crédits– ceux-ci trient par avance les cadres de la

⁷³ Cf. J. Theys (sous la direction de), «Projet d'infrastructure et débat public», in *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 31, 1996 ; J.M.Ofner, «Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification géographique», in *L'Espace géographique*, 1993, 3, pp. 233-242.

⁷⁴ G. Massadier, *Expertise et Aménagement du Territoire : l'Etat-Savant*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 247.

⁷⁵ J.P.Laborie et al, *op.cit.*, p.16.

⁷⁶ Franck Scherer, «Découper pour l'action : naissance et évolution des découpages liés à l'aménagement urbain», INSEE, *op. cit.*, pp. 25-35.

formulation et de la recevabilité des problèmes⁷⁷. Généralisons : sans pour autant se débarrasser de la relation standard (problèmes → réponses), le modelage des diagnostics et des problèmes n'échappe guère aux catalogues d'idées, aux répertoires de «solutions» acceptables par les formes des institutions (centralisme, fédéralisme) et par les appareillages des techno-bureaucraties conceptrices ou opérationnelles.

Dans ces circonstances, l'empire ou l'interaction des problèmes de la praxis publique avec les problèmes substantiels d'aménagement conduisent à voir dans le **modèle standard séquentiel de l'action collective un cas particulier, voire exceptionnel**. L'enquête révèle plutôt des problèmes et des politiques produits par des conjonctures, dépendants d'idées, de formes institutionnelles et d'intérêts⁷⁸. Ces phénomènes, au demeurant sans surprise et tout à fait légitimes, autorisent, outre la demande d'une volonté de réalisme, à soutenir une vision radicalement pragmatique de l'action publique d'aménagement du territoire. L'action publique pragmatique :

(i) produit des problèmes-objets ou s'en saisit, décide d'objectifs, sélectionne des outils, met en œuvre des instruments,

(ii) **dans la mesure** où les protagonistes de l'action publique, guidés par des attentes de performances multiples y compris celles de satisfaire des objectifs propres (volonté de puissance d'élites parisiennes, clientélismes),

(iii) **jugent gouvernables**, avec plus ou moins de bonheur il va sans dire, les activités éventuelles de l'action publique,

(iv) pour **maîtriser** les problèmes substantiels d'aménagement et de praxis,

(v) afin d'atteindre les **performances espérées**.

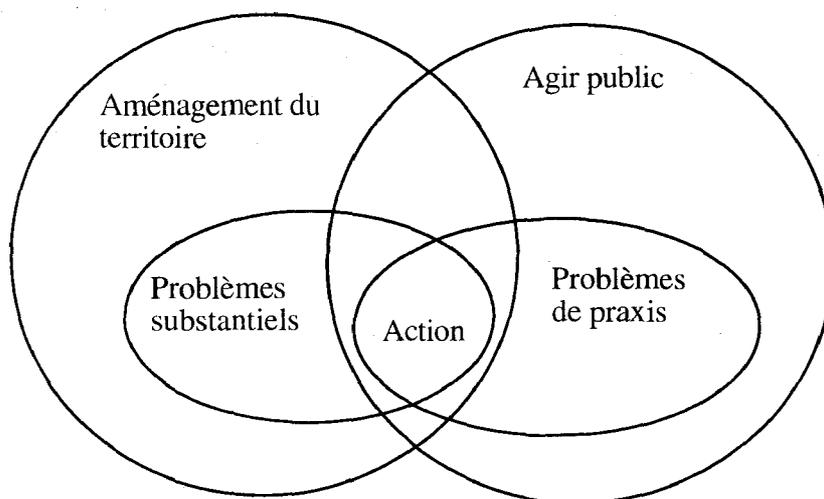
Cette *gouvernabilité anticipatrice*, objet aujourd'hui d'enquêtes et de pratiques innovantes (design institutionnel, évaluation *ex-ante*) appelle la mise en forme de *pragmatiques* de l'action publique. Confrontés à des problèmes, à des décisions ou à la sélection d'outils, les protagonistes jouent par exemple avec des attributs perceptifs (familier/insolite ; simple/complexe ; crédible/extravagant ; cohérent/confus ; etc.). Individus et groupes manipulent des représentations d'expériences présentes ou passées, nationales ou étrangères (efficace/inefficace ; contrôlable/incertain). Les acteurs imaginent par avance des conséquences de l'agir public ou de son absence (performances visibles/confuses ; court-terme/long-terme).

Précisons : penser pragmatiquement l'action se distingue des activités courantes de planification –fussent-elles qualifiées de stratégiques– soucieuses d'ordonner des objectifs, des moyens et des phases. **Dans une perspective pragmatique, l'action**

⁷⁷ Cf. Laurent Davezies, «Intégration économique internationale et cohésion interrégionale en Europe, le problème de la gestion des échelles géographiques», in INSEE, *op. cit.*, pp. 267-279

⁷⁸ Cette perspective est développée dans J.G. Padioleau : «La réforme de l'Etat : du managérialisme au design institutionnel», *Les Cahiers du Management du Ministère de l'Équipement*, Paris, 1994. (*id.*), «L'institutionnalisme méthodologique», *Analyses de la SEDEIS*, novembre 1992, n° 90, pp. 21-27. (*id.*), «Institutions et performances gouvernementales», *Analyses de la SEDEIS*, septembre 1993, n° 95, pp. 31-35.

collective s'éprouve, émerge par l'intermédiaire du couple «problèmes/réponses» au sein duquel s'insèrent entre autres des objectifs, des outils, des séquences d'activités. Les pragmatiques recouvrent les opérations grâce auxquelles les acteurs construisent, trient, évitent des problèmes, imaginent, sélectionnent des réponses afin de produire éventuellement des intersections et des couplages⁷⁹ illustrés par la figure ci-après :



Interactions et couplages producteurs d'action publique

Refondations liminaires

Au vu de ce pragmatisme radical, *les projets et les politiques françaises d'aménagement demeurent par trop enfermés dans le modèle standard de l'action publique*, et singulièrement les travaux de diagnostics et de prospective. En premier lieu, faute d'attention à la praxis publique, l'activation symbolique de scénarii, de schémas, dérape ici et là, à l'occasion de controverses, dans l'inflation. A l'épreuve des faits, des overdoses de menaces («désertification», «mondialisation») ou d'opportunités radieuses («développement local», «districts industriels», etc.) se concrétisent peu ou révèlent à terme des effets pervers. Dès lors, à tort ou à raison, les politiques d'aménagement du territoire s'apparentent à des actions principalement symboliques guidées plus par des intérêts stratégiques de faire croire, de produire l'assentiment de publics que par des volontés de réalisations et de résultats. En second, tenir à l'écart les problèmes de praxis prédispose à l'inaction –loi Pasqua– ou à s'en remettre à des conduites opportunistes – tout du moins perçues comme telles– pour satisfaire des clientèles de l'Etat-central ou de pouvoirs locaux. L'aménagement équivaut à faire des coups décidés au gré des circonstances ou en fonction d'intérêts momentanés. Ces pratiques d'inflation symbolique, d'opportunisme, qui frappent les observateurs et singulièrement étrangers, n'excluent pas des performances. Dans un même élan, elles réduisent les chances d'asseoir les politiques d'aménagement du territoire sur des principes généraux et relativement stables, bien que ces traits soient des conditions de réussite.

Le pragmatisme ne se borne pas à modérer ces excès, la doctrine met de l'ordre dans les domaines de l'aménagement du territoire *eu égard aux critères de maîtrise de la*

⁷⁹ Cette problématique est développée dans J.G. Padioleau, «Esquisse d'une praxis de l'action publique», à paraître dans un ouvrage sous la direction de J. Baechler et F. Chazel.

gouvernabilité de l'action publique. Grosso modo, l'action publique produit, entretient, élimine des institutions lato sensu (organes formels, règles, etc.), de plus, elle manipule des ressources, elle fabrique des biens et des services (infrastructures, information) liés plus ou moins directement aux problèmes d'aménagement du territoire (cf. tableau).

Domaines	Rapports aux problèmes d'aménagement du territoire	
	Intermédiaires	Directs
Institutions (production, entretien, correction, abrogation)	<i>Politiques constitutives de structuration des systèmes généraux d'action. Exemple :</i> <ul style="list-style-type: none"> • design constitutionnel • système fiscal <i>Politiques de gouvernance opératoire des rapports dans les systèmes d'action. Exemple :</i> <ul style="list-style-type: none"> • contrats • recours juridiques 	<i>Politiques constitutives de systèmes d'action particuliers. Exemple :</i> <ul style="list-style-type: none"> • design territorial • péréquation fiscale <i>Politiques de gouvernance opératoire des rapports dans les systèmes d'action. Exemple :</i> <ul style="list-style-type: none"> • contrats PER • régulation législative réglementaire <i>Politiques d'activation symbolique</i>
Ressources, biens et services (production, distribution)	<i>Conséquences de politiques sectorielles (éducation, budgétaire, etc.)</i>	<i>Politiques d'allocation – redistribution financière</i> <i>Politiques de réalisations.</i> Exemple : <ul style="list-style-type: none"> • infrastructures, • délocalisations

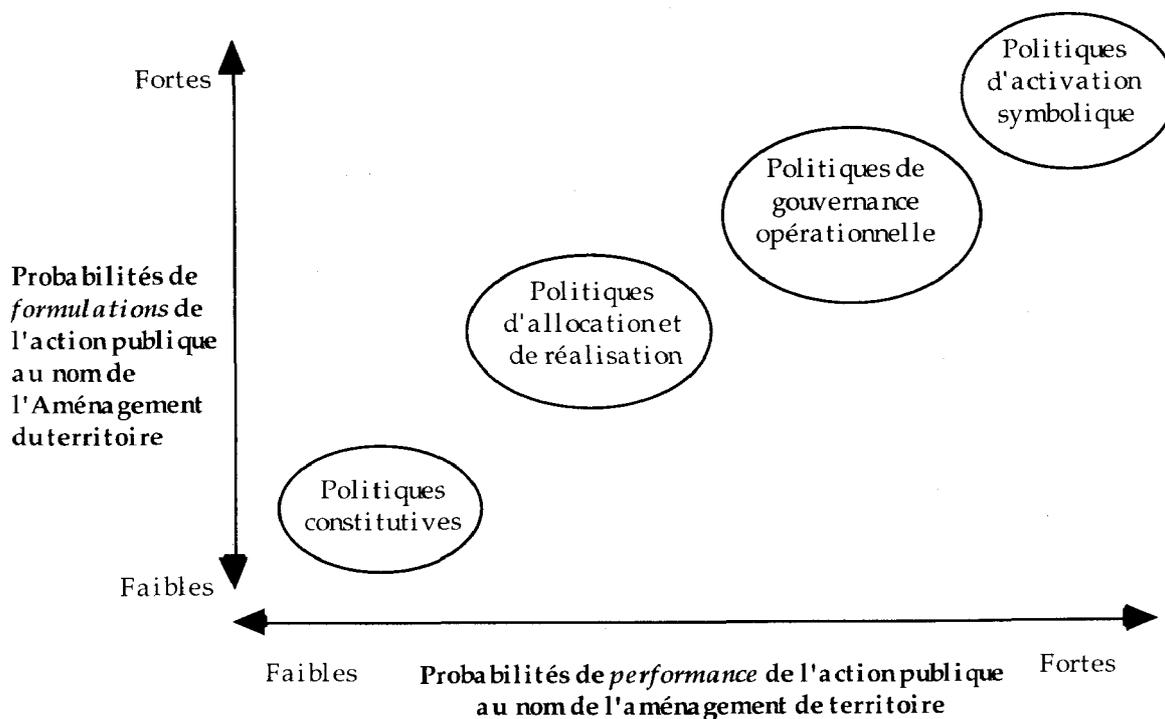
Politiques publiques-types de l'aménagement du territoire

Illustrons cette démarche pragmatique. Les politiques «institutionnelles constitutives» de structuration des systèmes généraux d'action (déconcentration, réforme de l'Etat, compétences des régions et des communes, etc.) ou des régimes fiscaux provoquent la venue de conditions et de capacités plus ou moins favorables pour répondre à des affaires d'aménagement. Toutefois la qualité «constitutive» de telles politiques définissant les droits, les obligations, les intérêts, les identités légitimes des acteurs et de leurs rapports rendent pour les moins incertaines voire illusoire les entreprises de réforme *au seul nom* de l'aménagement. Certes des arguments fonctionnels –par exemple le souhait de territoires «optimaux»– sustentent, apportent des coups de pouce aux réformes des systèmes territoriaux ou fiscaux. *Pour l'essentiel ces domaines relèvent de la décision politique, du politique aux fondements, aux intérêts et aux critères d'action propres.* En effet les politiques «constitutives» modifiant ou installant de nouveaux droits de propriété ne cherchent pas simplement à encadrer des conduites mais à établir des structurations durables voire définitives, soucieuses en particulier de survivre à l'*exit* du pouvoir des entrepreneurs de telles politiques par suite des principes des démocraties libérales (concurrence majorité/minorité ; réversibilité des décisions). Faut-il le rappeler, les activités, les réalisations, les résultats des «politiques constitutives» promues au nom de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme sont plutôt minces... Les réformes «constitutives» de la décentralisation, bien que décisives pour l'aménagement du territoire, illustrent fort bien l'hégémonie du politique⁸⁰. Dans ce domaine les actions envisageables, au nom de l'aménagement du territoire, sont de

⁸⁰ Cf. P. Bodineau, M. Verpeaux, *La coopération locale et régionale*, Paris, PUF, 1998.

l'ordre des activités supplétives –conseils, études, soutiens de la DATAR à des coalitions intra ou extra-gouvernementales.

Par contre l'activation symbolique des politiques d'aménagement apparaît légitime et gouvernable sous réserve pour la DATAR d'éviter les pièges d'une inflation symbolique, et de savoir construire des «niches» d'intervention à l'écart ou complémentaires de celles d'acteurs rivaux (collectivités territoriales, Union Européenne), évitant par exemple d'attribuer à l'Etat-jacobin le monopole de l'intérêt général... De même des décennies passées d'aménagement montrent des latitudes d'action innovatrices et des chances de performances dans la sphère des politiques de gouvernance opératoire, y compris dans des contextes difficiles. Bien que les chroniqueurs déprécient l'époque de «l'aménagement infirmerie», à bien y voir, le «coup par coup», le «à chaud» des années 1974-1981 s'accompagnent de phénomènes et de programmes de gouvernance opératoire innovateurs (activités de concertation Etat-central/pouvoirs périphériques, essor du développement local, politiques micro-régionales et plus «qualitatives», etc.), influents dans les décennies suivantes. A titre d'illustration, le graphique suivant introduit les politiques d'aménagement dans un espace pragmatique.



Exercice d'analyse pragmatique

De tels examens pragmatiques ne ratifient pas nécessairement des pratiques hexagonales. Les exigences, l'expérience des politiques «constitutives» institutionnelles ou fiscales suggèrent de les distinguer des problèmes substantiels et des programmes d'aménagement, bien que des faire-valoir de l'aménagement ne résistent guère aux réflexes du métissage. Ce dernier apparaît regrettable dans la mesure où le mélange réduit les politiques constitutives à des outils, à des instruments pour atteindre des objectifs

d'efficience ou d'efficacité. De tels critères sont certes à l'œuvre mais les politiques «constitutives» se distinguent par la mobilisation de rapports de force ou de valeurs extra-utilitaires (cohésion sociale ou nationale, équité, etc.) et par des traits de style d'action singuliers – mise au point de principes généraux, relativement fermes et solides. A l'inverse le métissage instrumentaliste français prédispose à voir dans les politiques «constitutives» de simples occasions opérationnelles, des opportunités à saisir, et partant, à les affubler de légitimités réduites et conjoncturelles.

En revanche, des pays voisins valorisent la distinction des politiques «constitutives». Outre-Rhin, l'aménagement repose sur des fondements «constitutifs» solennels et souverains (Loi Fondamentale, loi fédérale de 1965 amendée en 1989) créateurs de **formes d'action collective** stables, hiérarchisées, générales, universelles sur tout le territoire et séquentielles d'**organisation et de fonctionnement des systèmes d'action** (rapports Etat-Fédéral/Etats fédérés, etc.) soumises à quelques **grands principes** notamment en matière d'environnement – ceux de «correction», de responsabilité envers les générations futures et de «respect»⁸¹, ou dans le domaine de la fiscalité celui du principe de péréquation.

Cette régulation, structurée par l'institution du fédéralisme politique et fiscal ainsi que par l'idée motrice de l'économie sociale de marché, jouant avec la conformité à des textes fondamentaux et avec des capacités de contrainte, s'exerce sur un objet circonscrit *a priori* : une planification physique des utilisations de l'espace «selon une hiérarchie de plans qui impose un cadre à l'action des différentes autorités publiques afin de parvenir à une organisation désirable de l'espace [...]. Il ne s'agit toujours que d'un cadre pour l'action», soulignent G. Marcou et al, «qui ne désigne pas les interventions de la puissance publique qu'il s'agisse de celles de l'Etat ou de celles des collectivités locales, qui vont concrètement affecter l'organisation de cet espace et qui relèvent exclusivement des autorités, locales ou étatiques, spécifiquement compétentes pour les prendre»⁸².

Une telle régulation institutionnaliste et physique ne peut satisfaire l'aménagement keynésien-jacobin. *L'obligation française est la figure* moins de l'organisation de l'espace que *du développement, économique ou social*, en quête de stratégies, de projets et, en première ligne, de ressources budgétaires, pour modeler des équipements et des activités. L'organisation de l'espace est une affaire au long cours, *le développement contraint à afficher des projets, immédiats ou rapprochés (moyen terme), spécifiques, localisés, tous azimuts (économiques, culturels, sociaux) assortis de fonds budgétaires contingents, instables, et qui doivent, en principe, grâce à l'interventionnisme keynésien-jacobin, remplir des conditions de cohérence, de globalité nationale, d'efficience*⁸³. Dès lors les politiques françaises de l'aménagement du territoire évoquent souvent des catalogues, imbibés des modes de raisonnement de la planification économique traditionnelle, listant à peu près tous les parterres de l'action publique, bien

⁸¹ G. Marcou et al, *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, Paris, Documentation Française, 1994. P. Coulbois, J. Jung, *op. cit.*

⁸² G. Marcou et al, *op. cit.*, pp. 10-11.

⁸³ *En pratique l'opposition Allemagne-France doit respecter des nuances. Des pratiques de planification physique se diffusent en France par l'intermédiaire de documents d'urbanisme ou de schémas spécifiques (exemple : Région parisienne). De son côté l'Allemagne n'ignore pas le développement économique territorial.* Cf. Marcou et al, *op. cit.*

que paradoxalement les activités régaliennes de la République demeurent dans la pénombre –tant et si bien qu’au titre de l’aménagement du territoire, l’action publique pourrait se déployer dans tous les coins.

De facto, par suite de la visée du développement économique et social, la *régulation de l’action publique ne peut être que complexe, délicate à mettre en œuvre et souvent instable*. Ces propriétés de la régulation française expliquent :

outre l’attachement au modèle de l’action balistique, l’abondance des écarts entre les annonces, les réalisations et les résultats des politiques d’aménagement, la nécessité de vivre parfois à la canonnade de diktats, la fréquence des accommodations, des compromis bien négociés ou mal taillés, l’essor de pratiques de décisions discrétionnaires, opportunistes, ou bien encore le recours à des modes de gouvernance opératoires novateurs comme, au cours de la décennie précédente, les rapports contractuels entre l’Etat et les collectivités locales.

Il faut voir dans cette complexité l’une des raisons de l’inachèvement de la loi Pasqua ; le projet de loi du gouvernement de M. Jospin sous-estime l’emprise de la complexité, pourtant essentielle, comme nous le verrons.

Ces premières analyses ne manquent pas de paradoxes. Le pragmatisme radical invite l’aménagement du territoire à des refondations. *Le modèle de référence de l’action balistique doit faire figure d’exception. L’hégémonie d’une rationalité instrumentale et positiviste dévalue ou voile les critères politiques de l’action collective*. Les politiques «constitutives» *institutionnelles ou fiscales, sont essentielles pour l’aménagement, sous réserve de ne pas les fondre avec des affaires d’aménagement. L’inflation symbolique manifeste et l’opportunisme rituel de nombre de politiques d’aménagement appellent des correctifs, ne serait-ce que pour mieux établir ou affermir les bien-fondés de l’action publique contemporaine*. Néanmoins, ces propos, seraient-ils reconnus comme de bon sens, sont-ils tout à fait convaincants ? Rien n’est moins sûr. Les performances de l’aménagement à la française édulcorent l’allant du pragmatisme radical. En vérité, un modèle d’action publique distinct, **substantialiste**, dynamise, tout du moins en principe, l’expérience hexagonale.

La distinction française à l’épreuve

La matrice de l’action publique d’aménagement à la française ne manque pas de distinction. Des attributs souvent nets la particularisent vis-à-vis des expériences étrangères –anglaises, germaniques ou néerlandaises. Au fil des politiques publiques des attributs s’affirment, certains disparaissent ou perdurent, d’autres reviennent au premier plan. Dans le cas présent, accommodons-nous d’un catalogue simple d’attributs saillants. *Grosso modo*, l’orthodoxie de l’aménagement à la française embrasse un **domaine étendu de dimensions multiples** (spatiales, économiques, institutionnelles, etc.). Ces composantes s’efforcent de s’assembler dans des **formes** d’intervention revendiquant d’être *globales, unifiées, intégrées, cohérentes et nationales*. Les **objectifs** sont souvent riches de *précisions quantifiées* mais ils apparaissent à maintes reprises *flottants*. Ils révèlent une grande *variété* (harmonie des espaces et des

hommes, développement économique, décentralisation tertiaire, culturelle, activités touristiques, réformes institutionnelles, etc.). D'ordinaire les **ambitions** des objectifs ne résistent guère à un *affichage* ostentatoire sur le devant de la scène publique (par exemple, réunions solennelles des CIADT).

De son côté, le **style français** de l'action publique fait partie des lieux communs. Dans un bel ensemble les observateurs s'accordent à y voir au moins les marques suivantes :

- *invocation* de la France, puissance mondiale ;
- *hégémonie d'un Etat-central* jacobin détenteur de «l'» intérêt général ;
- *subordination d'acteurs périphériques passifs* (civils ou territoriaux) dominés par – dit-on – les intérêts particuliers ;
- *volontarisme républicain guidé par des logiques centralistes d'offres* (équipements, primes) ;
- *préparation et prises de décision obscures* ;
- *flexibilité, opportunisme, instabilité* des décisions et des engagements de l'Etat.

Il faut y ajouter :

- des *croyances fondamentales* (exemple : nationalisme, progrès scientifico-technique),
- des *sentiments forts de certitude* (croissance économique),
- et de *confiance* dans les instruments de l'Etat keynésien-jacobin,
- sans faire l'impasse sur le *confort* de disposer et de distribuer des *ressources budgétaires* florissantes pour nourrir des *pactes* «républicains», «territoriaux» de toute farine⁸⁴.

Régulations et modèle substantialiste

Quelques ressorts simples permettent de rendre intelligibles les performances hexagonales. Pour ce faire, esquissons en ouverture un modèle général d'interprétation qui rende compte de «l'Age d'or» de l'aménagement du territoire (1960-1973). Les systèmes d'action publique génèrent de belles performances par suite de réponses appropriées à trois questions cardinales de l'action collective : l'**ambiguïté**, l'**efficacité** et l'**incertitude stratégique**. Les performances s'élèvent dans la mesure où les systèmes maîtrisent le trio de problèmes, ou avec plus d'à-propos lorsqu'ils exercent des activités harmonieuses de régulation pour y répondre (cf. tableau).

⁸⁴ J. Voisard (ancien collaborateur de la DATAR) déclare à *Pouvoirs Locaux* (1994, n° 17) : «Dans les années soixante nous pouvions nous permettre d'être relativement indifférents aux conséquences de nos choix. Toute erreur commise était pratiquement gommée soit par la richesse vraie, c'est-à-dire la croissance, soit par la richesse apparente, c'est-à-dire l'inflation créée le lendemain.»

	Régulation interprétative	Régulation instrumentale	Régulation incertitude stratégique
Problème d'action fondamental	• Ambiguïté	• Efficacité/efficience	• Incertitudes stratégiques
Orientation générale	• Faire émerger des interprétations collectives partagées	• Agencer et déployer outils et ressources efficaces	• Maîtrise, faisabilité et responsabilités politiques
Catégories pratiques	• Concurrence de savoirs, d'explication et de justifications	• Boite à outils Expériences passées Conséquences anticipées	• Estimations des réactions aux mesures • Visibilité des politiques • Imputation des responsabilités

Régulation de l'action publique

L'action collective se déroule avec d'autant plus d'aisance que les gouvernants et les gouvernés partagent des interprétations communes de représentations factuelles ou idéologiques, d'objectifs et d'intérêts, suite à des assentiments volontaires ou à des effets de persuasion et d'hégémonie. Dans ce cas, l'ambiguïté est faible. De fait, des connaissances vagues, contradictoires ou concurrentes caractérisent l'ambiguïté. Les acteurs possèdent peu ou pas d'interprétations communes des états d'une situation, les représentations des liens de causalité entre les phénomènes sont floues, les intentions des acteurs apparaissent équivoques. Les préférences des acteurs semblent difficiles à circonscrire et instables. Dans ces circonstances, élus, groupes, citoyens s'affrontent pour définir et imposer des interprétations :

- des problèmes à résoudre : les déséquilibres régionaux sont-ils naturels ou contingents ?
- des buts à atteindre : corrections à la marge ou éliminations ?
- et enfin des modes d'intervention : Etat-central, collectivités ou firmes ?

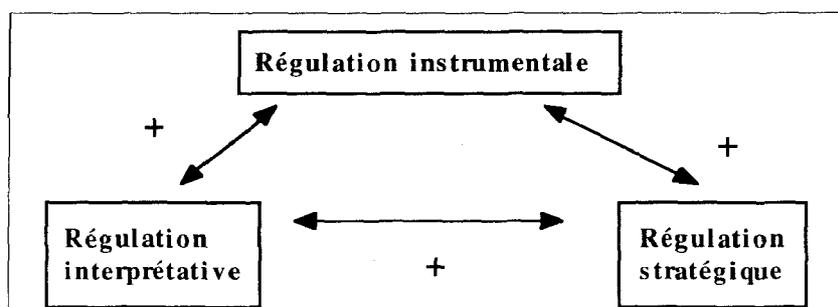
Bien sûr, l'absence d'ambiguïté est loin d'être totale, mais «l'Age d'or» de l'aménagement révèle, à lire les chroniqueurs, des phénomènes d'ambiguïté peu intenses. Cette situation provient, entre autres, d'accords larges sur des croyances et des représentations (société de croissance, intérêt général, gestion étatique centrale, hiérarchie, etc.) et d'une bonne maîtrise des agendas politiques par l'Etat-central et les gouvernants.

Cette régulation, dite interprétative, de l'ambiguïté, s'accompagne d'une *régulation instrumentale*. L'action organisée et guidée par des principes d'efficacité ou d'efficience est en quête du bon choix de moyens et de ressources pour atteindre les objectifs souhaités. A nouveau, grâce à l'aura, aux instruments et aux ressources de l'Etat-jacobin keynésien, la régulation instrumentale de «l'âge d'or» se déroule sans trop d'embarras.

De plus, cette maîtrise se manifeste dans les activités de régulation des *incertitudes stratégiques de l'action*. Les opérateurs d'action publique d'une part portent des anticipations sur les conduites de protagonistes concurrents ou

périphériques, et d'autre part ils estiment les risques des incertitudes de l'action. Ces calculs stratégiques se préoccupent par exemple de la faisabilité politique des instruments d'action –quels seront les réponses probables de groupes sociaux et de citoyens aux distributions de coûts et de bénéfices susceptibles d'être produits par l'usage de telle ou telle mesure ? Un second type de calcul stratégique est celui de la responsabilité, au sens «d'*accountability*», des décideurs. Ces derniers sont sensibles d'un côté à la visibilité ou à la discrétion des actions, et de l'autre, ils apprécient les chances d'imputation des responsabilités en cas de succès ou de déconvenues. A l'époque de «l'Age d'or», au regard de ces calculs stratégiques de faisabilité politique et de responsabilité, les institutions et les pratiques de la Vème République et du jacobinisme, les conjonctures politiques, malgré des «événements» notoires, la modération des organes de surveillance (par exemple, les médias) facilitent les estimations d'incertitudes stratégiques et leur contrôle.

Somme toute, à «l'Age d'or» de l'aménagement, l'action publique excelle tant à maîtriser les trois régulations qu'à les agencer. Plus, les activités de régulation se renforcent. Mieux encore, la stabilité, la tenue sous contrôle des régulations interprétative et stratégique permettent d'asseoir la prééminence de la régulation instrumentale.



**"Age d'or" de l'aménagement du territoire :
cumul des régulations, prééminence de l'instrumental.**

Ces jeux réussis de régulation ne se contentent pas de produire des performances, ils s'objectivent dans une formule-mère pratique et idéale, prégnante, qui à l'occasion active **encore** des imaginations, des réflexes voire des volontés, d'un **aménagement du territoire substantialiste**. Sous forme d'épure, la matrice substantialiste agence les composants suivantes :

- (i) Dans une France, puissance mondiale,
- (ii) sous l'autorité de gouvernants, des appareils de l'Etat-central possesseurs de compétences techniques (exemple : ingénierie), économiques (calcul de coûts, rentabilité), gestionnaires, attentifs aux horizons à long terme (objectifs, projets),
- (iii) dont les pratiques sont en théorie encadrées par des principes normatifs (universalisme, formalisme, hiérarchie des actes juridiques, etc.) et par des exigences de volontés politiques,
- (iv) disposant de ressources d'autorité, de moyens financiers et techniques,

(v) produisent –souvent directement– et à l’occasion mettent en œuvre des objets tangibles d’action publique (plans, normes, infrastructures, équipements collectifs, etc.),

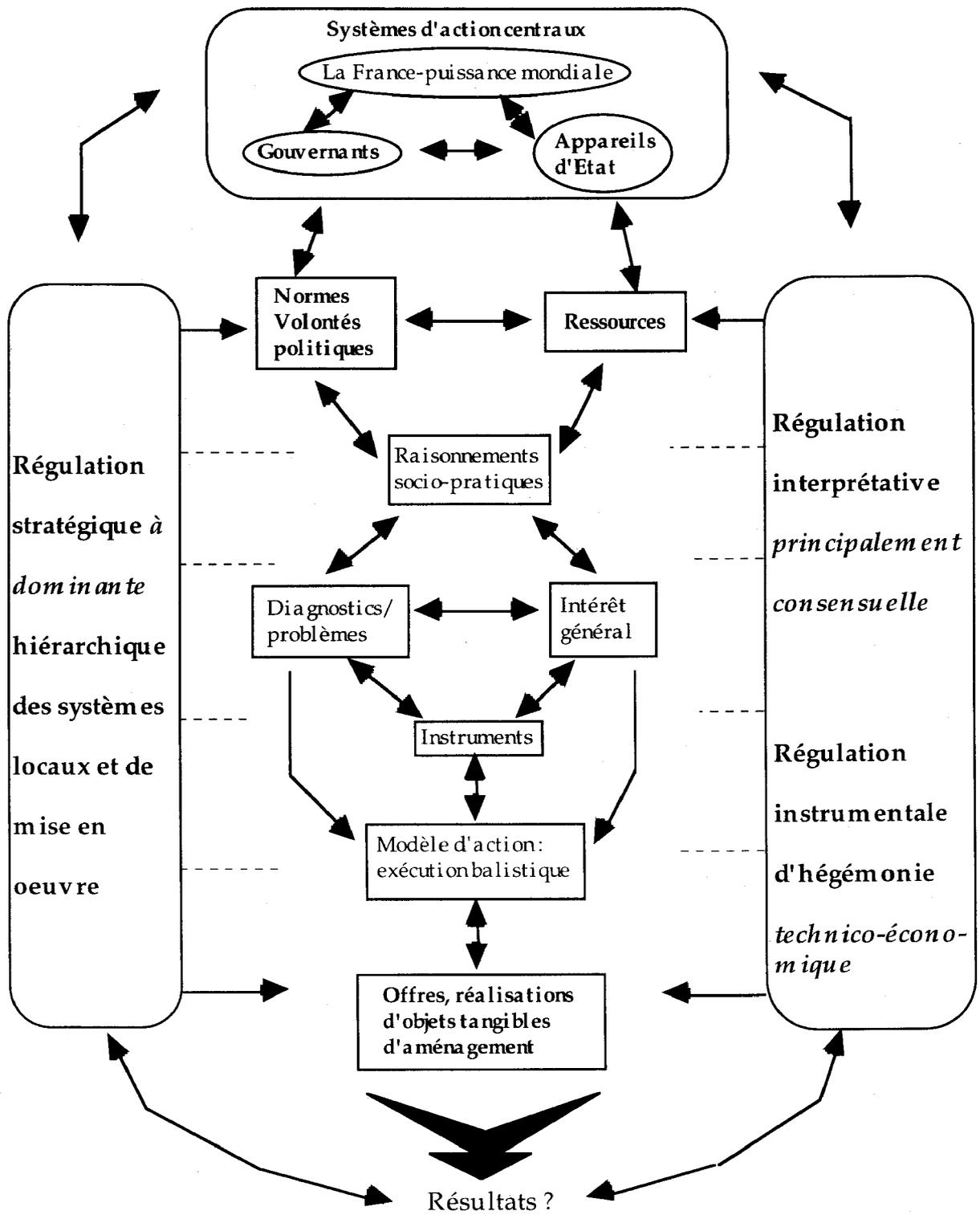
(vi) grâce :

- à l’exercice de raisonnements pratiques (politico-juridiques, technico-scientifiques) permettant de révéler l’impératif d’un intérêt général objectivé, positiviste, **substantialiste**⁸⁵

- au contrôle d’incertitudes stratégiques,

- aux soutiens de croyances, de sentiments, et aux facilités de ressources budgétaires.

⁸⁵ L’Etat-jacobin affectionne une représentation substantialiste de l’intérêt général selon laquelle celui-ci s’impose au nom d’une communauté nationale, républicaine, homogène de sentiments et d’intérêts représentée par l’Etat. L’Etat-jacobin, considéré comme une entité propre et unitaire, possède des propriétés collectives intrinsèques, nécessitant, pour assurer son existence et son destin, des mesures d’intérêt général. L’intérêt général exprime et développe le bien commun nécessaire et inhérent à une communauté. Par exemple, il va de soi que l’unité de la France, l’un des attributs de l’Etat-jacobin, oblige à réduire, à contenir, voire à faire disparaître les inégalités spatiales. Dans la figure substantialiste, l’intérêt général décline des exigences collectives d’une communauté –l’Etat-nation par exemple– qui transcendent les préoccupations particulières des membres appartenant à cette dernière (individus, groupes), et, bien sûr, sont supérieures aux intérêts des partenaires extérieurs. L’agir public se déroule dans des consensus donnés, tangibles par l’adhésion et la participation à une communauté uniforme et collective de sentiments, de croyances et d’intérêts.



Formule-mère et régulations de l'aménagement substantialiste

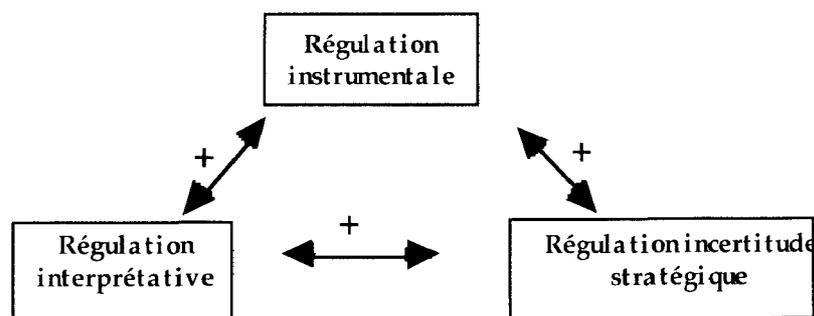
Cette problématique concrétise des problèmes de fond éprouvés par l'action publique hexagonale d'aménagement. Le modèle substantialiste, riche de régulations

ajustées, producteur de performances, apparaît pertinent à l'époque de «l'Age d'or». Il se déploie dans *des milieux relativement stables* ; les principaux opérateurs ont le *sentiment d'agir dans des univers connus et contrôlables* ; les *problèmes à régler peuvent être définis* ; des *réponses*, grâce à l'expérience, aux savoir-faire et aux ressources des techno-sciences ou des budgets *semblent disponibles*.

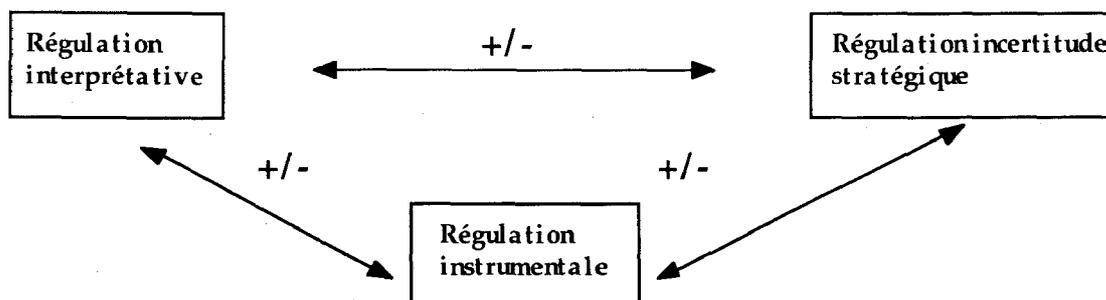
Evidemment, soumis à l'épreuve du réel, des urgences et des terrains, le modèle substantialiste donne naissance à d'innombrables équivoques, conflits et dysfonctionnements. L'action publique concrète, bien qu'encadrée par le modèle, prospère à coups de compromis, accommodations, de bricolages, voire d'expédients ou de diktats. Le modèle est en effet loin d'être stable quand bien même il reproduirait ses formes principales. Ainsi, l'époque de l'aménagement, pour reprendre des clichés, «thérapeutique», «infirmier», «pompiers» des années 1974-1981, correspond, suite à l'émergence d'erreurs ou de ratés visibles (cf. le scénario de l'inacceptable, 1971), aux effets de conjonctures («la» crise) à de nouvelles activités de régulation interprétative (sauver le maximum d'emplois industriels, secourir les régions sinistrées, faciliter les conversions), de régulation instrumentale («politique du coup par coup», interventions «à chaud» contraintes plus que volontaristes), et de contrôle d'incertitudes stratégiques (partenariats, contrats, économie mixte).

Ces à-coups perturbent, corrigent, minent le modèle substantialiste sans pour autant le détruire –bien que la suppression de la DATAR, voire de l'aménagement du territoire, soit évoquée. Au cours de la décennie des années 80, des bouleversements fondamentaux– décentralisation, intégration européenne, etc. –entraînent des crises simultanées et cumulatives du triangle des régulations du système de l'aménagement du territoire. Face à ces troubles, *la loi Pasqua (1995) répond aux turbulences par une tentative de retour au modèle substantialiste adaptée sous la pression d'urgences, d'intérêts multiples et de volontés politiques*.

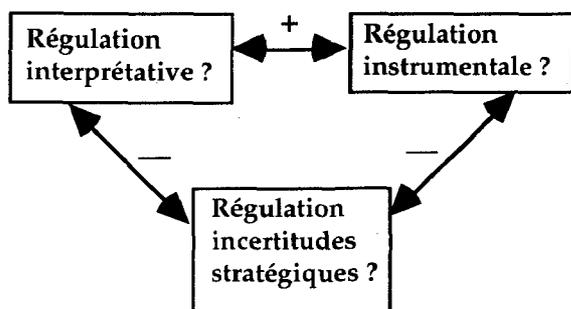
Figures-type de régulation



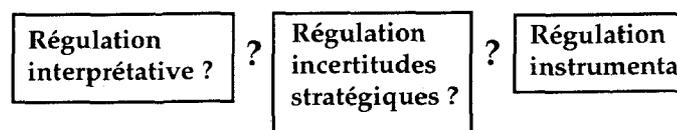
Aménagement du territoire : "Age d'or" (1960-1973)



Aménagement du territoire
 "Thérapeutique", "Infirmier", "Pompier" (1974-1981)



Tentative de retour au substantialisme :
 loi Pasqua (1995)



Crise radicale de l'aménagement (1981-...)

La crise radicale de l'aménagement

Cette réaction de la loi Pasqua, nonobstant des performances, manifeste des limites notoires, faute de saisir l'ampleur de la crise radicale éprouvée par les régulations, et par-dessus tout d'y répondre par l'appel et la reproduction en tout ou en partie du modèle substantialiste quitte à gommer, à ignorer ses conditions d'exercice et les turbulences contemporaines. Ces dernières concourent en effet à accroître l'ambiguïté d'éventuelles actions publiques d'aménagement, à étendre les incertitudes stratégiques de genèse et de mise en œuvre des politiques, à développer le brouillage voire le rejet de panoplies d'instruments. Des enquêtes connues décrivent en détail les origines ou les manifestations des turbulences, elles sont résumées ou interprétées dans le tableau suivant⁸⁶. Ce tableau répartit les phénomènes de la crise radicale de l'aménagement du territoire selon leur nature (i) *structurelle* (tendances lourdes), (ii) *pragmatique* (propriétés et contraintes de l'action), et (iii) *conjoncturelle*. Simultanément, le schéma

⁸⁶ Cf., entre autres : B. Badie et al, *La France au-delà du siècle*, Paris, Editions de l'Aube, 1994. J.L. Guigou, «Repenser l'aménagement et l'organisation du territoire», in *Techniques, Territoires et Sociétés*, op. cit., pp. 13-21. J.L. Guigou, op. cit. J. Leca (sous la direction de), *La France au-delà du siècle*, Paris, Editions de l'Aube, 1994. N. May (sous la dir. de) *La ville éclatée*, Paris, Editions de l'Aube, 1998. J. Theys, «L'environnement et le territoire à l'horizon 2010», *Techniques, Territoires et Sociétés*, op. cit., pp. 67-75. J ; Theys, «L'environnement au XXI^e siècle», *Colloque International de Fontevraud*, Paris, Juin 1997. K. Valaskakis, «Mondialisation et gouvernance», *Futuribles*, avril 1998, pp. 5-29. S. Wachter, *L'agenda de l'aménagement du territoire, entre prospective et rétrospective, 1980, 1990, 2000*, mémo, 1998.

les classe selon leurs origines *endogènes* ou *exogènes* aux systèmes de l'aménagement du territoire.

La crise de l'aménagement apparaît radicale et ajoutons poisseuse, par suite de l'**ère du soupçon**, voire du rejet dans lesquels évoluent les croyances fondatrices, les modes d'intervention et les résultats attendus. Aujourd'hui l'appartenance des phénomènes d'aménagement au monde de l'action publique s'affiche comme problématique et ambiguë. En outre, les assurances de confiance dans les performances de l'interventionnisme, en première ligne de l'Etat-central, ne sont guère, pour employer le langage boursier, stables ou à la hausse. Qui plus est, la variété et la compétition croissante des acteurs génèrent des **épreuves de controverses** intenses, et des **luttres d'intérêts et de rapports de force** exceptionnels au regard des expériences antérieures.

A tort ou à raison des études scientifiques, des essayistes, des entrepreneurs politiques affirment, invoquant par exemple la Silicon Valley, que les performances de territoires-organisations entretiennent des rapports de causalité très lâches avec les activités et les subsides de l'action publique. Des acteurs périphériques voient dans le développement rural ou urbain, une propriété, un bien exclusif aux mains des citoyens et des pouvoirs publics locaux. Aujourd'hui, des habits, des intérêts prédisposent le «monde de l'Environnement» à des bisbilles, à des antagonismes avec les promoteurs traditionnels de l'aménagement seings d'images de bétonneurs dopés par «l'économisme». Les clachs «Aménagement/Environnement» ne manquent pas de perversité paradoxale puisque de part et d'autre les vrais croyants possèdent une matrice identique de représentation du réel –le substantialisme positiviste⁸⁷. En même temps ces dispositions n'excluent pas, loin de là, l'énergie d'«environnementalistes» favorables à un retour en force de l'Etat-jacobin, pour subvertir les puissances des intérêts dits particuliers de pouvoirs locaux. Dans la foulée les terrains pratiques d'entente au sein de l'Etat-jacobin entre «aménageurs» et «environnementalistes» ne manquent pas. Mais en face, des citoyens, des forces sociales, des élus risquent de voir dans l'hégémonie étatico-jacobine la finalité décisive de textes législatifs ou réglementaires d'aménagement –ce dernier étant perçu comme un support ou à l'extrême sous le visage d'un prétexte d'un grand retour à l'Etat. **Les projets gouvernementaux répondent-ils aux brouillaminis des accouplements originaux de la crise de l'aménagement** : une ère du soupçon vis-à-vis de l'agir public, des spirales de controverses insolubles, des luttres vives d'intérêts organisés, des rapports de force en plein exercice ?

La distinction française à l'épreuve (suite) : «Plus ça change...»

Regardons, à la lumière de l'agir pragmatique radical, les réponses –débat, projets, textes– actuelles au problème de l'ère du soupçon vis-à-vis de l'action publique d'aménagement. *L'héritage de l'ambition du développement économique demeure*. L'absence d'échanges sur l'opportunité d'une planification physique et spatiale,

⁸⁷ Ce point de vue est illustré dans J.G. Padioleau, op. cit. (1993). *A lire un porte-parole de l'écologie comme Ph. Lebreton, la conception et la mise en œuvre de «modèles écologiques scientifiquement bien établis offrant à l'Homme des règles de gestion individuelles ou sociétales» correspondent, et avec assurance, à l'image d'une action publique substantialiste, rationaliste, volontariste, holiste voire universelle...*

présente en Allemagne ou aux Pays-Bas, permettant des régulations du foncier, frappe. La volonté, sinon l'essor, d'afficher des objectifs substantiels et traditionnels, comme l'emploi, est manifeste. Non sans raisons, l'action publique met en relief des domaines d'intervention – intégration européenne, Ville, développement durable.

Néanmoins, malgré par exemple le listing dans le projet de loi (LADDT) de «choix stratégiques» concrétisant quelque peu les affichages de finalités, tout se passe comme si d'une part, le principe de l'action publique continuait à aller de soi, et d'autre part les formes habituelles de l'action collective, dans un univers post-moderne, étaient en mesure de répondre, de traiter les problèmes. Bref, *nonobstant l'ère du soupçon, les croyances-pivots ne semblent pas problématiques*. A l'inverse, le pragmatisme radical les interroge. Eurolande est un phénomène inédit entraînant des conséquences multiples, délicates à établir. Ces caractères ne dispensent pas d'anticiper quelques contingences – peu présentes, sauf erreur, dans les projets– sous forme d'hypothèses pour la praxis publique et susceptibles d'orienter ses réponses. Outre la question essentielle d'apprécier la pertinence de l'action collective pour corriger des effets indésirables de l'union monétaire (sous-développement de territoires), des conjectures méritent d'être projetées sur la praxis publique de l'aménagement. Eurolande, suite à des exigences monétaires et budgétaires, prépare-t-elle à la venue de régulations étatico-nationales centralisées, bien que des rhétoriques en vogue valorisent le développement régional ou local autonome ? *Vice-versa*, selon une autre hypothèse, Eurolande concourt-elle à l'émergence de pouvoirs centrifuges ?

Cet exemple concrétise l'angle du pragmatisme radical selon lequel le couplage des problèmes substantiels d'aménagement et de praxis s'impose. Faute de le reconnaître, *l'ambition d'un développement durable* risque d'en rester au statut d'une déclaration d'intention *très ambiguë*. Certes l'idée de développement durable modifie la formulation des problèmes et le contenu des politiques d'aménagement, comme en témoignent les exigences du document préparatoire au schéma de services collectifs de transports (22 juillet 1998). De concert, le développement durable appelle une praxis publique originale, à dire vrai tâtonnante, mais fort elliptique dans les projets et schémas gouvernementaux. De fait, la finalité du développement durable accroît les phénomènes d'incertitude et d'ambiguïté ; la rationalité technico-économique ne suffit pas à conduire les prises de décision. Faute de standards objectifs, externes, le développement durable réclame des pratiques de transparence et de délibération collective. Négliger ces implications de praxis publique n'est pas sans conséquences. *La finalité du développement durable n'exclut pas d'être perçue comme un argument d'autorité assimilable à l'intérêt général jacobin substantialiste et de provoquer des oppositions tout à fait légitimes de pouvoirs locaux ne partageant pas les représentations non moins légitimes des externalités construites par des appareils d'Etat*⁸⁸.

Quoique le développement durable pousse à la recherche d'innovations institutionnelles, *l'absence de politiques constitutives de la structuration des systèmes institutionnels ou fiscaux se remarque* – mis à part le projet de loi sur l'intercommunalité et l'annonce d'une réforme de la taxe professionnelle. Si les agendas de la scène publique en débattent volontiers, le manque de propositions pour reconfigurer l'architecture territoriale hexagonale n'étonne pas, par suite, rappelons-le, de sa nature politique. En

⁸⁸ Cf. J. Theys (sous la direction de), *L'environnement au XXIème siècle*, Paris, Germès, 1998 ; B. Barraqué et al, *Les politiques d'environnement*, Paris, Editions Recherches, 1998.

outre la *nature substantialiste* des objectifs et des biens (infrastructures, crédits) de *l'aménagement à la française intensifie l'emprise des rapports politiques partisans et conjoncturels*. Soumis à la discipline des concurrences électorales, élus et gouvernants perçoivent dans le substantialisme des chances plus ou moins directes de satisfaire des groupes de citoyens et d'intérêts, tandis qu'en général les politiques constitutives séduisent moins les citoyens.

Quitte à surprendre, l'agir pragmatique radical valorise une approche délibérément politique des entreprises de structuration des systèmes d'action. Au rejet du modèle d'exécution balistique de l'action se substitue une vision pragmatique soucieuse de faire émerger des performances produites non à la suite de commandements –sauf dans des circonstances particulières– mais grâce à des régimes souples de coordination de l'action collective, ou pour être dans l'esprit du temps, de gouvernement. Cette idée d'action pragmatique requiert d'une part des contextes d'agir, sensibles aux capacités ou aux ressources d'autonomie des protagonistes, et d'autre part des systèmes réglés par des institutions. Faute de cadres, le pragmatisme risque en effet de basculer dans l'opportunisme ou de suivre des conduites discrétionnaires. Dès lors, *l'agir pragmatique voit dans les réformes constitutives de «design institutionnel» une priorité se réclamant de l'action politique.*

Ces propos font ressortir le visage du changement à la française. *Au réformisme des politiques constitutives, les projets préfèrent les inflexions opérationnelles*. Les cadres généraux constitutifs des systèmes d'action perdurent, tandis que les modes opératoires subissent des transformations incrémentales et endogènes. Le nouveau façonnage des contrats de plan introduit par exemple des changements pratiques opérationnels. *Cette démarche bienvenue facilite aussi la mise en quarantaine des politiques d'une réforme de l'Etat* convertissant à titre d'illustration les services centraux et les services déconcentrés des routes en des agences originales⁸⁹.

Ces conduites d'incrémentalisme opératoire transparissent dans la nouveauté des schémas de services collectifs. Ces derniers n'échappent guère à reproduire les découpages sectoriels des ministères, bien que l'on puisse imaginer des formes plus holistiques centrées sur les biens et les services offerts –par exemple, dans le champ de la sécurité. Des réflexes du substantialisme jacobin tiennent bon, comme celui de l'exigence de révéler «la», «une» «stratégie de l'Etat», bien que les enquêtes et l'expérience révèlent l'ubiquité de stratégies plurielles et émergentes. Le style de préparation efface peu des traits familiers à l'action balistique jacobine (urgence, délais serrés, directives d'enquête, etc.). Cette dernière se manifeste aussi par la quasi-omission de principes et de critères explicites d'arbitrage *intra* et *inter* schémas de services collectifs, sans oublier le peu de place accordée, semble-t-il, aux délibérations parlementaires nationales pour en débattre, quitte à affaiblir leur légitimité.

Somme toute, *ces réponses au problème de l'ère du soupçon correspondent dans l'ensemble à des démarches de statu quo des modes de l'action publique*. A l'évidence ces pratiques offrent l'avantage de contenir les débats et de maintenir des équilibres d'intérêts. Toutefois ces démarches répondent-elles aux demandes de l'ère du soupçon ?

⁸⁹ Pour une illustration exemplaire du managérialisme opérationnel et l'éviction des réformes de l'Etat, Cf. «La modernisation de l'administration territoriale de l'Etat» de G. Santal, délégué interministériel à la réforme de l'Etat, 1998.

L'hypothèse selon laquelle une telle prudence nourrit et génère des controverses ne semble pas moins plausible. Le manque de réformes manifestes des appareils technobureaucratiques ou l'absence de politiques constitutives nouvelles, encouragent des protagonistes (parlementaires, élus locaux), plus ou moins de bonne foi, à ne croire guère aux réponses de l'incrémentalisme opérationnel, ou d'autres à y percevoir le moyen pour l'Etat-central jacobin de maintenir sa puissance voire de l'intensifier.

Ainsi les appels fréquents aux référentiels de stratégie ou de projet ne sont pas exempts d'ambiguïtés. La volonté d'être sensible aux besoins, aux demandes de services collectifs, ne garantit pas d'arriver à des accords, par suite du pluralisme de préférences souvent instables ou contradictoires. Ces ententes sont d'autant plus délicates à sceller que les stratégies ou les projets nécessitent des volumes d'informations fines, des ressources d'études, du temps pour mettre en forme et débattre des options, etc. Ces conditions, sans pour autant négliger les capacités d'information et d'analyse d'acteurs régionaux ou locaux ni les procédures de consultation, avantagent les appareils parisiens rompus pour la plupart aux travaux de conception et prédisposent l'Etat-jacobin «à trancher», en invoquant savoirs et expertise. Ces bonnes raisons sont souvent valables, mais des acteurs les interprètent comme des manifestations de pouvoir et de contrôle de l'Etat-central. Du reste, au vu de l'expérience des firmes ou de pays étrangers, le **modèle** «conventionnel de planification stratégique» (H. Mintzberg) **inspirant la formule des schémas de services collectifs, ménage plutôt les activités et les tendances centralisatrices des organisations** ; mais les cas ne manquent pas où la «planification stratégique» demeure un rituel d'exercice formel par suite de l'empire des jeux organisationnels et d'intérêts⁹⁰.

La crise radicale de l'aménagement ne laisse point de doute. La variété et l'instabilité s'élèvent, la mobilisation et la concurrence des intérêts s'accroissent. La réponse de l'Etat-jacobin de déclencher le réflexe impératif d'un intérêt général substantialiste –sans pour autant être par principe obsolète– court plus le risque d'activer les intérêts que de les contrôler. S'en remettre à des pratiques gestionnaires de coordination, de coopération et de négociation des intérêts, séduit les avocats de doctrines de gouvernance. Ces régimes de partenariat entre acteurs privés/publics, centraux/périphériques, s'avèrent surtout praticables dans des jeux à somme positive de répartitions utilitaires (exemple : crédits, équipement). L'action publique est riche de tels jeux et, à coups d'essais et d'erreurs, elle tente de les régler.

Ce contractualisme s'avère beaucoup plus délicat à jouer lorsque, outre les cas de figure des jeux à somme nulle ou négative, l'action publique requiert de choisir entre des valeurs en compétition, conflictuelles, ambiguës ou instables, qui ne peuvent se réduire, dans les domaines de l'aménagement ou du développement durable, à des balances de coûts et de bénéfices. Dans ces circonstances, *le bien commun, l'intérêt général deviennent profondément pluriels, contingents, bref relativistes, ne possédant plus ni d'existence a priori, ni de détenteur unique*. Ces propriétés difficiles à absorber par des approches opérationnelles, appellent –faut-il le rappeler ?– l'exercice de praxis publiques propres à l'émergence de décisions et d'accords collectifs grâce à des

⁹⁰ H. Mintzberg, *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod, 1995.

fonctionnements et à des institutions procédurales⁹¹. Dans ce cadre les étiquetages «intérêt général», «bien commun», nécessitent d'être démontrés et négociés. Ces labels précaires correspondent à des engagements entre des intérêts. Par suite, les actions publiques soumettent leur mise en œuvre à des activités institutionnelles de surveillances étroites et pluralistes, permettant à *la puissance du politique* (local, national) *d'apparaître responsable des finalités*, des accords produits par des pratiques procédurales et d'être garant de leur durée.

Ces engagements de l'agir public pragmatique et procédural, produits et disciplinés par des rapports de pouvoir ou de force, se montrent d'autant plus crédibles et effectifs que ces derniers s'inscrivent dans des systèmes possédant de bonnes assises de légitimité et de stabilité. La décentralisation hybride à l'identité floue, la reproduction entropique d'appareils d'Etat, la vigueur de souverainetés extra-nationales (infra- et supra-) développent à l'inverse des rapports de pouvoir ambigus, incertains, producteurs de méfiance ou de rivalités manifestes au fil des débats en cours, et que seules des politiques constitutives de nouveaux jeux et de rapports inédits entre acteurs permettraient de contenir.

Eu égard à la crise radicale, le modèle français et ses variantes d'adaptation, si l'on nous permet cette expression familière, ne marcherait-il pas «sur la tête» ? Certes les problèmes substantiels de l'aménagement du territoire ne manquent pas. Néanmoins le problème de fond, voire préalable, est celui de l'agir collectif, et singulièrement le choix de politiques constitutives novatrices qui participent à la production de l'action publique performante. A la dure précellence du réformisme politique⁹², la voie d'adaptation du modèle français choisit la sauvegarde du *status quo* incrementaliste et à plus d'un titre équivoque. Essais, erreurs, ratés, corrections, réglages, accommodations de toute farine, s'accompagneront d'apprentissages –longs et salés. Des crises exogènes imposant l'urgence d'un réformisme politique, des chances offertes par les compétitions

⁹¹ *Les citoyens acceptent des décisions collectives, la production de biens publics, par suite de leur adhésion à des institutions locales et nationales permettant de faire apparaître –en suivant des règles de concurrence et de confrontation des préférences– le cas échéant, des intérêts collectifs, des biens publics.*

Selon la version substantialiste, tout se passe comme si l'intérêt général était donné. Dans une perspective procédurale, l'intérêt général n'est pas donné mais à faire. L'exercice de règles pour formuler les problèmes, pour débattre, pour décider, produit «du» bien commun, «de» l'intérêt général. Cf. ce volume, l'article «Intérêt général».

⁹² *Au terme d'un essai sur l'urbanisme opérationnel, Y. Janvier le dit fort bien : «[...] il est clair que les transformations actuelles ne relèvent pas d'un simple «toiletage» des outils, procédures ou dispositifs antérieurement élaborés. Ce que traduit l'émergence de notions comme celles de projet-processus [...] c'est un changement de paradigme de l'aménagement. [...] Mais à n'envisager le projet-processus que comme une construction continue dans laquelle il convient simplement de coordonner les interventions des uns et des autres, on ne fait que du pilotage à vue, au risque d'aboutir à des réalités fort éloignées des finalités négociées. En d'autres termes, il ne saurait y avoir de finalités, quelles que soient les façons dont elles sont débattues, sans une autorité légitime qui puisse en être garante dans la durée –et ceci pose la question du politique en tant qu'irréductible à ses seules fonctions de coordination». Y. Janvier, «Crise de l'aménagement et transformation des temporalités de l'action publique» in N. May, *La ville, op. cit.*, pp. 304-314.*

*Plus explicite, A. Bourdin à l'occasion d'une critique des modes de gouvernance annonce : «[...] l'urgence d'une réflexion proprement politique. En ce sens, les théories de la gouvernance, en s'en tenant trop à la coordination et en occupant un espace qui est plutôt celui de la gestion ou des politiques publiques considérées d'un point de vue technique, ne peuvent apporter ni les méthodes d'analyse, ni (lorsqu'elles se veulent normatives) les réponses nécessaires». A. Bourdin, «Le gouvernement des villes institué autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance», *id.*, *op. cit.*, pp. 314-330.*

électorales, n'excluent pas de précipiter la venue d'actions collectives brusques bousculant l'héritage des pratiques incrémentalistes défensives, quitte à reproduire le modèle français du changement par les crises. «Plus ça change, plus...». L'action pragmatique post-moderne explore quant à elle d'autres figures : *le gouvernement des risques*⁹³.

⁹³ Cette forme de l'action publique post-moderne fait l'objet d'un essai en cours de rédaction.