

***II. Les métamorphoses  
de l'aménagement  
du territoire***

## LES MÉTAMORPHOSES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Bien avant d'avoir été remise en selle, en 1993, avec tambours et trompettes républicaines sous la houlette du Ministre l'Etat, Ministre de l'intérieur Charles Pasqua, l'aménagement du territoire a été sérieusement menacée par des projets de démantèlement. Des réformateurs audacieux entendaient purement et simplement assurer sa liquidation. D'autres, plus modérés et dotés de sens tactique, annonçaient ses funérailles pour mieux la faire ressusciter en la transférant, rénovée, aux mains des régions.

Loin d'incarner la demande d'un "retour de l'Etat" dont de nombreux observateurs ont dernièrement proclamé la nécessité, au nom de l'unité nationale et de la lutte contre la fracture sociale et territoriale, cette action publique fut, il y a quelques années stigmatisée – souvent par les mêmes observateurs – comme la composante vieillie d'un appareil administratif incapable d'accomplir sa modernisation. Il est à cet égard instructif d'étudier la succession des séquences de la "carrière" de l'aménagement du territoire comme un révélateur des mécanismes d'apprentissage et de "digestion" par les institutions françaises de la politique de décentralisation. Examinons de manière détaillée les différents facteurs de crise de l'aménagement du territoire tels qu'ils se sont succédés à la faveur de l'alternance politique intervenue en 1986. Pour ce faire, il y a lieu de rappeler les propriétés principales de l'infrastructure socio-politique de l'aménagement du territoire pour rendre sensibles les événements qui ont déclenché sa crise de légitimité.

### L'INFRASTRUCTURE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'aménagement du territoire intéresse, au sens propre du mot, des acteurs ou des agrégations plus ou moins formelles d'acteurs variablement favorables et attentifs à son exécution. Les élus, les services centraux et déconcentrés de l'administration, les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme et accessoirement les chefs d'entreprise, voici quelques uns des groupes d'acteurs qui portent un intérêt inégal à la mise en œuvre de cette action publique. Dans le corpus savant ce rassemblement porte un nom : une communauté de politique publique. A cette diversité d'acteurs et d'institutions, s'associent des positions de puissance et des ressources de marchandage tout aussi inégales. Cela signifie deux choses sur le plan stratégique : d'abord, ces acteurs peuvent faire entendre leur voix avec plus ou moins d'autorité et de légitimité<sup>(1)</sup>. D'autre part, leur préférences pour le maintien, l'ajustement ou la suppression pure et simple de cette action publique seront révélées avec d'autant plus de force qu'elles le seront conjointement et simultanément. Dans ce deuxième cas de figure, une conjoncture de crise est ouverte : les protestations et les demandes de changement convergent alors pour remettre en cause l'utilité et la légitimité du programme public et de son agent administratif. S'ouvrent alors les séquences critiques d'une sorte de procès au sens juridique du terme. Selon les modalités de l'instruction, sont examinés et évalués les outils d'intervention. Des réflexes bien enracinés invitent généralement à commander des rapports administratifs aux grands corps de l'Etat ou à des "personnalités qualifiées". Un diagnostic est effectué au regard d'un bilan sur lequel les publics intéressés ou mobilisés portent des appréciations. Des solutions d'ajustement ou des réformes sont préconisées.

---

<sup>(1)</sup> Cf. A. O. Hirschmann, *L'économie politique élargie*, pp. 57-87, Editions de Minuit 1986.

Selon les rythmes du travail administratif et les enjeux de la conjoncture – et de la concurrence – politique, certaines font l'objet d'annonces médiatiques promettant leur application; d'autres sont engagées sous la foi inébranlable du volontarisme. Souvent, les intentions de changement sont tout bonnement enterrées.

Considérons à présent les attributs socio-politiques de l'aménagement du territoire tout en déroulant la chronologie des événements qui a conduit à sa remise en question.

Cette action publique est qualifiée par un domaine d'intervention qui associe trois niveaux d'activité.

- Les relations qu'elle entretient avec les différents acteurs ou organisations qui sont directement ou indirectement affectés par ses programmes d'intervention.
- Le type de services et de biens collectifs qu'elle offre par différenciation avec les autres acteurs ou institutions.
- Enfin sa position institutionnelle et administrative dans les réseaux de décision centraux et périphériques.

Reprenons ces différents niveaux d'activité de l'aménagement du territoire en examinant comment, par interdépendance, ils ont concouru à la formation d'un contexte favorable à la remise en cause de cette action publique. Mais au préalable, établissons un premier calendrier des événements : celui qui déclenche l'inscription de l'aménagement du territoire sur l'agenda politique.

La question ontologique, être ou ne pas être, est posée à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale en termes peu équivoques dès le début de juillet 1986. Un rapport sur le "dégraissage de la technostructure"<sup>(2)</sup> est publié.

Il inclue la DATAR dans la fourmée composite des organismes dont il suggère le dépérissement. Les projets visant à faire subir à l'Etat des cures d'amaigrissement ne sont pas nouveaux. En revanche, ce qui est peu ordinaire, c'est qu'une administration de mission réputée performante fasse l'objet de telles attaques. Comme de coutume, la presse diffuse la nouvelle avec une rhétorique de dramatisation : "La DATAR est-elle en train de vivre ses dernières heures ? Le rapport Belin-Gisserot qui préconise la suppression d'une trentaine de directions afin d'alléger les dépenses de l'Etat n'a pas oublié de citer cet organisme parmi les têtes à couper"<sup>(3)</sup>. Un tel processus d'épinglage de cette "vache sacrée qu'est la DATAR"<sup>(4)</sup> n'intervient nullement, à ce stade, à la lumière d'une expertise des missions et du rôle de l'institution. Néanmoins, le choc de cette remise en cause est radical. Il ouvre une période d'incertitude pour la Délégation. De fait, il confirme les doutes qui pèsent sur l'institution.

Dans les milieux qui portent un intérêt à cette action publique, c'est le signe avant-coureur d'une réforme probable de la DATAR. La presse anticipe ces turbulences en garantissant que "l'été sera chaud pour la DATAR"<sup>(5)</sup>.

Ce préambule relatant les "minutes" du procès administratif et politique de la DATAR ne doit pas guider l'analyse sur les voies du formalisme juridique. Il ne saurait davantage suggérer qu'un feu nourri de protestations soucieux d'efficacité du service public a été à l'origine d'une telle situation. On peut penser, en effet, que des publics variés et des groupes de pression ont conjointement réclamé un examen critique des missions de l'institution et sa comparution. Il n'en est rien. Ce sont des élites politiques et administratives qui ont provoqué cette remise en question. Un tel contexte dérive des relations qui associent cette action publique avec l'ensemble des agents qu'elle touche directement ou indirectement. Il s'agit du premier niveau d'activité de l'aménagement du territoire que nous avons relevé précédemment. Donnons quelques explications.

---

<sup>(2)</sup> *Le Monde*, 5 juillet 1986.

<sup>(3)</sup> *Les Echos*, 8 Juillet 1986.

<sup>(4)</sup> *Le Monde*, 8 Juillet 1986.

<sup>(5)</sup> *Les Echos*, 8 Juillet 1986.

## L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET SES PUBLICS

Les agents moraux publics ou privés qui sont assujettis aux actions de la DATAR ou qui en sont bénéficiaires sont nombreux et variés. Cela implique une forte dispersion des publics avec lesquels cette institution entretient des relations de clientèle. Effectivement, son offre d'intervention couvre des secteurs multiples (industrie, services, agriculture, emploi, formation, recherche, nouvelles technologies...) en raison même de l'action interministérielle dont elle a la charge. Par suite, cette action publique entre dans la catégorie de celles dont les coûts, les externalités positives ou négatives ne sont pas concentrés sur des populations ou des groupes spécifiques. D'autre part, les utilités qu'elle fournit (aides aux localisations, actions de développement rural, financement des contrats de plan, crédits aux collectivités locales, transferts d'établissements publics ou privés en province...) bénéficient pareillement à des acteurs multiples et diversifiés. Ces allocations sont diffuses et non concentrées sur des groupements d'intérêt ou des publics particuliers.

Les conséquences de ce système relationnel sont les suivantes : les attentes, préférences et intérêts des publics qui entretiennent des liens avec la DATAR sont hétérogènes. Certes, une hiérarchie ordonne l'offre des biens et services collectifs qu'elle répartit. Les présidents des assemblées régionales et départementales et les maires bien en vue détiennent des ressources de pression qu'il faut savoir adroitement gérer. Mais la variété des échanges qui associent cette institution aux agents publics et privés l'affranchit d'un lien d'assistance et de complicité avec un public particulier. Des grands classiques de la littérature politique ont formalisé ce processus de captage de certains segments administratifs voire de ministères entiers – l'agriculture – par des coalitions d'intérêt ou des corporations<sup>(6)</sup>. Dans ce schéma, les fonctionnaires, politiciens et élites syndicales entrent dans un jeu d'interdépendance les conduisant à défendre intérêts et buts communs. Alors, au nom de l'intérêt général, sont distribués avantages et rentes de situations à des groupements particuliers.

Si l'aménagement du territoire accorde parfois ses faveurs à des clientèles, elle n'obéit pas aux pressions et marchandages d'un public bien individualisé. Bien au contraire, la DATAR accorde des utilités à une palette variée d'acteurs. Une telle position institutionnelle représente une ressource stratégique appréciable. D'une part, elle a la faculté de personnaliser ses échanges avec certains publics pour l'ouverture de voies d'accès aux instances de décision centrales. D'autre part, une telle dispersion implique que les contestations ou remises en cause des missions et statut de la Délégation sont rarement convergentes et simultanées. Tout particulièrement, l'individualisme congénital des collectivités territoriales et leurs rivalités les amènent à des vues et des stratégies différenciées, voire antagoniques vis à vis de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Cette atomisation des publics auxquels a affaire la DATAR induit que les initiatives de réforme de l'aménagement du territoire sont avant tout le fait d'entrepreneurs politiques et administratifs s'avisant que des opportunités sont saisissables pour changer cette action publique. Né dans le giron des sommets de l'Etat central, celle-ci ne saurait être rectifiée par les voies du pluralisme démocratique. Son domaine n'est que très partiellement couvert par des textes législatifs. C'est ce que la loi Pasqua votée au début de l'année 1995 entendait modifier. Cette dernière revêt typiquement les attributs d'une loi politique. De portée générale, littéraire et philosophique, ce texte aligne des pétitions de principe dont les domaines d'application sont juridiquement très incertains. Plus encore, il remplit une fonction "imaginaire" : celle de raconter un projet politique, de décrire au présent la société rêvée par le pouvoir central qui l'édicte<sup>(7)</sup>. La nature même de l'aménagement du territoire ne se prête que délicatement à une formalisation juridique. La jurisprudence administrative ? Celle-ci a été et reste très peu alimentée par des arrêts relatifs aux politiques spatiales menées par l'Etat. En somme, incarnation de la toute puissance du pouvoir jacobin, cette action publique obéit plus aux injonctions des bureaux parisiens qu'aux procédures de délibération législatives et encore moins de celles de la société civile.

---

<sup>(6)</sup> Voir notamment B. Jobert et P. Muller, *L'Etat en action*, pp. 80-97, PUF 1987.

<sup>(7)</sup> L. Cohen-Tanuggi, *Le droit sans l'Etat*, p. 53, PUF Quadrige, 1992.

Remarquons-le : ce ne sont nullement les protestations d'un public particulier qui ont ouvert le procès administratif de la DATAR. Aucune action collective provenant des assujettis ou des bénéficiaires touchés par ses interventions n'a été à l'origine de sa remise en question.

L'inscription de l'aménagement du territoire sur l'agenda politique résulte de la formation d'une conjoncture propice marquée par l'alternance politique et la réactivation des croyances dans les vertus du libéralisme. Dans ce contexte favorable à des interrogations sur "l'efficacité", la modernisation de l'Etat et le coût des bureaucraties publiques, l'aménagement du territoire offre une chance aux élites politiques et administratives de manifester leur souci de rénover l'appareil administratif. En début de législature, ce genre de résolution ne doit pas surprendre. Il témoigne des intentions de changement que les autorités gouvernementales entendent communiquer avec volontarisme et affichage publicitaire. Animée par des visions nouvelles et par un "projet de société", elles proposent d'engager des trains de réforme. Dans le contexte des institutions françaises, où l'Etat reste encore le tuteur de la société, un processus est bien rôdé : c'est par le biais des mutations de l'appareil administratif qu'on part à la recherche d'effets de levier pour faire évoluer le territoire et la société.

## LES COÛTS ET LES AVANTAGES DE LA DÉCENTRALISATION

Le transfert de nouveaux pouvoirs aux élus est-il un accélérateur du changement de l'action publique? Il est certain que les arrangements institutionnels issus de la décentralisation ont modifié sensiblement le mode de gestion des affaires collectives. Mais une donnée fondamentale n'a pas subi de variation dont l'influence exerce fortement ses effets sur la formation du calendrier politique. Soyons concrets : le cumul des mandats d'un côté et la confusion des rôles politiques et administratifs dans la haute fonction publique de l'autre, forment une curiosité du paysage institutionnel français. C'est sur ce double pilier que s'est édifiée notre organisation politico-administrative depuis les débuts de la V<sup>e</sup> république<sup>(8)</sup>. La décentralisation a quelque peu fissuré cette belle architecture. Mais ces traits particuliers restent d'un grand pouvoir opératoire dans nombre de domaines de la gestion publique. Certains sont même enclin à penser que ce dispositif, malgré les apparences du changement, s'est consolidé ces dernières années. Une telle fusion bien de chez nous entre les mondes politiques et administratifs est un fait institutionnel de première importance pour l'aménagement du territoire. Cette action publique a pris naissance dans les cercles feutrés de l'administration centrale. Avant la décentralisation, la DATAR était l'agent monopolistique du développement régional. Collectivités territoriales et autres acteurs locaux n'agissaient le plus souvent que par procuration, encadrés par des règlements et des normes législatives. La DATAR distribuait subventions et labels authentifiant et récompensant des formules innovantes de développement territorial. Une telle position de puissance du centre face aux faibles capacités d'initiative des acteurs périphériques a tout naturellement renforcé l'assiette d'un système de décisions technocratiques. Comme l'indique un observateur avisé, "l'aménagement du territoire est, dans une large mesure, un domaine contrôlé par des spécialistes. Il est évidemment possible de demander, d'exiger une démocratisation et notamment une intervention plus grande des élus, ou des régions, ou des entreprises des syndicats ou du peuple : cela ne changera pas grand chose au fond du problème"<sup>(9)</sup>.

La décentralisation a fait craquer cet ordonnancement socio-politique. En premier lieu, les acteurs que la DATAR avait mobilisés, tout spécialement les collectivités locales, ont été dotés de pouvoirs d'intervention et de capacités d'expertise que cet organisme détenait jusqu'alors de façon monopolistique. Ces transferts de ressources budgétaires et de moyens humains vers les différents niveaux d'administration publique ont segmenté et territorialisé l'offre collective d'aménagement et de développement. Du coup, cette offre est devenue concurrentielle. Une telle

---

<sup>(8)</sup> Cf. D. Gaxie, *Facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la V<sup>e</sup> république*, Revue Française de Sociologie, juillet-septembre 1983, pp. 441-465.

<sup>(9)</sup> Yves Madiot, *L'aménagement du territoire*, p. 46, Masson 1979.

transformation a déblayé la voie pour l'installation de gouvernements locaux s'affranchissant peu à peu d'anciennes tutelles exercées par l'Etat.

On peut chercher du côté des facteurs économiques les raisons du déclin administratif de la DATAR. Il n'est pas douteux que la crise a rétréci ses capacités redistributives lesquelles formaient un actif important de son capital de légitimité. De même, la mondialisation et plus encore la montée de l'Europe ont quelque peu sapé ses routines d'intervention. Il faut néanmoins s'aviser que la chute de la puissance administrative de la DATAR est, contre toute attente, relativement indépendante des mutations de l'environnement économique. Remarquons-le : la DATAR a affronté les différents pics de conjoncture sans véritablement être troublée par l'influence de ces variations.

Plus radicalement, la phase d'instabilité de l'aménagement du territoire coïncide avec un problème de légitimité politique et administrative. Dès lors que l'offre d'intervention de la DATAR a été dédoublée dans certains domaines, au niveau régional et local, des impératifs d'ajustement et de recentrage sont apparus. De même, ceux-ci seront révélés plus tardivement de façon saillante à la faveur de la poussée des interventions de la politique régionale européenne. Dès lors, l'aménagement du territoire est devenu un jeu pluraliste appelant, de la part de l'Etat, la mise au point de modes de coordination et de régulation nouveaux. Parallèlement, un tel ajustement a dû s'opérer en pleine phase d'apprentissage institutionnel, les acteurs centraux et locaux cherchant à tâtons à intégrer les changements provoqués par la décentralisation. Plus que les autres segments de l'administration centrale, la DATAR a été puissamment ébranlée par ces mutations. Parce que son action est avant tout territoriale, ses principaux partenaires les collectivités locales, elle ne pouvait que subir avec force les secousses organisationnelles qu'a eu à affronter l'administration.

La mise sur agenda de l'aménagement du territoire dérive donc en droite ligne de la décentralisation. Dans l'administration centrale, la DATAR et ses dirigeants avaient toujours résolument affiché des positions favorables à des délégations de pouvoir au profit des régions. Cette institution n'a-t-elle pas été à l'origine de la réforme de 1964 qui a vu naître les circonscriptions d'action régionale ? Par la suite, dans les projets de réforme élaborés par les différents gouvernements, elle a prôné sans relâche les vertus et les nécessités de la décentralisation. Celle-ci ne s'apparentait-elle pas, ou mieux ne se confondait-elle pas avec un projet modernisateur visant à rénover l'Etat et la société ? Il est piquant de voir que la cause servie et défendue par l'aménagement du territoire l'a considérablement affaiblie au milieu des années 1980. Réputés être à l'avant garde des structures administratives grâce à ses visions perçantes de l'avenir, la DATAR était loin d'avoir anticipé tous les effets en chaîne – qui l'aurait pu ? – provoqués par cette rupture institutionnelle. Comme bon nombre d'administrations centrales et locales, elle pilotait à vue, entretenant, avec plus ou moins de bonheur, son stock de ressources d'interventions et ses alliances institutionnelles. Promoteur de la décentralisation, c'est à cette même innovation politique et administrative que l'aménagement du territoire aurait pu devoir sa liquidation.

## **ATOUTS ET RESSOURCES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Dans ce contexte de déstabilisation, l'aménagement du territoire se retrouve-t-il pour autant sur la voie d'un cul de sac politico-administratif ? Comme toute organisation ayant accompli sa longue marche vers l'institutionnalisation, cette action publique est dotée de forces et de ressources de deux natures. D'une part, elle dispose de procédures, de moyens financiers et d'outils administratifs qui individualisent sa présence institutionnelle. Cela lui confère une personnalité à part entière dans les politiques gouvernementales. Cette position s'est sédimentée au fil du temps et appartient au paysage organisationnel de l'administration centrale. D'autre part, à ses interventions s'agglomèrent des valeurs et symboles qui manifestent des principes fondamentaux de l'Etat républicain : l'unité et l'indivisibilité du territoire. Ces deux propriétés, l'une instrumentale et l'autre normative, lui communiquent un pouvoir considérable de survie et de réaction.

En premier lieu, l'aménagement du territoire offre des utilités collectives qui ressortissent, au sens du droit administratif et constitutionnel, de l'intérêt général. Tout particulièrement, elle assure la fourniture d'un bien collectif indivisible, pour parler comme les économistes, qui garantit la permanence de l'union du Peuple et de la Nation. Ce principe constitutionnel a été rappelé avec autant de force que de valeur abstraite par la loi pour l'aménagement et le développement du territoire qui assigne comme finalité à cette politique de promouvoir l'égalité des chances, pour tous les citoyens, en vue de leur accès aux principaux services publics offerts par l'Etat Républicain. Un tel projet, aussi général que généreux, se situe dans le droit fil de constructions législatives élaborées ces dernières années proclamant, pour chaque citoyen, le droit aux transports ou le droit à la ville. Bien avant ces formalisations législatives, la tâche de réduction des inégalités régionales conférait à l'aménagement du territoire une importante autorité reconnue. Grâce à cet actif de légitimité, la DATAR s'est pourvue d'un appareil d'intervention qui lui a donné les moyens de s'autonomiser dans l'administration comme centre de décisions distribuant services et biens collectifs différenciés que nul autre organisme public n'a pour mission concurrente de dispenser.

Par cette offre singulière d'intérêt général, la Délégation a marqué ses distances vis-à-vis des autres politiques gouvernementales en affirmant sa vocation particulière. Munie de ce bien commun, elle l'a décliné administrativement en divers programmes opérationnels. Ce faisant, elle a mobilisé publics et clientèles disposés à la créditer de soutiens, reconnaissance et légitimité. Le rétrécissement de cette clientèle, et si l'on peut dire, les pertes de marché qui en ont découlé, ont considérablement déprécié les actifs de légitimité que la DATAR avait accumulés. Malgré cela, la ressource institutionnelle de premier plan de la Délégation réside dans le fait qu'elle est toujours perçue fonctionnellement et symboliquement comme le lieu de l'administration centrale d'où peuvent être distribuées prestations et allocations financières visant à garantir l'équité territoriale. Elle est dépositaire d'une mission de solidarité qui l'identifie comme l'agent incarnant une fonction essentielle de l'Etat Républicain : assurer une expression particulière de la justice distributive.

En second lieu, sans endosser à bon compte le crédo libéral des croisades anti-bureaucratiques, on peut avancer que la DATAR est dotée d'une certaine force d'inertie administrative. Cela tient aux modalités de son institutionnalisation dans les politiques gouvernementales. Concrètement, une telle situation se traduit, au niveau central, par des routines d'intervention stables et normalisées dans les domaines où elle agit ordinairement : aides aux implantations d'activités, programmes de reconversion en zones industrielles et rurales, comité de décentralisation, prospection des investissements étrangers, maîtrise d'œuvre des contrats de plan Etat-régions... Elle dispose pour cela de budgets individualisés et de procédures administratives particulières permettant d'orienter et d'exécuter la politique nationale d'aménagement du territoire : le Comité Interministériel l'Aménagement du territoire. Cette action publique s'est institutionnalisée dans la durée. Son domaine d'intervention est codifié et formalisé dans les mécanismes de décisions administratives au niveau de l'appareil central de l'Etat. De même, à l'échelle du territoire, les antennes de la DATAR (commissariats à l'industrialisation et à la rénovation rurale, missions d'aménagement, cellules de conversion dans les bassins industriels en crise...) lui ont permis de stabiliser ses relations avec son environnement périphérique et d'affirmer sa présence sur le terrain. La présence de ces agences et la continuité de leur travail de représentation ont également offert à la Délégation la ressource de systématiser ses échanges avec des agents moraux publics et privés sur l'ensemble du territoire (collectivités locales, agences de développement, associations, entreprises, services déconcentrés de l'Etat, universités, bureaux d'études...).

Pour ces raisons, au niveau central comme à l'échelle des régions, la DATAR occupe une position de choix dans les réseaux du développement territorial. Une telle architecture administrative s'est constituée au fil du temps à la suite d'une entreprise active de conquête de nouveaux champs d'intervention et de nouveaux publics. Ce travail de colonisation de son environnement – que nombre d'observateurs ont qualifié d'impérialiste –, a permis d'engranger des actifs de légitimité caractérisés par une forte permanence. C'est pourquoi toute remise en question de l'aménagement du territoire suscite, par enchaînement, une série de casse-têtes politiques et organisationnels qu'on ne saurait résoudre en dictant, purement et simplement, la suppression de cette infrastructure institutionnelle.

Résumons-nous : les demandes de rectification de l'aménagement du territoire proviennent d'un contexte institutionnel en pleine évolution où les utilités collectives offertes par la DATAR ont souffert d'une certaine dévalorisation. D'abord parce que les collectivités locales se sont vues attribuer des moyens substituables à ceux proposés par la Délégation. Une situation de concurrence a remplacé un état de dépendance. Cela s'est traduit par des démobilisations d'acteurs, surtout régionaux et locaux disposés à accorder appui et reconnaissance à cette action publique. Ces transformations n'ont pas échappé à la vigilance d'entrepreneurs politiques et administratifs, certes soucieux de soutiens électoraux et de scènes médiatiques, mais aussi préoccupés par la mise en chantier d'une vaste réforme de l'Etat. En France, celle-ci ne commande-t-elle pas une réforme de la société ? Cette conjoncture propice a précipité l'ouverture du procès de l'aménagement du territoire. Néanmoins, cette remise en cause intervient dans un contexte de très forte intégration administrative et institutionnelle de la DATAR. C'est dans ce cadre défini par des propriétés remarquables de stabilité et de permanence que doivent être examinées les modalités ultérieures de remise en question et les chances réelles de changement de cette action publique.

### **LA FORMALISATION DU DÉBAT SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : LES PROPOSITIONS DU RAPPORT GUICHARD**

L'aménagement du territoire intéresse avant tout des publics spécialisés. Des perceptions embrouillées parasitent la visibilité de cette action publique. Les citoyens normalement informés font face à bien des tracas lorsqu'il s'agit d'en reconnaître les traits distinctifs. Pour certains, elle recouvre l'urbanisme et la gestion des sols ; pour les autres, elle s'apparente – ou devrait le faire – à la protection de l'environnement ou à celle du patrimoine bâti. Une telle confusion tient à la nature pluri-sectorielle de l'aménagement du territoire dont l'expression française constitue sans nul doute une curiosité institutionnelle au niveau européen. C'est pourquoi le grand public se montre d'ordinaire indifférent aux actions programmées par la DATAR. Seules certaines de ses facettes, comme les délocalisations publiques de Paris vers la province éveillent par moments l'attention. Par suite, l'aménagement du territoire ne provoque pas de mouvements d'opinion relayés par l'écho des médias.

Pourtant, le second acte qui marque la chronologie de notre calendrier politique va accroître l'audience des publics spécialisés et radicaliser leurs prises de position. Les enjeux devenant plus nets, les protagonistes perçoivent, par anticipation, des chances de gain ou des risques de perte qui les poussent à agir.

### **EFFICACITÉ OU ÉGALITÉ TERRITORIALE ?**

Peu après sa prise de fonctions au Ministère de l'Équipement auquel est rattachée la DATAR, Pierre Méhaignerie installe une commission, en juin 1986, présidée par Olivier Guichard chargée de faire un bilan et de proposer des voies nouvelles pour l'aménagement du territoire.

Le rapport de la commission Guichard, intitulé "Propositions pour l'aménagement du territoire" est rendu public en novembre de la même année. Très dense, il comprend un diagnostic et des recommandations sur les objectifs et moyens de cette action publique.

La publication du rapport provoque deux effets : il formalise le champ des questions et des solutions possibles relatives à l'aménagement du territoire. Par suite, il définit le cadre à travers quoi sont spécifiés les problèmes et enjeux tout en énonçant les orientations à suivre pour appliquer les ajustements nécessaires. Cette rationalisation permet, d'autre part, de produire la matière première sur la base de quoi les publics intéressés vont engager un débat à l'occasion duquel se matérialiseront certaines expressions de la lutte politique.

C'est essentiellement autour d'une idée et des applications publiques qu'elle suppose que vont se cristalliser les prises de position et les réactions vis-à-vis du rapport : une tâche priori-

taire de la politique nationale d'aménagement du territoire doit consister à renforcer quelques pôles de croissance aptes à diffuser le développement sur un large hinterland : "Il s'agit d'entraîner le territoire dans son ensemble vers un nouveau développement et cela suppose un réseau de points forts, de pôles de croissance"<sup>(10)</sup>.

Une telle option, visant à consolider les éléments de premier rang de l'armature urbaine est un choix classique qui relève d'une politique de rééquilibrage. La DATAR avait déjà expérimenté un programme analogue, au milieu des années 1960, à travers la politique des métropoles d'équilibre. Mais le principe qui guide cette orientation renouvelle les relations de l'Etat au territoire. Il découle en effet du constat que le rattrapage du retard économique qui se concentre dans certains secteurs géographiques ne saurait constituer la ligne prioritaire de l'aménagement du territoire : "La compensation ne peut être considérée comme un objectif car celui-ci serait si vaste et si réducteur à la fois qu'il absorberait tous les moyens sans permettre de donner un contenu à l'action et lui fixer des priorités"<sup>(11)</sup>.

Cette perspective invite à un changement de stratégie. Des conséquences importantes en découlent pour les politiques territoriales. Des choix de péréquation et des finalités d'égalisation avaient jusque là animé les principaux chantiers de l'aménagement du territoire. La ligne de conduite suggérée par le rapport Guichard entend réviser cette tradition en privilégiant l'apport de ressources supplémentaires aux métropoles. En d'autres termes, la correction des inégalités spatiales, surtout au bénéfice des zones les plus touchées par le déclin économique ne doit plus mobiliser l'essentiel des moyens de l'aménagement du territoire. Le principe d'équité spatiale qui légitime l'action redistributive de la DATAR doit être relayée par un principe supérieur : renforcer les avantages comparatifs de certains pôles urbains pour amplifier leur rôle dans les mécanismes de la croissance économique. En somme, assigner aux politiques spatiales des buts d'accumulation de richesses et d'accroissement des capacités compétitives des grandes cités.

L'impact symbolique de telles orientations est considérable. Par l'actualisation du dilemme classique entre égalité et efficacité et l'expression corrélatrice des enjeux que sous-tend cette opposition pour l'aménagement du territoire, ce sont des directions nouvelles qui sont tracées. C'est du moins ce que perçoivent des groupes d'acteurs qui vont manipuler certains messages contenus dans le rapport en fonction de leurs intérêts.

Comme pour le maniement des séries statistiques, des éléments en sont extraits et présentés selon une rhétorique de dramatisation. En condamnant les options d'une allocation sélective des ressources orientée sur les pôles de croissance, c'est sous le drapeau de la solidarité nationale que les premières attaques sont formulées. Elles émanent notamment de représentants du monde rural qui simplifient stratégiquement des propositions en utilisant des locutions expressives qui renvoient à l'aggravation des inégalités spatiales. C'est autour de l'image du désert et du constat du désengagement de l'Etat que vont être déclinées une première série de condamnations. A suivre en effet les propositions du rapport, "on renforce la congestion et on accentue les faiblesses. Ce n'est pas de l'aménagement du territoire. On nous invite à suivre le corbillard des régions défavorisées"<sup>(12)</sup>. En outre, le rapport "prétend justifier le désengagement de l'Etat dans les équipements collectifs locaux et l'implantation de nouvelles activités économiques"<sup>(13)</sup>. Il illustre "la volonté idéologique de faire une France duale, à deux vitesses, laissant en déshérence de large parties de notre pays"<sup>(14)</sup>.

De telles déclarations ne manquent pas de frapper des esprits attentifs au suivi de ce problème. Les représentants du monde rural sont coalisés en groupement d'intérêt qui disposent d'un pouvoir non négligeable. C'est ce que démontre la discussion sur l'aménagement du territoire qui s'engage au Sénat en avril 1987. La république des cantons examine le rapport en faisant part d'importantes réserves et réticences.

---

<sup>(10)</sup> Olivier Guichard, *Propositions pour l'aménagement du territoire*, novembre 1986, p. 23, La Documentation Française.

<sup>(11)</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>(12)</sup> *Le Monde*, 7 avril 1987, "Corrèze, à l'écart des grands chantiers".

<sup>(13)</sup> *Le populaire du Centre*, 21 mars 1987, "Contre le désert vert".

<sup>(14)</sup> J.-P. Balligand, M. Faber, J.F. Dionis, *Aménagement du territoire : une alternative au rapport Guichard*, Revue Politique et Parlementaire, p. 69, n° 930, juillet-août 1987.

Cette vision ruraliste de la justice distributive est génératrice de soutiens d'un bataillon d'élus de villes moyennes qui perçoivent dans la théorie de pôles de croissance la reproduction des effets dommageables de la politique des métropoles d'équilibre qui "a souvent créé autour d'elles des déserts régionaux"<sup>(15)</sup>, lesquels espaces désertifiés "sont en train de renaître autour de Paris et de la quinzaine de métropoles dont le développement devrait être privilégié"<sup>(16)</sup>.

Ces positions manifestent l'expression d'intérêts transparents. Il est instructif, à cet égard, de souligner quelques facettes de la formulation symbolique des réactions au rapport Guichard. La manipulation de représentations renvoyant à des notions générales comme la solidarité, la désertification, la cohésion nationale ou l'équilibre du territoire est destinée à rallier des publics indécis autour de valeurs incontestables. La lutte contre la désertification fut un des premiers slogans de l'aménagement du territoire. L'abandon de ce principe fondateur serait comparable à une régression. L'application de la solidarité nationale est une règle morale qui est presque intangible. Elle n'appelle aucune discussion et, telle une chose sacrée, elle est brandie pour susciter respect et genuflexions. L'usage d'une telle rhétorique est inductrice de soutiens populaires. Elle signale la mise en place de manœuvres dont la finalité est de traduire un tel enjeu en termes négociables porteurs de compromis<sup>(17)</sup>. La stratégie visant à apparaître et à se faire classer parmi les gardiens de l'unité et de la cohésion sociale et territoriale procure un crédit moral et des ressources de marchandage appréciables.

## LA CARRIÈRE D'UN RAPPORT ADMINISTRATIF

Dans le concert des réactions aux propositions pour l'aménagement du territoire, des positions modérées s'affichent. Certains admettent "qu'il existe des occupations de l'espace plus performantes que d'autres"<sup>(17)</sup> et que "les rigueurs que nous vivons ne nous permettent plus de réaliser des investissements préférentiels ici où là"<sup>(18)</sup>. Des choix spatiaux pour concentrer les moyens de la croissance sont donc inévitables. À côté de ces options de neutralité relative, un discours éminemment offensif prospère en soulignant les effets pervers de la théorie de la polarisation à laquelle s'est rallié le rapport Guichard. Son orientation tactique est de se doter résolument des attributs du modernisme tout en disqualifiant les visions égalitaires des politiques spatiales au motif de leur archaïsme.

Cet extrémisme s'accompagne d'une condamnation de l'aménagement du territoire mettant en avant ses rigidités bureaucratiques : "La DATAR se meurt de ne s'être pas adaptée à l'évolution de notre société"<sup>(19)</sup>. Du coup, dans un même magma, aussi bien les outils d'aides à la localisation des activités que feu la procédure de l'agrément (considérablement assouplie en 1985) sont passés au crible de cette critique au nom de la dérégulation du territoire et de l'efficacité<sup>(20)</sup>.

On recense, dans cette coalition néo-libérale spontanée, des élus de grandes agglomérations, des défenseurs de la suprématie parisienne, des chefs d'entreprises et des représentants d'associations urbaines qui perçoivent dans les pôles de croissance des adéquations à leur vision du monde et à leur idéologie de la post-modernité : "Un point est déjà acquis et il faut saluer le rapport Guichard la-dessus sans réserve, c'est la reconnaissance du rôle moteur des villes dans l'aménagement du territoire et dans le concert européen"<sup>(21)</sup>.

Plusieurs points saillants peuvent être dégagés au regard des effets socio-politiques de "l'électro-choc du rapport Guichard"<sup>(22)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> *Débat sur l'aménagement du territoire*, 4 avril 1987.

<sup>(16)</sup> *Le Monde*, 20 avril 1987.

<sup>(17)</sup> E. Faure, *Des changements d'échelle pour une politique toujours nécessaire*, Inter Régions, p. 8, n° 87, février 1987.

<sup>(18)</sup> P. Bolotte, *Repopularisation de l'aménagement du territoire*, *ibid*, p. 31.

<sup>(19)</sup> Cf. J. Robert, *Paris et le désert français : une vue à réactualiser*, Chroniques de la SEDEIS, 15 avril 1987.

<sup>(20)</sup> M. Giraud, *La DATAR se meurt, vive la DATAR*, *Le Monde*, 28 mars 1987.

<sup>(21)</sup> Intervention du Président de la Fédération Nationale des agences d'urbanisme, 13 avril 1987.

<sup>(22)</sup> *L'indépendant catalan*, 24 novembre 1986.

– En premier, ce rapport a été salué, avec raison, par plusieurs coups de chapeau. Il constitue, à n'en pas douter, une tentative cohérente visant à formaliser les enjeux de l'évolution du territoire français dans un contexte de montée de l'internationalisation et à préconiser les implications que cela suppose pour l'action publique. Sans crier au changement de paradigme, il s'agit là d'une approche et d'un guide pour l'action qui objective sans détours un inconscient refoulé de l'aménagement du territoire : la sélectivité de l'allocation des avantages et subventions par opposition à leur saupoudrage politique dans les régions, sous le faux-nez d'un égalitarisme moralisateur. Au vu des ratiocinations hésitantes des diagnostics antérieurs, il est vrai que le courage politique des affirmations du rapport sont perçues avec d'autant plus de force qu'elles émanent du "père fondateur" de l'aménagement du territoire. Notons, à cet égard, que le seul élément du débat qui ait vraiment nourri la lutte politique fut la question des pôles de croissance. Cela tient à la focalisation du débat sur son point le plus sensible : la position attendue des autorités politiques sur les actions à conduire dans les zones dynamiques et les espaces en déclin, qu'ils soient ruraux ou à dominante industrielle.

– En second lieu, le débat souhaité par les pouvoirs publics a bien eu lieu. Mais il s'est situé dans la lignée des consultations démocratiques "à la française". Circonscrit à une audience de publics spécialisés fortement liés aux circuits politico-administratifs centraux et périphériques, il n'a que faiblement mobilisé les composantes des "forces vives" de la société civile et encore moins l'opinion générale. Il rejoint en cela le grand débat national sur l'aménagement du territoire engagé par Charles Pasqua en 1993. Plus qu'une machine électorale en vue des présidentielles, celui-ci prétendait donner la parole aux citoyens en se situant au plus près des problèmes du terrain.

Désireux, en outre de prendre ses distances par rapport aux formes traditionnelles de consultation, il entendait faciliter des prises de paroles d'acteurs divers et variés situés généralement en marge des canaux habituels de "révélation des préférences démocratiques". En fait, orchestré sur un mode "militaire" par les services du Ministère de l'Intérieur et plaçant au centre du travail d'animation des débats la hiérarchie préfectorale, il a plus incarné la permanence d'un État tuteur et éducateur de la société, faisant les questions et les réponses, qu'un libre exercice de libre expression citoyenne. Infantilisant de cette manière les éléments du corps social et leurs capacités réactives, ses maîtres d'œuvre pouvaient alors déplorer la banalité des remontées du débat sans apercevoir que c'est eux-mêmes qui l'avaient aseptisé, vidé de tout apport original.

Troisième observation : la lutte politique qui s'est engagée entre les partisans et les opposants des pôles de croissance conduit les autorités politiques à assurer des fonctions d'arbitrage. S'il est admis que les politiques nationales d'aménagement ne peuvent plus se résumer à la péréquation, au rattrapage ou à la maintenance du passé, il n'est pas moins reconnu que leur mission reste toujours d'assurer une justice distributive au bénéfice des zones les plus vulnérables. Mais il est clair également que dans un contexte mondial où s'accroît la concurrence, "il est de l'intérêt du pays de renforcer deux, trois, quatre pôles qui peuvent avoir un renom international et qui peuvent diffuser le développement dans un rayon d'une centaine de kilomètres autour de leur centre"<sup>(23)</sup>.

Cette neutralité engagée des autorités politiques exerce des fonctions de régulation des conflits. Des signaux favorables et des assurances de soutien sont communiqués à ceux qui brandissent l'épouvantail de la désertification. Mais sous l'empire des impératifs économiques, des tendances lourdes sont soulignées qui révèlent des positions futures compréhensives à l'égard des représentants des grandes agglomérations et à leurs champions.

En somme, les mérites reconnus du rapport Guichard sont d'avoir fait apparaître au grand jour de délicats sujets. Sous nos cieux, cela n'est déjà pas négligeable. Les enjeux identifiés appelaient des choix susceptibles de redresser la pente traditionnelle de l'aménagement du territoire. Mais la conjoncture politique du moment se prête mal à de telles décisions : trancher en faveur des promoteurs des grandes villes ou des défenseurs du rural conduirait à saper des soutiens gouvernementaux et à compromettre les "chantiers de réforme" qu'entend accélérer le premier ministre. Du reste, serait-il possible de satisfaire unilatéralement les intérêts en présence ?

---

<sup>(23)</sup> Intervention de Pierre Méhaignerie au Sénat, 14 mars 1987.

Dès lors, le rapport Guichard suit la filière d'un destin que nos coutumes politico-administratives ont érigé en spécialité : salué pour les qualités de clairvoyance, il est tout bonnement enterré et avec lui les perspectives de réforme qu'il avait esquissées.

## LES AJUSTEMENTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La position d'arbitrage adoptée par les pouvoirs publics sur les "Propositions pour l'aménagement du territoire conduit des observateurs à indiquer que "Méhaignerie rabote le rapport Guichard"<sup>(24)</sup>. Le contexte ne se prête que médiocrement à l'entrée des recommandations du-dit rapport dans le système formel des décisions publiques. Tous les corporatismes mobilisés pour la circonstance et hostiles à la croissance des grandes villes ont fait fléchir toute ambition de changement. L'héritage politique rural de la France a quelque peu saboté le volontarisme réformateur en quête de projets de modernisation.

Mais si certains changements majeurs sont différés, des signes d'ajustement de l'aménagement du territoire se font sentir dès les premiers mois de 1987. La capacité réactive de l'institution se régénère progressivement après avoir été pétrifiée par le choc de l'annonce de sa suppression. Quelles ressources va exploiter la DATAR afin de rétablir sa crédibilité et manifester son aptitude à évoluer ? D'un côté la Délégation entreprend la reconquête de quelques uns de ses publics en émettant des messages qui expriment des intentions de modernisation de ses outils et moyens d'intervention. D'un autre côté, de manière plus décisive, se construit pragmatiquement un nouveau fonds de doctrine sur la nature même de l'aménagement du territoire : à savoir une action publique dont une des tâches de premier plan revient à découper l'espace géographique en délimitant les zonages qui commandent l'offre sélective de ses utilités.

Examinons successivement ces deux modalités d'accommodation.

## LA MOBILISATION DE NOUVEAUX PUBLICS

Les premières répliques apportées par la DATAR, illustrant la volonté de "repopuler l'aménagement du territoire et d'en faire une politique forte et durable"<sup>(25)</sup> revient à tenter de combler son déficit de légitimité. A cette fin, il importe de réparer les effets des atteintes aux images de ses outils d'intervention pour reconstituer leur crédibilité. Il y a lieu également d'assortir ses programmes de formules attractives susceptibles de rencontrer de nouvelles demandes. Par suite, elle doit sensibiliser des groupes d'utilisateurs.

Une telle entreprise de mobilisation va tout d'abord s'adresser à un public symbolisant par dessus-tout les valeurs du dynamisme et du progrès. En dépit du fait que "la DATAR tendait à ne plus figurer sur les carnets de rendez-vous des chefs d'entreprise"<sup>(26)</sup>, c'est néanmoins auprès de cette corporation à composition hétéroclite que des soutiens convertibles en actifs de légitimité vont être escomptés. Ce choix peut sembler paradoxal : pour le libéralisme économique, dans lequel baigne une bonne partie des responsables d'entreprises, les aides aux localisation d'activités perturbent le jeu des marchés et introduisent des distorsions dans le calcul des entrepreneurs. D'autre part, l'agrément administratif dont fait usage le Comité de Décentralisation, placé sous le patronage de la DATAR, et qui contingente l'implantation des activités en Ile-de-France est perçu, par nombre de partisans de la libre entreprise, comme un diktat bureaucratique.

C'est pourtant autour du thème de l'entreprise comme acteur essentiel de l'aménagement du territoire que la Délégation amorce un travail de revalorisation de son prestige comme de ses programmes d'intervention. Pour ce faire, le thème de la décentralisation industrielle et tertiaire servira de premier terrain de reconquête pour susciter de nouvelles adhésions. La redistribution des surplus de la croissance dans les régions avaient fait les beaux jours de l'aménagement du terri-

---

<sup>(24)</sup> *Dernières nouvelles d'Alsace*, 9 mars 1987.

<sup>(25)</sup> Discours de Pierre Méhaignerie, Toulouse, 6 mars 1987.

<sup>(26)</sup> *Entreprises Régions*, mai 1987

toire durant les années de prospérité économique. Depuis le milieu de années 1970, cette source s'étant tarie, c'est notamment sur le potentiel productif de l'Ile de France que la Datar s'efforçait de procéder à des prélèvements afin d'alimenter le flux d'implantation d'entreprises en province. C'est ce volet des politiques territoriales qui va connaître une réactivation par le truchement d'une rhétorique de présentation au goût du jour, associant action administrative et performances économiques. Des chefs d'entreprises "heureux parce que décentralisés"<sup>(27)</sup> en seront les témoins vivants à l'occasion d'une manifestation organisée à Annecy par la Datar en mars 1987. A mi chemin entre la contrainte administrative et l'incitation par l'attribution d'une subvention, la décentralisation industrielle et tertiaire est loin de compter que des admirateurs. Bien au contraire, elle éveille des perplexités tant du côté des "experts" du Ministère des Finances que de celui des leaders syndicaux du monde de l'entreprise. Par dessus-tout, elle suscite des attaques aussi bien féroces que rituelles de la part des élus des collectivités de l'Ile-de-France qui déplorent les saignées qu'elle organise sans remords sur le patrimoine économique de la région capitale. Malgré de telles réserves, ces opérations de "déménagement" sont présentées comme des initiatives "qui ne doivent plus être assimilées à une contrainte administrative"<sup>(28)</sup>.

De fait, la décentralisation industrielle et tertiaire "n'est pas seulement le résultat d'une politique étatique de rééquilibrage régionale, mais aussi une stratégie de modernisation pour les entreprises"<sup>(29)</sup>. Si bien que ce programme public diffuse, en somme, des bienfaits régulateurs aussi puissants que ceux issus du marché car "elle rend non seulement service à la collectivité nationale, mais aussi aux entreprises elles-mêmes en raison de l'amélioration de la productivité qui en résulte"<sup>(30)</sup>. En d'autres termes, comme dans la célèbre fable des abeilles, l'intervention publique au service d'entreprises à la recherche de nouvelles externalités par une décentralisation en province, facilite la rencontre des intérêts privés et du bien commun.

En quête de nouvelles médiations sociales pour redresser une image un peu ternie par plus d'une année d'instabilité, l'aménagement du territoire, grâce à la caution des "décentralisés heureux", est-il engagé sur le chemin d'une réhabilitation ? On ne saurait affirmer qu'il sort de cette opération lavé de tous soupçons. Mais de même que la planification décentralisée, au début des années 1980, avait conduit la DATAR à mobiliser des publics de soutien parmi des acteurs locaux variés (associations, comités de pays, élus modernistes...) situés généralement en marge des réseaux notabiliaires, l'initiative décrite ici relève d'une finalité analogue : convertir en actifs de légitimité des relations préférentielles avec certains publics. En même temps, trouver des relais sur le terrain aptes à diffuser le message de renouveau de l'aménagement du territoire.

Dès lors, les groupes marginaux porteurs du développement alternatif local, bénéficiant au moment des premières avancées de la décentralisation d'une étiquette moderniste, sont-ils supplantés par les "décentralisés heureux" enrôlés pour voler au secours de la DATAR ? En fait, si la Délégation ambitionne de pactiser avec des publics bien choisis, une telle tactique vise plus largement rendre populaire une finalité première de l'aménagement du territoire : celle d'assurer une équité et l'expression géographique de la justice distributive. Simultanément, le but est de présenter cette mission sous la caution d'une recherche de l'efficacité allocative des ressources par l'alchimie d'une convergence entre solidarité territoriale et performance économique.

A partir de là, les termes du débat sur l'aménagement du territoire vont être déplacés sur un terrain où cette action publique avait trouvé, à l'origine, une de ses raisons d'être : l'antagonisme entre Paris et la province. Alors que la DATAR entendait éviter l'enlisement propre à cette controverse d'arrière-garde afin d'élever le niveau des discussions sur des enjeux porteurs de renouveau, elle se voyait tirée vers le bas, et au bout du compte prisonnière de cette alternative l'invitant à justifier sa possible remise en selle à partir de valeurs issues du passé.

C'est ainsi qu'à travers les efforts visant à atténuer les coûts de la concentration dans les grandes agglomérations urbaines, la croisade contre la reprise de la centralisation parisienne va

---

<sup>(27)</sup> *Libération*, 16 mars 1987, "Le réalisme des décentralisés heureux".

<sup>(28)</sup> *Sud-Ouest*, Interview de Jacques Sallois, 13 mars 1987.

<sup>(29)</sup> *Ibid.*

<sup>(30)</sup> *Sud-Ouest*, 19 mars 1987.

incarner derechef un des principaux chantiers de l'aménagement du territoire. En effet, "tous les indices, emploi, transports, consommation d'énergie pointent à nouveau vers la capitale et peu d'entreprises se créent dans d'autres régions"<sup>(31)</sup>.

Par suite, grâce à la décentralisation industrielle et tertiaire, "la relance de la politique d'aménagement du territoire passe par l'étude des coûts de la concentration"<sup>(32)</sup> et par l'implantation d'activités en province, ce qui "représente un véritable défi à la reconcentration parisienne"<sup>(33)</sup>.

D'aucuns pourraient qualifier cette première modalité d'ajustement de l'aménagement du territoire de "rétro-progrès". Remarquons-le : à la recherche de nouveaux "défis" orientés vers l'avenir aptes à symboliser sa résurrection, la DATAR empruntait la voie d'une rédemption en tournant le dos à des options nouvelles de nature à restaurer durablement sa crédibilité.

En outre, la tutelle du Ministère de l'Équipement allait lui offrir un atout supplémentaire dont la légitimité est consubstantielle à toute politique d'aménagement, mais dont l'image est loin de symboliser le cap de l'innovation et du changement : un schéma directeur des routes destiné à combattre le désenclavement.

Ces choix seront officialisés à l'occasion d'un Comité d'Aménagement du Territoire qui se réunit avec solennité sous la présidence du premier ministre en avril 1987. L'annonce de ces orientations consacre une véritable renaissance de l'aménagement du territoire : "La DATAR allait mourir ! La DATAR était morte ! Et voici que le 13 avril dernier, le CIAT en réaffirmait le rôle et la nécessité"<sup>(34)</sup>.

A observer les lignes de force de cette action publique "sauvée des eaux" ou ressuscitée, on peut admettre que "la continuité domine"<sup>(35)</sup>. Du reste, certains commentateurs de la presse spécialisée ne manquent pas de souligner un tel statu quo en titrant "les routes à la rescousse de l'aménagement du territoire"<sup>(36)</sup>.

En somme, toutes ces péripéties politico-institutionnelles dont nous avons narré le récit n'ont-elles eu comme seule issue que ce que la métaphore anglo-saxonne qualifie de "old wine in New bottles" ?

De fait, à côté des apparences du changement qu'entretient la rhétorique administrative, se dessinent d'importantes inflexions de l'aménagement du territoire. Celles-ci signalent des évolutions sensibles dans la nature et les modalités des politiques spatiales menées par l'État. Elles font apparaître un second domaine d'accommodation de l'aménagement du territoire. C'est ce sujet qu'il faut examiner à présent.

## REPRÉSENTER ET DÉCOUPER LE TERRITOIRE

Les décisions prises en CIAT destinées à donner un nouvel élan à l'aménagement du territoire n'ont pas pour résultat de clore de manière définitive l'agenda sur lequel se recompose la chronologie de la remise en cause de cette action publique. La question des pôles de croissance et les menaces de désertification des zones rurales fragiles, couple antinomique récurrent, alimente des prises de position qui continuent de s'afficher avec éclat.

---

<sup>(31)</sup> *La lettre du Maire*, 25 mars 1987.

<sup>(32)</sup> *Les échos*, 16 mars 1987.

<sup>(33)</sup> *Sud-Ouest*, 19 mars 1987.

<sup>(34)</sup> *Entreprises-Régions*, mai 1987.

<sup>(35)</sup> *L'Entreprise*, n° 22, avril 1987.

<sup>(36)</sup> *Le Moniteur*, 17 avril 1987.

Ainsi, on peut lire, ici et là, que "l'aménagement du territoire passe impérativement par l'émergence de pôles de croissance de taille internationale"<sup>(37)</sup>. A l'opposé, des professionnels de la représentation d'intérêts ruraux et agricoles affinent leur prophéties alarmistes en annonçant l'imminence "d'une France coupée en deux" dont "une partie est laissée en déshérence"<sup>(38)</sup>. Par suite, le débat est loin d'avoir épuisé les déclarations assorties de certitudes et de credos. Au delà des formules rituelles qui l'agrémentent, celui-ci renvoie à des enjeux politiques et – osons le mot – cognitifs de première importance qui gouvernent l'identité normative de l'aménagement du territoire et les divers compromis par lesquels cette action publique s'intègre dans son environnement institutionnel et administratif.

## L'ETAT ET SES TERRITOIRES

L'aménagement du territoire obéit à une règle qui l'apparente à une catégorie particulière d'action publique. Précisons : la recherche, au moins sur le plan des grands principes, de l'égalité des chances entre les diverses parties de l'espace national l'amène à différencier des zones selon des critères estimant atouts et handicaps. Au vu de ces classements, certaines d'entre elles accusent des "retards de développement". Depuis quelques années, ces découpages résultent de compromis issus de négociations avec les bureaucraties bruxelloises chargées de la politique régionale. Sans aborder le sujet sensible du calcul des moyennes à partir desquelles sont constatées des déviations, notons qu'un tel zonage conduit à instaurer des avantages particuliers (fiscalité préférentielle, subventions aux implantations d'activités...), des discriminations positives en faveur des aires géographiques réputées les plus vulnérables. Comme les politiques sociales, l'aménagement du territoire individualise non pas des populations fragiles ou des groupes cibles, mais des territoires appelés à bénéficier des bienfaits de la justice distributive.

A côté des effets opératoires qui sont censés découler de ce découpage, en vue de garantir un meilleur équilibre entre les villes et les régions, ce travail de qualification a une portée cognitive. La confection de cette géographie prioritaire s'appuie, en effet, sur l'exploitation de données statistiques et d'indicateurs variés interprétés par des rationalisations intellectuelles au terme de quoi sont évalués des degrés de développement régional et local. Sur cette base des classements sont établis et, à titre de synthèse, des cartes à diverses échelles figurent le zonage des fragilités et des forces du territoire français.

Des analyses au goût du jour ont théorisé cette activité cognitive accomplie par l'Etat pour ordonner et hiérarchiser ses choix d'intervention : en délimitant les périmètres propres à cette géographie prioritaire, le pouvoir central "invente" le territoire, ou tout au moins, il en construit une représentation qui servira de référence pour guider ses orientations. En même temps, il officialise, il certifie une image du territoire national : l'Etat et ses territoires.

Sans juger de la valeur ou de la pertinence "scientifique" d'une telle invention, il va de soi que les conditions de son élaboration et de sa reconnaissance constituent un enjeu stratégique de première importance pour l'aménagement du territoire. Par suite, une déstabilisation ou un brouillage durable de cette image porte atteinte aux objectifs qu'il s'est fixés et à sa crédibilité. Car conjugués à des effets cognitifs, de tels découpages institutionnels de l'espace créent des régimes préférentiels d'intervention dans certaines zones géographiques. Ce faisant, ils créent des raretés arbitraires d'espaces où sont distribués des avantages particuliers. Ils favorisent ainsi des recherches de rentes de situation par des agents moraux publics ou privés qui tirent parti de cette segmentation spatiale construite sur la base de critères et d'appréciations qu'il est indispensable de justifier par un travail coûteux de légitimation. Ce découpage étant établi et ayant produit des effets opératoires sous la forme d'utilités distribuées, il cristallise des intérêts. Ceux-ci émanent d'agents divers (élus, entreprises, associations...) et de clientèles potentielles locali-

---

<sup>37)</sup> J. M. Rausch, "Aménagement du territoire et stratégies régionales", *Le Figaro*, 17 avril 1987.

<sup>38)</sup> *La République populaire du Centre*, 17 avril 1987.

sés éligibles au régime spécial d'intervention créé par le zonage et qui cherchent à systématiser la fourniture d'avantages et de dispositifs d'assistance. A l'occasion, un tel découpage stigmatise certains territoires d'une étiquette dépréciative (les banlieues, les quartiers prioritaires) tout en les rendant éligibles aux bénéfices de la solidarité nationale.

Remarquons-le : la crise de l'aménagement du territoire est aussi, et peut-être avant tout, une crise des représentations du territoire. Les troubles survenus dans les visions traditionnelles de l'espace français sont concomitants des critiques portant sur les priorités géographiques des politiques territoriales. Il y a à cela deux raisons.

Tout d'abord, les ordres spatiaux guidant les politiques d'aménagement sont perçus comme inopérants et passés de mode pour des motifs variés. Citons sans exhaustivité : la modification des logiques de localisation des activités, le divorce entre les territoires administratifs et les territoires fonctionnels, les mutations des rapports des agents sociaux aux espaces et aux distances... Chacun le reconnaît : face à l'essor de la mobilité géographique des facteurs de production, le territoire se déforme et se dilate.

Ces mouvements perturbent les repères territoriaux anciennement constitués et remettent en cause le zonage et la géographie volontaire de l'Etat. Dès lors, "est-il encore question de soutenir le développement de ce qu'on a appelé des pays, des métropoles d'équilibre, des zones ou des pôles ?"<sup>(39)</sup> ou de "rechercher un rééquilibrage de l'ouest français par rapport à l'est ?"<sup>(40)</sup>. De telles interrogations soulignent bien le caractère périmé des différenciations et qualifications produites par les politiques territoriales qui ne répondent plus aux espaces concrets où se déroulent les faits majeurs de l'activité humaine. Le constat de pareilles distorsions invite l'Etat à troquer ses anciennes divisions territoriales contre des partitions géographiques rénovées mieux aptes à rendre compte des évolutions économiques et des phénomènes d'internationalisation.

En second lieu, la ligne de partage symbolique et fondatrice des politiques d'aménagement entre Paris et le reste du territoire n'est plus perçue comme le trait saillant de la géographie française. Assurément, nombre de déclarations avaient déjà fait valoir que "la croissance de la région Ile-de-France ne se fait pas au détriment du désert français"<sup>(41)</sup>. Avec réalisme, des militants de l'aménagement du territoire invitaient à assumer cet héritage historique tout en explorant des voies permettant d'en tirer parti.

Néanmoins, sous la pression des événements, l'opposition Paris/province demeure une ressource dans les argumentaires qui dénoncent "la persistance de l'impérialisme parisien et de la léthargie sur une large part de l'hexagone"<sup>(42)</sup>. De telles croyances issues d'un temps révolu sont critiquées car l'aménagement du territoire "ne doit plus chercher à diviser la région capitale et les métropoles régionales"<sup>(43)</sup>, car "on ne doit pas affaiblir Paris, point fort de la France sur la scène internationale"<sup>(44)</sup>. Dès lors, il y a lieu de proclamer "la fin de l'idéologie de Paris et le désert français"<sup>(45)</sup>.

Dans ce magma impressionniste où s'entremêlent notations géographiques, slogans réducteurs et partisans comme paroles de réconciliation, transparissent avec netteté "les turbulences du territoire", comme l'écrit un géographe à l'esprit aiguisé<sup>(46)</sup>, qui sapent les représentations traditionnelles des cadres d'exercice des politiques territoriales.

Il va de soi que ce brouillage des repères de l'aménagement du territoire a connu des précédents. Bien plus, dans les milieux éclairés, des observateurs de tout poil soulignent avec force que

---

<sup>(39)</sup> R. Lion, *Actes du colloque "Économie et territoires"*, 8-9 octobre 1986, Caisse des Dépôts et Consignations.

<sup>(40)</sup> *La voix du Nord*, 9 octobre 1986.

<sup>(41)</sup> Jean Gardin, *Une région pour entraîner la province*, *Le Monde*, 1<sup>er</sup> novembre 1977.

<sup>(42)</sup> J.F. Gravier, *Des Ardennes à l'Ariège*, *Inter-régions* n° 87, février 1987.

<sup>(43)</sup> G. Chavannes, *Vive la DATAR*, *Le Monde* 23 avril 1987.

<sup>(44)</sup> M. Giraud, *La DATAR se meurt, vive la DATAR*, *Le Monde*, 28 mars 1987.

<sup>(45)</sup> *L'aménagement du territoire au rapport*, *Équipement Magazine*, janvier 1987.

<sup>(46)</sup> R. Brunet, *Le territoire dans les turbulences*, *Géographiques*, G.I.P Reclus, 1990.

les mutations géo-économiques et leur accélération ont fait craquer depuis longtemps les territoires de l'Etat. Dans le passé, ces distorsions ne tracassaient pas outre mesure les autorités centrales. Peu ou prou, celles-ci détenaient le monopole de la représentation du territoire. La décentralisation et l'ouverture européenne ont changé cette situation car les collectivités locales et les institutions communautaires véhiculent et diffusent désormais des représentations de l'espace qui ne convergent pas toujours avec celles élaborées par le pouvoir central. Donnons quelques explications.

En premier lieu, les territoires homologués par les politiques nationales d'aménagement (les zones éligibles aux discriminations positives), sont remis en cause dès lors que d'autres institutions détiennent les moyens et la légitimité de faire valoir leur propre vision des découpages spatiaux et de l'ordre territorial. Cela se vérifie à différentes échelles géographiques. On le voit bien au niveau des découpages infra-départementaux ou aucun périmètre, mise à part la zone d'emploi, n'est codifié comme modèle de référence. La notion de "pays", introduite dernièrement par la loi Pasqua pour rationaliser l'offre des services publics en milieu rural, suscite controverses et différends pour la définition de ses limites territoriales. Au delà des enjeux propres à d'éventuels redécoupages de circonscriptions territoriales, ce projet de zonage lancé par l'Etat est accueilli localement avec méfiance. Les conseillers généraux y voient des manœuvres visant à affaiblir leur pouvoir d'influence dans les campagnes et redoutent des offensives régionalistes pour saper l'institution départementale. De fait, l'aire géographique fonctionnelle proposée par les autorités centrales pour mettre le territoire à l'heure de l'Europe est loin de recueillir l'assentiment des élus de base. De tels désaccords sont encore plus nets s'agissant de "nouveaux objets territoriaux" comme, par exemple, les technopôles. L'indétermination de cette notion et des ses applications territoriales proviennent assurément des formes variées que ces projets ont revêtu dans telle ville ou telle région. Mais cela résulte aussi des rivalités entre ceux entendent mettre en avant l'excellence de leurs réalisations et s'estiment dépositaires de la formule garantissant les meilleures chances de réussite de ce que doit être une technopôle.

A défaut de labels distribués par l'Etat certifiant la pertinence des qualités d'un territoire, des représentations concurrentes prospèrent et rivalisent.

Pareilles perturbations symboliques suscitées par les découpages territoriaux ne manquent pas d'intérêt. L'Etat ne détient-il pas, par la loi et la constitution, le monopole de la définition des limites administratives qui qualifient et individualisent les différentes composantes du territoire ? On doit le reconnaître. Mais la décentralisation, en accordant plus de pouvoir et d'autorité reconnue aux villes et aux régions leur a donné aussi la faculté de produire les représentations de produire les représentations de leurs territoires et des ensembles géographiques élargis dans lesquels ils s'inscrivent.

Remarquons-le : ces quelques troubles symboliques rappellent, s'il en était besoin, qu'il y a une relation directe entre l'aptitude à concevoir une politique d'aménagement et de fournir les représentations qui s'y rapportent. Une telle faculté est désormais attribuée aux acteurs décentralisés. Par suite, le brouillage des représentations du territoire résulte, si on nous permet la métaphore économique, de la formation d'un marché concurrentiel, où villes, régions et départements construisent et popularisent des visions non homogènes de leurs attributs géo-économiques et de leur situation territoriale.

De préférence, ces collectivités et leurs équipes dirigeantes affectionnent les représentations cartographiques où elles figurent dans des positions gratifiantes. De telles ambitions ont proliféré avec l'ouverture du marché européen. Face à cette "terra incognita", des élus, grands et petits, se sont employés à nourrir la confection de combinaisons spatiales diverses et variées, dont certaines font pâlir des géographes de la vieille école, qui témoigne de leur volonté – de leur fantasme ? – d'occuper des situations de centralité en Europe. Derrière ces schémas, se manifestent avec assurance des prétentions visant à capter des flux de toutes sortes (spécialement des entreprises) libérés et amplifiés par l'abolition des frontières. Peuvent aussi y figurer des cris d'alarme de représentants de zones géographiques qui redoutent leur exclusion du cercle des bénéficiaires du grand marché européen.

En somme, ces dernières années on vu prospérer un large échantillon d'images cartographiques incarnant tout à la fois des sentiments d'espoir, de crainte et de confiance que les collectivités locales ont éprouvé et communiqué parfois avec éclat à la faveur de la montée simultanée de l'Europe et de la décentralisation. De telles constructions ont déstabilisé la géographie prioritaire de l'aménagement du territoire et mis en circulation des représentations spatiales sabotant les zonages établis par la cartographie "officielle" de l'Etat.

En second lieu, ces distorsions des images de l'ordre territorial et de ses découpages résultent des changements dans les orientations des politiques nationales d'aménagement. Leur option volontariste était, pour une bonne part, l'expression de la centralisation des institutions françaises conjuguée à une suprématie de l'administration. Ces facteurs ont déterminé la nature de l'aménagement du territoire dont une des activités majeures a consisté à créer des espaces d'intervention. On peut citer, chronologiquement, les métropoles d'équilibre, les villes moyennes et petites, les pays, les zones d'entreprise, les pôles de conversion. Sous ce rapport, la Datar était l'entrepreneur administratif de la production institutionnelle de zones d'intervention.

De plus une telle fonction était exercée de façon monopolistique. Par suite, l'action nationale d'aménagement du territoire détenait cette faculté exclusive de produire l'ordre territorial. Simultanément, elle en offrait la représentation. Une telle technologie de découpage du territoire, animée par une volonté d'intervention, a connu une de ses dernières matérialisations à travers la politique des "pôles de conversion" visant à assurer l'ajustement structurel des zones de tradition industrielle.

Notons le : la mise en œuvre de l'action publique d'aménagement, dans ces zones, en produisant la représentation. Volontariste, une telle intervention était parallèlement une activité cognitive : l'Etat en action donnait naissance à ses objets d'intervention tout en les homologuant. Il n'y avait, en somme, nulle antériorité de la représentation de la zone préalable au découpage concrétisé par l'action publique. Sans transplanter l'analyse de ce processus sur le terrain des digressions philosophiques pour savoir si l'Être précède l'essence ou réciproquement, signalons que celui-ci entraîne, en fait, une double conséquence.

D'un côté, il implique pour l'Etat de justifier et de défendre ses choix géographiques rendant éligibles des espaces d'intervention, choix critiqués aux motifs de la faible validité des critères du zonage et de l'égalité de traitement. De l'autre, il produit la stabilisation institutionnelle d'aires géographiques classées comme vulnérables et admissibles, à ce titre, à des dispositifs d'intervention dérogatoires au droit commun. Ajoutons à cela une troisième conséquence : la cristallisation de liens de dépendance et d'assistance entre les politiques territoriales et les zones ainsi constituées, "inventées" et intégrées dans les visions et les classements de l'ordre territorial.

Une telle interprétation de la définition des territoires pertinents de l'action publique risque de décevoir économistes, géographes et autres spécialistes des sciences sociales. A première vue, une rationalité substantialiste domine : par les informations, analyses et connaissances qu'elles mobilisent, ces disciplines offrent des données sur quoi s'appuient les "décideurs" pour établir le bilan des forces et des faiblesses des territoires et fixer les choix d'une géographie volontaire. Une continuité linéaire s'établit, de la connaissance à l'action, dont l'origine repose sur des rationalisations intellectuelles offertes par un savoir apte à informer, à guider l'intervention publique. S'il est exact que ces éléments ne sont pas absents des découpages territoriaux de l'Etat, il faut s'aviser que ceux-ci obéissent avant tout à des contingences politiques et administratives. Au lieu de correspondre à des critères scientifiques ou des données objectives, ces espaces sont construits de manière incrémentale et pragmatique sous l'influence de facteurs stratégiques et d'anticipations sur les chances de succès de mise en œuvre des politiques d'aménagement. On doit le reconnaître : bien plus que les ratiocinations savantes offertes par les traitements statistiques et les sciences sociales – qui servent souvent à justifier des choix déjà effectués –, ce sont des technologies politiques et administratives utilisées à des fins de zonage qui ont offert et offrent encore la représentation de l'ordre territorial.

## LES RÉSEAUX CONTRE LE ZONAGE ?

Récapitulons : l'homologation administrative, par les politiques nationales d'aménagement, de zones éligibles à des discriminations positives a largement concouru à stabiliser les visions du territoire national. La montée des désaccords relatifs aux perceptions de l'espace français renvoie bien aux images concurrentes élaborées ici et là, par les collectivités locales ou par les instances européennes qui parasitent celles véhiculées par l'Etat. Mais une telle évolution correspond aussi à des changements d'attitude et d'orientations qui sont sensibles dans les politiques territoriales. De fait, des indices signalent de manière non équivoque que l'Etat entend assurer avec moins de volontarisme son rôle d'entrepreneur du découpage du territoire. Le monopole qu'il exerce en matière de classement et de hiérarchisation des zones géographiques se fissure. Par suite, le brouillage des visions du territoire national s'accroît, amplifié par la concurrence des représentations confectionnées et diffusées par d'autres institutions.

Une telle évolution se manifeste concrètement par certaines lignes que suivent les politiques nationales d'aménagement. Considérons à nouveau les technopôles. Cette formule de développement territorial a déchaîné les passions des collectivités territoriales. Certains de leurs champions y voyaient la recette surmoderne du développement local pour diffuser des effets de croissance à travers un vaste rayon géographique. En quête "d'identités de cité", ils s'entichaient et s'entichent encore d'étiquettes incarnant dynamisme et excellence métropolitaines. Des appels en direction de l'Etat pour récolter des subventions et obtenir un label de consécration se sont multipliés. En dépit de ces demandes, dont certaines émanaient d'élus influents, l'Etat n'a pas homologué de modèle de référence. Il s'en est remis aux vertus de la concurrence mettant en compétition des villes appuyées le plus souvent sur des maîtrises d'œuvre privées. Qu'on en juge : "Comment choisir sa technopôle ? L'Etat, en tout cas, ne tranchera pas pour vous. A la Datar, on se refuse à envisager tout arbitrage" <sup>(47)</sup>. De sorte que "l'Etat n'a plus à édicter des critères, à formaliser des procédures, à abonder des subventions, mais seulement à agir sur l'environnement institutionnel des technopôles pour favoriser des réussites" <sup>(48)</sup>.

Pareille volonté de non-homologation a connu des prolongements : l'Etat n'a attribué que de façon parcimonieuse des titres de consécration aux grandes métropoles désireuses de partir à la conquête de marchés internationaux. A quelques exceptions près, tout s'est passé comme si l'Etat ne devait pas "déterminer quels seraient les pôles de croissance mais plutôt à laisser faire les hommes et le dynamisme des villes" <sup>(49)</sup>.

Mais il y a plus : Ce nouveau libéralisme s'applique pareillement aux zones en difficulté. Après le volontarisme de la politique des pôles de conversion, on doit considérer que "désormais la procédure consistant à faire choisir par l'Etat un nombre limité de zones est remplacé par une procédure plus souple permettant d'intervenir de façon adaptée selon les cas. D'autre part, aucun traitement systématique n'est défini, mais un ensemble de moyens d'intervention est mis en œuvre en fonction des problèmes particuliers de chaque zone" <sup>(50)</sup>.

Au vu de ces évolutions, l'Etat républicain se défausserait-il de ses responsabilités ? Les buts de péréquation assignés à l'aménagement du territoire sont-ils supplantés par un penchant pour une conception minimale de l'intervention publique, jusque là reniée sous le paravent de la cohésion territoriale ? Certains apparentent une telle attitude à un désengagement. D'autres y perçoivent les conséquences naturelles de la décentralisation et applaudissent en proclamant le nouveau règne de la subsidiarité qui délègue aux collectivités locales une bonne part de la gestion des affaires collectives et de la régulation territoriale.

---

<sup>(47)</sup> *L'entreprise*, juin 1985.

<sup>(48)</sup> P. Merlant, "Au commencement était le verbe", in *Technopolis, Autrement*, n° 14, 1986.

<sup>(49)</sup> *Le Midi Libre*, 12 avril 1987.

<sup>(50)</sup> *La Tribune*, 1<sup>er</sup> Juillet 1987.

Relevons, pour conclure cette réflexion, une conséquence de ce changement de cap dans la conduite des politiques territoriales. Ici encore, il y a lieu de souligner l'influence des modifications de l'action administrative sur les "réflexions scientifiques" se donnant comme tâche l'amélioration de l'intelligence des dynamiques territoriales.

La notion de réseau semble, depuis peu, offrir un nouveau schéma de lecture de l'organisation territoriale. Des zones connectées entre elles, villes, technopôles et autres morceaux de territoire sont appelées à s'agencer en "réseaux" pour échanger des flux et consolider leur interdépendance. A l'échelle urbaine, de tels réseaux correspondent aux diverses infrastructures qui irriguent les villes et offrent facilités et services aux usagers et citoyens. Ils desservent ainsi des territoires qui s'affranchissent souvent des limites administratives. A une échelle plus étendue, régionale, nationale voire internationale, de nouveaux réseaux, d'après certains experts, sont en voie de constitution qui discréditent zonages autres délimitations définies par l'Etat<sup>(51)</sup>. Sans juger la valeur d'une telle hypothèse, il est significatif de noter que sa percée dans le champ des connaissances géo-économiques est concomitante du déclin du zonage comme instrument de premier plan des politiques nationales d'aménagement. La notion de réseau, en effet, offre l'équivalent conceptuel d'un espace fluide, non hiérarchisé qui s'ajuste au retrait des opérations de découpage du territoire par l'Etat. Car, en toute rigueur, "on peut donc bien traiter des systèmes territoriaux, sans nécessairement se référer aux unités spatiales continues, aux étendues de pays que constituent les communes, régions etc."<sup>(52)</sup>.

Une telle représentation d'un espace non discontinu qui abolit les sous-ensembles "figés" dans des limites administratives ne manque pas d'intérêt. Cherchant à pourfendre toutes formes de zonages au nom d'un triomphe des réseaux, il serait facile de trouver des motifs invitant à renvoyer cette interprétation du territoire sur les bancs de l'université pour l'affranchir du positivisme technique qui la contamine. Un tel effort serait une œuvre utile, mais tel n'est pas, présentement, notre propos. Il est plus piquant de relever que "la pensée analytique des réseaux" – que d'aucuns qualifieraient de fatras intellectuel – révèle une vision savante du territoire qui nourrit les critiques et les condamnations du zonage pour disqualifier les interventions spatiales "traditionnelles" des collectivités publiques.

Devant une telle coïncidence entre la représentation et les faits ou encore entre la pensée conceptuelle et ce qu'elle entend qualifier dans l'ordre des réalités territoriales, assiste-t-on à une subordination du jugement scientifique au pouvoir politico-administratif ? En d'autres termes, la vision des "réseaux territoriaux" se mettrait-elle au service d'un État jacobin devenu modeste, optant pour une dérégulation territoriale qui annule toute valeur opératoire aux zonages géographiques ? Nul ne peut le prétendre avec certitude. Mais il convient de noter ceci : dès lors que les politiques nationales d'aménagement ont abaissé leur prétention à détenir le monopole de la représentation du territoire, la notion de réseau, incarnant "des espaces abstraits de leur matérialité et définis par leurs fonctions relationnelles"<sup>(53)</sup>, a été créditée d'un pouvoir explicatif nouveau pour rendre intelligible les mutations territoriales. Un tel processus vertueux d'échange - de fécondation ? – entre la communauté scientifique et les décideurs politiques et administratifs étonne : la corporation des universitaires et des chercheurs ne cultive-t-elle pas jalousement son indépendance ? Mieux : n'a-t-elle pas toujours gardé ses distances et observé avec méfiance les "manœuvres du pouvoir officiel" pour récupérer à son avantage analyses et diagnostics ? Certes. Néanmoins, malgré les préventions et les rites des habitus académiques reconnaissons les faits suivants : De même que les politiques territoriales volontaristes ont produit et inventé leur savoir de l'espace, leur inflexion, assimilable ici à un désengagement, fait apparaître des schémas interprétatifs et un appareillage conceptuel qui obéissent aux nouvelles directions des actions publiques d'aménagement.

---

<sup>(51)</sup> Voir notamment, P. Beckouche, M. Savy, P. Veltz, "Nouvelle économie, nouveaux territoires", Caisse des Dépôts et Consignations, Octobre 1986.

<sup>(52)</sup> G. Dupuy, *Systèmes, réseaux et territoires*, p. 23, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

<sup>(53)</sup> *Ibid.*, p. 158.

Les réseaux contre le zonage? Il va de soi que l'on ne saurait résumer la teneur du débat et des avancées intellectuelles dans le champ de l'analyse des mutations socio-spatiales par cette simple formule. Néanmoins, la poussée des visions positivistes et techniciennes du territoire qu'alimentent les lieux communs sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication ne doit pas laisser indifférent.

Obsédée par l'exploit technologique, une telle approche offre une vision systémique du territoire : des fonctions qui s'emboîtent, des flux matériels comme immatériels qui traversent et fertilisent des espaces continus ; une combinatoire de lieux urbains et ruraux confondus. Une telle représentation de l'espace géographique s'ajuste t-elle aux ambitions modernistes des politiques d'aménagement ? Avouons-le : si une telle modernité positiviste proclame le requiem des territoires politiques, le déclin des espaces de la représentation légitime ou démocratique, les zonages de l'Etat sont plus désirables que les prophéties technologiques et fonctionnalistes de la "théorie des réseaux".

***III. Métropoles  
et  
réseaux des villes***

## LES ENJEUX DE L'ARMATURE URBAINE

### 1. NE PAS OUBLIER LES DÉFIS DE LA CROISSANCE PÉRI-URBAINE ET DE LA VIE DANS LES ZONES RURALES

Parmi les défis que notre société aura à traiter sur son territoire au cours des 25 prochaines années, parce qu'ils correspondent à des tendances lourdes qui menacent la cohésion sociale, figurent la forme des villes et la compétitivité économique, c'est-à-dire le niveau de vie ; nous retiendrons particulièrement quatre défis.

– **Sur le plan social et de la solidarité**, le mal vivre de certaines banlieues, le chômage, la drogue et la tentation maffieuse rapprochent les grands ensembles, et plus généralement nos quartiers difficiles, de la violence et de la ségrégation des villes d'Amérique du Nord. Ces quartiers devront être réintégrés à la ville ;

– **Sur le plan des modes de vie, la préférence d'un grand nombre de ménages pour l'habitat individuel** entraîne des choix résidentiels au-delà des zones actuellement urbanisées ; la recherche de la qualité paysagère associée à des charges foncières minimisées de la part des entreprises contribue également à étendre les aires urbaines et les espaces de vie en zones rurales très au-delà des périmètres pris en compte jusqu'ici par les urbanistes et les structures politiques locales. Il faudra adapter les plans d'urbanismes et les institutions à ces mutations que ne pourront que favoriser les nouvelles technologies de la domotique, de l'information, du travail et de la consommation à distance.

– **Hors des aires métropolitaines, le principe d'égalité d'accès des citoyens aux services publics et services collectifs** imposera le maintien d'un maillage serré des services de réseau de la vie quotidienne dans les zones rurales : enseignement, santé, poste et télécommunication, culture, transports, commerces.

– **Au sein des aires métropolitaines en voie de développement rapide**, il conviendra par une planification stratégique, d'organiser la croissance à partir de schéma d'organisation et d'aménagement assurant la préservation de la qualité de la vie et de l'environnement naturel comme s'y efforcent nos voisins alémaniques ; la préservation des forêts et des espaces ruraux de la périurbanisation devra faire l'objet d'une vigilance permanente.

Les axes d'urbanisation devront être harmonisés avec les réseaux de transport. La complémentarité des fonctions exercées par une grande ville et ses voisines plus petites devra être encouragée. En effet, les études de l'INSEE (*Economie et Statistique* n° 282, 1995), comme nos propres recherches menées en laboratoire montrent clairement la solidarité de destin des villes appartenant à un même ensemble régional ainsi que l'amélioration de la situation démographique et de l'emploi dans les zones d'influence des villes les plus peuplées. A ce titre, l'articulation du développement économique et du peuplement de la région Ile-de-France et du Bassin parisien (zone plutôt déprimée) restera pour les 25 ans à venir un chantier majeur de l'aménagement du territoire.

Ces travaux nous invitent à une "vision plus reserrée des enjeux" et c'est à la question stratégique de l'armature urbaine du pays au sein de l'Europe que nous consacrerons l'essentiel de cette approche.

## II. RÉ-ÉQUILIBRER L'ARMATURE URBAINE

Si les géographes et les économistes attachent traditionnellement une importance centrale aux notions d'armature et de hiérarchie urbaine, c'est parce que la répartition des villes et l'aire d'influence de leurs services et de leurs entreprises commandent la satisfaction des citoyens et la performance économique des territoires. Or, nous héritons en France d'une situation d'extrême déséquilibre dans laquelle l'agglomération parisienne est dans un rapport de 1 à 7 avec la deuxième agglomération française, Lyon, aussi bien en termes démographiques qu'économiques (PIB). Cette situation constitue un handicap économique pour la France car les recherches menées à l'échelle mondiale (F. Moriconi-Ebrard, *L'urbanisation du Monde depuis 1950*, Anthropos, 1993) montrent une relation négative entre le niveau de primatie des pays (rapport de la taille de la première ville d'un pays sur la seconde) et leur enrichissement (taux de croissance du PIB et PIB par tête). Ainsi notre rapport de primatie de 7 est comparable à celui de l'ensemble des PVD qui est de 6 contre 3,59 pour l'ensemble des pays industrialisés. Il s'agit d'une situation issue de l'histoire centralisatrice de la France, des Valois à la République, qui ne peut être infléchie que par des politiques sélectives sur la longue durée.

Le rassemblement des fonctions stratégiques dans la capitale et l'avantage d'un marché du travail permettant l'amortissement des aléas conjoncturels de branche se traduit par des avantages considérables de productivité de la Région parisienne par rapport aux autres villes et régions françaises (R. Prud'Homme). Cet avantage considérable de Paris, et dans une mesure moindre des grandes villes, a renforcé le phénomène de métropolisation depuis 1980. Ces chiffres bruts devant être considérés avec une très grande réserve, R. Prud'Homme calcule un éventail de productivité de l'Ile-de-France sur le reste de la France (par rapport aux 3 facteurs de production travail, capital privé, capital public) de 35 %, et des grandes villes provinciales françaises sur le reste de la France de 15 % (*Cities and the New Global Economy*, OCDE, 1994). En fait, si l'on ne considère pas la productivité moyenne mais la productivité marginale, c'est-à-dire les gains de productivité, on constate que les régions urbaines de province considérées dans l'étude : Lyon (Rhône), Marseille (Bouches-du-Rhône), Bordeaux (Gironde), Strasbourg (Bas-Rhin), Nice (Alpes Maritimes), Montpellier (Hérault) ont des performances proches, quoique inférieures, de celles de l'agglomération parisienne.

De ces observations nous tirons trois conclusions :

1. La domination parisienne est probablement préjudiciable à la productivité moyenne française
2. C'est les grandes aires de métropolisation que ce créé la richesse du pays
3. Les grandes agglomérations françaises après Paris, n'ont pas un poids économique et démographique leur permettant de bénéficier d'économies externes comparables à celles de la Capitale et plus généralement à celles des autres métropoles européennes?

Tous les classements des villes européennes établis par les meilleures équipes scientifiques démontrent que les grandes villes françaises, en dehors de Paris, ne figurent pratiquement pas dans le haut de la hiérarchie. A titre d'exemple, on trouvera ci-après le classement établi d'après la nature des fonctions exercées par les villes européennes et leur degré d'internationalisation par le laboratoire P.A.R.I.S.-Géopolis de la Sorbonne.

On pourrait également considérer que l'Allemagne compte 17 villes multimillionnaires et millionnaires régulièrement réparties sur le territoire, alors que la France n'en compte que quatre (agglomérations au sens INSEE). Cette faiblesse relative des grandes villes françaises qui ne cumulent pas comme leurs rivales européennes le pouvoir politique, les centres de décisions économiques, l'enseignement supérieur et la recherche, le pouvoir financier, la culture se traduit par un handicap en termes de productivité donc de richesse nationale, et de taux de chômage. Toutes les études économiques menées notamment en Amérique du Nord, convergent dans leurs résultats pour démontrer un avantage de productivité de l'ordre de 8 à 10 % des villes de l'ordre de 2 millions d'habitants sur les villes moyennes de quelques 100 000 habitants (Henderson, 1994, Segal, Richardson, Sweikoscas...).

## Classification des villes européennes

| Caractéristique structurelle<br>Position hiérarchique                       | Très forte concentration de pouvoirs de décision | Structure d'activité diversifiée, forte concentration d'entreprises et/ou d'institutions internationales, très bonne accessibilité | Structure d'activité légèrement spécialisée<br>Fonctions internationales spécialisées ou incomplètes | Faiblesse des services tertiaires de niveau métropolitain, fonctions internationales peu développées | Faiblesse des services tertiaires de niveau métropolitain, fonctions internationales très peu développées, accessibilité médiocre    |
|---|--|--|--|--|--|
| Métropoles internationales dominantes                                       | Londres<br>Paris                                 |  |  |  |  |
| Métropoles internationales à fonction spécialisée                           |  | Amsterdam<br>Berlin<br>Bruxelles<br>Dusseldorf<br>Francfort  | Hambourg<br>Copenhague<br>Munich<br>Strasbourg<br>Zurich   |  |  |
| Métropoles régionales à fort rayonnement international                      |  | Anvers<br>Bâle<br>Brême<br>Hannovre<br>Cologne-Bonn<br>Luxembourg  | Lyon<br>Marseille<br>Milan<br>Nuremberg<br>Rotterdam<br>Stuttgart                                    | Barcelone<br>Berne<br>Bologne<br>Bristol<br>Florence<br>Madrid                                       | Manchester<br>Naples<br>Nice<br>Rome<br>Salzburg<br>The Midlands   |
| Métropoles régionales périphériques à rayonnement international limité      |  |  | Bordeaux<br>Edimbourg<br>Innsbruck   | Munster<br>Nantes<br>Southampton<br>Toulouse   | Athènes<br>Lille<br>Séville<br>Montpellier<br>Nancy-Metz<br>Plymouth<br>Grenade<br>Grenoble  |
| Métropoles régionales à rayonnement international limité et très spécialisé |  |  | Cardiff<br>Clermont-Ferrand<br>Eindhoven   | Alicante<br>Bari<br>Catane   | Liège<br>West Yorkshire<br>Saragosse<br>Murcia<br>Kiel<br>La Corogne<br>Le Havre<br>St-Etienne<br>St-Sébastien<br>Stantander<br>Vigo |

Equipe P.A.R.I.S.

Source : *Le système des villes européennes - Cattani et alii, Anthropos, 1994*

Ce sont donc bien ces quelques métropoles dotées des grandes fonctions supérieures urbaines qui manquent à l'armature française pour jouer son rôle dans la compétition des villes pour attirer les flux (hommes, capitaux, investissements) d'une économie devenue mondiale. L'observation des villes européennes majeures montre que si beaucoup accueillent 2 à 4 millions d'habitants, d'autres exercent des fonctions internationales stratégiques bien que plus modestes sur le plan démographique comme Bruxelles, Genève, Zürich ou Francfort.

Dans ce contexte, **une option à privilégier** pour le Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire serait de *favoriser* au cours des 25 prochaines années, **l'émergence de quelques métropoles de dimension et de rayonnement mondiaux**. C'est déjà ce que proposait Olivier Guichard dans ses "Propositions pour l'Aménagement du Territoire" de 1986. Il écrivait alors "pour équilibrer Paris, il faut agir sur des données qui soient analogues. L'objectif n'est naturellement pas d'équilibrer une concentration urbaine de huit millions d'habitants en créant une demi-douzaine de concentrations urbaines d'un million d'habitants. L'objectif n'est pas démographique. Il est économique, social, culturel".

Lorsque l'on considère la géographie et le poids des métropoles françaises, on constate que seules quelques-unes pourraient prétendre, par leur action avec l'aide des politiques d'aménagement du territoire, à l'accession au rang des métropoles internationales. Trois critères peuvent être considérés :

1. Leur poids et leur dynamisme économique et démographique,
2. l'étendue de leur influence régionale,

3. leur position stratégique au sein de l'Europe. Ainsi apparaissent :

- Lyon, première puissance économique après Paris, qui rayonne sur le sud-est rhône-alpin,
- Toulouse, dont la zone d'influence a le mieux résisté à l'attraction parisienne depuis un demi-siècle (F. Damette, *La France en Villes*, 1994), et dont la dynamique a été la plus forte depuis 20 ans,
- Lille, qui en dépit des industries en crise a maintenu sa position économique et se trouve aujourd'hui au cœur des courants d'échanges européens,
- Marseille, en dépit de ses pertes économiques et démographiques, constitue avec Aix-en-Provence la ville la mieux placée pour faire rayonner l'influence française sur les deux rives de la Méditerranée, en raison de son poids économique, notamment portuaire et scientifique et de sa tradition millénaire d'échanges,
- Strasbourg et Bordeaux, par leur position, leur histoire et leur économie, peuvent jouer un rôle d'ouverture respectivement vers l'Europe continentale et les pays d'outre-mer.

En fait, on constate comme dans de nombreuses régions mondiales, que l'urbanisation se développe en chapelet entre des métropoles majeures. A ce titre, on retiendra la concentration linéaire du développement le long des fleuves et des côtes en France (H. Lebras, INSEE) notamment entre les grandes villes. C'est donc à la continuation de cette tendance, dont l'accueil doit être anticipé sous forme de schémas régionaux, qu'il faut s'attendre. Ces espaces en tension peuvent représenter des avantages par des effets de synergie et de complémentarité, mais aussi par leurs poids économiques si les villes principales coopèrent dans les espaces stratégiques que sont le couloir rhodanien entre Lyon et Marseille, l'axe de la Garonne entre Bordeaux et Toulouse, le couloir rhénan entre Strasbourg et Mulhouse. L'axe séquanien de Paris au Havre doit être aussi réactivé. Paul Delouvrier et les auteurs du Schéma de la Basse-Seine avaient voulu en faire l'espace maritime concurrent des ports de l'Europe du Nord et le prolongement naturel de l'expansion parisienne.

Au titre des grandes villes à fort potentiel, on retiendra à l'ouest, Nantes, Rennes et Angers dont on a souvent identifié les complémentarités et Nice au sud.

Toutes ces villes, complétées par le réseau maillé des autres grandes villes et villes moyennes, assurent à la France une bonne couverture des services urbains. Mais si l'on souhaite faire accéder quelques villes françaises à une dimension fonctionnelle européenne, il conviendra de faire des choix politiques favorisant une concentration des centres de décision politiques, économiques et financiers de niveau européen.

A ces considérations doit s'ajouter celle de la démographie. Avec un taux d'urbanisation de 76 % au recensement de 1990, taux incluant les petites villes rurales et les villes moyennes, la France présente un taux d'urbanisation sensiblement inférieur à ses voisins (Belgique : 97 %, Danemark : 86 %, Allemagne occidentale : 86 %, Pays-Bas : 88 %, Grande-Bretagne : 92 %).

Nul doute que l'émigration vers les grandes villes se poursuive, ne serait-ce que parce que le taux de chômage y est plus faible. Si l'on ne veut pas voir l'agglomération parisienne continuer de croître à un rythme de 50 000 habitants supplémentaires par an, il conviendra d'offrir des alternatives extrêmement attractives et performantes pour les cadres, les ingénieurs, les techniciens et d'une façon générale pour les fonctions tertiaires supérieures et les entreprises internationales, dans d'autres métropoles.

### III. LES FACTEURS-CLÉS DE LA DYNAMIQUE URBAINE

Afin d'apprécier les politiques publiques les mieux à même de renforcer la dynamique économique et géographique, il nous semble intéressant de considérer les résultats des travaux économiques sur la dynamique des villes menés dans notre propre laboratoire pour le compte de la DATAR (*Analyse économétrique de la dynamique des agglomérations françaises*, 1994 ; *La dynamique des villes en Europe*, 1995).

Par ordre décroissant d'importance, cinq facteurs principaux expliquent de façon significative les succès et les échecs des 100 premières agglomérations françaises sous l'angle de la croissance démographique et l'équilibre de l'emploi.

#### **1er facteur : la gouvernance**

On entend par là, la coopération entre divers acteurs porteurs d'un même projet de ville : tout d'abord, la coopération entre la commune centre incarnée par un leader régional et les communes périphériques ; également, la coopération entre les élus et les services de l'Etat ; enfin, des choix stratégiques partagés avec les institutions intermédiaires : chambres de commerce, ports autonomes, syndicats, association professionnelles et les principales entreprises.

#### **2ème facteur : services marchands aux ménages et qualité de la vie**

Le rôle des services dans l'attractivité des villes est universellement reconnu ; ce qui l'est moins, c'est que ce sont les services à la population, notamment les services marchands qui ressortent comme facteur numéro un d'attraction des analyses économétriques. Parmi ces services, la corrélation est très nette avec le commerce spécialisé aux enseignes reconnues et certaines activités culturelles comme le cinéma.

#### **3ème facteur : taux d'encadrement des entreprises en cadres et ingénieurs**

Cet encadrement gestionnaire et scientifique a été et reste indispensable à la mutation des systèmes de production. On notera, fortement relié à cet indicateur d'encadrement, la richesse des villes en services aux entreprises et le nombre d'étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur.

#### **4ème facteur : la diversification du portefeuille d'activités**

Ce facteur positif et significatif, se place loin des deux premiers dans la hiérarchie des causes de succès. Ce facteur peut être masqué lorsqu'une "ville spécialiste" se trouve portée par une conjoncture favorable. La trop grande spécialisation devient dramatique lorsque l'activité basique de la ville achève son cycle de vie sans être compensée par d'autres spécialisations sectorielles.

#### **5ème facteur : accessibilité et situation nodale sur les infrastructures de transport à grande vitesse**

Au même niveau d'importance et de significativité que le facteur précédent, l'accessibilité par TGV, par autoroutes et avion, bien que positive, constitue un facteur plus modeste que ne l'estiment, en général, les responsables politiques locaux. En fait, comme chacun des facteurs précédents, l'accessibilité n'entraîne pas le développement par elle seule comme cela a été démontré par la stagnation de certaines villes cependant raccordées au TGV.

On a pu constater que lorsque les cinq facteurs ont été présents, les villes ont connu des trajectoires favorables au cours des 15 dernières années. Parfois quatre ont suffi. Les données ont été analysées et on a pu comparer les performances des villes à leur potentiels. Il y a donc possibilité pour toutes les villes d'établir des diagnostics stratégiques afin d'évaluer leurs potentiels et d'améliorer leurs points faibles. Si l'on souhaite, comme nous l'avons évoqué précédemment, promouvoir certaines aires métropolitaines pour équilibrer Paris, il est possible d'identifier les actions publiques aptes à promouvoir directement ou indirectement les facteurs-clés de leur dynamisme et de leur attractivité économique.

### **IV. LES ACTIONS PUBLIQUES À PROMOUVOIR**

#### **La gouvernance**

Il nous semble qu'à ce titre-là, trois types d'actions publiques pourraient intervenir :

- tout d'abord, la **promotion à l'échelle de l'agglomération** (portée par l'histoire de la ville),

**d'une forme institutionnelle de gouvernement unitaire** en matière d'urbanisme et de développement économique ; des réformes institutionnelles et fiscales sont ici impliquées ;

- **l'encouragement aux spécialisations complémentaires** de grands équipements publics entre les villes appartenant à un même ensemble régional comme Paris et la Basse Seine ;
- **la décentralisation de certaines tutelles** de l'Etat en relation avec la position internationale des métropoles qu'elles soient **financières, politiques ou économiques**.

#### **Services aux particuliers et qualité de la vie**

Dans ce domaine, au moins trois types de politiques publiques pourraient contribuer à la promotion des métropoles :

- **la politique de revalorisation et de qualification des quartiers centraux** de façon à redonner confiance aux investisseurs en services privés ;
- **une politique "des grands chantiers"** architecturaux et culturels, mais cette fois-ci au profit des métropoles régionales ;
- **une politique de l'environnement** (pollution, nuisances, espaces verts) comparables à celles des villes suisses et allemandes.

#### **Taux d'encadrement des entreprises en cadres et ingénieurs**

Là, de façon évidente, ce sont les politiques publiques de localisation des établissements d'enseignement supérieur et de la recherche qui joueront au premier degré. On sait d'ailleurs que les effets d'entraînement d'universités complètes allant jusqu'aux 3ème cycles n'ont lieu que dans les très grandes agglomérations. Hors celles-ci, il est devenu habituel de recommander une complémentarité des spécialités universitaires entre les grandes villes d'une même région... ce qui n'est pas toujours entendu.

Le taux d'encadrement des villes est également fortement corrélé aux services supérieurs aux entreprises (marketing, audit, finances...). Pour ces services, leur implantation est conditionnée par la dimension du marché régional, sachant qu'aujourd'hui le rôle polarisateur de Paris est écrasant. C'est donc à une politique sélective d'encouragement aux implantations tertiaires supérieures qu'il pourrait être fait appel au bénéfice de quelques métropoles.

#### **La diversification du portefeuille d'activités**

Sur ce plan, la responsabilité incombe à toutes les grandes villes (agglomérations, bassins d'emploi) de procéder à l'audit stratégique de leurs activités et de promouvoir des politiques de développement ciblées en concertation avec les acteurs du développement économiques : agences de développement et de promotion, chambres de commerce, comités d'expansion...

#### **Accessibilité par les transports à grande vitesse**

Sur ce plan, l'accessibilité des métropoles françaises à la Région parisienne est généralement bonne, sauf à l'Est. Le fameux réseau en étoile des transports terrestres construit au XVIII<sup>e</sup> siècle, puis au XIX<sup>e</sup> siècle avec le plan des chemins de fer de l'ingénieur Legrand, enfin au XX<sup>e</sup> siècle avec le programme des autoroutes et des TGV est efficace. L'enjeu aujourd'hui est de raccorder par autoroutes et TGV nos métropoles provinciales au réseau des grandes villes européennes en complétant, en France, le maillage européen des axes de l'Ouest à l'Est et du Nord au Sud.

Sachant également que le nombre de "hubs" aéroportuaires sera très réduit en Europe, on ne pourra promouvoir qu'un à trois sites (et encore !) en France en dehors de Paris. Il serait incohérent de ne pas favoriser ceux des métropoles à promouvoir au plan international, notamment sous forme de plates-formes multimodales articulant sur le même site aéroport, TGV, réseau de transport urbain.

## CONCLUSION

Ainsi que nous l'avons annoncé dans l'introduction, nous avons limité notre réflexion à la question de l'armature urbaine de la France, tout en sachant que les enjeux sociaux des quartiers aujourd'hui marginalisés, et la nécessaire survie économique des espaces ruraux constituent par ailleurs des impératifs du développement et de l'aménagement du territoire.

L'optique que nous suggérons sur le plan de l'armature urbaine, est celle de la sélectivité des métropoles françaises à promouvoir au rang des grandes villes européennes comme le Randstad, Berlin, Hambourg, Francfort, Zurich, Milan, Barcelone, etc., tout en confortant le maillage des villes françaises hérité de l'histoire et de la géographie. Ceci implique des politiques publiques différenciant les équipements et services stratégiques dont le financement devrait être concentré sur quelques métropoles, et les équipements et services publics de la vie quotidienne dont la répartition devrait assurer l'égalité d'accès à tous les citoyens, quelle que soit leur localisation. Il serait souhaitable que le développement des nouvelles techniques de communication contribue à cet objectif. C'est donc une politique d'équité et d'efficacité qui a guidé les propositions de cette réflexion.

## LA VILLE AU RISQUE DE LA PROSPECTIVE

Les géographes avertis le reconnaissent : les villes atlantiques détiennent aménités et avantages comparatifs qui ont l'aptitude à marier, avec bonheur, dynamismes productifs et qualité de vie. Devant les coûts et les externalités de la métropolisation – dont la concentration parisienne, pour certains, fournit le triste spectacle, celles-ci sont-elles appelées à offrir un modèle d'urbanisation suscitant envies et attractivité pour les populations et les entreprises ? Dès lors, de la concurrence inter-urbaine activée par l'Europe sans frontières et la globalisation des économies, le réseau urbain atlantique émergera-t-il comme une organisation qu'autorités politiques et citoyens appellent de leurs vœux ? Un tel scénario harmonieux, que chérissent les militants de l'aménagement du territoire, doit être évalué au regard des situations socio-spatiales différenciées qui caractérisent aujourd'hui les villes et les régions atlantiques. Comme toutes les autres parties du territoire national, mais avec leurs originalités géo-économiques, celles-ci sont confrontées aux mutations structurelles qui transforment à une cadence rapide l'espace français et européen. Ces changements rendent apparents atouts et handicaps, facteurs d'inertie et d'évolution distribués de façon inégale de l'Aquitaine à la Bretagne. Les réseaux urbains de la façade atlantique présentent des traits distinctifs et des disparités que ne saurait synthétiser un modèle commun<sup>(1)</sup>. Les mutations qu'ils subissent de nature globale ou d'origine locale, affectent toutes les échelles des politiques d'aménagement. Ces mouvements ont-ils pour résultat de favoriser une convergence des niveaux de développement des territoires atlantiques, comme le prophétise la politique régionale communautaire ? Du moins provoquent-ils réflexions et initiatives laissant entrevoir certaines lignes d'un destin commun. Ces dernières observations invitent à des considérations prospectives sur quelques enjeux du devenir des ensembles urbains. Une telle approche s'applique pareillement aux villes et aux régions atlantiques.

### LES DISCRIMINATIONS DE LA MÉTROPOLISATION

Densités moyennes d'habitants et organisation urbaine polycentrique – sauf en Aquitaine – offrent aux régions atlantiques un rempart contre une métropolisation polarisée sur des agglomérations au très large pouvoir de domination et de rayonnement. Une telle donnée géographique représente un atout pour l'aménagement du territoire dont une des lignes directrices encourage les coopérations et complémentarités entre les villes, comme le note Guy Baudelle dans son vibrant plaidoyer en faveur du modèle breton.

A côté de cette échelle d'harmonie spatiale, les villes de la façade atlantique seraient-elles épargnées par les désordres de la métropolisation ? Rennes, Brest ou Nantes reproduisent-elles, à leur niveau le maillage territorial que les observateurs admirent au niveau régional ? Une telle interrogation appelle, plus généralement, quelques observations sur les tendances de la métropolisation auxquelles les villes atlantiques, comme celles des autres parties du réseau urbain français, sont exposées.

Présentés avec réalisme ou avec lyrisme, les dénonciations des coûts les plus lourds de la métropolisation portent sur les banlieues "sensibles", les parties des agglomérations où sont

---

<sup>(1)</sup> Cf J.-P. Charrié et P. Laborde, "Systèmes urbains et dynamiques territoriales", in J. Beauchard, *Espaces-projets atlantiques*, pp. 37-48, IAAT-Éditions de l'Aube, 1995.

implantés les grands ensembles d'habitat social. Celles-ci concentrent les ferments d'une non-ville, l'envers de la cité, où le modèle d'intégration républicaine "à la française" s'est fissuré, ou mieux, s'est effondré. Symboles de la fractures sociale, de la dissolution du "lien social", ces quartiers incarnent-ils les dysfonctionnements majeurs auxquels il faudra remédier lorsqu'on considère non pas le court terme, mais un horizon temporel un peu plus éloigné ? Représentent-ils le défi principal qui doit être relevé pour redonner à la ville, demain, sa défunte unité ?

En premier lieu, un amalgame désastreux entache les analyses et commentaires sur les banlieues difficiles qui tend à regrouper sous un même label des réalités socio-spatiales très différenciées. Quoi de commun entre de petits ensembles banalisés et intégrés au tissu aggloméré, entrés dans un processus de gestion urbaine ordinaire et de "tres grands" grands ensembles de près de 10 000 logements dont l'effet de masse est en soi un élément décisif<sup>(2)</sup> ? Ces différences ne renvoient pas seulement à des données quantitatives sur le nombre de logements sociaux. Sur ce point, néanmoins, on estime que les problèmes des grands ensembles ne concernent qu'une partie, de l'ordre de 10 % au plus, de la totalité du parc HLM qui compte trois millions de logements. Par ailleurs, une récente enquête de l'INSEE distingue, à travers une typologie, pas moins de sept sortes de quartiers sensibles au moyen de critères fondés sur leurs caractéristiques physiques et socio-économiques<sup>(3)</sup>. A travers ces différences, on perçoit aisément la grande diversité morphologique et sociologique de ces quartiers. Ceux-ci ne sauraient s'aligner sur un modèle commun. Il est évident que les chances de redéveloppement de ces territoires sont inégales, ne sauraient obéir aux mêmes rythmes et appeler les mêmes intensités d'efforts publics.

En second lieu, des proportions, souvent masquées par un vocabulaire imprécis, doivent être présentes à l'esprit : au recensement de 1990, les banlieues comprenaient 18 millions d'habitants. Ceux concentrés dans les quartiers difficiles en représentaient, tout au plus, 2 millions. Les premières couronnes périphériques des villes, en surface et en population, ne sont que très mineurement concernées par le "syndrome" des quartiers sensibles.

Mais il y a plus : la règle de l'égalitarisme républicain combinée aux pressions exercées par les élus conduit à multiplier tout en les stigmatisant les quartiers difficiles. La géographie prioritaire de la politique de la ville a un penchant boulimique : après avoir sélectionné une quinzaine de quartiers à l'origine, elle en "discrimine positivement" aujourd'hui plus de 700 classés, avec des variations d'intensité de problèmes, comme zones urbaines sensibles (pacte de relance pour la ville de 1996). Il va de soi qu'on ne saurait sous-estimer les dérèglements urbains et sociaux que concentrent ces espaces fragiles.

Néanmoins, à plus ou moins long terme – soyons optimistes –, la reconquête de ces quartiers, tout au moins pour la plupart, sera réalisée. Sauf cas exceptionnel, leur incorporation dans le tissu urbain permettra de diversifier leur composition sociale (comme c'est le cas actuellement pour nombre d'entre eux) et d'y introduire des éléments de mixité (commerces, activités). On est loin ici du modèle américain du ghetto que des comparaisons hâtives ont assimilé à nos réalités urbaines<sup>(4)</sup>. A la différence de l'évolution observable outre-atlantique, il semble raisonnable d'avancer que, comme pour la reconquête des centre-villes, entreprise il y a environ 25 ans et dans la plupart des cas réussie, la reconquête des "banlieues" sera l'affaire d'une génération. Quitte à provoquer ou à froisser des croyances ou intérêts, on peut avancer que les désordres de ces territoires caractérisent la phase d'un cycle urbain en voie d'achèvement. Nous entrerons dans le XXI<sup>e</sup> siècle avec d'autres périls urbains que ceux amenant à redouter les explosions sociales des banlieues. Certes mais lesquels ?

Il faut se tourner vers les mécanismes d'étalement urbain, vers les formes et les processus de la péri-urbanisation pour repérer, de manière prospective, les nouvelles discriminations de la

---

<sup>(2)</sup> V. Bourjaillat, "Réurbaniser les grands ensembles", *Etudes Foncières*, n° 67, juin 1995, pp. 21-27.

<sup>(3)</sup> J.B. Champion, M. Marpsat, "La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville", *Economie et Statistiques*, n° 294-295, 1996.

<sup>(4)</sup> Cf. S. Body-Gendrot, *Ville et violence : l'irruption de nouveaux acteurs*, Paris, PUF 1993.

métropolisation. Dans les nébuleuses suburbaines actuellement en gestation, des inégalités socio-spatiales émergent et se consolident où s'observeront demain des fractures urbaines d'un genre nouveau. Considérons les aires métropolitaines, celles qui s'organisent autour des grandes agglomérations : au-delà du premier cercle concentrique formé par les banlieues, différents secteurs géographiques se présentent dont certains subissent déjà aujourd'hui un processus de dévalorisation. Très mal desservis par les transports collectifs, pénalisés par une mauvaise accessibilité, ils accueillent les ménages les plus modestes qui ont fait le choix, volontaire ou forcé, de quitter une localisation plus centrale. Conséquence de la désinflation et de la montée du chômage, certains propriétaires récents sont aujourd'hui incapables de financer les charges liées à leur acquisition. Cela enclenche un processus de dévalorisation et reproduit, dans les lotissements pavillonnaires, des phénomènes de paupérisation et de captivité constatés dans les grands ensembles<sup>(9)</sup>.

En outre, situés dans les parties les moins denses des agglomérations, les communes composant ces secteurs n'ont que rarement les moyens et ressources fiscales d'offrir équipements et services collectifs que l'on trouve dans certains "pôles secondaires" des aires métropolitaines où émergent et se maintiennent certaines activités. Elles ont généralement accueilli quelques petits lotissements dont les unités connaissent aujourd'hui des grandes difficultés de revente car ils subissent la concurrence de ceux mieux situés et mieux desservis ou de programmes collectifs réalisés dans les parties centrales ou périphériques des villes et qui comprennent, depuis quelques années, des quotas plus importants de logements aidés (ce qui est un moyen de rééquilibrer des bilans de ZAC déficitaires). Dans la foire aux enchères que constitue la production de terrains à bâtir à l'échelle des agglomérations, certains d'entre eux subissent une forte dévaluation. Ceux les moins avantagés par une médiocre localisation sont les premiers affectés par cette dépréciation.

Ces secteurs "paupérisés" du péri-urbain révèlent des fractures sociales et territoriales moins spectaculaires que les banlieues sensibles. L'absence d'effet de masse ou de nombre y rend les inégalités moins apparentes. Néanmoins, ils constituent des "poches" où est engagée une spirale de dévalorisation qui risque d'aggraver sensiblement les disparités métropolitaines. Une telle tendance est susceptible d'imprimer sa marque au paysage des agglomérations au même titre que la concentration des activités et des emplois à la périphérie des villes, près des grandes surfaces commerciales, tout au long des rocade et des grandes pénétrantes.

A la différence des secteurs péri-urbains dont les localisations sont favorables et où il est possible de jouir des avantages de la centralité tout en goûtant aux joies de la maison individuelle, ces espaces dévalorisés cumulent des handicaps qui sont aussi des préjudices et des facteurs de relégation pour leurs résidents. Ils incarnent, et incarneront plus encore demain, les discriminations de la métropolisation.

## INDOMPTABLE MÉTROPOLISATION ?

L'étalement des agglomérations sur des surfaces géographiques grandissantes a popularisé des "diagnostics" dont le tronc commun est de constater – de déplorer ? – une tendance à l'émiettement, à la segmentation du tissu urbain. La "ville éclatée" se présente aujourd'hui comme un des principaux slogans qui fédère une communauté d'experts, et non des moindres, pour qui une telle désagrégation constituerait un défi de première importance que les autorités publiques, nationales comme locales, ont à relever. La disjonction entre l'urbs et le civitas, que certains bons esprits imprégnés de culture antique dénoncent avec vigueur, ne provient-elles pas de ce processus d'éclatement urbain qui a précipité les funérailles de la ville, de la démocratie et de la citoyenneté ?

Ce n'est pas tout : un tel émiettement géographique s'accompagne d'un morcellement institutionnel. Autrefois unitaire, le pouvoir local s'est fragmenté depuis quelques années en une multiplicité de scènes où s'activent acteurs publics et privés porteurs d'intérêts et de croyances

---

<sup>(9)</sup> *Questions de prospective*, p. 11-12, Plan Construction et Architecture, 1992.

variés. Ce nouveau pluralisme est un puissant facteur d'émiettement des choix publics et réclame la mise au point de capacités de coordination. Les systèmes métropolitains s'apparenteraient-ils à des contextes socio-politiques où divers centres d'influence tirent à hue et à dia sans qu'une ligne d'orientation commune puisse se dégager ? En somme, la métropolisation obéit à des forces centrifuges qui, sur les plans géographiques et institutionnel, ont sapé les attributs constitutifs de la cité.

Une telle tendance à l'éclatement, dont certaines expressions n'ont pas à être contestées, alimente spéculations et lieux communs sur une "société d'archipel" laquelle, associée à la montée de l'individualisme, s'offrirait comme l'horizon naturel des collectivités humaines et des territoires où elles sont implantées. En perdant sa défunte unité, le territoire aurait ainsi entraîné, dans sa déconfiture et dans un même paquet, l'homme et la société.

Pareils jugements portés sur les désordres de la métropolisation méritent d'être un tant soit peu redressés. Tout d'abord, ceux-ci sont embrouillés par le fantasme d'une ville organisée traditionnellement par un centre autour duquel gravitent des périphéries. Tout atteinte à ce principe hiérarchique s'apparente alors à un mécanisme d'éclatement. Si un tel ordre garde encore une certaine valeur dans l'organisation des aires métropolitaines, il ne saurait à lui seul résumer les dynamiques territoriales observables aujourd'hui à l'échelle des agglomérations. L'extension géographique des villes et la montée en flèche des déplacements a depuis longtemps fait craquer ce schéma de centralité au profit de multiples lieux de polarité où s'exercent des tropismes en matière de localisation d'emplois, d'activités et d'espaces de loisirs. Au rêve nostalgique d'une ville équilibrée par son noyau central et qui nourrit les fictions des "projets urbains" obsédés par un modèle d'urbanité visant à "refaire la ville sur elle même", s'est substitué la réalité d'un organisme urbain d'un genre nouveau, où les interrelations entre périphéries se densifient, et où la mobilité compte autant que la proximité.

Une telle configuration, comme l'indique avec perspicacité Marc Wiel, invite à reconsidérer la vision classique de la ville, sans préjuger que son éclatement constituerait une expression de son dérèglement, car "la ville n'est plus un enchaînement des lieux, une continuité du bâti mais une interaction sociale" à quoi il convient d'ajouter qu'elle est aussi une interdépendance spatiale nouvelle qui démolit les représentations d'un ordre urbain composé par un centre et sa périphérie. De même que la physionomie du territoire national ne trouve plus de qualification dans l'antagonisme entre Paris et la province ou entre le rural et l'urbain, la ville ne saurait être définie par un centre et des extrémités périphériques. Remarquons le : les configurations urbaines qui sont aujourd'hui en voie de gestation obéissent à des rationalités spatiales qui s'exercent à des échelles multiples et selon des temporalités diverses. Ces mouvements sont à l'origine d'une recomposition importante des territoires urbains. Ce sont ces processus que cherche à identifier, sous des descriptions et des interprétations variées, la notion de métropolisation. Avant tout, celle-ci suppose que les images coutumières de la ville doivent être réexaminées en raison des mutations sensibles qui l'ont affectée. Dès lors, il n'y a rien d'étonnant à ce que le sens commun perçoive dans ces mutations un signe d'éclatement. Tout au plus, cette tendance à la dispersion ne dévoile qu'une des facettes des processus métropolitains en cours de transformation.

Mais il y a plus : une fâcheuse fricassée intellectuelle assimile éclatement à déficit ou carence d'organisation. Les villes et les agglomérations évolueraient aujourd'hui sous l'empire d'un chaos institutionnel qui sabote les performances des politiques d'aménagement. Sans cultiver le goût du paradoxe ou de la contradiction, il faut, en sens inverse, admettre que les territoires urbains sont présentement infiniment mieux gérés et organisés que par le passé. Quatre facteurs puissants se conjuguent pour perfectionner le gouvernement des agglomérations et améliorer leur unification.

– Les progrès réalisés par les politiques institutionnelles de l'intercommunalité. Celles-ci garnissent aujourd'hui une palette foisonnante de formules d'association. Dans de cette boîte à outils organisationnelle, on dénombre, à l'heure actuelle, 1 150 groupements à fiscalité propre. Ces fédérations ont connu, ces dernières années, une remarquable progression. La plupart des

agglomérations comprenant plus de 10 000 habitants sont à présent couvertes par des organes de coopération titulaires de compétences stratégiques (aménagement, développement économique) et le pourcentage de ceux qui ont opté pour des solutions de péréquation fiscale est en constante augmentation. Assurément, la gestion des métropoles s'est complexifiée du fait de la montée des incertitudes, de la parcellisation des pôles d'influence et de la plus grande interdépendance des problèmes à résoudre et des niveaux de décision. Néanmoins, les avancées de l'ingénierie institutionnelle et la flexibilité des modes de coopération entre les unités communales constitutives des agglomérations offrent aujourd'hui un paysage organisationnel qui donne aux métropoles de meilleures capacités de gouvernement.

– La présence de grands groupes de services urbains spécialisés dans toutes les filières de la "production de la ville". Ces puissantes entreprises de réseau, largement internationalisées, ont constitué – et constituent toujours – un palliatif efficace à l'émiettement communal. La formule est connue : l'Etat français a préféré joué la carte de ces grandes firmes plutôt que celle du remembrement communal afin de sauvegarder sa suprématie sur le pouvoir local. Par suite, ces ensembliers de la production urbaine ont garanti un maillage du territoire limitant considérablement les coûts collectifs de l'éparpillement municipal. Assurant une offre diversifiée de services au public, ils ont aussi pris leur part dans l'œuvre de régulation territoriale en se substituant partiellement au pouvoir central. Dans cette lignée, les formules d'association entre les communes et leurs groupement d'un côté, et les grands groupes et leurs filiales de l'autre, pour la production et la gestion des services urbains, ont représenté un facteur de premier ordre pour l'intégration territoriale<sup>6)</sup>. Une telle situation est un attribut majeur de notre organisation spatiale. L'existence de cet oligopole qui suscite, dans des pays voisins, admiration et envies, participe à la rationalisation des territoires urbains à travers une offre d'équipements et de gestion de services collectifs qui consolide leur unification. Remarquons-le : ce système territorial "à la française" procure de larges suppléments d'organisation même si, à l'occasion, il propage un peu de corruption.

– La priorité donnée, dans toutes les grandes agglomérations, aux politiques de transport et de déplacements. L'organisation des transports collectifs et l'adaptation des réseaux d'infrastructure aux nouvelles conditions de la métropolisation figurent au premier rang de l'agenda des équipes municipales. La maîtrise de la mobilité et des flux de déplacements constitue aujourd'hui le domaine de l'aménagement qui, par excellence, façonne l'espace des agglomérations. Des urbanistes de tout poil voient dans les politiques de déplacement des opportunités pour composer, à une large échelle, de nouvelles formes urbaines. Un des crédos diffusés dernièrement avec force par les autorités en charge des politiques nationales d'équipement n'est-il pas de proclamer que les infrastructures doivent générer de l'urbanité ? Ces mêmes politiques établissent des tests, en grande nature, qui se préoccupent d'enjeux hautement sensibles et politiquement visibles tels que la meilleure fluidité des transports et la protection de l'environnement. En la matière, les exemples ne manquent pas. La mise en service de transports en commun en site propre dans des grandes villes (Strasbourg, Lille, Nantes, Toulouse...) et leur programmation dans d'autres (Rennes, Bordeaux), sont des éléments déterminants pour organiser et fédérer le territoire des agglomérations. Ces "grands travaux" invitent à des réflexions stratégiques et prospectives (plans de déplacements urbains, dossiers de voirie et d'agglomération) et à la mise au point de documents de programmation suivis de réalisations qui représentent des facteurs puissants d'intégration des aires métropolitaines.

– Enfin les coopérations entre les autorités municipales et leurs groupements et les autres niveaux d'administration publique s'approfondissent. Les régions et les départements s'impliquent de manière grandissante dans les politiques métropolitaines. Des auteurs perçoivent dans ces relations l'expression de formes inédites de l'action publique et estiment que celles-ci sont appelées à prospérer. C'est le cas de C. Lefèvre, pour qui la coopération verticale entre les collectivités représente un enjeu, pour l'avenir, au moins aussi décisif que le perfectionnement des ententes intercommunales. Dans les domaines des transports, de la voirie, des équipements col-

---

<sup>6)</sup> Cf. D. Lorrain, "Les services urbains, le marché et le politique", in C. Martinand (dir), *Financement privé des équipements publics*, pp. 13-43, Economica, 1993.

lectifs, de la planification et de l'aménagement, la coordination verticale des interventions publiques, en particulier par la voie contractuelle, s'intensifie et améliore la cohérence des choix publics en faveur des agglomérations. De telles ententes rationalisent l'incorporation des villes dans leur environnement régional. Une expression vertueuse de ce nouveau fédéralisme coopératif peut être citée en exemple : l'expérience, à bien des égards très prometteuse, de la région urbaine de Lyon qui réunit, dans une même association, la communauté urbaine, quatre départements et la région Rhône-Alpes pour mener en commun des réflexions sur la planification territoriale et des projets d'aménagement. Compte tenu de l'importance des enjeux métropolitains pour l'organisation du territoire, on peut anticiper, pour les années à venir, un resserment semblable des liens entre les agglomérations et les autres collectivités locales qui devrait permettre une combinaison plus harmonieuse entre les différentes échelles de l'aménagement et ce, au bénéfice du gouvernement des aires métropolitaines.

Les évolutions qui viennent d'être sommairement esquissées signalent que l'espace des agglomérations, loin d'offrir l'image de constellations urbaines que des forces d'éclatement désarticulent, obéit à des processus fédérateurs dont les effets d'intégration se sont renforcés ces dernières années. A l'inverse de l'éclatement, ce sont des tendances vers une meilleure unification que l'observation des faits invite à constater. Convient-il pour autant de délimiter des périmètres géographiques, réputés avoir une taille optimale, où les agglomérations pourraient enfin trouver leur expression institutionnelle à travers un nouveau carcan administratif ? En complément des régulations qui proviennent d'ajustements entre acteurs et institutions, ou pour s'y substituer, est-il désirable que la main visible du législateur crée un niveau supplémentaire d'administration territoriale ?

Le rêve d'une adéquation entre les territoires fonctionnels et les territoires administratifs est un casse-tête sur lequel se sont penché nombre de réformateurs. Il a été remis en selle dernièrement, avec tambours et trompettes républicaines, à travers la loi sur l'aménagement et le développement du territoire votée en février 1995. Celle-ci suggère d'explorer les voies d'un découpage de l'espace national en pays et agglomérations. Pour ce faire, l'Etat pilote des expérimentations et des commissions départementales délibèrent sur la question. Avec courage. Soucieux d'une remise en ordre que la décentralisation a fait craquer, le gouvernement et le législateur projettent de mailler le territoire grâce à des unités fonctionnelles appelées à préfigurer les collectivités locales du futur. L'égalitarisme républicain emprunte-t-il enfin le chemin d'une modernisation politico-administrative ajustée aux "défis de l'Europe et de la mondialisation" ?

Au risque de décevoir des réformateurs audacieux et animés par des options volontaristes, il faut admettre qu'un tel penchant constructiviste est susceptible de connaître le même destin que les projets qui se sont succédés depuis plusieurs décennies visant à remembrer le tissu communal. En attendant, les dispositifs de coopération intercommunale offrent aujourd'hui des modalités d'association ou de fédération souples et efficaces propres à apporter des réponses adaptées aux divers enjeux de la gestion publique locale. Ces qualités invitent à s'émanciper du fantasme d'un espace géographique optimal apte à faire coïncider les territoires politiques et ceux de la résolution des problèmes de la vie économique et sociale. Du reste, en France comme ailleurs, les tentatives visant à édifier des institutions d'agglomération se sont soldées par des résultats peu encourageants, à mi-chemin entre l'échec et la réussite, lesquels militent pour des choix de "design institutionnel" inspirés par des vues pragmatiques plutôt que par des constructions volontaristes de redécoupage territorial et de changement en profondeur de l'architecture administrative. On ne saurait par trop l'oublier : n'est-ce pas une telle orientation qui a guidé les ambitions de réforme territoriale des pouvoirs publics depuis les débuts de la V<sup>e</sup> république, même si celles-ci s'accompagnaient d'une rhétorique annonçant des "grands chantiers" de modernisation de l'Etat et de la société ? C'est bien sous les auspices d'un "french pragmatism", comme l'analyse un éminent politologue britannique, que les changements politiques et administratifs, y compris la décentralisation, ont été accomplis<sup>(7)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Cf. D. Ashford, *British dogmatism and french pragmatism, Central local policy making in the welfare state*, Allen and Unwin, 1982.

On doit le reconnaître : les systèmes d'action locaux hérités de cette même décentralisation s'accommodent plus d'une ingénierie institutionnelle souple et habilement manœuvrée, propre à coordonner des projets et des stratégies d'acteurs, que de la définition d'un nouveau cadre formel de distribution des rôles et des compétences des structures territoriales. Un tel constat s'applique pareillement à l'échelle de la gestion des agglomérations.

Un angle d'approche prospectif de la physionomie organisationnelle des aires métropolitaines conduit donc à anticiper non pas l'avènement d'un territoire urbain tracé au cordeau par des ensembles géographiques fonctionnels, mais un perfectionnement "incrémental" des capacités de coordination des acteurs de la scène métropolitaine en vue d'une régulation correcte ou acceptable des problèmes et des enjeux. En sens inverse, un scénario idéal – désirable ? –, tel que l'esquisse Maurice Goze, du destin des ensembles métropolitains supposerait qu'ils aient l'aptitude à relever simultanément quatre défis<sup>(6)</sup>.

- Un défi d'efficacité, aux plans économiques et financiers, d'organisation des services publics, qui renvoie à la détermination d'un territoire optimal où les coûts de la gestion des affaires collectives seraient sinon minimisés, tout au moins sensiblement abaissés du fait de l'obtention d'économies d'échelle et d'organisation.
- Un défi d'équité, en termes d'accès aux équipements collectifs, de partage des charges et des avantages du développement économique et de péréquation des ressources fiscales.
- Un défi démocratique qui doit prévenir les dérives technocratiques et le déficit de représentativité des organes de coopération qui ne sont pas issus du suffrage populaire.
- Enfin un défi temporel et d'adaptabilité qui impose de maîtriser la montée en puissance des coûts d'investissement et de fonctionnement des programmes d'aménagement et, par dessus-tout, de conserver une capacité d'ajustement permettant d'intégrer, en termes de périmètre et d'association de nouveaux acteurs, les mutations spatiales des dynamiques métropolitaines.

A observer la dynamique actuelle des aires métropolitaines, en France comme dans les contrées voisines, un constat saute aux yeux : aucun des quatre défis n'a été pleinement relevé, et encore moins la résolution simultanée des problèmes d'efficacité, d'équité, de démocratie et d'adaptabilité qui sont posés. Tout au plus, des solutions partielles ont été expérimentées, lesquelles, avec plus ou moins de bonheur, concilient les impératifs de gestion des agglomérations avec ceux de justice sociale, fiscale et territoriale.

Ni indomptable, ni éclatée, la métropole contemporaine, et encore plus celle de demain, n'a que de faibles chances de s'aligner sur un modèle de gouvernement "vertueux" conjuguant des qualités d'optimum territorial, d'efficacité gestionnaire et de citoyenneté retrouvée. Appelée à se substituer à la ville, fera-t-elle rejaillir du passé les attributs constitutifs de la cité ? Mieux encore : sèmera-t-elle les ferments d'une identité, d'une conscience métropolitaine ?

Sans prétendre répondre à de telles interrogations, disons qu'elle réclamera de nouvelles règles démocratiques et d'expression citoyenne, de nouvelles procédures de choix et de contrôle des décisions publiques qui restent à inventer.

## LE DROIT CONTRE LA VILLE ?

Bombardé de critiques peu amènes par les architectes pour qui il constitue une entrave à leur virtuosité créatrice, l'urbanisme réglementaire, à en croire des juristes distingués, traverse une crise de légitimité. Plus généralement, le droit de l'urbanisme, réputé régir les libertés et les devoirs des divers acteurs de l'aménagement en leur fournissant des garanties aptes à encadrer leurs anticipations est victime d'un discrédit. Accusé d'entretenir une insécurité juridique pour

---

<sup>(6)</sup> Maurice Goze, "Métropolisation et intégration urbaine : les relectures stratégiques de la décentralisation", Communication au colloque de l'Association Française de Science Régionale de Langue Française, 1<sup>er</sup> et 2 novembre 1994, p 14.

certaines ou d'enserrer dans des carcans normatifs des "projets urbains" en quête "d'identités de cités" pour d'autres, l'urbanisme réglementaire doit subir un toilettage, ou mieux, une rénovation. Le défi est d'adapter le droit aux mutations importantes qu'a enregistrées la ville, faute de quoi, celle-ci n'aura pas l'aptitude à exercer son rôle de levier dans les batailles économiques engagées sur les marchés. En attendant, le code de l'urbanisme est quotidiennement bafoué.

La formule est consacrée : la décentralisation de l'urbanisme a été "expédiée" à droit constant, et les règles et les outils hérités de la loi d'orientation foncière de 1967 doivent sinon être réformés, tout au moins sérieusement dépoussiérés.

Pareilles croisades contre les normes juridiques qui encadrent l'action collective urbaine, ont des origines et des natures diverses. Passons sans nous attarder sur les récriminations qui perçoivent dans le droit une atteinte à la libre expression de la création architecturale, car ceux qui les profèrent n'ont généralement pas la connaissance élémentaire selon laquelle la contrainte juridique est le facteur premier de la liberté individuelle et de la coopération sociale, y compris dans le domaine de la production du bâti et de la composition urbaine. Ignorant les principes du contrat social, ils conçoivent tout bonnement les règlements du POS comme des commandements intangibles, non conciliables avec les règles de l'art et abaissant l'intuition créatrice.

D'autres arguments et comportements méritent d'être pris plus au sérieux. Le retrait -partiel- de l'Etat de l'espace juridique de la ville a encouragé ou, pour mieux dire, déchaîné des penchants orientés vers la confection d'opérations d'aménagement, de "projets urbains" qui s'accommodent mal de cadres normatifs réputés perturber les ambitions d'équipes municipales fascinées par des buts de compétitivité et de rayonnement international. Même si le dégonflement de la bulle spéculative a conduit à plus de modestie et de raison, certains "projets grandioses" ayant dû être gelés ou recyclés<sup>(9)</sup>, un sentiment s'est diffusé sans connaître le même recul que la furie immobilière des années passées. Il a contaminé bon nombre d'acteurs publics de la ville. Pourfendant le formalisme juridique au nom du réalisme économique, des responsables communaux, entichés de partenariat public-privé, déplorent la rigidité de la norme juridique en invoquant les pouvoirs que la décentralisation leur a transféré ou les impératifs de l'efficacité gestionnaire. Plus encore, le droit administratif, censé régir l'action des collectivités publiques, est vu comme le véhicule de routines bureaucratiques entravant des initiatives de modernisation ou de développement<sup>(10)</sup>.

De telles visions, que nourrit le mimétisme avec l'image de l'entreprise confrontée aux défis de l'internationalisation et de la conquête des marchés, n'auraient sans doute pas trouvé un terrain aussi favorable pour prospérer si le droit de l'urbanisme était encore en mesure de borner ou de réguler les attitudes des acteurs de l'aménagement. Hélas, celui-ci est détraqué<sup>(11)</sup>.

Au surplus, la pratique traditionnelle de l'aménagement connaît les mêmes dérèglements<sup>(12)</sup>. Les quelques retouches législatives qui ont été apportées au code de l'urbanisme, en 1994, n'y ont rien fait. Additionné aux séismes de la crise immobilière, ces désordres juridiques subjuguent les protagonistes de la production urbaine ou, tout au moins, les plongent dans un état de léthargie et d'insécurité. Faut-il "oser penser cette crise" comme le suggère avec courage un observateur avisé des heurs et malheurs des politiques d'aménagement ?<sup>(13)</sup> Une telle interrogation invite à quelques réflexions prospectives.

---

<sup>(9)</sup> Cf. J. Y. Martin, "Que faire des opérations lancées avant la crise ?", *Etudes Foncières*, n° 70, pp. 7-9, mars 1996.

<sup>(10)</sup> Cf. J. Caillosse, "Le manager entre dénégation et dramatisation du droit", *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, pp. 87-109, décembre 1993.

<sup>(11)</sup> P. Hocreiteire, "L'audit juridique: l'exemple du code de l'urbanisme", *ibid.*, pp. 160-167, D. Labetoulle : L'urbanisme, pour un droit plus efficace, La Documentation Française, 1992

<sup>(12)</sup> O. Piron, "Nouveaux processus d'aménagement", in C. Martinand et J. Landrieu (dir.), *L'aménagement en questions*, ADEF, 1996.

<sup>(13)</sup> A. Givaudan, "Oser penser malgré la crise", *Etudes Foncières*, n° 69, pp. 15-17, décembre 1995.

L'instabilité de la règle juridique, tout d'abord, est un fait avéré. Entre les mutations continues des plans d'occupation des sols, les erreurs d'appréciation et les fautes de procédure que méconnaissent les maîtres d'ouvrage des politiques d'aménagement, le volume des recours devant les juridictions administratives enregistre un gonflement permanent. Le seuil fatidique des 10 000 recours contentieux a été franchi allégrement pour l'année 1991, et ce flux ne connaît pas, depuis lors, de sensibles diminutions. Cette masse contraste avec le nombre extraordinairement réduit des déférés préfectoraux qui signale soit l'incapacité des services déconcentrés à instruire convenablement les dossiers, soit des arrangements entre les représentants de l'Etat et les élus pour régler à l'amiable des affaires potentiellement contentieuses. Le contrôle à posteriori de la légalité des actes en matière d'urbanisme n'a pas pour conséquence de congestionner l'activité des juridictions administratives. Cette avancée majeure de la décentralisation n'a pas réellement fait évoluer la nature des rapports entre le Préfet et ses notables. Le contrôle de légalité n'a que médiocrement érigé, devant les élus, les contre-pouvoirs institutionnels que le législateur appelait de ses vœux.

Devant de telles dérives du droit de l'urbanisme, ou plutôt de ses usages par les différents acteurs de l'aménagement, est-il justifié, pour reprendre des formules qui ont bénéficié d'un certain écho, de parler d'une fuite de la ville devant le droit ?<sup>(14)</sup> Plus encore, à travers la montée du contentieux de la ville n'est-ce pas l'image de l'Etat de droit qui se trouve parasitée ?

Afin d'engager cette discussion, débutons par une petite mise au point. A rebours des visions positivistes qui perçoivent dans le droit des grands principes formels ou des commandements intangibles, il convient d'indiquer que les règles juridiques orientent les comportements mais ne les dirigent pas. L'action réglementaire en matière d'urbanisme tombe rarement sous la critique de commandement unilatéral qui lui est reproché. Bien au contraire, dans ce domaine plus que dans d'autres, les modalités opératoires du droit se révèlent en réalité très souples, organisant des opportunités de choix, distribuant des ressources d'action mobilisables par tous les acteurs concernés et laissant ainsi jouer abondamment les rapports de forces locaux<sup>(15)</sup>. Le dicton est connu: de même qu'on ne construit pas sa maison pour respecter les règles de la construction, une opération d'aménagement urbain n'est pas engagée pour respecter les directives du code de l'urbanisme.

Pour s'en convaincre, il suffit de considérer les latitudes d'interprétation de notions floues issues d'articles du code de l'urbanisme ("coupures d'urbanisation, capacités d'accueil, espaces proches des rivages, hameaux intégrés à l'environnement") qui s'adaptent à de multiples cas d'espèce tout en autorisant négociations et compromis entre les protagonistes de l'aménagement. De telles marges d'appréciation facilitent la rencontre entre les intérêts économiques et les règles de l'aménagement. Au pire, les annulations des décisions d'urbanisme par les tribunaux administratifs sanctionnent les excès et les transgressions les plus lourdes et invitent les collectivités locales à plus de rigueur et de cohérence dans la confection des documents de planification (les rapports de présentation des POS par exemple). Par suite, le droit de l'urbanisme constitue un arrière-fonds, un cadre de référence admettant des ajustements plus ou moins stables d'intérêts sociaux divergents sous l'arbitrage des autorités publiques. Il encourage l'obtention de compromis et institutionnalise un système de régulation et de conciliation d'intérêts particuliers avec des intérêts généraux. Loin d'engluer les acteurs de l'aménagement dans des procédures et des obligations bureaucratiques, l'urbanisme réglementaire fait office de réducteur d'incertitudes et il ouvre des capacités d'interprétation et d'action qui se prêtent aux données changeantes des situations locales.

Que de telles qualités de flexibilité et d'adaptation soient devenues inopérantes au point de ruiner l'ensemble de l'édifice, voilà qui n'est pas courant. L'ampleur et la portée des débordements et des transgressions observées ces dernières années peuvent-elles conduire à redouter, eu égard aux perturbations du droit de la ville, une crise de l'Etat de droit ?

---

<sup>(14)</sup> Cf. J. Caillousse, "La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs", *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, p. 93, septembre 1995.

<sup>(15)</sup> P. Lascoumes, "Les arbitrages publics d'intérêts légitimes en matière d'environnement", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 3, p. 398, 1993.

La crise de l'Etat de droit, si du moins celle-ci n'est pas une fiction, symbolise avant tout une crise de l'Etat. Mutation serait, en fait, un vocable plus approprié car à travers le droit de l'urbanisme, le pouvoir central et ses antennes territoriales assuraient, avant la décentralisation, la régulation juridique de la ville. Comme dans bien d'autres domaines, l'Etat incarnait l'ordre juridique et il se confondait peu ou prou avec le droit. Un tel état de faits est révolu, tout particulièrement en matière d'urbanisme, où le transfert des pouvoirs aux élus a été un de ceux qui a fait le plus reculé l'Etat. Par suite, le repli du pouvoir central réclamait une solution alternative pour régler les coopérations et les conflits de l'action collective urbaine. Quelle autre puissance régulatrice que le droit était en mesure de le faire ?

Sous nos cieux, la régulation juridique n'est pas vécue comme l'expression normale de la coopération sociale. De surcroît, tout ce qui touche à la sphère publique échappe aux tribunaux de droit commun et conduit à des tracasseries pour délimiter les frontières entre les juridictions publiques et privées. A la différence des pays anglo-saxons où "the rule of the law" guide la bonne marche des affaires collectives, des préférences nationales inclinent encore à attendre de l'administration et de l'Etat des réponses aux dysfonctionnements qui surgissent ici ou là. Dès lors, on ne saurait être surpris que la montée du contentieux de l'urbanisme ait été perçue comme un dérèglement majeur du droit de la ville et, plus encore, comme une atteinte à l'Etat de droit. Pourtant, les experts de la haute juridiction administrative le déclarent : dans le fameux rapport du conseil d'Etat publié en 1992, rédigé sans excès de dramatisation, on reconnaît que, eu égard aux nombres de décisions prises et à leur impact économique et écologique, la propension à "faire du contentieux n'est pas anormalement élevé. Malgré cette réserve, le gonflement des différends appelés à être tranchés par le juge a été vu – et est encore envisagé – comme un signe pathologique de l'évolution urbaine et un camouflet à l'Etat de droit. La tradition jacobine hostile au "gouvernement des juges" imprègne encore les esprits : le droit est subordonné au politique et ne saurait prétendre à une large autonomie. Dans ce corpus idéologique, l'Etat incarne la personnification de la Nation. Le droit ne saurait être alors qu'un auxiliaire du pouvoir central<sup>(16)</sup>. Les poussées de l'édiction de normes juridiques au niveau communautaire ont commencé de fissurer cette belle construction.

Un angle prospectif du devenir juridique de la ville ne peut qu'anticiper le rôle grandissant du droit et de l'intervention des juges dans les régulations de l'action collective urbaine. Cette perspective ne doit pas amener à considérer la montée du contentieux et l'omniprésence du juge comme un facteur de troubles révélant un antagonisme entre la ville et le droit. Elle ne signale pas davantage une éviction de l'Etat de l'espace juridique de la ville. En sens inverse, elle fait de l'Etat un acteur majeur du *respect des règles juridiques* comme l'illustre le renforcement des pouvoirs dont il a été récemment doté dans le domaine des politiques foncières et de l'habitat.

Les signes tangibles d'une avancée dans le processus de juridicisation de la ville ne manquent pas. Plusieurs lois votées depuis 1990 portant sur le logement, la solidarité fiscale entre les communes ou celle dite d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 témoignent d'une codification normative en progression qui déblaye les premières étapes d'un chemin conduisant à un droit de la ville. Celui-ci serait-il contaminé par un brin d'utopie ? D'aucuns affirment que des dispositions introduites par ces lois, spécialement la LOV, de nature générale et sans portée pratique, sont insusceptibles d'être instituées car insusceptibles d'être sanctionnées<sup>(17)</sup>. Il n'est pas douteux que l'identité juridique de la ville est loin d'avoir atteint un degré adéquat de codification. A cet égard, notons un parallélisme entre l'état juridique de la ville et celui de l'aménagement du territoire qui souffrent l'un et l'autre d'un déficit de règles de droit. Néanmoins, même si ces constructions juridiques en voie d'édification contiennent un bon nombre de pétitions de principe, elles ont jeté les bases d'un droit du territoire où la ville occupe une place de choix. Nul doute qu'elles ouvriront la voie à des chantiers législatifs et juridiques qui sont appelés à prospérer.

---

<sup>(16)</sup> Cf. L. Cohen-Tanuggi, *Le droit sans l'Etat*, PUF, Quadrige, 1992.

<sup>(17)</sup> J. Caillosse, *op. cit.*, p. 107.

Ordonnée sous la tutelle de l'Etat, la ville serait-elle menacée de "chienlit" sous l'empire du droit ? Cette pente annoncerait-elle un retour de l'Etat ? C'est peu vraisemblable. Bien au contraire, une telle tendance se traduit et se traduira par un enrichissement de la jurisprudence du droit de la ville et, du coup, par un perfectionnement juridique appelé lui-même à régler de manière croissante les ententes et les conflits des acteurs de l'espace urbain.

## LE POUVOIR URBAIN DÉTRÔNÉ

Est-il prématuré d'anticiper une prochaine déconfiture du pouvoir urbain ? Pour l'heure, les scrutateurs les plus talentueux de notre univers politique concentrent leur "regard analytique" sur les processus de "déconstruction" et de perte de crédibilité de l'Etat. Sitôt mis en selle, le pouvoir local, et tout particulièrement celui des maires, serait-il atteint par une semblable crise de légitimité ? Par le mécanisme du cumul des mandats, force est de reconnaître qu'une telle dévaluation frappe indistinctement l'ensemble de la classe politique. Néanmoins, l' élu local et spécialement le premier magistrat de la commune, reste crédité, aux yeux des citoyens, d'une image moins négative que les autres élus du peuple. Provisoirement : à en croire certains observateurs curieux de l'évolution des systèmes politiques locaux de nos voisins européens, un mal profond guette le pouvoir urbain qui pourrait bien annoncer le requiem de notre démocratie locale. Considérons, avec un observateur qui l'examine avec finesse, le destin politique des villes allemandes<sup>(18)</sup>. Celui-ci suit une pente que pourrait bien emprunter les villes françaises, si celles-ci ne sont pas déjà en train d'y cheminer allégrement.

L'organisation sociale, politique et administrative de la ville allemande réunit des qualités d'efficacité et de démocratie. Le gouvernement local est efficient : doté d'une autonomie et de larges pouvoirs, coopérant de bon cœur avec les autres collectivités, il jouit de capacités décisionnelles fortes et détient généralement les moyens financiers de les concrétiser. Ce n'est pas tout : Le type d'autorité exercé par les élites municipales est vertueux. Il offre nombre de possibilités d'écoute et d'expression des préférences et accorde des moyens d'influence non négligeables aux citoyens et associations pour faire pression sur les décisions. Cela conduit à affirmer, en toute bonne foi et par comparaison avec les us et coutumes de notre système politico-administratif local que "le citoyen apparaît donc comme institutionnellement plus armé qu'en France pour résister au mouvement d'oligarchisation des élites politiques et aux excès de pouvoir notabiliaire"<sup>(19)</sup>. Cela est fort bien analysé. De telles avancées de la démocratie urbaine invitent donc à constater que jamais les citoyens n'ont disposé de plus de moyens de faire prendre en compte leurs demandes et de faire entendre leurs voix. Notre grand frère allemand aurait-il trouvé la recette pour faire régner l'ordre dans le contentement populaire ? Las ! Malgré une telle harmonie institutionnelle, les citoyens éprouvent de manière grandissante des sentiments d'insatisfaction et de frustration. Les signes ne trompent pas : abstentionnisme et volatilité électorale, sanction systématique des équipes municipales sortantes au moment des élections, baisse de la participation et du militantisme partisan, montée des protestations en tous genres et déconsidération des hommes – et des femmes – politiques.

Ce paradoxe de la "Neue Politik" qui mine la démocratie locale outre-Rhin évoque la fameuse analyse de Tocqueville dans l'ancien régime et la révolution. Sauf le respect dû à la puissance allemande, la France pré-révolutionnaire avait connu ce type de situation où l'élévation du niveau de vie de la population et la meilleure prise en compte de sa force politique avait propagé non point des sentiments d'apaisement, mais, en sens inverse, une vague plus haute de mécontentements.

Pour revenir aux temps présents, quels sont les motifs d'une telle crise du gouvernement local ? On repère dans ces raisons nombre de ressemblances avec les évolutions en cours dans notre république territoriale.

---

<sup>(18)</sup> V. Hoffmann-Martinot, "Villes allemandes : une crise de la démocratie locale ?", *Courrier du CNRS*, juin 1996, pp. 64-66.

<sup>(19)</sup> *Ibid.*, p. 65.

Tout d'abord, une montée en puissance des coalitions d'intérêt, des groupes de pression divers et variés qui exercent au grand jour une influence croissante sur les décisions municipales. Avec succès : on observe un triomphe de "l'issue politics", c'est-à-dire des politiques urbaines assujetties aux demandes -aux exigences?- des corporations qui s'échangent contre des assurances de soutien convertibles en promesses de vote. De telles transactions politiques n'ont rien d'extraordinaire; elles constituent même une "déviation tolérée et normale" des régimes démocratiques depuis longtemps. Mais elles sabotent la représentation politique par deux propriétés nouvelles : elles sont vues désormais comme le seul moyen d'infléchir le cours des choix municipaux et comme le premier vecteur de l'élaboration des plate-formes électorales des organismes partisans. De plus, elles apparaissent comme la principale règle du jeu politique qui s'apparente à une foire d'empoigne pour s'approprier des parts de gâteau. La démocratie "libérale-pluraliste" s'est métamorphosée en démocratie de groupes d'intérêt.

Mais il y a plus : à côté de cette tyrannie des groupes exclusifs, émerge une élite citoyenne, généralement bien pourvue en capital économique et culturel, qui infiltre les coulisses du pouvoir urbain au point de le rendre prisonnier des ses préférences et volontés. Ces citoyens-usagers "sophistiqués", mobilisés, bien informés et exigeants entreprennent de capter le décideur local en l'incitant à satisfaire leurs demandes et réclamations. Ces nouvelles "forces vives" de la démocratie urbaine ne se contentent pas d'un mandat représentatif. Elles exigent un mandat impératif propre à les mettre en position d'exercer une influence, au jour le jour, sur les choix des gouvernants.

Soumis à la dictature des intérêts particuliers et à la tyrannie des forces corporatistes, le pouvoir local est mal en point. Atteint par une délégitimation qui s'opère à tous les niveaux, la démocratie urbaine n'apparaît plus guidée par des leaders politiques mais commandée par les préférences et recherches de rentes de certains électeurs et coalitions d'intérêt. Cette dégradation conduit-elle les citoyens, pour reprendre une formule connue, à chérir leur bonheur privé au lieu d'aimer la chose publique? Un tel syndrome identifié chez le plus "vertueux" de nos partenaires européens est-il susceptible de faire subir pareil électrochoc dans notre douce république des clochers ? Pour en finir avec la référence germanique, souhaitons de tout cœur qu'il ne déclenche pas, après avoir accompli ses dégâts, une passion furieuse conduisant à vénérer un nouveau sauveur de l'intégrité du peuple allemand.

Si les dérèglements de la démocratie urbaine qui viennent d'être décrits ne sont pas totalement transposables aux villes françaises, des tendances sont à l'œuvre montrant que celles-ci sont largement contaminées. Du reste, la rhétorique européenne officielle ne prophétise t-elle pas, comme dans le domaine financier et économique, des convergences institutionnelles conduisant bientôt à des modèles communs ?

Avec un zeste de discipline en moins, l'organisation sociale et politique de notre démocratie urbaine reste incarnée par l'auguste personne du chef de l'exécutif municipal, réplique au niveau local et en petit format, de la puissance du chef de l'Etat au niveau national. Assurément, le caractère plus ouvertement pluraliste du pouvoir urbain et la montée en régime du rôle et des prérogatives des maires-adjoints déprécient l'image d'un premier magistrat communal omniprésent sur tous les dossiers et décidant souverainement sous les lambris de son cabinet de travail. Néanmoins, la position fonctionnelle du maire dans l'appareil municipal, à l'intersection de tous les réseaux de décisions, lui assure une main mise sur la grande majorité des choix stratégiques<sup>(20)</sup>. En outre, connaît-on beaucoup de structures d'agglomération dont le président ne soit pas en même temps le maire de la commune centre ? Sauf erreur de notre part, pour les plus grandes d'entre elles, ceux qui ne cumulent pas ces deux fonctions se comptent sur les doigts d'une main. Pareille concentration de la puissance politique sur la tête des chefs des exécutifs communaux est un attribut important de notre système administratif local.

---

<sup>(20)</sup> Cf. J.C. Thoenig, "La décentralisation dix ans après", *Pouvoirs* n° 60, pp. 5-16, 1993.

Une telle individualisation du pouvoir municipal n'a rien de déplorable : la personne charismatique du maire n'est-elle pas associée à l'image d'un "petit père des peuples" à l'écoute de ses administrés et intercédant en leur faveur ? Cette figure patrimoniale a été dernièrement détrônée par celle du maire manager, timonier moderniste de l'entreprise municipale. Soucieux de marketing et cherchant à offrir un profil favorable devant les feux des médias, celui-ci entend hisser sa ville au rang des cités gagnantes du XXI<sup>e</sup> siècle, dans le supermarché des territoires conjuguant avantages compétitifs et aménités, à coup de "projets urbains" mélangeant pareillement attractivité économique et urbanité<sup>(21)</sup>. Même si cette passion de l'excellence urbaine a été tempérée ces dernières années par la débâcle immobilière et par l'urgence de la question sociale, elle reste inscrite au premier rang de l'agenda des équipes municipales.

Remarquons-le : les élites politiques urbaines et leurs auxiliaires administratifs n'ont rien de "golden boys" chérissant le capitalisme sauvage. Tout simplement, elles "gèrent" les retombées de la décentralisation et de l'internationalisation des économies et des territoires et tentent d'en tirer le meilleur parti. De tels attributs modernistes -post modernistes ? – du gouvernement local ont constitué un terrain favorable pour la montée en puissance de groupes exclusifs et d'intérêts corporatistes pour qui la gestion urbaine s'apparente à un échange négociable, une série de transactions réalisées à coups de marchandages. Dans ce schéma, les pouvoirs locaux incarnent des "enabling authorities", des instances de médiation et de coordination d'intérêts concurrentiels attachées à la bonne fin de projets économiques et financiers aptes à accroître la rentabilité des territoires. Partenariats public-privé, coalitions de croissance et autres districts industriels sont les expressions contemporaines d'un gouvernement entrepreneurial soucieux de ne pas décevoir la "business community"<sup>(22)</sup>. En dépit d'une telle tendance, les villes françaises sont encore loin d'un assujettissement complet aux impératifs des logiques économiques. Mais un de leurs nouveaux traits dominant est de faire suppléer – supplanter ? – les valeurs de civisme et de citoyenneté par l'aptitude à bien négocier.

Un secteur de la vie municipale illustre à merveille de telles transformations. Considérons les opérations d'aménagement médiatisées sous l'étiquette de "projets urbains" qui prospèrent ici ou là. Ces opérations ne se satisfont pas seulement de réalisations visant à embellir la ville et à augmenter le bien-être des populations. Elles entendent diffuser une nouvelle doctrine, un nouveau modus opérandi des actions d'aménagement. Même si ces "grands chantiers de l'avenir" ont été récemment perturbés par des secousses économiques et financières, un mode d'emploi soucieux de "faire avec réalisme" s'est imposé. Il s'affirme comme le dernier "must" de l'aménagement dans les milieux des urbanistes éclairés. Ces recettes ont été propagées avec des labels et certificats d'authenticité par les autorités en charge de l'urbanisme et de l'équipement. De plus, elles ont reçu une caution académique tout en étant nourries intellectuellement ou "axiomatisées" par des universitaires-consultants, familiers des cercles de la décision publique, qui ont troqué leurs anciens dogmes idéologiques contre un pragmatisme – opportuniste ? – lucide.

Un mobile ou une obsession guide la méthodologie du projet urbain : démolissant la "fiction de l'intérêt général" au nom des intérêts catégoriels des divers protagonistes de l'aménagement, cette "démarche" affirme la supériorité des approches procédurales des politiques urbaines. Celles-ci dévalorisent les buts "substantialistes" énoncés par les autorités politiques au motif qu'elles relèvent d'une génération dépassée des instruments de la planification territoriale.

Devant la pluralité des pôles d'influence qui interagissent lors d'une opération d'aménagement, il vaut mieux s'en remettre, pour "fabriquer la ville", à une succession de marchandages et de compromis plutôt qu'à des finalités et des valeurs prétendant incarner un introuvable bien commun. En outre, un tel empirisme ou hyper-réalisme est encouragé par le discrédit jeté depuis longtemps sur l'urbanisme vu comme le grand Satan d'une utopie sociale nourrie d'une morale visant à discipliner les comportements.

---

<sup>(21)</sup> Sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à S. Wachter, *La ville contre l'Etat*, Editions du GIP. Reclus, 1995.

<sup>(22)</sup> P. Le Galès, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, février 1995.

Une telle rhétorique ne manque pas de piquant : émergeant des décombres d'une raison urbaine à la recherche d'un corpus moderniste, elle s'offre comme un prêt-à-penser pour qui le management stratégique est synonyme de démocratie. Du reste, des "projets urbains" habilement menés ne sont-ils pas les signes d'une réussite visible permettant aux maîtres d'ouvrage d'obéir au principe "d'accountability" sur lequel repose leur légitimité?

On ne saurait être trop sévère vis-à-vis d'une telle conception instrumentale, poussée jusqu'à la caricature, des actions d'aménagement. N'est-elle pas une réaction normale à l'incertitude à la précarité aiguë dans laquelle baignent les "projets urbains" ? Bien plus : ne reflète-t-elle pas le nouveau visage du pouvoir urbain où groupes d'intérêt, "citoyens sophistiqués" et chercheurs de rente tirent à hue et à dia? Certes. En outre, la rhétorique de l'urbanisme procédural affiche, en toute bonne foi et sans machiavelisme, de bonnes intentions : en prétendant ouvrir le cercle des délibérations sur l'image du projet urbain tout en soulignant ses visées démocratiques, n'offre-t-elle pas la garantie d'un supplément de citoyenneté ? On peut l'admettre sans réserve. Mais elle n'aperçoit pas que sa nature et ses méthodes, au lieu d'entraîner un regain de participation ou de civisme provoque, en sens inverse, des sentiments d'indifférence ou une hostilité contre la "technostructure urbaine". Pour tous ces motifs, une telle vision du management stratégique de la ville ne doit pas laisser indifférent.

Alignant la conduite du projet urbain sur sa simple rationalité procédurale, cette "démarche stratégique" invite à préférer le consommateur au citoyen et l'efficacité gestionnaire à la démocratie. Aveuglée par les fausses vertus du pluralisme, elle consacre le triomphe du compromis, sorte de moyenne entre des volontés en présence, obtenue par le déchaînement des intérêts concurrentiels. Ce faisant, elle assimile la démocratie urbaine à un jeu de marchandages où les autorités politiques, les maîtres d'ouvrage de l'aménagement, réputés être dépositaires de valeurs et défenseurs du bien commun, sont ravalés au rang d'opérateurs animés par des conduites opportunistes soucieuses de réussir "des coups". De telles confusions, qui séduisent de plus en plus d'esprits, exigent, à titre prophylactique, de séparer nettement la démocratie de gestion, fondée sur la négociation et la recherche de compromis et la démocratie politique, qui obéit à des valeurs et des principes exprimés à travers des intentions et des buts légitimés par la règle du jeu électoral. A défaut de l'avoir compris, les troubles qui minent la démocratie locale allemande auront vite fait de saper totalement les fondements de l'autorité de notre gouvernement urbain.

Cet urbanisme procédural, en vogue chez les élites intellectuelles et praticiennes de l'aménagement, constitue-t-il la ligne de destin que doit suivre, en ces temps de crise, le pouvoir urbain ? Celui-ci s'équipera-t-il, afin de susciter des interprétations favorables et des sentiments d'adhésion populaire, des recettes du management stratégique pour ravalier sa légitimité ? Ou encore : pour paraphraser un "best seller" de la littérature grise, assistera-t-on, à l'instar du triomphe de la science et de la technique comme idéologie, à une victoire du management stratégique comme idéologie ?

Quitte à paraître naïf ou passéiste et en décalage par rapport aux "défis de la gestion efficace" de la ville de demain, gageons que les secrets de la réussite invitent à se détourner de ces expédients post-modernistes. A rebours d'un magma urbain façonné par des intérêts concurrentiels et des démarches procédurales, la ville compétitive du XXI<sup>e</sup> siècle sera bien celle où s'affirmera clairement une volonté politique appuyée sur les principes et les valeurs de la responsabilité publique.