

OEIL Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales
IUP — Université de Paris XII — 94000 CRÉTEIL CEDEX — France
Téléphone: 01 41 78 48 26 — Fax : 01 41 78 48 27 — Mél : oeil@univ-paris12.fr
SIRET : 335 093 837 00011

DICTIONNAIRE PROSPECTIF
DES POLITIQUES
D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Sommaire

Introduction

Attractivité

Pôles de compétitivité

Investissements internationaux

Equité-solidarité

Démocratie de proximité

Mixité

Zonage

Cartographie

Développement durable

Mobilité durable

Aménagement touristique

Institutions

Contractualisation

Lobbying

Europe

L'Europe et les régions

Introduction

Ce dictionnaire a pour but d'analyser les changements qui sont intervenus récemment dans les politiques d'aménagement du territoire et d'en tirer des enseignements sur les adaptations qui seront nécessaires pour affronter les défis du futur. Pour ce faire, une série de mots clés relatifs à des outils, des démarches ou des procédures de l'aménagement du territoire ont été sélectionnés. Puis, ces mots ont été définis en mettant en valeur les réalités auxquels ils se réfèrent, les controverses qu'ils soulèvent et les enjeux auxquels ils renvoient pour les politiques d'aménagement du territoire.

1 – L'attractivité a été mise au centre des décisions gouvernementales récentes pour adapter les politiques d'aménagement du territoire aux contraintes et opportunités issues de la mondialisation. Cela s'est traduit par la mise en place de pôles de compétitivité avec des mesures d'accompagnement concernant le renforcement des capacités de recherche et de technologies des villes et des régions. Ces décisions s'inscrivent dans une histoire « économique de l'aménagement du territoire » où les impératifs d'adaptation à la concurrence internationale avaient déjà suscité la mise en place de dispositifs particuliers : on pense aux pôles d'excellence et aux pôles technologiques institués dans les années 1990. Ces dispositifs avaient aussi pour but de créer des synergies entre les activités de recherche, de formation et les tissus industriels locaux. A l'heure actuelle, le mouvement de délocalisation des entreprises vers les pays à faible coût de main d'œuvre et la « fuite des cerveaux » à l'étranger ont fait prendre conscience de la nécessité d'adopter des mesures énergiques visant à améliorer l'attractivité du territoire français. Plusieurs mots clés du dictionnaire renvoient à ces événements et ces évolutions, en particulier pôles de compétitivité et investissements étrangers.

2 – Les dilemmes et tensions entre équité et efficacité ont toujours été au cœur des politiques d'aménagement du territoire. Un des grands mots d'ordre de cette action publique a été et reste toujours de garantir une solidarité entre les différentes parties du territoire français. Ce principe a été écorné par une série de mesures et d'actions qui ont souvent conduit à renforcer les pôles urbains au détriment du monde rural. D'ailleurs, toute décision en matière d'aménagement est par nature inéquitable car elle apportera des avantages à certains territoires et à certaines catégories d'acteurs alors que d'autres parties prenantes subiront des conséquences défavorables. En fait, l'équilibre du territoire, vocable utilisé dans les documents officiels de l'aménagement du territoire, est une abstraction ou un objectif idéal à atteindre et non un état concret devant correspondre à une réalité géographique qu'il est possible ou souhaitable d'atteindre. Sur un autre plan, il faut être prudent lorsqu'on interprète certaines dynamiques territoriales selon un point de vue qui privilégie les critères d'équité ou de justice. Ainsi, le mouvement de péri-urbanisation entraîne des coûts et des atteintes à l'environnement, mais il a permis à un certain nombre de communes rurales d'éviter de se dévitaliser. Plusieurs mots du dictionnaire sont définis qui illustrent comment des outils ou des mesures sont mis au service d'une recherche d'une plus grande équité sociale et territoriale : Démocratie de proximité, mixité et zonage. Ce dernier vocable renvoie à des pratiques très courantes en matière d'urbanisme et d'aménagement. A une échelle locale, il est utilisé pour l'élaboration des plans qui relèvent de l'urbanisme réglementaire et à ce titre le zonage est indispensable. Lorsqu'il sert à instrumentaliser une politique de discriminations positives, comme la politique de la ville, le zonage peut entraîner de sérieux effets pervers en stigmatisant un territoire ou un quartier bien plus qu'en lui donnant des perspectives de renouveau.

3 – Le développement durable est vu par certains comme un nouvel horizon de l'aménagement du territoire. Il suppose un changement dans les approches et les méthodes de cette action publique en mettant l'accent sur le « ménagement » du territoire, sur la protection de l'environnement et sur les interactions qui existent entre les échelles locales et globales de l'aménagement. Plusieurs pistes intéressantes issues des problématiques du développement durable peuvent renouveler les démarches de l'aménagement. On peut citer la décentralisation énergétique (qui permet de limiter les fortes déperditions liées au transport), le soutien aux circuits

courts de production/distribution ou la déstigmatisation du territoire par la requalification écologique. Par ailleurs, le développement durable suppose des changements à opérer dans l'élaboration et l'exécution des politiques publiques. Les acteurs privés et civils doivent être des moteurs au moins aussi importants que les acteurs politiques et administratifs. Cela permet de prendre des distances par rapport aux modes d'intervention traditionnels et d'introduire de nouvelles pratiques comme les interpellations, les propositions de partenariat, les aides aux porteurs de projet, la sollicitation de contre-expertises. De plus, certaines formes nouvelles de démarches comme le lobbying ou le boycott peuvent donner du poids à des actions collectives qui visent à infléchir les décisions de centres de pouvoir publics ou privés pour mieux respecter les critères et références de l'écologie. En fait, Six registres d'actions paraissent particulièrement structurants pour une politique d'aménagement durable

- (1) La transition énergétique, qui suppose à la fois une décentralisation et une diversification énergétiques.
- (2) La remise à niveau écologique des territoires sinistrés ou disqualifiés (échelles régionale et intra-urbaine).
- (3) Le développement des transports par rail et voie d'eau inter et intra-urbain, inter et intra-national.
- (4) La reconversion agricole (agricultures adaptées aux changements climatiques et pédologiques, agricultures labellisées, plurifonctionnelles, de loisirs, production de biocarburants, biomatériaux, ...)
- (5) L'aménagement de continuités vertes (qualité des déplacements en mode autonome) et d'une cohabitation homme/faune/flore (biodiversification)
- (6) Le soutien à l'économie de proximité (circuits courts de production et distribution, économie résidentielle, éco-construction, énergies renouvelables, décentralisation des lieux de culture, tourisme de proximité, mise en valeur des patrimoines, etc.). Il peut paraître urgent d'engager des réflexions et stratégies de développement des emplois non délocalisables, dans la mesure où la compétitivité internationale ne permet pas de maintenir un nombre suffisant d'emplois.

4 - Les institutions jouent un rôle clé pour l'aménagement du territoire. Elles encadrent et délimitent les fondements normatifs et les champs d'intervention de cette action publique. Depuis la naissance de l'aménagement du territoire, dans les années 1960, les institutions ont connu de profondes mutations et les outils et procédures des politiques d'aménagement ont dû s'adapter à ces transformations. Aujourd'hui l'Europe et la décentralisation sont les deux horizons institutionnels de cette action publique. D'un côté l'Europe influe de manière très significative sur la définition des objectifs de l'aménagement du territoire à travers les multiples programmes visant les territoires fragiles ou ceux qui revêtent une importance stratégique pour la compétitivité et le développement économique. D'un autre côté, la décentralisation a consacré le triomphe de la contractualisation qui pour certains est une manière d'accroître des collectivités locales dans le financement de l'action publique. A travers les mots d'institution et de contractualisation, ces évolutions sont analysées et l'accent est mis sur les défis institutionnels que l'aménagement du territoire devra relever dans les prochaines années.

5 – Enfin l'Europe ouvre de chances et des contraintes d'action pour l'aménagement du territoire. On prétend que celui-ci ne pourra être envisagé, désormais, qu'à l'échelle européenne. Il est exact que les procédures européennes et les financements qui les accompagnent jouent un rôle grandissant dans les diverses actions d'aménagement. Du schéma de développement de l'espace communautaire, à la programmation des réseaux européens de transport en passant par les programmes transfrontaliers ou les programmes de régénération urbaine, de nombreux domaines d'intervention de l'aménagement du territoire sont concernés. Cette montée en puissance de l'Europe a consacré le rôle clé de la région comme instance de programmation des politiques territoriales. D'ailleurs un comité des régions a été créé comme organe consultatif et de proposition visant à appuyer les décisions du parlement et de la commission. Le niveau interrégional gagne petit à petit en légitimité comme échelle pertinente de planification et d'exécution de certains programmes, ce qui s'est traduit sémantiquement par l'invention de nouveaux vocables comme les euro-régions ou les petites européennes. A l'heure actuelle, les politiques communautaires sont face à un dilemme que doit aussi affronter toute politique d'aménagement du territoire qu'elle intervienne à une échelle nationale ou régionale : il faut résoudre l'équation difficile de la compétitivité et de la solidarité ou encore trouver un bon équilibre efficacité et équité. Dans le langage des milieux institutionnels européens, il s'agit de concilier cohésion sociale et compétitivité.

Attractivité

Selon certains observateurs, les années 1990 ont consacré le retour du territoire dans l'action publique. Plus récemment, cette tendance ne s'est pas démentie et on pense aujourd'hui qu'un des chemins de la rénovation de l'Etat et des institutions passe par la territorialisation des politiques publiques. Cette formule est devenue un slogan qui évoque une marche en avant sinon vers la modernité, du moins vers un stade d'évolution où les pesanteurs et survivances de la centralisation peuvent s'amenuiser. Dans cette transformation, le niveau régional et l'intercommunalité sont en première ligne car ils apparaissent comme des leviers permettant de dégelier des hiérarchies administratives héritées du passé et fondées sur le couple Etat-département. De fait, ces espaces de projet sont considérés comme des plate-formes ouvrant à de nouvelles voies pour améliorer l'efficacité des politiques publiques.

On peut identifier trois défis qui en découlent pour l'aménagement du territoire.

En premier lieu, le territoire est au cœur des enjeux et des stratégies visant à renforcer l'attractivité et la compétitivité économique de notre pays. Les décisions gouvernementales récentes portant sur la politique des pôles de compétitivité illustrent cette conviction que la modernisation de l'appareil productif doit se faire grâce à des interactions mieux structurées entre les entreprises et les centres de recherche et de formation au niveau régional et local.

Deuxièmement, le territoire apparaît comme un vecteur de cohésion sociale et de solidarité. De là, les politiques sociales et de compensation des handicaps méritent d'être menées au niveau local où la lutte contre les inégalités aboutit à des résultats plus probants.

Enfin, le territoire ou le local est vu comme un facteur d'innovation institutionnelle et administrative, c'est le lieu d'une « transversalité » qui permet de dépasser les cloisonnements sectoriels de l'Etat et d'insuffler une nouvelle culture et de nouvelles pratiques de l'action publique. Last but not least, il va de soi que le local est synonyme de proximité et cette échelle se prête à une démocratie plus authentique et plus proche des préoccupations des citoyens que celle qui a cours aux échelons supérieurs, en particulier au niveau national et européen.

On le voit, le territoire est porteur de différents espoirs et ambitions et les défis qui sont lancés englobent un vaste assortiment des politiques gouvernementales. Bien sûr, au premier rang de ces politiques figure l'aménagement du territoire, qui est tout autant concerné par la compétitivité économique, que par la cohésion sociale et la modernisation des institutions. La suite de ce texte se limitera à l'examen du défi de la compétitivité économique et de l'attractivité du territoire français et aux choix et stratégies possibles que ce défi suppose pour les politiques d'aménagement du territoire.

Les trois âges de l'attractivité

Les notions et définitions de l'attractivité ont évolué au fil du temps. L'attractivité des territoires n'a pas la même signification et n'appelle pas les mêmes politiques aujourd'hui, à l'ère de la globalisation, que celles qui avaient cours au moment de la décentralisation industrielle au début des années 1960. On peut distinguer trois périodes où les sens et enjeux de l'attractivité renvoient à des référentiels et des régimes d'intervention relativement bien identifiés des politiques d'aménagement du territoire.

Le capital et son espace

Au commencement, c'est à dire dans les années 1960, l'attractivité des territoires repose sur deux piliers : d'une part, l'accessibilité garantie par les réseaux routiers et ferroviaires et de l'autre, une main d'œuvre abondante et bon marché. La décentralisation industrielle et la lutte contre le déséquilibre entre Paris et le désert français exploitera ces deux moteurs de l'attractivité en saupoudrant - selon certains – des « entreprises-tournevis » dans les régions sous-industrialisées. Cette redistribution spatiale des fruits de la croissance sera un des premiers mots d'ordre de la politique d'aménagement du territoire légitimé par un discours célébrant les vertus d'un volontarisme géographique considéré comme indispensable pour lutter contre les déséquilibres territoriaux et les « défaillances » d'une allocation géographique des ressources fondées sur les lois du marché. Deux outils permettront de rendre opératoire ce dirigisme géographique : la carte des aides conçue selon un zonage qui avantage les espaces « sous-industrialisés » ou en crise de conversion et la prime aux localisations d'activités calculée en fonction du nombre d'emplois créés.

Ce contexte économique et ses propriétés sociales et politiques ont été décrits, analysés, ou mieux, « théorisés ». Le schéma intellectuel le plus prégnant ou le paradigme, pour reprendre l'expression de Thomas Kuhn, à partir duquel la question de l'attractivité est analysée sera issu de l'approche de l'échange inégal. Il s'agit d'une théorie de la domination qui montre de quelle manière un pouvoir économique et financier exploite à son profit les diverses ressources qui existent dans certains pays, régions ou sous-régions. Appliqué à la France, ce schéma met en scène des centres directionnels (en tête desquels la région Ile-de-France) qui exercent un contrôle sévère des périphéries ou des territoires qui sont sous leur tutelle. Le modèle du « capital et son espace », titre d'un ouvrage écrit par Alain Lipietz en 1976, dressera le tableau d'une France coupée en deux, Paris vu comme un tyran économique et politique, associé aux intérêts du grand capitalisme et écrasant de son poids le reste du territoire. Ce modèle, que certains ont jugé un peu simpliste, a été un puissant outil de critique et de dénonciation de la politique d'aménagement du territoire durant une bonne quinzaine d'années.

Des offres territoriales différenciées

Cette chronologie esquissée à grands traits conduit à distinguer un second âge de l'attractivité qui prend naissance autour des années 1990. Peu d'observateurs ou d'experts s'en souviennent, mais le CIAT de février 1990 marque une étape importante dans le renouvellement de la philosophie ou de la vision stratégique de l'aménagement du territoire. L'égalitarisme, une des plus grandes valeurs républicaine, a occupé une place centrale dans les visions et réalisations de l'aménagement du territoire. Il faut voir que toute action publique intègre fondamentalement une idée de justice qui oriente les sens et buts de ses interventions. Il va de soi que l'aménagement du territoire se préoccupe d'efficacité et de compétitivité, mais des dilemmes en matière d'équité sont aussi au cœur des orientations et choix essentiels de cette action publique. Une conception particulière de la justice distributive a conduit l'aménagement du territoire à traiter sur un mode égalitaire toutes les parties du territoire français. Bien sûr, des vocations ou des attractivités productives locales et régionales étaient concrètement reconnues et favorisées, mais l'égalité de traitement était un principe formel essentiel légitimant le principe même de l'aménagement du territoire. Dans cette perspective, on peut voir le zonage comme une certaine dérogation à la loi de l'égalité, mais celui-ci a été paradoxalement mis en vigueur pour atteindre justement à une meilleure égalité territoriale. Un principe de discrimination – positive - a été mis au service d'un grand projet de rééquilibrage territorial.

Le concept « d'offres territoriales différenciées » qui apparaît dans le vocabulaire officiel de l'aménagement du territoire au début des années 1990 apportera des rectifications importantes au mythe de l'égalitarisme tout en permettant de nourrir ou de fonder une approche nouvelle de l'attractivité. Il va de soi que pour attirer les hommes et les activités l'offre des territoires ne saurait être identique et une différenciation doit être sinon promue et encouragée, tout au moins reconnue et acceptée. En d'autres termes, l'attractivité repose sur des compétences, des qualités et des avantages comparatifs locaux qu'il convient de consolider, de renforcer. Cette (re)découverte de l'équité marquera un tournant dans la philosophie de l'aménagement du territoire et elle aura des conséquences pratiques de grande portée, en particulier pour la gestion des espaces ruraux et pour hiérarchiser les prétentions des villes ou des métropoles à atteindre à une excellence territoriale et un rayonnement européen. Il convient de noter que

cette entrée de l'égalité des chances dans le champ de l'aménagement du territoire est concomitante de la montée en puissance des acteurs locaux, la décentralisation accréditant avec de plus en plus de force la « construction locale » et individualisée de l'attractivité et des avantages comparatifs.

Dans ce contexte, quels sont les outils ou les leviers qui seront aptes à rendre opératoire cette nouvelle approche de l'attractivité ? La carte des aides et les primes aux localisations d'activité exerceront toujours certaine influence dans les choix d'implantation des entreprises. Mais cette influence est loin d'avoir la force antérieure qu'elle avait atteinte car elle s'accompagne de plus en plus d'arbitrages croisés entre l'Etat, l'Europe et les collectivités locales. L'ère du partenariat annonce ici ses premières avancées et il deviendra bientôt prédominant. Pour certains il culmine aujourd'hui et a atteint la limite de l'overdose. Ce partenariat prendra comme point d'appui les relations, coopérations et complémentarités – les transactions comme disent les savants - entre les entreprises, les centres de formation et de recherche et autres dispositifs de transferts de technologie visant à dynamiser les économies locales et à améliorer leur attractivité. Au petit ou au grand jeu du développement local, un grand nombre d'acteurs seront conviés qui submergeront bientôt un « marché des initiatives locales » où une joyeuse confusion sera dénoncée, en particulier par les services extérieurs de l'Etat. Symboles de cette effervescence, les technopoles (avec ou sans accent sur le o) fleuriront sur tout le territoire et témoigneront de cette liberté nouvelle des acteurs locaux à mettre en avant leur atouts, leurs désirs et leurs aptitudes à la compétitivité territoriale.

Au tournant des années 1990, l'attractivité des territoires, on le voit, devient plus une qualité territoriale issue de coopérations réussies ou fantasmées qu'un surplus d'activités canalisé par l'Etat et dirigé vers tel ou tel endroit. A un capital tout puissant qui assujetti son espace et dont l'Etat est sinon le serviteur, du moins le catalyseur, se substitue progressivement un modèle où des « milieux innovateurs », des « systèmes productifs localisés » ou encore des « districts industriels » mettent en valeur des compétences et des « synergies » locales que la politique d'aménagement du territoire a pour mission de stimuler et d'accompagner. Dans cette perspective, la notion de réseau va triompher en s'imposant comme un analyseur des coopérations formelles et informelles que divers acteurs entretiennent pour assurer le dynamisme économique d'un bassin d'emploi. On passe ainsi d'une macro-géographie de la domination, en quelque sorte, à une micro-économie locale où l'enjeu est d'inciter les acteurs du développement économique à coopérer pour rendre des territoires attractifs.

Gouverner l' attractivité ?

Les années 2000 vont entériner, si l'on peut dire, les noces entre l'aménagement du territoire et la globalisation. Vocabulaire plus ou moins bien compris, assimilé ou maîtrisé, la globalisation signifiera pour cette action publique l'exigence d'évaluer les chances et risques de la constitution d'un grand marché européen plus ou moins dérégulé ajoutés à ceux d'une concurrence tous azimuts à l'échelle mondiale ou planétaire (encore moins régulée). Les effets territoriaux de cette évolution sont profondes. Cela implique un désarroi, un sentiment d'immensité imprévisible et non contrôlable. Face à ce vertige et à cette incertitude, l'arme ou plutôt le moyen de défense est la compétitivité territoriale. Celle-ci se situe dans le droit fil des orientations précédentes qui préconisent la coordination ou la bonne association entre un potentiel de recherche et de technologie et un tissu économique local. C'est la naissance - certains diraient la renaissance – des pôles de compétitivité économique (old wine in new bottles ?), entités dont on attend qu'elles bénéficient des effets multiplicateurs de la polarisation géographique des activités de formation, de recherche et de production matérielle. A ce facteur de dynamisme doit s'ajouter un autre déterminant de l'attractivité dans les économies globalisées. La qualité de vie, les diverses aménités dont peuvent bénéficier les habitants et les migrants ont depuis longtemps été présentées comme des éléments importants d'attractivité. Cela n'a pas changé et ces qualités font toujours l'objet « d'actions marketing » menées par les villes pour attirer surtout des cadres et des salariés bien formés. A ces aménités doivent s'ajouter aujourd'hui des attributs d'une nouvelle modernité auxquelles sont sensibles les entreprises et une grande partie de leurs salariés. On pense bien sûr aux qualités environnementales des lieux d'accueil mais aussi à l'aptitude d'une ville et de ses élites dirigeantes d'une part à promouvoir une ambiance festive et événementielle, et d'autre part à développer de nouveaux espaces de loisirs et de consommation offrant une image de la

« super-modernité ». Ce dernier vocable n'est pas vraiment un néologisme, c'est le titre d'un ouvrage qui montre à quel point les dimensions du « shopping » et de « l'entertainment » sont devenus importants pour asseoir la notoriété d'une ville ou d'une agglomération. Ainsi, Barcelone a forgé une partie de sa réputation sur ce fondement et Liverpool s'est reconvertie en misant notamment sur la carte du dynamisme culturel, commercial et architectural. Il faut aussi beaucoup compter, aujourd'hui, avec ces nouveaux déterminants de l'attractivité.

La globalisation appelle, d'une part, une maîtrise des risques et des incertitudes qui pèsent sur les divers territoires et, d'autre part, une mobilisation des divers protagonistes ou « stakeholders » du développement local. Cela exige un art de gouverner qui doit associer une flexibilité dans les modes de mobilisation des acteurs locaux et la définition d'un horizon commun susceptible de réunir et de coordonner leurs ressources et ambitions. Dans ce contexte, on aura compris ou deviné que la gouvernance est devenue aujourd'hui un des maître mots de l'attractivité territoriale. Gouvernance ? sans épuiser la polysémie du mot, on peut dire qu'il s'agit de l'art de fédérer et de mobiliser des énergies locales pour établir une démocratie plus participative et pour rendre une ville, une métropole ou une région plus compétitive et plus attractive pour les hommes et les activités. De fait, une bonne gouvernance territoriale est considéré à l'heure actuelle comme une clef de réussite pour améliorer l'attractivité d'une localité ou d'un bassin d'emploi. Certes, un territoire est toujours attractif s'il détient les ingrédients essentiels qui attirent les entreprises, à savoir une bonne desserte en infrastructures de transport, des salariés qualifiés, une qualité de vie et un potentiel technologique. Mais il l'est encore plus si une bonne gouvernance coordonne de manière optimale les énergies locales et fait régner un climat de confiance et de coopération.

Comment les gouvernances et attractivités locales peuvent-elles être stimulées et encouragées par les politiques nationales d'aménagement du territoire ? Bien sûr, l'Etat détient toujours des leviers très puissants pour décider de la carte des implantations universitaires et des pôles de recherche publics. A côté de ce pouvoir décisif qui définit pour une large part le substrat des pôles de compétitivité, la politique d'aménagement du territoire joue à présent un rôle d'incitation et d'accompagnement. Incitations à travers des appels à projets qui visent à encourager des spécialisations et des coopérations locales et à fournir des compléments de financements dans le cadre d'accords de partenariat. Accompagnement grâce à des documents de référence et d'orientation, des « policy guidances » où sont indiquées des voies souhaitables de développement et des « bonnes pratiques » qui peuvent être soutenues financièrement par l'Etat. De fait, à son niveau, la politique nationale d'aménagement du territoire reproduit d'une certaine manière les modes d'intervention suivies par la Commission Européenne qui encourage le partenariat, le benchmarking, les « best practices » et définit des cadres de référence et d'orientations à destination des acteurs locaux grâce à des documents de nature méthodologique et stratégique.

Dilemmes et enjeux contemporains de l'attractivité

On dit et on admet que la mondialisation et la globalisation accélèrent la circulation des facteurs de production. Cette loi générale ne s'est pas démentie ces dernières années et on a assisté à un mouvement spectaculaire de délocalisations d'entreprises dont certaines ont été placées sous les feux de l'actualité.

Des délocalisations par le haut et par le bas

A cet égard, la France et son appareil productif sont dans une position délicate et fragile car ils sont soumis à une concurrence extérieure qui s'exerce par le haut et par le bas. Par le haut, car les activités de recherche et d'innovation sont en quête de milieux adéquats pour bénéficier d'effets induits, d'externalités positives comme disent les professeurs. On dit aussi qu'elles souhaitent s'introduire dans un jeu de fertilisations croisées. Dans ce domaine, sauf exceptions remarquables (l'aéronautique à Toulouse par exemple), les capacités d'attractivité françaises sont très moyennes, elles enregistrent de médiocres résultats. Une illustration de ce handicap est symbolisée par la fuite des cerveaux. Ce phénomène touche des chercheurs, des savants, des techniciens qui choisissent de quitter l'hexagone pour trouver ailleurs des milieux d'accueil se prêtant mieux et à tous points de vue à la valorisation de leurs compétences. Plus grave,

cette fuite concerne aussi des entreprises à fort potentiel en recherche-développement qui ne trouvent pas, en France, de milieux suffisamment porteurs et dynamiques pour assurer leur expansion.

Les délocalisations sapent aussi l'appareil productif français par le bas. Le fait n'est pas récent mais il a connu une accélération – et une dramatisation - ces dernières années. En effet, les activités et tâches productives incorporant des faibles qualifications et intensives en main-d'oeuvre ont généré un flux croissant d'entreprises qui quittent le sol français pour bénéficier de coûts salariaux plus avantageux à l'extérieur, Chine, pays de l'Est, Sud est asiatique, pays du Maghreb et ainsi de suite. L'aménagement du territoire est particulièrement sensible à ces évolutions car elles provoquent des crises localisées souvent aiguës qu'il est nécessaire de réguler grâce à des actions assez lourdes de compensation sociale et de régénération économique.

Si les délocalisations des industries de main-d'œuvre peuvent être considérées, à la rigueur, comme le résultat d'un cycle naturel de l'évolution des produits consacrant la suprématie des nations jouissant d'une avance technologique, il n'en va pas de même pour la faiblesse qui marque les activités françaises de recherche et d'innovation. Les déficiences enregistrées dans ce domaine sont inquiétantes, elles compromettent la compétitivité des productions nationales et entraînent toute une chaîne d'effets négatifs sur l'attractivité des territoires.

Les ressorts de l'attractivité

L'attractivité d'un territoire conjugue plusieurs déterminants qui agissent sur les choix de localisation des entreprises. On distingue couramment des facteurs de demande qui correspondent à la taille et au dynamisme d'un marché et les facteurs d'offre qui se subdivisent en déterminants de coûts et en déterminants de la performance. Les déterminants de coûts recouvrent des éléments qui interviennent sur le niveau des prix de la production (coût du travail, fiscalité, taux de change, taux d'intérêt, aides publiques) et les déterminants de la performance renvoient à des caractéristiques propres à des milieux innovateurs (capacités de recherche, diffusion des nouvelles technologies, qualité de la formation).

Il faut bien voir que les villes et les territoires sont en concurrence comme lieux de production et comme marchés. En effet, les pays les plus attractifs cumulent les deux grands facteurs d'attractivité : un marché dynamique et des facteurs de production et d'innovation performants pour certaines activités. Ainsi, les Etats-Unis se distinguent par un marché très actif où les consommateurs ont un pouvoir d'achat élevé et des secteurs de haute technologie adossés sur un potentiel de recherche important qui offre des opportunités aux investisseurs et aux créateurs d'entreprises. En France, les facteurs d'attractivité liés aux caractéristiques du marché sont assez favorables. De plus, sa position géographique centrale au sein de l'Europe constitue un atout. On doit ajouter à cela que les conditions de l'accessibilité surtout routière et autoroutière ont enregistré une très nette amélioration ces vingt dernières années, la longueur du réseau autoroutier ayant à peu près doublé pour atteindre plus de 10 000 kilomètres au début des années 2000. Toutefois cet avantage lié au marché s'est amenuisé ces dernières années en raison d'un taux de croissance plus faible que dans les autres pays de l'Union. Cette tendance rend l'attractivité du territoire français moins profitable pour les investissements internationaux.

Les ressorts de l'attractivité liés aux déterminants de la performance placent la France dans une position de faiblesse par rapport à ses principaux concurrents. En effet, des constats bien documentés l'attestent : la France est mal positionnée pour la qualité des instituts de recherche, le nombre de brevets par habitant, les relations entre universités et entreprises. De fait, notre pays se situe au-dessous de la moyenne de l'OCDE pour différents indicateurs relatifs à l'enseignement supérieur (part des scientifiques et ingénieurs dans la population active). En outre, l'insuffisance des investissements dans le capital humain et dans la recherche limite les capacités de développer de nouvelles activités dans les secteurs high tech et les services sophistiqués qui constituent les domaines de spécialisation logique des pays à haut revenu (1). Tout particulièrement, notre pays accuse des retards dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Il faut admettre deux réalités : d'une part, le système d'enseignement et de recherche hexagonal est plus approprié pour générer des innovations dans les secteurs « mûrs » ou « traditionnels » qui restent le socle de sa spécialisation

industrielle. D'autre part, la France doit faire face à des blocages importants pour mettre en place et promouvoir un environnement scientifique et technologique de haut niveau pour attirer des entreprises étrangères et même pour éviter que des entreprises françaises choisissent de se délocaliser.

(1) F. Sachwald, Internationalisation de la R-D des entreprises et attractivité de la France, IFRI, Futuris-ANRT, 2004

Il découle de tout cela que la France est mal placée dans l'économie de la connaissance et du savoir. Ces insuffisances se soldent par une faible présence de chercheurs étrangers et par de sérieuses difficultés à attirer sur son sol des activités de recherche-développement dans les hautes technologies. Au vu de ce constat, on peut mesurer le chemin à parcourir et les obstacles à surmonter pour développer, dans nos villes et nos régions, un réseau de pôles d'excellence ou de pôles de compétitivité.

Au total, les facteurs de demande ne constituent pas un vrai handicap pour l'attractivité du territoire français, on peut même dire qu'ils sont orientés dans une bonne direction. En sens inverse, s'agissant des facteurs d'offre déterminants de la performance, la France apparaît dans une position de relative faiblesse pour développer et attirer des activités de R-D que ce soit de la part d'entreprises françaises ou étrangères.

Enjeux, controverses et perspectives

Une première série de controverses porte sur le classement de la France par rapport à ses concurrents en matière d'attractivité. Ici, les points de vue divergent et cela tient en partie aux choix des indicateurs qui mesurent le phénomène. Si l'on considère le montant total des investissements qui sont « entrés » dans une sélection de pays de l'OCDE (tableau 1) entre 2000 et 2002, on observe que la position de la France est assez honorable, elle figure au 6^{ème} rang. De fait, la France attire de façon non négligeable les investissements étrangers. Ce classement n'a plus aucune valeur quand on considère un autre critère, celui du rapport entre le montant des investissements étrangers et le PIB. La France se situe alors au 69^{ème} rang, loin derrière l'Irlande, Hong-Kong et certains pays de l'Est. Un autre indicateur permet d'avoir une vision encore différente du problème. En effet, si l'on prend en compte le solde entre le flux des investissements qui entrent et qui sortent, pour la même période, la France se positionne au 169^{ème} rang. Cela peut témoigner, selon l'angle de vue, d'une force ou d'une faiblesse : l'investissement français à l'étranger est un des plus élevés, ce qui peut être le signe d'une insertion très active dans la mondialisation. Mais cela n'est pas compensé, et de loin, par des flux de même importance qui entrent sur le territoire français.

En définitive, ces chiffres ne sont pas alarmants, on peut même considérer qu'ils illustrent une position assez favorable de la France au regard des flux d'investissements qui entrent sur le territoire et qui en sortent. Néanmoins, ce jugement est sommaire car il mériterait d'être complété et précisé par des indications portant sur la nature de ces flux, en particulier, sur le type d'activités et d'entreprises créés sur le territoire national grâce aux investissements étrangers. D'autre part, la France attire bien des capitaux étrangers, mais la part des investissements étrangers dans l'ensemble de l'activité économique du pays est relativement modeste. Elle est inférieure à celle d'autres pays européens et à celle de différents pays émergents.

En second lieu, un débat a été soulevé sur les handicaps que représenteraient, pour l'attractivité de notre pays, une fiscalité et des charges sociales trop lourdes, une administration tatillonne et une réglementation du travail dissuasive pour les investisseurs étrangers. Ainsi, une étude réalisée par KPMG intitulée « France ou étranger : le dilemme des PME françaises » réalisée à la demande du MEDEF (1) conclut que l'image de la France s'est détériorée en 2004. Cela a des conséquences sur l'attractivité. De fait, « une PME sur 6 a un projet de délocalisation et dans certains secteurs (métallurgie, plasturgie,

(1) France ou étranger : le dilemme des PME françaises, KPMG S.A, 2004

équipement de la personne et de la maison, 1 sur 5...Globalement, la fiscalité des entreprises est considérée comme non compétitive et les trois domaines à réformer pour notre pays sont la réglementation du travail, la fiscalité et l'administration ». A côté de ces points faibles, l'étude dresse aussi une liste de points forts au premier rang desquels figurent une bonne productivité de la main d'œuvre, une densité satisfaisante d'infrastructures de transport (autoroutes, TGV, aéroports), un marché intérieur assez dynamique et qui représente un bon tremplin pour les marchés voisins européens.

D'après certains experts, il ne faut pas surestimer les handicaps pointés par l'étude KPMG. En premier lieu, il convient de mettre en balance la pression fiscale et les contreparties offertes en termes d'infrastructures, de services publics et de formation des salariés. Ces « biens collectifs » sont appréciables pour toute entreprise ayant un projet d'implantation en France. En second lieu, le facteur fiscal doit être minimisé. En effet, les investissements étrangers étant pour la plupart réalisés par des multinationales, celles-ci recourent à différentes formes d'optimisation fiscale qui leur permettent d'atténuer les effets d'une fiscalité nationale. Last but not least, la fiscalité comme les incitations financières ne sont qu'une dimension de l'attractivité pour les facteurs mobiles. En particulier dans les domaines stratégiques de la recherche et des secteurs high tech, les facteurs déterminants résident plutôt dans l'offre d'un environnement scientifique et technologique adapté où l'entreprise pourra bénéficier des effets externes d'un « milieu innovateur ».

En troisième lieu, il convient de reconnaître que l'attractivité de la France pour les activités de R-D s'affaiblit. Ce manque d'attractivité concerne non seulement les entreprises et les chercheurs étrangers, mais aussi les entreprises et chercheurs français qui émigrent pour trouver des environnements mieux adaptés. En réalité, pour l'aménagement – et la compétitivité - du territoire, l'enjeu n'est pas de mettre en place des mesures pour attirer des entreprises étrangères. A cet égard, les aides aux implantations d'entreprises peuvent jouer un rôle, mais celui-ci est loin d'être déterminant. Par ailleurs, le zonage est une idée dépassée. On ne saurait aujourd'hui diriger géographiquement ou « placer sous contrainte de localisation » les investissements étrangers, surtout dans le domaine de la recherche et des nouvelles technologies. Les thématiques locales, urbaines ou métropolitaines des pôles de compétitivité que les collectivités locales ont défini avec l'Etat offrent une variété que des implantations en provenance de l'étranger peuvent choisir. On est ici face à des « spécialisations territoriales » qu'aucun zonage ne pourrait améliorer, ou mieux valoriser.

En fait, la concurrence et l'ouverture à l'international exigent de se positionner au sein de réseaux mondiaux de l'innovation. Cette insertion dans le « global », comme l'ont déjà montré certains chercheurs, n'est pas forcément antagonique avec un enracinement dans l'économie locale. Car un des principaux enjeux de l'attractivité des villes et des territoires est bien de promouvoir un environnement attractif pour la recherche et l'innovation fondé sur des qualités et des synergies construites par les acteurs locaux – avec l'appui des politiques nationales d'aménagement du territoire.

Pôles de compétitivité

Selon la définition donnée par le CIADT du 14 septembre 2004, les pôles de compétitivité résultent de la combinaison, sur un même territoire, de trois ingrédients :

- des entreprises
 - des centres de formation
 - des unités de recherche
- A ces trois ingrédients doivent s'ajouter trois autres facteurs décisifs :
- des partenariats
 - des projets de Recherche-Développement
 - et une visibilité internationale.

Pour certains, les pôles de compétitivité symbolisent les fers de lance d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire mise au diapason de la globalisation. De fait, à travers les pôles, la géographie économique et urbaine de notre pays doit être considérée comme un levier sinon pour gagner des parts de marché, du moins pour ne pas se retrouver totalement « ratissé » par la bataille de la mondialisation. Moyens de cette reconquête industrielle, les pôles de compétitivité « vont dessiner la carte du dynamisme économique (et donc de l'emploi) pour la France des prochaines années¹.

D'autres, au contraire, affichent un certain scepticisme. En effet, les pôles ne constituent pas une innovation, loin de là. A bien y regarder, ils ne sont qu'une simple réplique, mise au goût du jour, d'anciennes recettes visant à regrouper sur un même lieu des industries, des centres de recherche et des instituts de formation pour que s'engage le cercle vertueux des fertilisations croisées. Le credo sur la synergie territoriale 1+1=3 n'est pas nouveau, il est un peu usé ou éculé. La recherche d'effets de polarisation constitue le b-a-ba de l'aménagement du territoire depuis des lustres. En vérité, pôles d'excellence technologiques, technopoles, techno-centres et autres imitations ou essais de clonage de la mythique « silicon valley » ont été expérimentés un peu partout et ils ont été étudiés depuis longtemps par le fameux économiste Michael Porter sous la dénomination de « clusters ». En remontant encore plus loin dans le temps, Alfred Marschall au début du 20^{ème} siècle, avait déjà mis en lumière les effets bénéfiques de la concentration sur un même site d'activités industrielles complémentaires puisant leur force dans la recherche et l'innovation. En France, ces diverses formules ont déjà été pratiquées avec plus ou moins de bonheur. Elles ont inspiré, depuis au moins 20 ans, les projets plus ou moins réussis d'un mariage entre les territoires, l'innovation, la recherche et l'industrie.

En dépit de ces désaccords, la politique des pôles de compétitivité a été menée tambour battant. Mise sur l'agenda en 2004, elle atteint sa vitesse de croisière l'année suivante. Suite à des appels à projets et à une mobilisation concomitante significative des acteurs locaux concernés (entreprises, collectivités locales, instituts de formation et de recherche), le CIADT de Juillet 2005 a labellisé 66 pôles dont six ont une dimension mondiale et 9 une vocation internationale. Ce tri sélectif a conduit à donner aux autres pôles une simple dimension nationale et régionale. La répartition territoriale des pôles est assez équilibrée même si ceux de dimension mondiale se concentrent pour la plupart en Ile-de-France et Rhône-Alpes (cartes). Les domaines d'innovation technologique sont variés et s'ajustent aux spécialisations régionales et urbaines soit récentes (biotechnologies à Montpellier par exemple, ou nanotechnologies à Grenoble), soit héritées du passé (chimie et plasturgie en Rhône-Alpes ou agroalimentaire en Champagne-Ardenne). De fait, les pôles misent non seulement sur les domaines de pointe mais aussi sur les industries arrivées à maturité comme l'automobile, le ferroviaire ou l'aéronautique. Des moyens importants ont été attribués à la politique des pôles de compétitivité : un financement d'un montant de 1,5 milliard d'euros sur trois ans qui se décompose en exonérations fiscales et allègements de charges pour les entreprises participant à des projets de recherche et de développement, des crédits d'intervention permettant de les encourager et de les soutenir et des actions préférentielles de la part d'organismes divers comme l'Agence Nationale de la Recherche ou l'Agence de l'innovation industrielle créée en Août 2005.

¹ « L'ambition de la France gagnante », Industries, sept-oct 2005, p 10

Outils visant à améliorer l'attractivité du territoire français et à mettre en place un « écosystème de la croissance » selon le titre du rapport de Christian Blanc, les pôles de compétitivité soulèvent deux séries d'enjeux. En premier lieu, la France ne peut devenir un pays sans usine, et il convient d'exploiter un potentiel industriel non négligeable mais qui n'est pas assez orienté ou spécialisé vers les secteurs de pointe et à forte valeur ajoutée. Face à ce défi, on doit constater une faiblesse notable de la France dans les domaines de la recherche et de l'innovation, tout particulièrement pour les technologies avancées. Si notre pays reste un des premiers exportateurs mondiaux, cela concerne plutôt, à quelques exceptions près, des produits issus de savoir-faire traditionnels ou de générations technologiques plus ou moins dépassées. Cette spécialisation place l'économie française dans une position fragile vis à vis de ses concurrents. Elle la rend vulnérable face aux ajustements permanents et à la course à l'innovation technologique qu'impliquent l'insertion dans le processus de mondialisation. D'autre part, à cause de la mondialisation, l'appareil industriel français est pris dans un « étau » qui mine aussi les productions de biens à faible valeur ajoutée, celles qui se délocalisent à qui mieux mieux dans les pays à faible coût de main d'œuvre. Cela produit de lourdes conséquences territoriales et certains bassins d'emploi sont victimes de mutations et de restructurations sévères qui constituent un des premiers chantiers de la politique d'aménagement du territoire. On le voit, la politique des pôles de compétitivité doit aussi aller de pair avec un accompagnement des mutations économiques, elle peut sinon guérir du moins prévenir des « sinistres territoriaux » dus à la reconversion des activités.

Moyens nécessaires pour permettre au tissu industriel et au territoire français de relever le défi de la mondialisation, les pôles de compétitivité doivent néanmoins faire face à plusieurs blocages ou « facteurs inhibants » ou menaces, comme disent les consultants. D'une part, les partenariats et autres coopérations méritant d'être tissés entre les « stakeholders » des pôles doivent obéir aux règles d'une « gouvernance » permettant souplesse, efficacité et rapports mutuellement bénéficiaires. De facto, selon les approches officielles, « la qualité des partenariats établis entre les acteurs et le mode de gouvernance adopté ou envisagé qui doivent viser l'efficacité, seront un des critères majeurs de labellisation d'un pôle ». A cet égard, des dysfonctionnements ont été observés dans les dispositifs naissants qui ont été mis en place. En effet, trois séries de difficultés ont été recensées². D'abord une complexité des financements qui proviennent de sources multiples et variées : « Dans les grands pôles, le comité des financeurs comprend parfois plus d'une vingtaine d'organismes, ministères, collectivités locales, ANR, Agence de l'innovation industrielle... ». Cette complexité est préjudiciable car elle implique une relative opacité des circuits de financement et elle rend l'évaluation délicate en l'absence d'une maîtrise d'ouvrage claire et bien identifiée. En second lieu, le demandeur de subvention doit faire face à un « parcours du combattant »³. Un maquis un peu déconcertant d'organismes se dressent devant lui. De plus, les pôles de compétitivité ne s'adressent pas aux « start-up » et les PME ne sont pas vraiment parties prenantes. Last but not least, les pôles de compétitivité ne favorisent pas l'éclosion d'un milieu favorable à l'épanouissement « d'innovations de rupture ». Ces dernières, qui ont les impacts les plus intéressants proviennent « d'en bas », tandis que les dispositifs mis en place ont un caractère trop administratif ou hiérarchique. En effet, « aujourd'hui, sous l'égide des Préfets de Région, en partie rendu inévitable par la complexité du système et des jeux d'acteurs, on augure mal d'une quelconque relation positive à l'innovation de rupture venue d'en-bas »⁴. Selon D. Kaplan, la gestion bureaucratique ou le « style énarque » bien français qui préside au développement des sciences, des technologies et de leurs applications ne se prête pas à une bonne marche en avant des pôles de compétitivité, surtout quand on les compare aux expériences anglo-saxonnes.

A côté des désagréments provenant d'un mauvais « réglage » de la gouvernance des pôles de compétitivité, une autre question est soulevée concernant les effets territoriaux en matière d'équité produits par cette politique gouvernementale. La concentration de l'excellence ou des facteurs de réussite sur les pôles va-t-elle alimenter une hausse des inégalités géographiques et une mise à l'écart des zones rurales ? Ou des phénomènes de diffusion vont-ils se produire

² cf Daniel Kaplan, Opinions , politiques publiques, gouvernance, innovations, R-D, Internet Actu, Fing. Inist/CNRS, 24/11/2005

³ ibid

⁴ ibid,

sur une large échelle et bénéficier aux hinterlands éloignés des espaces métropolitains ? Cessons de rêver. Comme toute action qui vise à renforcer les avantages comparatifs d'un certain nombre d'agglomérations cela créera ipso facto de nouvelles inégalités territoriales. Mais n'est-ce pas là un processus naturel d'évolution territoriale, comme celui décrit sur un autre plan par Schumpeter, qui apparente la croissance économique à un processus de création-destruction de richesses ? Il faut alors admettre que la croissance territoriale est aussi un processus permanent de création et de correction des inégalités géographiques. Quoiqu'il en soit, ce risque a été souligné et il a reçu une réponse stratégique à travers le projet de créer des « pôles d'excellence en milieu rural ». Ces derniers seront les pendants des pôles de compétitivité qui prospéreront dans les villes. L'avenir du territoire passera donc par les pôles. Il faut souhaiter que les formes de cette polarisation ne seront pas « mono-centrées » comme pourrait y inviter certains travers franco-français, mais que des formes polycentriques pourront émerger favorisant les coopérations entre les territoires et les mises en réseau.

Investissements internationaux

La mise sous tutelle de l'économie française par des intérêts étrangers a souvent nourri angoisses et fantasmes relayés par des expertises savantes ou des mouvements d'opinion. Ce point sensible éveille généralement une réaction ou une conscience patriotique et nationale. De facto, il fait naître des inquiétudes qui se focalisent tout particulièrement sur la question des investissements réalisés par des entreprises ou des groupes étrangers sur le sol français. Le credo de l'indépendance nationale a régulièrement servi d'argument pour dresser des barrières – encore récemment avec Mittal steel et Danone – devant des OPA considérées comme hautement inamicales et pour contrecarrer l'impérialisme de certains intérêts étrangers. Pourtant, l'aménagement du territoire a mis dernièrement au premier rang de ses préoccupations les politiques en matière d'attractivité. Il faut alors supposer que cette attractivité est sélective, et que les investissements correspondants, suivant leur ampleur et leur nature, sont plus ou moins bien acceptés ou désirés. A bien y voir, ces opérations favorisent-elles la croissance et l'emploi ou sont-elles un tremplin pour affirmer des volontés de domination ?

Il faut tout d'abord reconnaître que la mondialisation a démultiplié les échanges de biens et de capitaux à l'échelle planétaire. Ce mouvement n'est pas nouveau, il a suivi une pente ascendante depuis plusieurs décennies et il s'est accéléré ces dernières années. Aujourd'hui c'est l'activité de production à l'étranger des firmes multinationales qui participe le plus activement à la globalisation des économies. Ainsi, au début des années 2000, la production à l'étranger de ces firmes correspond à la moitié du commerce mondial. Expression de cette évolution, les investissements croisés entre les pays développés ont connu une croissance soutenue. L'économie française a été un acteur et un moteur de ce mouvement. De fait, « au cours des dix dernières années, les groupes étrangers ont presque doublé leur présence dans l'hexagone en termes d'effectifs. Fin 2003, leurs filiales emploient en France 1,9 million de personnes, soit un salarié sur sept de l'économie française hors secteur financier et administration »⁵. Au même moment, les 17900 filiales de groupes étrangers en France réalisent 17% de la valeur ajoutée des quelques 2,6 millions de sociétés de l'ensemble du système productif, et dans l'industrie (y compris l'énergie), la part de la V.A réalisée par les groupes étrangers atteint 28% (tableau 1). Ajoutons que le nombre de salariés de groupes étrangers travaillant dans l'industrie est d'un million et qu'il a augmenté d'un tiers entre 1993 et 2003.

La France est donc une terre d'accueil pour les investissements internationaux. Cette situation mérite d'être reconnue et elle contraste avec les tableaux couramment diffusés d'un pays replié sur lui-même et peu engagé dans le mouvement de mondialisation. Au contraire, notre pays se distingue en Europe comme un de ceux les plus ouverts sur l'extérieur. Depuis plus de 10 ans, il se situe en moyenne au second rang pour l'accueil des investissements étrangers. De fait, selon les chiffres de l'Agence Française pour les Investissements Internationaux, après un recul exceptionnel du nombre de projets en 2002, ceux-ci sont repartis à la hausse. Cela témoigne d'atouts exceptionnels en matière d'attractivité. En 2004, les investissements étrangers ont contribué en majeure partie à la création mais aussi au maintien de 29 378 emplois, un chiffre en progression de 8% par rapport à l'année précédente auxquels s'ajoute la pérennisation de quelque 3669 emplois. « En 2005, le nombre de projets concrétisés a augmenté de 12,4% atteignant un niveau record de 664 projets pour un nombre d'emplois créés ou de sauvegardés 33 296 (figures 2,3) »⁶. Géographiquement, ces investissements se concentrent surtout en Ile-de-France, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais (plus de 50%) suivis par Midi-Pyrénées, Lorraine et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

⁵ J.W Angel, N. Régnier, « La croissance des groupes étrangers en France », INSEE Première n°1069, mars 2006.

⁶ Le Journal du Management, « 2005, un bon cru pour les investissements étrangers en France », 4 juin 2006

Pour l'aménagement du territoire, la prospection et l'accueil des investissements internationaux soulève plusieurs séries d'enjeux et de controverses.

En premier lieu, il convient de s'assurer qu'un projet d'investissement poursuit des buts de développement ou de renforcement des capacités de production et d'emploi en particulier tournés vers les économies locales et les territoires d'accueil. Cela n'est pas toujours le cas et certains projets peuvent détourner les objectifs poursuivis par les politiques d'attractivité. En effet, il est arrivé que des entreprises ferment après seulement quelques années d'activité tout en ayant bénéficié de diverses primes et subventions publiques. D'autres implantations ont eu des buts purement opportunistes visant à éliminer des concurrents ou à exploiter sans contrepartie un savoir-faire ou une ressource locale. Les opérations qui ont suivi ces voies ont défrayé la chronique et cela a conduit à plus de circonspection dans le démarchage des projets internationaux. Face à ces risques et échecs, il importe de distinguer « les investissements qui opèrent dans une logique de développement des capacités de production et d'emploi et ceux qui correspondent à des visées essentiellement prédatrices »⁷.

En second lieu, certains diagnostics ont émis de sérieux doutes sur la compétitivité des villes et des régions françaises et sur leurs atouts en matière d'attractivité. Certes, ceux-ci ne sont pas négligeables, mais ils sont « plombés » par des lourdeurs réglementaires et administratives, qui dégradent l'image de la France aux yeux des milieux d'affaires internationaux. Dans un rapport intitulé « La France...malgré tout » publié en 2005, le bureau d'études Ernst & Young fait état d'un sondage réalisé auprès de chefs d'entreprises soulignant que « ceux qui aiment la France sont des amoureux déçus »⁸. En effet, d'après l'enquête, « aucune amélioration n'est envisagée du site France à 3 ans pour 63% des dirigeants interrogés, la perception négative s'aggravant de 7 points par rapport au baromètre de 2004. Plus de 40% des dirigeants appellent de leurs vœux des allègements et assouplissements en matière de fiscalité et de réglementation du travail ainsi qu'un renforcement des liens entre industrie et recherche »⁹. La compétitivité du « site France », pour reprendre l'expression du bureau d'études, mérite de se pencher un peu plus sur la question¹⁰. En effet, selon certains avis autorisés, les handicaps pointés par Ernst & Young sont sinon mineurs, du moins peu actifs dans les raisons des choix de localisation des investisseurs internationaux. D'autres facteurs jouent un rôle bien plus important au premier rang desquels la taille du marché, la qualification de la main d'œuvre, les infrastructures et la position géographique. Par ailleurs, des comparaisons internationales, contre toute attente, placent la France dans le peloton de tête des pays performants en matière de productivité du travail. En tout état de cause, le bilan présenté par Ernst & Young mériterait d'être nuancé et surtout alimenté de faits et d'observations concrètes au lieu de se fonder sur des impressions et des sondages d'opinion. Le discours convenu des « déclinologues » qui déplorent l'abaissement de la France ne se justifie pas lorsqu'on observe certains atouts détenus en matière d'attractivité. Cela dit, ces critiques visent juste sur le point précis des faiblesses et des manques en matière de potentiel d'innovation et de liens entre recherche et industrie.

Troisièmement, sur ce dernier sujet, il y a lieu de se demander comment peut s'articuler la politique d'attractivité du territoire français et celle des pôles de compétitivité. A première vue, une relation directe et évidente les associe. A mieux y regarder, cela ne va pas de soi. En effet, il existe un risque de voir se développer « deux démarches conçues de façon séparées, pilotées par des organismes distincts et reposant sur des philosophies différentes »¹¹. Tout d'abord « il serait illusoire d'assimiler les pôles à un nouveau graal de l'attractivité »¹². Ensuite, il faut s'aviser que les politiques d'attractivité au sens usuel du mot démarchent des projets « tous azimuts » si l'on peut dire. Elles sont assez peu sélectives et cherchent à attirer des entreprises tous secteurs confondus. La démarche habituelle de la prospection est d'attirer un investissement et voir ensuite quel territoire peut lui convenir. A l'inverse, la politique des pôles

3 Nicolas Portier, Intercommunalité, Avril 2005

4 La France...malgré tout, Baromètre de l'attractivité du site France, Ernst & Young, 2005, p 13

5 *ibid*, p 3

¹⁰ Voir l'introduction du Chapitre sur l'attractivité

¹¹ Fabrice Hatem, « Pôles de compétitivité et attraction des investissements étrangers », document internet, 26/07/2006

¹² *ibid*, p 3

de compétitivité nécessite de négocier en amont des projets ciblés qui peuvent s'inscrire dans une dynamique locale de relations recherche-innovation-applications industrielles. En d'autres termes, il s'agit d'une inversion du processus classique de prospection car il faut passer d'une politique d'accueil au tout venant à un ciblage précis. On substitue alors « une politique d'attractivité généraliste, opportuniste où l'investisseur est considéré comme un client à une politique de co-développement spécialisée, ciblée, centrée sur le projet territorial et fondée sur une relation de partenariat avec l'investisseur étranger »¹³. Néanmoins, il n'y a pas d'incompatibilité fondamentale ou de danger obligé de parasitage entre les deux politiques. Des domaines de recoupement peuvent être identifiés et développés. Ainsi, sur un pôle de compétitivité, il convient de déterminer précisément les complémentarités ou les lacunes à combler dans certaines filières ou chaînes de valeur et faire appel de façon ciblée à un investissement étranger. On le voit, cette démarche est plus subtile et délicate et elle appelle, en amont, des approches et méthodes différentes en matière de prospection des projets d'implantation.

Terminons par un volet plus « organisationnel » des politiques d'attractivité des investissements étrangers. Tout d'abord en matière de prospection des projets internationaux, il va de soi qu'une coordination doit s'opérer entre l'ensemble des acteurs concernés. Différentes structures dépendant soit de l'Etat, des collectivités locales ou émanant des entités formées par les pôles de compétitivité ne sauraient tirer à hue et à dia. Une « bonne gouvernance » mérite d'être instituée permettant de s'inscrire dans des démarches concertées tout en s'abstenant de créer des réseaux propres de prospection ou autres représentations à l'étranger. Cela peut paraître évident ou frappé du bon sens mais des concurrences ou des redondances stériles ont été observées dans le passé pointant un manque de professionnalisme de la part des organismes français de prospection des investissements internationaux. Cela a induit des gaspillages au lieu de créer une synergie. Diverses solutions existent pour remédier à ce risque de jeu à somme nulle et cela a déjà été expérimenté avec succès. Ainsi, des conventions de partenariat peuvent être signées entre les parties prenantes pour garantir une meilleure efficacité des actions de prospection.

Dans le contexte actuel, l'art d'attirer les investissements internationaux sur le sol français est soumis un risque. En effet, l'accent mis sur les pôles de compétitivité par les politiques gouvernementales peut avoir pour effet de concentrer la majeure partie des projets internationaux sur ces pôles d'excellence. L'équité territoriale en serait la première victime, avec des concentrations ou des polarisations qu'on pourrait juger excessives dans certaines zones urbaines ou sur certaines parties de l'espace français. Mais le risque d'un territoire à deux vitesses a presque toujours été une épée de damoclès planant au-dessus de l'aménagement du territoire. Cela illustre le dilemme fondamental ou existentiel de cette politique publique, condamnée à naviguer entre les impératifs d'équité et d'efficacité. A cet égard, on peut souligner un prolongement très contemporain de ce cas de conscience : « la passion de la compétitivité », si l'on peut dire, qui a marqué l'histoire récente de l'aménagement du territoire avec les dernières mesures gouvernementales et nouvelle dénomination de la DATAR, expose peut être plus qu'autrefois l'espace français à des risques d'accroissement des inégalités.

¹³ Ibid, p 5

Equité – solidarité

La notion d'équité renvoie, d'une manière générale, au fait que les règles de droit formelles ne suffisent pas pour assurer l'égalité des chances entre acteurs de la vie sociale. Elle se réfère à l'idée qu'il existe une forme de justice naturelle susceptible de mieux apprécier ce qui est dû à chacun. « Qu'y a-t-il au-dessus de la justice ? L'équité » disait Victor Hugo, et toute son action politique visait à dépasser un mode de gouvernement et un fonctionnement de la Justice qu'il jugeait inéquitables. L'équité n'est pas non plus une égalité formelle, encore moins un égalitarisme de façade souvent sous-jacent, en France, dans les débats politiques. Elle vise plutôt à une répartition des biens, des services et des aménités de toute nature qui tienne compte de la très grande diversité des situations individuelles ou locales.

Quant à la solidarité, son aspect juridique et financier d'une responsabilité partagée mais limitée à un objet précis concerne peu l'aménagement du territoire. Dans ce domaine, il paraît préférable de la définir par l'un de ses antonymes, la dépendance. La solidarité entre territoires suppose alors de placer les rapports entre eux sur le terrain de la complémentarité plutôt que sur celui de la concurrence.

Si les thèmes de l'équité et de la solidarité apparaissent de manière récurrente dans les discours de principe, la mise en œuvre concrète de ces notions soulève des difficultés qu'il est nécessaire de préciser.

1°/ Tout d'abord, toute décision importante dans le champ de l'aménagement du territoire, et aussi dans celui de l'urbanisme, est, fondamentalement, inéquitable. Elle apportera des avantages à certains territoires ou à certaines catégories d'acteurs, mais d'autres parties prenantes subiront des conséquences défavorables. Les choix de tracés pour les grandes infrastructures ferroviaires ou autoroutières en constituent un exemple typique. Chacun se rappelle le long combat d'Amiens pour obtenir que le TGV Paris-Londres passe par cette ville et non par Lille.

2°/ Les grandes options d'aménagement du territoire ont donc pour effet de modifier la hiérarchie des rapports de dépendance entre villes ou entre territoires. Le cas le plus caractéristique, à cet égard, est celui du grand bassin parisien. Au cours du dernier demi-siècle, il a subi une double concurrence, celle du surdéveloppement de la région capitale mené avec des moyens considérables, et l'essor des métropoles d'équilibre toutes situées dans des régions périphériques. L'une des conséquences de ces priorités simultanées de l'action publique, c'est que les chefs lieux de région du bassin n'ont pas pu développer leurs fonctions de service et ont vu leur population stagner. En fait, Paris continue à cumuler ses fonctions de service internationales et nationales avec un rôle régional prédominant dans tout le bassin.

3°/ Face à de tels déséquilibres, les tentatives menées pour tenter de définir une taille optimale des villes n'ont débouché que sur une aporie. La raison de fond de cette impossibilité résulte du fait que les critères pertinents pour évaluer une taille optimale évoluent dans le temps beaucoup plus vite que les structures matérielles et immatérielles des villes ou des territoires. La recherche d'une plus grande équité entre territoires ne passe donc pas par la définition sur le papier d'un état idéal, mais par la sélection d'axes d'action prioritaires sélectionnés au terme d'une recherche prospective appliquant le principe d'une navigation par caps successifs périodiquement redéfinis en fonction des résultats acquis et des dérives constatées.

4°/ L'appréciation d'une situation du point de vue de l'équité ou de la solidarité change de manière parfois radicale avec l'échelle utilisée pour réunir des données. En voici deux exemples. Paris est unanimement jugé par les provinciaux trop grand et trop monopolisateur de ressources rares. Mais à l'échelle européenne, le fait que notre pays dispose d'une des deux seules « villes mondiales » au sens de Saskia Sasken constitue un avantage important envié par les autres pays. Et à l'échelle de la planète, Paris est l'une des plus petites villes du réseau des villes mondiales, avec une image culturelle et touristique sympathique mais qui ne suffit pas à compenser certaines insuffisances dans le champ de l'économie.

A l'autre bout des échelles spatiales, l'étalement périurbain tant décrié par les chantres d'un urbanisme de forte densité a sauvé d'un désastre démographique inéluctable près de la moitié des communes rurales. L'apport de quelques dizaines de jeunes ménages salariés a permis de tempérer ainsi les effets de la réduction constante de la population active agricole et du vieillissement corrélatif.

Pour tenter de dépasser les problèmes qui résultent de ces difficultés au moment de prendre des décisions importantes d'aménagement du territoire, les responsables évoquent parfois la notion d'intérêt général qui permettrait de dépasser les conflits entre intérêts personnels ou catégoriels. Mais la recherche en sciences sociales a montré l'insuffisance de cette notion. Il n'existe pas une catégorie platonicienne de l'intérêt général qui permettrait de dépasser tous les conflits. Et même si cette catégorie existait, on ne voit pas comment la capacité de dire l'intérêt général serait automatiquement conférée à un responsable politique ou administratif et à eux seuls. En fait, lorsque l'un de ces responsables évoque la notion, c'est plutôt pour tenter de justifier la décision qu'il cherche à imposer sans discuter les motivations et les effets prévisibles de cette décision. Aujourd'hui, l'opinion publique impose au contraire de recourir à des démarches participatives pour la préparation de telles décisions.

En réalité, il existe dans les sociétés contemporaines une multitude d'intérêts collectifs qui dépassent les intérêts personnels mais sont trop contradictoires entre eux pour qu'on puisse tenter de les fédérer en un hypothétique intérêt général. Des arbitrages ou de réglementations spécifiques permettent de gérer certaines de ces contradictions, par exemple entre employeurs et salariés ou entre propriétaires bailleurs et locataires. En matière d'aménagement du territoire, le dépassement de tels conflits implique une prise de position qui constitue un acte politique au sens le plus fort du terme. La décision politique, parfois définie comme « un art de choisir entre des inconvénients » s'impose alors pour trancher le débat. Et il importe de noter, à cet égard, que l'abstention face à un problème ne constitue qu'un mode particulier de décision parmi d'autres et rarement le plus satisfaisant du point de vue de l'équité.

Au cours des dernières décennies, des évolutions marquantes ont tenté de nuancer le caractère assez restrictif qui résulte de l'analyse présentée ci-dessus. Elles s'attachent à dépasser le caractère trop fermé d'une décision réservée au pouvoir politique ou appuyée seulement sur une argumentation technique. Elles seront présentées plus loin dans les entrées *Démocratie de proximité* et *Consultation, débat public, concertation*.

La recherche d'un meilleur niveau d'équité et de solidarité entre territoires a pris des formes différentes au cours des étapes successives de la politique d'aménagement du territoire en raison principalement des mutations économiques. Il convient donc de distinguer quatre phases successives.

La première va de la création d'une direction de l'aménagement du territoire au sein du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme par Claudius-Petit (1952 ?) aux chocs pétroliers de 1973-74. Elle vise, d'une part, à combler le retard de développement d'une France où près de la moitié de la population vit encore au rythme du monde rural et, d'autre part, à remédier à une trop forte concentration des activités dans la région parisienne et, à un moindre degré, dans quelques grandes villes de province. L'action d'aménagement du territoire va pouvoir s'appuyer sur une conjonction de facteurs exceptionnellement favorable. Le moteur économique est l'industrialisation fordienne qui mobilise d'énormes effectifs de main d'œuvre peu qualifiée pour produire les biens de consommation en très grandes séries. Ce mode de développement entraîne des effets sociologiques majeurs, l'entrée massive des femmes sur les marchés du travail ainsi que la dernière grande vague d'urbanisation de la population française. Le temps d'une génération, un tiers des français passent du mode de vie rural au mode de vie urbain, et les villes françaises accroissent leur population de moitié d'une manière assez uniforme quelle que soit leur taille.

Les trois phénomènes s'entraînent les uns les autres dans un climat euphorique où les taux de croissance des productions et des revenus restent constamment à des niveaux élevés. Pour l'aménagement du territoire, c'est un âge d'or, car l'industrialisation et l'urbanisation s'entraînent mutuellement pendant les « trente glorieuses » dégageant des flux importants de création de nouveaux emplois. L'objectif de décentralisation des activités industrielles rencontre l'intérêt

bien compris des industriels ; les gains de productivité de l'agriculture compensent aisément la diminution de la population active du secteur et libèrent une main d'œuvre abondante qui facilite l'implantation des usines nouvelles dans les zones rurales, et notamment dans l'ouest. Simultanément, l'explosion de la demande de loisirs ouvre des potentialités nouvelles pour les littoraux et les massifs montagneux. Ces complémentarités créent au total un mode de développement assez satisfaisant du point de vue de la solidarité et de l'équité, notamment parce que la quasi-totalité de la population bénéficie de la hausse des revenus et de la mise en place des systèmes de redistribution caractéristique de « l'Etat Providence ».

Des chocs pétroliers, nous savons maintenant qu'ils n'ont pas consisté en un avatar conjoncturel, mais le révélateur et l'un des déclencheurs de la mondialisation de l'économie. Cette dernière résulte surtout de progrès décisifs des transports maritimes et aériens, puis de l'avènement des NTIC. Des pans entiers des vieilles industries européennes s'effondrent simultanément et le chômage durable fait son apparition. Le devoir de solidarité envers les villes et les régions les plus durement frappées devient une priorité évidente. La DATAR, comme ses homologues des pays voisins, est invitée à « jouer les pompiers » en concentrant les créations d'entreprises dans les pôles de conversion. Mais le rythme des créations nettes d'emploi baisse et ne suffit plus à compenser les pertes. Les marges disponibles pour agir sur la répartition spatiale des activités deviennent faibles, et les régions moins touchées par les désindustrialisations estiment que l'action de l'Etat devient moins équitable.

La troisième étape enregistre les conséquences des grandes lois de décentralisation de 1982 – 1983. Auparavant, les gestions locales étaient étroitement encadrées par les Préfets et les services locaux des ministères qui veillaient à appliquer des traitements assez uniformes aux différentes catégories de collectivités territoriales. Ces dernières marchaient donc d'un pas uniforme qui assurait une forme d'équité convenable sinon appréciée des décideurs locaux. Après la décentralisation, les formes d'évolution des territoires se diversifient rapidement. Les mieux placés et les plus dynamiques courent plus vite que les autres, et ces dernières ressentent mal l'inéquité de ce processus. Dans la grande consultation nationale qui précède le vote de la loi Pasqua, les villes et les régions relevant de la première catégorie n'envoient que des réponses succinctes et formelles, laissant entendre que leurs enjeux principaux se situent désormais à l'échelle européenne. Les secondes soulignent l'injustice de ce nouveau cours de politique, déclinant longuement le même thème : « l'Etat nous abandonne. »

Ce genre de revendication peut être analysé selon les modalités du « désir mimétique » dont René Girard a montré qu'il constitue un mécanisme fondamental de l'expression des besoins, que ces derniers soient individuels ou collectifs : La vue des succès des autres suscite le désir de s'aligner sur ce qui est perçu comme une situation préférable. Ce thème universel est à la racine de la passion bien française pour un égalitarisme théorique que l'on revendique et proclame sur tous les tons. Il n'est donc pas étonnant de le retrouver dans le domaine du *développement local* * où les évolutions économiques spontanées ne cessent de provoquer des décalages entre les situations locales. Sa manifestation dans la consultation s'explique ainsi, mais elle traduit aussi un sentiment de crainte devant la nécessité de compter plus sur ses propres forces.

La quatrième phase de la politique d'aménagement du territoire découle d'une attitude plus réaliste face à cette question. La diversité des situations locales est désormais intégrée comme une dimension structurelle. L'objectif égalitariste est mis à l'écart et la priorité des actions de l'Etat vise à renforcer les potentialités spécifiques des différents territoires. Le programme des « pôles de compétitivité » en est l'expression la plus caractéristique.

Ces deux dernières étapes correspondent aussi à la mise en place de politiques communautaires dotées de moyens financiers importants. A nouveau, la question de l'échelle géographique s'apprécie : les différences de développement vont introduire des changements de fond. Dans l'Europe à huit, les priorités nationales et supranationales diffèrent peu. Il s'agit de stimuler les régions périphériques en retard et d'aider les reconversions dans les régions de vieille industrie. Cette première étape vise la convergence des économies vers un modèle européen aussi uniforme que possible.

Les élargissements successifs vont entraîner des priorités nouvelles visant à permettre aux nouveaux pays associés de rattraper leurs retards de développement. La Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, dans une première phase, bénéficient de manière spectaculaire de la synergie qu'ils réussissent à organiser entre l'ouverture des marchés et les aides directes négociées dans le cadre des traités d'adhésion. Aujourd'hui, ce sont les pays de l'Est qui tentent de s'engager dans un processus comparable.

En contrepartie, les aides européennes qui avaient atteint un volume annuel supérieur à celui du budget propre de la DATAR se réduisent progressivement et concernent des objectifs plus ciblés.

Polémiques

Cette montée en puissance de l'Europe, conjuguée avec l'attribution d'une compétence en matière d'aménagement du territoire aux Régions françaises pose d'abord une question de légitimité du pouvoir de décision. Au cours de la période 1950 – 1980, celle où les politiques publiques ont eu le plus d'ampleur en Europe, à l'est comme à l'ouest, les Etats mènent directement l'action et assument le caractère politique des décisions. Un des acquis curieux de cette période, c'est que l'acteur public qui a créé le plus grand nombre de villes nouvelles en Europe n'est autre que l'Académie des sciences d'URSS, qui joue malgré son nom le rôle d'un grand ministère de la recherche ! Dans le but de protéger les équipes scientifiques et techniques des risques d'espionnage, le complexe militaro-industriel a été dispersé dans des dizaines de petites villes nouvelles isolées dans les steppes.

Ce temps n'est plus. Aucun des trois niveaux juridiquement compétents ne peut prétendre agir seul et décider souverainement. Les cofinancements sont devenu une règle générale, et les opinions publiques n'acceptent plus les actions discrétionnaires. Les grands projets franchissements transalpins et transpyrénéens, qu'il s'agisse de TGV, d'autoroute ou de transport d'énergie électrique, deviennent très difficiles à finaliser en dépit de leur utilité économique et de leurs effets environnementaux. Aux trois échelles, les schémas d'aménagement sont devenus plus descriptifs que prescriptifs. Les raisons de fond de cette évolution tiennent sans doute au fait que les moteurs actuels du développement économique – recherche, nouvelles technologies, services à la personne et tourisme – sont moins sensibles aux effets spatiaux et qu'en même temps, l'accélération du rythme des évolutions économiques est devenue bien plus rapide que les adaptations des structures territoriales de plus en plus longues à mettre en œuvre.

L'outillage administratif qui coordonne les actions d'aménagement du territoire n'est pas moins l'objet de débats récurrents qui s'enflent souvent au niveau de polémiques. Ces débats sont d'autant plus complexes que les aides directes facilement identifiables, comme les crédits de FIAT ou les investissements importants à la charge de l'Etat, ne représentent qu'une fraction limitée des transferts d'argent public destinés à renforcer l'équité de la distribution de la manne étatique. La partie immergée de ce grand iceberg comporte des centaines de lignes budgétaires et de mécanismes spécifiques. L'un des plus importants concerne la répartition de la DGF (dotation globale de fonctionnement). Les règles correspondantes cherchent à compenser différents déséquilibres entre collectivités, dont certains seulement ont un effet direct sur la compétitivité des territoires.

Par ailleurs, la mise en application des systèmes d'aides et de péréquation implique la création de multiples zonages dont chacun est censé répondre à une catégorie de problème spécifique. Leur superposition accroît le manque de lisibilité de notre géographie administrative, déjà exceptionnellement complexe, au point de rendre ces systèmes difficiles à utiliser et de multiplier les procédures parallèles, sources de lenteur et de moindre efficacité des actions d'aménagement.

Comme exemple de mécanisme invisible, on peut citer les aides de l'Agence française pour l'amélioration de l'habitat adossées au versement représentatif de la taxe additionnelle au droit de bail qui a été longtemps une ressource affectée de l'agence. L'Ile de France, où les loyers sont les plus élevés, apporte 40 % de la recette mais ne mobilise que 10 % des aides. Globalement, l'Ile de France est, de loin, la région qui produit le revenu fiscal par habitant le

plus élevé, dont une partie substantielle est transférée en province et dans les DOM-TOM. Une étude du département d'économie de l'Université Paris XII avait chiffré ce transfert, il y a une dizaine d'années, à près de 1.000 € par contribuable francilien. Est-ce trop, est-ce trop peu ? Il est difficile d'en juger.

Paris coûte-t-il trop cher, comme le proclame certains provincialistes militant ? Leurs reproches rituels, comme la prise en charge de l'Opéra sans aucune contribution locale, ou la contribution au déficit des transports franciliens, pèsent peu par rapport à la centaine de milliards d'Euros de ressources fiscales transférées annuellement vers les régions de province. Par, ailleurs la capitale, première destination touristiques mondiale et première localisation des grands congrès et rencontres internationaux, l'une des trois sites européens préférés par les état-major internationaux du secteur privé apporte des contributions irremplaçables au développement économique.

Par contre, il est certain qu'une particularité sociologique de notre pays renforce sans cesse la centralisation. Il s'agit du fait original que les élites politiques, économiques et culturelles de la France se confondent dans une structure unique et informelle que Raymond Barre a baptisé le 'microcosme'. Issus pour la plupart des trois grandes écoles (ENA, Polytechnique et Normale Supérieure) les membres du microcosme circulent dans les milieux dirigeants où ils monopolisent l'essentiel du pouvoir d'influence et de décision. Leur concentration et la concurrence entre eux les pousse à multiplier les initiatives pour leur prestige personnel. Ils inventent donc sans cesse de nouveaux projets spectaculaires. Stade, Opéra, université ou Jeux Olympiques, peu importe pourvu que ce soit très gros, très cher, à la charge du contribuable et surtout implanté au plus près de Paris pour bénéficier plus largement de l'impact médiatique. Au cours du dernier demi-siècle, le surdéveloppement méthodiquement organisé de la région capitale au détriment de ses voisines résulte dans une large mesure du rôle particulier de ce microcosme.

Démocratie de proximité

« La démocratie n'est jamais une évidence ; elle ferait même figure d'exception à l'échelle du monde. A l'heure où l'on parle d'individualisme forcené et de crise de l'engagement public, des milliers de lyonnais investissent les différentes instances de dialogue et de concertation.... Participer à la vie de la Cité, c'est se faire entendre, améliorer les projets de la collectivité et promouvoir la volonté de *vivre ensemble*. » Tels sont les termes utilisés par Gérard Collomb, Sénateur-Maire, pour présenter l'action entreprise dans ce domaine à Lyon.

En France, deux lois ont contribué à organiser cette pratique. Celle du 17 juillet 1978 organise le libre accès à l'information en permettant à toutes personnes de demander communication de pièces nécessaires pour connaître la nature exacte des décisions municipales. Celle du 27 février 2002 rassemble différentes mesures d'application et notamment la création de conseils de quartiers. Ce cadre législatif est utile mais il est évident que la pratique de la démocratie de proximité ne saurait se limiter à l'application d'une réglementation uniforme. Elle demande surtout des initiatives adaptées à la diversité des situations locales et une réelle volonté d'ouverture de la part des élus et des services publics locaux.

La notion de proximité mérite d'être réévaluée dans le contexte contemporain. En effet, elle ne se limite plus à son sens originel de voisinage résidentiel. La mobilité croissante des individus fait que nombre de citoyens ne s'identifient plus exclusivement à leur village ou à leur quartier ; ils s'approprient plusieurs territoires « en archipel », suivant l'expression de Jean Viard, autour de leur résidence, de leur lieu de travail, du centre commercial et des équipements de loisir qu'ils fréquentent régulièrement. L'essor de l'habitat périurbain renforce continuellement cette évolution. Par ailleurs, les techniques nouvelles, et tout particulièrement du téléphone portable ouvrent la possibilité d'une ubiquité virtuelle, d'être à la fois présent par la voix et éloigné. Les mères qui travaillent utilisent souvent cette proximité à distance pour suivre pas à pas les activités post-scolaires de leurs enfants.

Les territoires urbains et ruraux sont ainsi devenus aptes à apporter nombre de services et d'aménités aux citoyens sans les contraindre à se limiter aux équipements accessibles à pied. En urbanisme, les modèles du village et du petit quartier polyvalents perdent alors leur pertinence. Ils ne s'imposaient dans le passé que parce que le coût et surtout l'accès à la mobilité généralisée étaient hors de portée du plus grand nombre. Aujourd'hui, l'urbanisme des réseaux invite à repenser les organisations spatiales en fonction des nœuds et des vecteurs des réseaux matériels et immatériels qui structurent l'espace aménagé. Un exemple caractéristique de cette évolution est donné par l'aménagement de pôles de commerces et de services de plus en plus importants sur les pôles d'échange entre systèmes de transport public.

La proximité vécue par les citoyens s'adapte à ce contexte. Elle est souvent intense au niveau infra communal : le lotissement, la copropriété, la rue. Au niveau des aires urbaines, la confusion ne cesse de s'accroître. La décision d'aller s'installer en banlieue ou dans le périurbain constitue le plus souvent un choix par élimination. Les centres des villes et les beaux quartiers ont conservé tout leur prestige mais la hausse de prix immobiliers les rend inaccessibles à une proportion croissante des ménages. Un habitant d'Asnières ou de Blagnac se vit souvent comme parisien ou toulousain au sens large, ou encore par son appartenance régionale plus que par la commune où il réside. Néanmoins, la commune reste la référence la plus stable dans une organisation des pouvoirs locaux qui déconcerte par sa complexité et l'enchevêtrement des compétences. Mais cela tient surtout au fait qu'elle demeure le point de passage obligé pour nombre de formalités et d'accès aux services publics, l'échelle géographique où se prennent la plupart des décisions concernant sa vie quotidienne. Les Maires sont reconnus par les électeurs comme les responsables les plus efficaces. De leur côté, les personnalités engagées dans l'action politique reconnaissent que le mandat le Maire est le plus gratifiant de tous par ses possibilités d'agir, puis d'évaluer rapidement les effets de ces actions.

Il en résulte que le cadre municipal et les deux niveaux communal et des quartiers demeurent les lieux essentiels de la démocratie de proximité. La tentative de la loi Voynet de 1995 pour transposer cette pratique au niveau des pays s'est heurtée à l'opposition des Maires et à l'absence d'un pouvoir institutionnel permanent à ce niveau géographique.

Il importe aussi de souligner que la proximité spatiale ne crée pas automatiquement du lien social. Lorsque cette proximité concerne des groupes sociaux différenciés, « elle crée de la coprésence et de la coexistence, mais rarement de l'échange voire des formes de fermeture des groupes sur eux-mêmes symbolisés par des logiques de privatisation. L'intégration par le territoire, par la proximité, qui sous-tend l'idée de la mixité est un mythe au nom duquel se développent d'ailleurs des politiques de fermeture ».

La question du pouvoir de décision se situe au cœur même des pratiques de démocratie de proximité. Ces dernières supposent en effet que les élus, et au premier chef les Maires, acceptent de ne pas exercer leurs pouvoirs légitimes de façon discrétionnaire, mais s'imposent, d'une part, un devoir d'information préalable et, d'autre part, des méthodes formalisées de discussion préalable des projets municipaux. Il convient aussi de rendre crédible la volonté d'agir dans ce cadre en dépassant les stades de l'information ou de la simple consultation préalable pour arriver à un réel partage du pouvoir de décision. Dans ce but, certaines municipalités affectent à chaque conseil de quartier un budget annuel dont ces conseils pourront librement définir l'utilisation.

La démocratie de proximité ne peut prétendre à régler tous les problèmes de la gestion territoriale. Elle constitue une forme de participation et connaît les mêmes limites. Son domaine le plus efficace concerne l'échelle micro-locale de la vie quotidienne avec des questions comme la localisation des arrêts d'autobus, la collecte des déchets et le tri sélectif, l'organisation des trajets des enfants vers les écoles, l'aménagement de détail des espaces libres. Il se révèle plus difficile de traiter au fond, dans le cadre de ces structures décentralisées de la commune, les grandes options budgétaires, d'aménagement ou de développement économique.

Par ailleurs, la participation effective aux instances de proximité est loin d'être universelle. Les personnes très âgées, les handicapés, les populations précarisées, les jeunes, les demandeurs de logement y sont très peu représentés. Même quand ils sont présents pour faire valoir leurs desiderata, ils disposent rarement de la facilité de parole et de l'habitude de débattre en public. Les classes moyennes monopolisent souvent la parole au point de présenter leurs préférences comme représentatives, ce qui est loin d'être toujours le cas. Dans le champ de l'aménagement et du logement, ces instances préconisent souvent une politique de refus des initiatives, surtout quand elles vont dans le sens d'une plus grande mixité résidentielle. Le syndrome NIMBY (not in my back-yard) y sévit souvent au point d'aggraver les tendances spontanées à la ségrégation socio-spatiale.

Dans les domaines de l'aménagement et du développement économique, comme pour tout ce qui concerne l'égalité des chances et l'action en faveur d'une mixité sociale réellement vécue, la responsabilité politique du pouvoir municipal ou intercommunal doit donc être assumée pleinement au-delà des pratiques de la démocratie de proximité. Le caractère inéquitable des décisions importantes dans de tels domaines l'impose. Un recours excessif aux pratiques de la démocratie de proximité risquerait, dans ces deux domaines, de privilégier les politiques malthusiennes au détriment de l'engagement d'actions réellement structurantes.

Mixité

Le néologisme mixité renvoie à deux notions de nature différentes en ce qui concerne l'aménagement de l'espace. Dans les actions et les réglementations d'urbanisme, la recherche de mixité de l'espace aménagé s'oppose à la séparation délibérée des différentes catégories d'occupation d'établissements. Plus récemment, le terme a été utilisé pour désigner une certaine qualité de vie sociale à l'opposé des effets de la ségrégation.

Mixité et fonctionnalisme en urbanisme

Le débat de fond sur la question a été ouvert par la publication de la Charte d'Athènes élaborée par un congrès international d'architecture moderne (CIAM). L'argumentation figurant dans ce texte surprend aujourd'hui par son caractère dogmatique et non scientifique, aspect particulièrement net dans les commentaires de la charte que Le Corbusier a publiés en 1957.

L'ambition des auteurs consiste à définir dans l'abstrait la forme définitive et universelle que toutes les villes seraient dans l'obligation d'adopter pour faire advenir la modernité dans les sociétés urbaines. L'historicité des villes est donc niée dans cette doctrine, ainsi que le fait que le destin d'une cité dépend beaucoup plus de facteurs économiques, sociaux, culturels et politiques que des modalités d'organisation de son espace urbain. Tout ce qui relève de l'évolution passée est rejeté par principe, et tout particulièrement la rue, parce qu'il s'agit d'un espace où se croisent sans cesse les activités les plus diverses. Cette critique de la ville ancienne se place sur le terrain de l'esthétique. Comme le dit Françoise Choay, ce que les architectes du mouvement moderne reprochent à la ville traditionnelle, c'est qu'elle ne ressemble pas à une toile de Mondrian. Le Plan Voisin de Paris, commandé à Le Corbusier par un industriel mécène d'une exposition, traduit bien la radicalité de la pensée urbanistique du mouvement fonctionnaliste : Du Paris historique, Le Corbusier consent à conserver Notre Dame et le Sacré Cœur, mais tout le reste serait rasé et la population relogée dans quelques dizaines de gigantesques gratte-ciel.

Cette doctrine a été baptisée du nom de fonctionnalisme parce qu'elle préconise de regrouper systématiquement dans des zones séparées les différentes catégories d'utilisation du sol. Brasilia reste l'exemple le plus significatif de l'application d'un zonage rigoureux qui complique beaucoup la vie quotidienne des habitants en multipliant la fréquence et la longueur des déplacements. En dépit de son caractère bien peu scientifique, le fonctionnalisme a réussi à obtenir un statut de doctrine officielle de fait pendant deux décennies, dans les ZUP françaises comme dans les premières générations de villes nouvelles en Grande Bretagne et en URSS.

Les tentatives de traiter les opérations de rénovation urbaine des années 1960 en y appliquant le modèle des tours et des barres caractéristique du fonctionnalisme vont mettre fin à l'expérience. Les critiques viennent de plusieurs sources : historiques et culturelles lorsque les avignonnais constatent que l'on commence à raser le vieux quartiers de la Balance, juste sous l'esplanade du Palais de Papes ; scientifiques avec la publication du sociologue Henri Coing qui dénonce les coût social élevé des « rénovations déportations » ; les émeutes de Mai 1968 confirment le rejet général d'un urbanisme aussi technocratique. Une circulaire ministérielle signée par Olivier Guichard en 1977 met un point final à l'expérience en interdisant de financer les tours et les barres de logements HLM.

Aujourd'hui, les discours sur l'urbanisme prônent volontiers la mixité dans l'affectation des espaces urbains, mais le passage des intentions aux actes se révèle souvent difficile. En effet, pour faire face aux contestations de plus en plus fréquentes des associations de défense de l'environnement comme aux risque contentieux qui en résultent, les plans et projets d'urbanisme doivent être définis de manière très précises, alors que la recherche de la mixité supposerait que les municipalités puissent facilement accepter des projets imprévus mais qu'ils estiment intéressants. Force est de constater que, dans un urbanisme français étroitement

contrôlé par les tribunaux administratifs, la séparation fonctionnelle de l'espace reste massivement prédominante.

La mixité sociale

Dans un régime démocratique, l'objectif consistant à permettre aux différentes catégories sociales de cohabiter paisiblement va de soi. Mais sa mise en œuvre se révèle particulièrement complexe.

Tout d'abord, la recherche sociologique a clairement montré que la coprésence dans un même quartier de populations d'origines ethniques ou sociales différenciées ne suffit pas à induire automatiquement des comportements favorables à une mixité réellement vécue et entretenue. La recherche d'indicateurs reliant la mixité à l'organisation urbanistique des quartiers débouche sur une aporie, tellement les enseignements des enquêtes de terrain se contredisent les uns les autres. Il semble au total que la qualité de la vie de voisinage dépende surtout de facteurs indépendants de l'urbanisme et de l'architecture : le peuplement initial du quartier et les modalités de renouvellement de sa population au rythme des déménagements, l'implication de la municipalité, des bailleurs sociaux et des agents de service public, la densité des liens associatifs et notamment leur capacité à préserver certains acquis culturels pour les populations récemment immigrées. Le hasard joue aussi un rôle non négligeable : l'action de quelques trublions peuvent suffire à perturber un climat de mixité satisfaisant ; à l'inverse, la présence de leaders locaux actifs peut utilement contribuer à maintenir un climat favorable. Au total, la qualité de la mixité sociale dépend bien plus de l'histoire du quartier que de son organisation physique.

Il n'en reste pas moins que certaines formes d'urbanisme sont plus propices à la mixité que d'autres et qu'il appartient aux professionnels concernés et aux élus d'en tenir le plus grand compte dans les projets d'aménagement ou de réaménagement urbain. Mais ce serait une dangereuse illusion que de penser que la qualité de l'aménagement de l'espace urbain soit une condition nécessaire et suffisante de la disparition des tensions sociales. Ce vieux mythe est récurrent depuis les premières tentatives de donner à l'urbanisme le caractère d'une science de la ville. Né au XIX^e siècle sous l'influence des penseurs socialistes utopistes, il a connu une nouvelle jeunesse avec la doctrine fonctionnaliste, et reste encore sous-jacent dans bien des prises de position. En particulier, le fait de préconiser l'habitat en immeubles collectifs parce qu'il serait plus favorable à la mixité que les quartiers de maisons unifamiliales ne repose sur aucune observation scientifique rigoureuse.

Par ailleurs, il importe de noter que le logement est un signe social de première importance, car il désigne la place des habitants dans la société locale. La mise en œuvre efficace des principes posés par la loi Solidarité et Renouvellement urbain, et notamment l'obligation de faire une place suffisante au logement social, suppose que l'on respecte le droit de chaque citoyen de disposer d'un logement adapté à son appartenance particulière. Cela conduit à la nécessité d'organiser la mixité du logement immeuble par immeuble et non à l'intérieur d'un même immeuble.

Zonage

Le zonage est beaucoup critiqué et pourtant il est abondamment utilisé. Ce paradoxe est loin d'être simple, il provient de la nature polyvalente du zonage et de son utilisation par différents acteurs et à des échelles géographiques variées. Une première vision sommaire ou réductrice du zonage n'entrevoit que son pouvoir « répressif » ou d'interdiction : zoner signifie découper pour programmer des occupations de l'espace figées ou non négociables. Le zonage apparaît alors comme l'instrument normatif d'un pouvoir régalien qui, lorsqu'il n'est pas respecté, appelle une sanction. D'ailleurs, une tradition bien française voit dans le plan d'urbanisme et dans son instrument qu'incarne le zonage l'application presque exclusive d'un pouvoir de police. Une autre figure négative du zonage assimile ce dernier à un outil et une pratique qui conduisent à fragmenter l'espace social urbain, à spécialiser ses diverses composantes dans une seule et unique fonction. On travaille, on réside, on circule, on se distrait dans des endroits séparés et différents. Cette représentation historiquement datée provient de la fameuse séparation urbaine des fonctions inventée par Le Corbusier, qui constituera, volens nolens, une référence plus ou moins bien assimilée par les politiques d'aménagement et d'équipement menées en France dans les années 1960. On voit que ces visions négatives du zonage confondent l'instrument et son utilisation, comme d'autres font une confusion entre la voiture et son conducteur. Ajoutons que cette face négative devient encore plus sinistre quand on considère l'utilisation possible du zonage dans les affaires politiques et électorales. De fait, la dénonciation récurrente de magouilles résultant de certains « charcutages » de circonscriptions électorales s'appuie aussi sur l'observation de pratiques courantes de manipulation des zonages à des fins stratégiques et partisans.

Au niveau local, les plans d'urbanisme différencient les composantes du territoire communal selon l'affectation des sols. Aménager sans zoner est tout simplement impossible. Le zonage se distingue alors comme un acte originel qui a pour but de séparer géographiquement des usages incompatibles. Il vise aussi à définir la forme urbaine à travers des critères comme la hauteur des bâtiments, la densité, le coefficient d'emprise au sol. En ces temps de renouvellement urbain où la densité est devenu un credo unanimement partagé par tous les acteurs de l'aménagement, on voit l'enjeu que constitue l'affectation de critères de densité minimales ou maximales dans certaines parties des espaces métropolitains.

Bien sûr, le zonage vécu comme instrument de contrainte par des promoteurs ou des architectes peut parallèlement être considéré comme un moyen de protection que chérissent les protecteurs du patrimoine ou de l'environnement. La loi SRU votée en 2000 a assoupli les règles du zonage, ou tout au moins, dans sa grande sagesse, le législateur a introduit des dispositions permettant aux acteurs de l'aménagement de bénéficier de plus grandes marges de manœuvre pour négocier. En effet, une valeur moins contraignante ou moins normative (sauf dans des secteurs bien particuliers) est désormais accordée aux délimitations physiques introduites par le Plan Local d'Urbanisme. On se rapproche ainsi d'un urbanisme à l'anglo-saxonne fondé sur « le rendement » qui a démontré que « les systèmes de réglementation traditionnels ont pour effet d'accroître les coûts de l'aménagement et, souvent, freinent l'innovation technique et conceptuelle »¹⁴. Importée sous nos cieux, cette évolution consacre le passage d'un urbanisme de zonage à un urbanisme de projet¹⁵ que certains auteurs qualifient aussi de « méta-urbanisme ».

Avec ou sans zonage, la ville est devenue sectorisée. Les périphéries sont le théâtre d'une division sectorielle de l'espace où les zones commerciales voisinent avec les zones industrielles qui elles-mêmes jouxtent les lotissements de maisons individuelles sécurisés ou non-sécurisés¹⁶.

Cette sectorisation du territoire s'est réalisée sans plan de zonage prémédité. Elle a eu comme ressort la montée en flèche de l'utilisation de la voiture individuelle accompagnée par la mise en place d'un réseau de voirie se prêtant à des vitesses de circulation de plus en plus élevées. Si

¹⁴ « La planification fondée sur le rendement », étude de cas à l'étranger, in *Le point en recherche*, Série socio-économique, n° 61, SCHL/CMHC

¹⁵ « Réaliser un aménagement durable », Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, 2006

¹⁶ Voir David Mangin, *La ville franchisée, Formes et structures de la ville contemporaine*, Editions de La Vilette 2004

on ajoute à cela la muséification des centres-villes, le tableau d'une agglomération hautement sectorisée apparaît avec des divisions fonctionnelles de l'espace que n'aurait sans doute jamais atteint un plan de zonage même s'il avait été élaboré dans ce but et à cette échelle. Cela s'est réalisé naturellement, en dépit de nombreux discours de dénonciation et de volontés qui ont parfois cherché à endiguer ce mouvement afin de parvenir à plus d'équilibre et de mixité.

On distingue couramment trois catégories de zonages. Tout d'abord, les zonages de savoir. Ce sont des outils de connaissance et d'analyse des territoires qui essaient de rendre compte, avec plus ou moins de pertinence, des transformations de la géographie. Ainsi le zonage en aires urbaines défini récemment par l'INSEE tente de mesurer l'ampleur du phénomène de métropolisation qui a affecté le territoire français durant ces dernières années. En second lieu, le zonage institutionnel est constitué par les limites administratives qui définissent le ressort géographique des collectivités territoriales. Enfin les zonages d'intervention circonscrivent des espaces relevant d'une action publique (aménagement du territoire, politique de la ville...) et qui bénéficient de régimes dérogatoires leur permettant d'avoir droit à des avantages particuliers (primes aux localisations d'activités, exonérations de charges fiscales ou sociales, efforts particuliers en matière d'équipement collectif ou de présence du service public, etc...). Bien sûr, il existe des recouvrements, des complémentarités entre ces zonages. Ainsi les zones d'emploi définies par l'INSEE peuvent servir de référence pour sélectionner des espaces éligibles à certaines formes d'aides ou de programmes publics. De même, il va de soi qu'avec la décentralisation, les régions sont devenues de plus en plus des cadres de programmation et d'exécution des politiques publiques.

En France, les zonages d'intervention sont couramment utilisés comme des leviers permettant d'atteindre à une égalité républicaine. Ils introduisent des discriminations positives au bénéfice de « zones prioritaires » considérés comme vulnérables et qui méritent de bénéficier de la solidarité nationale. A travers la distribution des fonds structurels, le zonage européen délimite aussi des entités géographiques en mutation ou en « retard de développement » éligibles à divers régimes d'aides. Le zonage d'intervention soulève de nombreux débats substantiels ou fondamentaux d'une part et d'ordre pratique d'autre part. En effet, atteindre à une égalité des chances en dérogeant à des règles de droit commun peut paraître sinon contraire à des principes fondamentaux, tout au moins assez discutable. Néanmoins le conseil constitutionnel a jugé que des avantages particuliers offerts à certains territoires en déclin ou en mutation structurelle ne compromettaient pas l'unité nationale. Bien au contraire, ces dérogations peuvent ouvrir la voie à une meilleure cohésion territoriale en donnant plus de chances à des espaces menacés de marginalisation. Par ailleurs le zonage d'intervention opère une réification – n'ayons pas peur des mots - qui conduit à confondre les territoires et les personnes ou les groupes sociaux qui vivent sur ces territoires. Une telle identification peut soulever des problèmes épineux de justice. En effet, des inégalités sociales importantes sont souvent observables au sein même des espaces bénéficiant de régimes dérogatoires.

En termes pratiques, le zonage d'intervention délimite un dedans et un dehors. Selon certains observateurs cette simple partition de l'espace entraîne toute une série d'effets indésirables ou d'effets pervers. En effet, dans les territoires aidés, peuvent se cristalliser des intérêts et des habitudes invitant plus à se présenter au guichet des aides publiques qu'à aller de l'avant ou à prendre des initiatives individuelles. Outre le risque d'émergence d'une mentalité d'assisté, le zonage peut aussi inciter à des pratiques « d'arrosage clientéliste » en faveur de groupes d'intérêt, élus, associations ou autres chercheurs de rentes ou de « prébendes ». En second lieu, le mécanisme bien connu d'effet d'aubaine est à redouter : des zones à statut dérogatoire comme les zones franches peuvent attirer des entreprises délocalisées en quête d'évasion fiscale et d'allègement de charges sociales. Cela a été observé de multiples fois. Troisièmement, au fil du temps et des gouvernements et des promesses électorales, les zonages se sont sédimentés dans le temps et beaucoup plus ont été créés que supprimés. Si on ajoute à cela les zonages divers et variés mis en place par les différents niveaux de pouvoir (Etat, collectivités locales, Union Européenne), on est face à la coexistence d'une multiplicité de zonages d'exception qui rend les volontés publiques territoriales sinon confuses, tout au moins difficilement lisibles. Cela a culminé avec les zonages introduits par la loi Pasqua de 1995, qui a superposé une couche de complexité et de différenciation (zones de développement rural prioritaire, zones de revitalisation rurale et tutti quanti...) à des divisions déjà nombreuses et compliquées. Créer un patchwork de zones super-prioritaires dans des zones déjà prioritaires

n'est pas la meilleure manière de rendre compréhensible, pour le citoyen – même éclairé – le volontarisme géographique de l'Etat¹⁷.

Le tableau des effets indésirables produits par le zonage serait incomplet si on oubliait les découpages institués par la politique de la ville. Selon un connaisseur « de ZUP en ZEP en passant par les ZUS et les ZRU pour aller jusqu'aux ZFU, plusieurs milliers de zones et de périmètres recouvrent notre territoire urbain constituant une géographie complexe, parfois arbitraire, lourde de recoupements, de superpositions et d'enchevêtrements ». Une telle prolifération est déjà critiquable. Mais appliqué à une liste de quartiers prioritaires dont les populations sont victimes plus qu'ailleurs du chômage et de la pauvreté et où s'installent la délinquance et l'insécurité, le zonage a produit des effets contraires à ceux qui étaient espérés. De facto, à côté des aides et des régimes dérogatoires qui ont bénéficié à ces quartiers et dont l'efficacité a été douteuse, les effets pervers du zonage ont joué à plein : au lieu de favoriser l'intégration de ces quartiers dans la ville, ceux-ci ont au contraire été stigmatisés et cela a renforcé la discrimination que l'on souhaitait supprimer. Malgré les bonnes intentions, même positive, une discrimination reste une discrimination. Cet échec soulève la question essentielle du choix à opérer entre l'aide à des personnes fragilisées sur un territoire et l'aide à des territoires fragilisés. Cela n'est pas du tout pareil et produit des effets socio-économiques différents. Ainsi, aux Etats-Unis, les politiques de requalification des quartiers dégradés choisissent d'aider les individus, y compris en leur offrant des moyens permettant une mobilité résidentielle. En France, ce ne sont pas les individus mais les territoires qui sont aidés prioritairement, et à travers le zonage, ce choix s'accompagne souvent d'une spirale négative entraînant relégation spatiale des populations les plus pauvres et stigmatisation des quartiers.

Au total, le zonage constitue-t-il un outil d'avenir pour les politiques d'aménagement ? A certains égards, on doit reconnaître qu'il serait difficile de s'en passer, mais son maniement appelle prudence et circonspection. A l'échelle des plans d'urbanisme le zonage est indispensable pour organiser, si possible harmonieusement et de manière équilibrée, le territoire communal ou intercommunal. Les zonages d'intervention et les discriminations positives qui en découlent sont plus délicats à manipuler. Outils d'une solidarité ou d'une égalité républicaine souhaitée ou fantasmée, les discriminations positives appliquées aux territoires peuvent être des leviers pour accroître les chances des zones les plus fragilisées de se raccrocher au « mainstream » des dynamiques spatiales. Elles peuvent alors bénéficier d'implantations d'entreprises et d'équipements, de services publics ou privés et de programmes destinés aux populations vulnérables. Mais cette médaille a un revers, et un abus ou un usage immodéré des discriminations positives peut rendre des volontés publiques territoriales contradictoires, faiblement coordonnées et inaptes à corriger des inégalités.

¹⁷ Cf Requiem pour le zonage, in L'aménagement en 50 tendances, pp 125-128, Editions de l'Aube, 2002

CARTOGRAPHIES

La carte renvoie en premier lieu à la matérialité de l'espace géographique, à l'historicité des territoires. L'univers immatériel ne lui échappe pas. Ainsi, information et capitaux qui circulent et façonnent les lieux, sont cartographiables, comme le sont les frontières, de celles liées à l'existence d'entités politiques ou administratives à celles attestant par exemple des limites de la propriété. Il y a plus, des cartes mentales, individuelles et/ou collectives, peuvent être dessinées, qui en disent parfois très long sur nos rapports au territoire, sur les pratiques que nous en avons et, sur la durée, sur nos tolérances ou intolérances au changement. L'aménageur aurait sans doute tort de les ignorer.

Dès ses origines, l'enjeu scientifique de la cartographie s'est imposé. Pourtant là ne s'arrête pas son objet : la carte a le plus souvent, et depuis très longtemps, côtoyé l'action, la précédant, la préparant ou l'accompagnant. Les nécessités de la navigation maritime, celles de la collecte des impôts, de la conduite de la guerre, de l'appropriation et de l'encadrement des territoires, celles de tous les aménagements volontaires que ces derniers ont façonné (édification des villes, des ports et des forts, construction des grandes voies de circulation, assainissement des terres, etc.), ont toujours utilisé les cartes, en produisant même souvent. Mais la carte est aussi discours qui par l'image est d'accès global et instantané. Elle est un vecteur de communication sur les territoires.

La carte dans les outillages de l'aménagement

Penser le territoire est indissociable de la mobilisation de sa ou de ses représentations. Aménager le territoire passe par une modélisation de l'objectif à atteindre. De plus, à l'image de toutes les actions politiques, une opération de communication est associée au choix d'aménagement, ce que la carte sait bien faire. Les cartes semblent donc devoir faire partie de la caisse à outil de l'aménageur.

La carte au rendez-vous

Dès la période de son institutionnalisation¹⁸, l'aménagement du territoire a naturellement mobilisé la carte faisant même, dès le début des années cinquante, de l'une des représentations les plus schématiques que l'on puisse donner du territoire français, « *Paris et le désert français* », l'un de ses principaux modèles de référence, ce qu'il restera pendant près de cinquante ans. Par la suite, sur de grands enjeux comme par exemple, celui du choix des métropoles d'équilibre, les études préparatoires étaient abondamment alimentées d'esquisses cartographiques. Dans ces débuts, l'aménagement du territoire a même été promoteur d'un maillage territorial infra étatique majeur, celui des 22 régions, dont la carte est apparue dès 1956 sous le modeste label de carte des "régions-programme", devenues en 1964, sous la pression de la DATAR, « Circonscriptions d'action régionale ». Les grands programmes régionaux des années cinquante et les études faites par la suite, en vue du développement de la région parisienne et des métropoles d'équilibre (OREAM), ont eu spontanément affaire aux cartes. Les liens semblaient indissolubles.

Où est passée la carte

Pourtant curieusement, au fil des décennies 70 puis 80, la place de la carte a semblé déclassée dans la panoplie des outils de l'aménagement du territoire. Cette apparente distance est sans doute imputable à une conception très française de cet aménagement qui s'est épanouie surtout à partir des années 70. Loin de se cantonner à l'usage des sols et à une hiérarchie de plans rigoureux et juridiquement encadrés, celui-ci a toujours prétendu intégrer des missions très larges, transversales et ne concernant pas spécifiquement l'organisation matérielle de l'espace. À l'objectif de réduction des disparités territoriales, de telles missions associaient celui de l'amélioration du bien-être social et de l'inégalité des conditions de vie. Elles se rattachaient ainsi à des objectifs généraux en matière d'emploi ou de développement social et culturel ; la dimension proprement territoriale y était diluée dans des exigences de

¹⁸ On peut considérer que les années de la fin de la seconde guerre mondiale, et celles de la reconstruction qui a suivi, ont été en France celles de l'irruption de la notion d'aménagement du territoire dans les préoccupations des administrateurs et des politiques et aussi, celles de son affirmation comme principe d'action politique. 1949 : Création d'une Direction de l'Aménagement du Territoire au Ministère de la Reconstruction et du Logement, 1950 : Plan National pour l'Aménagement du territoire

cohésion nationale. Les recherches d'innovations pour une modernisation de l'Etat et la montée en puissance de l'action contractuelle privilégiaient les démarches ascendantes. Reléguée au second plan, la carte était surtout utilisée comme outil d'affichage à l'adresse des entreprises. Elles permettaient de localiser rapidement les périmètres bénéficiaires d'allègements fiscaux et différentes sortes de prime par exemple, de développement industriel, d'adaptation industrielle, de développement régional, de localisation des activités tertiaires, remplacées ensuite par les cartes des zones sélectionnées pour l'obtention de la prime d'aménagement du territoire, etc.. Il fallait descendre au niveau des circonscriptions d'action régionale puis des régions pour trouver la recherche d'une appropriation de la connaissance des territoires par la carte¹⁹.

Le tournant des cartes

Ce n'est qu'à la fin des années 80 que l'aménagement se ré-interroge sur une connaissance concrète et actualisée du territoire national, et sur les nouveaux processus de ses transformations. Il se ré-approprie alors la carte comme l'un des outils de cette reconnaissance. Plusieurs facteurs ont sous-tendu ce tournant. On souligne en premier lieu les effets de l'usure des représentations territoriales héritées de grands modèles d'aménagement conçus dans l'après-guerre et sur lesquels continuait implicitement de raisonner la DATAR. On note aussi parmi ces facteurs, l'entrée en scène de nouveaux partenaires de l'aménagement tant aux échelons infra nationaux avec les collectivités territoriales, régions en particulier, et supra national avec l'Union européenne. Avec ces partenaires l'Etat doit désormais compter. Il doit aussi procéder à une révision de représentations territoriales trop étroitement conçues par un Etat central national peu habitué à une intégration des jeux d'échelles tant supra qu'infra nationaux. Un dernier facteur a été majeur ; il réside dans la bifurcation territoriale associée au processus de mondialisation, et sous-tendue tant par la montée en puissance d'une nouvelle économie de la connaissance, que par la réduction très rapide des espaces temps, ou encore par l'ouverture des frontières. Pour au moins toutes ces raisons, ce nouveau territoire en passe de devenir « étranger » devait être redécouvert²⁰ ; les cartes pouvaient aider à changer un peu les regards !

Des cartographies à leur place

Ce tournant méthodologique a bénéficié d'une profonde révolution dans les procédés et les techniques de la cartographie. L'interactivité entre questions, bases de données et images produites, le passage de la carte papier à la cartographie virtuelle, font de la cartographie un outil d'accompagnement de la réflexion et de l'action beaucoup plus créatif, beaucoup plus souple, et beaucoup mieux adapté aux temporalités de celles-ci. On est passé de la carte à des cartographies multiples, en liens avec des échelons et des étapes bien spécifiques du processus d'aménagement.

Carte de repérage

Sans prétention, la carte de repérage, d'aucuns diront d'inventaire, continuera d'avoir toute sa place. La connaissance précise des localisations d'un certain nombre d'objets et de leur environnement reste incontournable pour l'aménageur. Points chauds et points noirs du territoire, goulots d'étranglement, zones de fracture, quartiers sensibles, espaces de congestion, rattrapent toujours celui-ci, surtout s'il avait tout fait pour s'émanciper de ces contingences, au nom d'une hauteur de vue préservée. Cartes de zones à risques, cartes de sites et de paysages protégés, sont autant de documents de référence pour un très large spectre d'acteurs de l'aménagement. Et que dire des documents cartographiques qui, issus de l'imagerie satellitaire à haute résolution, permettent désormais par exemple un suivi des formes d'utilisation du sol : documents majeurs pour les responsables de la politique agricole commune, ils le sont aussi pour ceux qui sont en charge des politiques environnementales, et on imagine mal que les responsables des politiques d'aménagement puissent à l'avenir s'en désintéresser.

¹⁹ Une génération d'atlas régionaux est apparue

²⁰ Lancement en France d'un vaste programme de prospective sur le territoire français qui en outre se devait d'inscrire ce dernier dans l'espace européen. Publication en 1989 de l'Etude commandée par la DATAR sur Les villes européennes (R. Brunet directeur)

Carte thématique

Les capacités nouvelles des systèmes d'information géographique aidant, la carte d'analyse thématique s'est imposée en ce qu'elle facilite une exploration visuelle des dimensions de la différenciation des territoires, y compris dans leurs aspects rétrospectifs et prospectifs. La carte thématique apparaît parmi les outils disponibles pour une exploration rapide des différentes dimensions supposées fonder la diversité du territoire, sa cohésion, ses déséquilibres, ses tensions, ses ruptures, ses points forts et ses zones de fragilité. Dans ses formes virtuelles et sans que le problème soit encore parfaitement résolu, elle permet d'aborder de manière de plus en plus convaincante les manifestations multiscalaires de ces dimensions territoriales de la différence. Elle apporte ainsi de précieux éclairages sur les niveaux géographiques auxquels sont structurés les territoires, et aide à mieux faire la part de ce qui pourrait « naturellement » revenir aux différents échelons territoriaux de la décision politique d'aménager. La création récente de l'Observatoire des Territoires (1^{er} rapport de l'Observatoire des territoires (2005)²¹ est un peu le signe de cette intégration des cartographies thématiques parmi les outils pour une approche plus prospective de l'aménagement du territoire national. A l'échelon de l'Union européenne, le programme [European Spatial Planning Observation Network - ESPON](#) / *Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen - ORATE*)²² renvoie à une préoccupation voisine, puisqu'il vise notamment à - mieux connaître, au niveau européen, les tendances en matière d'aménagement du territoire qui ont une influence sur le développement de l'Union - encourager le développement harmonieux de l'ensemble du territoire européen, conformément à l'Article 158 du Traité sur l'Union européenne et enfin - clarifier le concept de cohésion territoriale tel que défini dans l'Article 16 du Traité. Aux deux échelons, national et européen, ces deux initiatives soulignent la nécessité d'une veille sur le territoire et son aménagement, avec parmi les outils de diagnostic de celle-ci des cartographies thématiques, dont leurs sites respectifs montrent toute la richesse²³. Les évolutions technologiques en cours devraient élargir rapidement les performances de ces cartographies en particulier, en direction d'une meilleure appréhension multiscalaire des territoires et d'une meilleure modélisation des changements.

Carte modèle

La carte modèle est une des expressions les plus fortes de la carte discours, en ce qu'elle livre une représentation simplifiée et compréhensive d'une structure territoriale que celle-ci soit déjà bien établie, ou qu'elle soit projetée comme objectif d'aménagement. Elle donne par le modèle des clefs efficaces pour lire et pour comprendre un territoire et éventuellement son devenir. Quand en 1989 l'étude financée par la DATAR sur « *Les villes Européennes* »²⁴ a été publiée, l'une des vingt-sept cartes produites, la dernière de la liste relative au tissu des villes européennes, a immédiatement fait le tour d'Europe et souvent ouvert de vrais débats tant à différents échelons territoriaux que dans des milieux variés politiques et économiques nationaux et internationaux. La cause de ce succès foudroyant est à rechercher du côté de la puissance d'expression de cette carte modèle : cette carte donnait immédiatement à chacun une idée de sa position géographique relative et des potentiels de cette dernière dans un espace européen qui, à cette date, suscitait encore des cartes mentales aux contours assez flous. Avec cette carte, la « banane bleue » était entrée dans l'histoire des mots pour dire les inégalités interrégionales en Europe et la force de la mégapole rhénane. En réaction/réponse l'idée de polycentrisme se trouvait brutalement apprivoisée, en France en particulier. En outre, bien des programmes INTERREG que l'on a conçu par la suite semblent avoir été directement préconisés par cette carte (par exemple Arc Atlantique, Arc Latin, etc). La carte modèle peut jouer le rôle de carte diagnostic dans le cas où elle attire l'attention sur des points sensibles du territoire que l'aménagement de ce dernier aurait à traiter. Ainsi par

²¹ L'observatoire des territoires créé par un décret du 7 septembre 2004

²² La Commission européenne a décidé de participer activement au développement de la coopération transeuropéenne et à la coordination des questions d'aménagement du territoire entre tous les Etats membres de l'Union, les pays candidats et d'autres Etats voisins en cofinçant un programme d'étude sur l'aménagement du territoire ("ESPON") dans le cadre de l'Initiative communautaire INTERREG III.

²³ <http://www.territoires.gouv.fr/> et <http://www.espon.eu/>

²⁴ Brunet R., 1989, *Les villes européennes*. DATAR-RECLUS, La Documentation Française, 80 p.

exemple, la carte des zones rurales sensibles établie par la SEGESA²⁵ au milieu des années 80 proposait un véritable diagnostic sur cette partie du territoire que l'on nommera souvent par la suite rural profond. La carte modèle peut aussi correspondre à une direction dans laquelle on souhaite engager un territoire. Elle modélise alors des directions à emprunter, comme le fait par exemple le document publié par la MIAT (1995)²⁶ et qui donne à voir un Bassin parisien où seraient drastiquement affaiblies les relations radiales et renforcées les relations concentriques : modèle irréaliste pour beaucoup, modèle de rupture pour ses initiateurs. Schéma provocateur plus que carnet de route, cette image interpelle, qu'on y adhère ou qu'on la rejette. La carte modèle à de beaux jours devant elle, à la condition que se trouvent réunis la force d'un modèle et la capacité d'en donner une image graphique forte.

Carte d'affichage

La carte d'affichage sera présente et utile autant que les politiques d'aménagement du territoire conserveront une entrée territoriale, un affichage géographique établi a priori. Le contenu de ces cartes fait l'objet de publication au JO. Ce dernier dit la règle de la sélection territoriale, la carte en donne une vision d'ensemble immédiate.

Conclusion : pouvoirs et limites des cartes

Bien construite, la carte attire l'œil, elle séduit. Formes, couleurs, mouvements désormais, tout y contribue. Elle est un excellent outil d'exploration et de communication sur le territoire. La diversité des cartographies améliore la puissance de cet outil. Ce dernier n'est pas exempt de risques dans la mesure où l'image, même si elle est fautive et surtout si elle est bien conçue, s'imprime avec force. De plus, la carte n'est qu'un outil parmi d'autres et qu'il faut utiliser à sa juste place car en effet l'aménagement du territoire ne saurait se réduire à des problèmes de localisation même relative. Enfin trop de carte peut tuer la carte et occulter le territoire.

²⁵ SEGESA, Jean Claude BONTRON et Nicole MATHIEU, La France des faibles densités, délimitation, problèmes, typologies, Paris, ACEAR., 1977, 160 p.

²⁶ MIAT, 1995,

Développement durable

Le développement durable: quelles échelles de référence, quels niveaux d'exigence ?

Placer le développement durable au centre des options pour l'aménagement du territoire conduit à situer l'aménagement du territoire dans un référentiel de temps et d'espace inhabituel. La reproductibilité de l'économie des territoires dans le temps long, par exemple, les solidarités intergénérationnelles ou planétaires, renouvellent les enjeux et les perspectives de l'aménagement, sommé d'articuler les échelles spatio-temporelles, d'anticiper les impasses de développement. On peut considérer qu'au-delà de la territorialisation engagée par les lois de décentralisation et réaffirmée par la LOADDT, qui tente d'adapter l'intervention publique aux spécificités et singularités territoriales, notamment écologiques, les politiques d'aménagement "durable" sont redéfinies par une inscription terrestre, relative au fonctionnement de la Terre. Inscription qui reste virtuelle ou rhétorique sans mouvement de *terrestrialisation* des politiques publiques d'une part, sans analyse de portée intergénérationnelle sur les choix effectués, d'autre part, rendant vitales la prospective et sa démocratisation.

Nous proposons de désigner par le terme de *terrestrialisation* le travail d'inscription d'une activité, quelle qu'elle soit, dans un environnement planétaire perçu dans sa dimension écologique. Le double mouvement d'ajustement local (territorialisation) et global (*terrestrialisation*), qui peut entrer en contradiction avec le travail similaire d'ajustement des territoires à la globalisation économique, traduit l'internalisation progressive par les collectivités territoriales d'une responsabilité "globale", qui les rend de fait actrices d'une politique mondiale (réduction de l'effet de serre, préservation de biotopes, échanges équitables, renforcement des coopérations décentralisées, etc.).

On peut se demander si ces nouvelles politiques court-circuitant les échelles²⁷ s'émancipent ou au contraire répondent point par point au processus de globalisation économique. Les politiques de limitation des gaz à effet de serre de certaines villes allemandes incluent par exemple des mesures pour développer les circuits courts et les labels de proximité, a priori à contresens de la globalisation des échanges. Ces marchés de niche sont cependant insuffisants pour engager une relocalisation de la production alimentaire, d'autant que les acteurs économiques locaux s'opposent à la mise au point ou à l'extension de ces labels. Il y a bien diversification des productions alimentaires, mais sans baisse globale du CO2 émis pour l'alimentation urbaine. La *terrestrialisation* naissante des politiques met donc l'accent sur la dimension écologique de la globalisation, en rendant explicites des contradictions que les acteurs locaux ne sont pas à même de résoudre. Elle appelle nécessairement des mesures nationales ou supranationales qui viennent en appui des initiatives locales. C'est dans un aller et retour permanent entre incitations, expérimentations, blocages et déblocages nationaux voire internationaux que se construisent aujourd'hui les politiques territoriales de développement durable, lorsque les volontés d'élus sont suffisantes pour enclencher un processus de changement.

L'intégration scalaire, des enjeux de l'aménagement et des niveaux de régulation politique, est à l'origine de difficultés inédites, qui renvoient pour partie à la question des outils et possibilités de pilotage des systèmes complexes. Pour une autre partie, les capacités de pilotage apparaissent décalées par rapport aux niveaux de régulation pertinents en termes de développement durable (niveau mondial, bassins maritimes ou hydrographiques, bassins de vie, ...). La distorsion entre échelles des problèmes à résoudre et échelles de régulation politique est un déterminant de base pour réfléchir à un aménagement durable du territoire, qui ne peut pas être pensé indépendamment des réflexions qui vont aujourd'hui dans le sens d'une refonte de l'architecture institutionnelle des territoires. De fait, l'inadaptation des échelles du politique pour rendre performatifs les objectifs du développement durable nourrit le rabatement des politiques de développement durable sur la question de la qualité des territoires, qui, elle, est appréhensible dans les cadres existants.

²⁷ Grâce à l'appui de réseaux de villes structurés autour de la question du climat, par exemple, et de l'accompagnement par les Etats des efforts locaux accomplis pour une transition énergétique, dans un certain nombre de pays européens.

Le choix du référentiel spatio-temporel détermine sans doute la "force" de la conception du développement durable. La conception minimaliste de la durabilité, centrée sur la qualité des territoires en tant qu'avantage comparatif dans la compétitivité européenne ou mondiale, se réfère à des horizons limités qui ne peuvent pas prendre la mesure des solidarités de temps et d'espace qui fondent la notion de développement durable. La qualité-attractivité des territoires est en effet relativement indépendante de la question des reports des externalités écologiques sur d'autres échelles d'espace et de temps. Sans dénier pour autant ses vertus intrinsèques, la recherche de qualité territoriale peut accroître l'inéquité territoriale, comme elle peut ignorer les mesures qui n'ont pas obligatoirement d'impacts directs sur le territoire (telle la diminution des émissions de CO₂).

Cette première conception du développement durable conduit à des contradictions difficilement surmontables entre les échelles (ce qui est bon pour le lieu ne l'est pas forcément pour le globe) mais aussi entre les "dimensions" sociales, économiques, écologiques du développement durable (les politiques écologiques sont souvent inéquitables, etc.), puisque l'intégration multisectorielle est une deuxième exigence du développement durable. Les politiques "sans regret", à double dividende sur un plan économique et écologique, sont nécessaires mais restent en deçà des enjeux d'un développement durable, qui sont des enjeux de dénouement des contradictions.

Pourtant, la qualité de vie reste une entrée de premier choix pour réarticuler la question sociale à la question écologique, pour peu que l'on cible les populations vivant dans des environnements disqualifiés et que la question de la qualité des territoires soit envisagée dans le long terme. On pourrait distinguer trois gradients dans la recherche d'un développement durable territorial:

- la qualité compétitive, qui sert le marketing territorial ; d'autant plus que l'usage de l'urbanisme et de l'aménagement pour des enjeux de marketing territorial est une tendance lourde²⁸.
- la qualité de vie élargie, permettant de réarticuler les questions sociale et environnementale de manière multiscalair (qualité de vie ici et là-bas, aujourd'hui et demain)
- une qualité de vie élargie se rapportant aussi au monde vivant, dans une conception moins anthropocentrée.

On peut penser qu'une des difficultés des acceptions exigeantes du développement durable, ouvertes aux enjeux planétaires et intergénérationnels, est de ne pas parvenir à s'ancrer dans les préoccupations de la classe politique, des acteurs privés ou de l'électorat, ce qui prête d'ailleurs à discussion. Ces acceptions doivent aussi construire la preuve qu'il est possible de dénouer effectivement quelques unes de ces contradictions. Les pistes pour un aménagement durable sont alors des formes d'exploration de ces dénouements : la décentralisation énergétique (qui permet de minimiser les fortes déperditions énergétiques liées au transport), le soutien aux circuits courts de production/distribution, la déstigmatisation des territoires par la requalification écologique, en constituent autant d'exemples.

²⁸ B. Jouve, C. Lefèvre, 2004. *Horizons métropolitains*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Le chemin parcouru : lorsque le développement durable s'impose à l'aménagement

Les politiques nationales d'aménagement ont connu à plusieurs reprises le contrecoup des mobilisations environnementales internationales, notamment dans les périodes marquées par la préparation des conférences onusiennes sur l'environnement, à vingt ans d'intervalle, peu avant Stockholm et Rio.

En 1970, qui est par ailleurs l'année européenne de l'environnement, c'est au sein de la DATAR que la problématique environnementale prend son essor, à travers l'engagement déjà ancien de quelques personnalités, qui ont dans les années soixante plaidé et oeuvré pour l'intégration des questions environnementales dans la politique d'aménagement du territoire. Ouvert sur les réflexions nord-américaines et convaincu par la nécessité d'approches prospectives longues, dans l'esprit du Club de Rome, un petit groupe monte un bureau provisoire de l'environnement qui prépare des changements institutionnels importants²⁹. Serge Antoine, membre fondateur de la DATAR avant de rejoindre le ministère de l'environnement, est l'un de ceux qui convaincront le gouvernement de prendre des mesures volontaires, avec l'aide de l'académicien Louis Armand : programme de 100 mesures pour l'environnement et institution du Ministère de mission de l'environnement en 1971, orientation du 6^e Plan vers l'amélioration de la qualité de vie (contrats en faveur des villes moyennes), création des parcs naturels régionaux, dans lesquels certains voient une préfiguration du développement durable territorial, puisqu'ils articulent développement local et préservation des espaces naturels, revitalisation rurale et loisirs citadins.

La crise de 1968 a montré la vigueur, dans la société française, des préoccupations relatives à l'écologie et au cadre de vie et précipité ces décisions, mais la convergence entre aménagement et environnement connaît un coup d'arrêt après le premier choc pétrolier et l'installation de la crise. LA DATAR perd d'ailleurs de son influence, qui avait été notoire, jusqu'à la chute du mur de Berlin, qui ravive le débat européen sur l'aménagement du territoire. L'année 1990 est en outre marquée par la préparation du Sommet de la Terre, sur fond d'inquiétudes vives pour l'environnement planétaire (retombées de Tchernobyl, changement climatique, extinction des espèces, ...). Le vote écologiste s'affirme, ce qui autorise une relance de la politique environnementale à différentes échelles, à travers la constitution du Plan National pour l'Environnement, la création des DIREN, le lancement des Plans Municipaux pour l'Environnement, auxquels s'ajoutent de nouvelles institutions dédiées à l'environnement, telles que l'IFEN ou l'ADEME, peu avant la conférence de Rio. Cette relance n'est pas relayée par la politique d'aménagement du territoire, aux prises avec la question de la revitalisation rurale. Il faut attendre la préparation de la loi Voynet (1997-99) pour que les problématiques de l'environnement et de l'aménagement se rejoignent de nouveau, dans le giron du développement durable. L'objectif d'un aménagement durable sera réaffirmé à plusieurs reprises, que ce soit à travers la loi Solidarité et Renouvellement Urbain modifiant les documents d'urbanisme ou les appels plus récents à une transition énergétique³⁰. La montée en puissance du développement durable dans l'aménagement fait par ailleurs écho aux orientations du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (1999). La difficulté persistante est le passage d'un cadrage global à des actions multiscalaires et opérationnelles. La prospective territoriale n'est pas suffisamment pratiquée pour anticiper et prévenir les menaces probables. L'absence de vision à long terme confine les politiques à la gestion de crise, alors qu'il s'agit de préparer très rapidement les reconversions nécessaires.

Le chemin à parcourir : associer les acteurs civils

Une fois le cadre législatif et incitatif mis en place, il existe deux façons d'appréhender le défi de la durabilité. Soit l'on s'en remet aux politiques publiques, en France assez largement descendantes et de ce fait à portée surtout rhétorique, en espérant que les bonnes pratiques suffiront pour faire la preuve concrète que le développement durable est bénéfique aux territoires, ce qui pourrait déclencher un effet de seuil dans les adhésions et candidatures au changement ; soit on considère que les acteurs privés et civils sont des moteurs de

²⁹ F. Charvolin, Les circonstances de la naissance du premier ministère de la protection de la nature et de l'environnement, in P. Lascombes (dir.), 1999. *Instituer l'environnement. 25 ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, p 49-55.

³⁰ *Territoires 2030*, n° 2 : Changement climatique, énergie et développement durable des territoires, 2005, La Documentation française/DATAR.

changement au moins aussi importants, et la politique se décentre alors, prend de la distance avec ses modes d'intervention traditionnels pour investir les sphères privées, dans une attitude proactive et non défensive (interpellations, propositions de partenariats, aides aux porteurs de projets, sollicitation de contre-expertises, etc.).

La question qui sous-tend de plus en plus les politiques publiques est celle de l'efficacité, dans un univers à la fois concurrentiel et de relative impuissance politique. La crise de légitimité de l'autorité politique implique que le volontarisme d'Etat s'appuie pour ne pas tourner à vide sur de nouveaux relais, sur les volontés d'acteurs légitimes aux yeux de l'opinion publique (et non du corps politique). Dans le domaine du développement durable, le relais des acteurs civils semble prioritaire et pour le moins incontournable, devant la mobilisation des acteurs privés, qui demande elle aussi à être fortement appuyée. Ce relais est en effet susceptible de renouveler les modes de régulation politique sans perdre son rôle de contre-pouvoir.

Le développement durable a-t-il vraiment un sens pour les acteurs civils ? Oui, à travers l'attachement aux territoires de vie et le sentiment d'une appartenance planétaire, qui forge peu à peu une citoyenneté planétaire. Citoyenneté qui, si elle ne concerne pas de manière consciente l'ensemble de la population, n'en travaille pas moins les identités et les formes d'engagement politique. La globalisation a défait et brouillé les notions d'identité, de territorialité, de citoyenneté. Les droits et devoirs liés à la citoyenneté évoluent lorsque l'espace de référence devient la Terre, plutôt que l'Etat-nation. Ce changement de référentiel est amorcé. La Terre s'impose comme milieu de vie commun, espace politique. On peut même penser que l'élargissement de la citoyenneté aux droits et devoirs environnementaux³¹, envisagés à une échelle planétaire, caractérisera le XXI^e siècle, ces droits et devoirs n'étant pas particuliers mais universels³². Selon T. H. Marshall, la notion de citoyenneté en Angleterre s'est élargie progressivement en intégrant les droits civils au XVIII^e siècle, les droits politiques au XIX^e siècle, les droits socioéconomiques au XX^e siècle, cet élargissement étant corrélé à la reconnaissance de nouvelles formes d'inégalités ou de domination³³. Plus récemment, les revendications et droits culturels puis relatifs au "gender" et aux modes de vie se sont imposés. Aujourd'hui s'affirment les problématiques des inégalités écologiques³⁴ et de la domination humaine sur les espèces vivantes, générant un nouveau type de droits et devoirs, de citoyenneté et de solidarités politiques.

Dans un climat de relativisme culturel, d'individuation et de pluralisation, l'idée de droits et devoirs environnementaux universels peut surprendre. Comment penser globalement la responsabilité humaine dans l'extinction massive des espèces ou dans la dégradation des conditions de vie de populations affectées par le changement climatique ? Comment rendre active une citoyenneté planétaire, demandait Edgar Morin au lendemain de la conférence de Rio³⁵ ? Cette citoyenneté a pris un visage tangible dans la période de l'après-Rio, sous l'effet notamment de mobilisations associatives se réclamant d'"un seul monde", éléments d'un puzzle qui s'assemblent progressivement et forgent une nouvelle conscience politique. S'y rattachent les mouvements pour la justice environnementale³⁶ et les droits à un environnement sain, beau, plus récemment³⁷, procurant du bien-être³⁸, qui appellent une

³¹ Dont prend acte la Charte de l'environnement adossée à la constitution française.

³² La pensée écologiste a édifié un universalisme fondé sur l'appartenance de tous les hommes à un même univers, concret. Cet universalisme se dit respectueux de la diversité des cultures et des espèces vivantes, tout en postulant une solidarité entre ces éléments, une communauté de destin.

³³ D'après Jules Duchastel, Raphaël Canet. Du local au global. Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie, in Jouve, P. Booth (dir.), 2004, *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, p 19-43.

³⁴ W. Dieboldt, A. Helias, D. Bidou, G. Crepey, 2005. *Les inégalités écologiques en milieu urbain*, Rapport de l'inspection générale de l'Environnement, Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.

³⁵ E. Morin, A. B. Kern, 1993. *Terre-Patrie*, Seuil, Paris.

³⁶ Qui n'est pas cantonné au monde anglo-saxon, bien qu'il en soit le terreau d'expression privilégié, ni à des revendications seulement particularistes. En Russie par exemple, les actions associatives relevant de la justice environnementale ne s'adressent pas à des groupes sociaux déterminés mais à la quasi totalité de la population, assignée à résidence. D'autre part, la problématique de la justice environnementale s'est déployée à l'échelle Nord Sud.

³⁷ La dimension esthétique de l'environnement bénéficie d'une reconnaissance croissante. On peut le percevoir en Suède, où l'expérience esthétique de l'habitant est partie intégrante de l'appréhension de l'environnement urbain, ou bien dans des travaux de recherche récents, comme ceux de Nathalie Blanc : J. Lolive et N. Blanc, La part esthétique de la ville, *Cosmopolitiques*, n° 7, p 68-93.

³⁸ De nouveaux courants de recherche prennent pour cible de la durabilité la recherche de bien-être urbain ou territorial. Par exemple W. Hucy, N. Mathieu, T. Mazellier, H. Raynaud, 2005. L'habitabilité des milieux

reconnaissance politique des interdépendances, inégalités et dettes écologiques ; les mouvements pour le droit à la "terre" et à l'utilisation locale des ressources, pour des populations dépossédées de leur souveraineté et savoirs écologiques ; ou encore les nombreux combats, dans le registre des devoirs, pour la sauvegarde des espèces, contre les souffrances animales liées aux industries pharmaceutique, cosmétique, agro-alimentaire, pour une éthique de la décroissance ou de la sobriété dans les pays occidentaux (réduction d'empreintes écologiques non exportables), expressions parmi d'autres des droits et devoirs environnementaux.

L'environnement, planétaire, constitue la nouvelle frontière du politique, dont la transgression, lente mais effective, redéfinit le "vivre ensemble". Il est autant, à ce titre, un champ de problèmes qu'un gisement de liberté, l'expression de désirs, volontés, puissances de réappropriation de "*ce qui est beau dans la vie*" (Patrick Geddes, 1914). Les mobilisations et la pensée écologistes sont depuis leur origine des vecteurs d'autonomie politique, de l'échelle du quotidien -le bas d'immeuble ou le jardin- à l'échelle des rassemblements planétaires, parfois dans un même mouvement et continuum scalaire. Elles ne placent généralement pas l'homme au centre, mais la vie, la qualité, l'intensité, la fragilité, la diversité de la vie.

La notion de développement durable ne peut être comprise sans référence à ce corpus d'idées, de pratiques, de mobilisations, qui exprime sans doute un changement culturel profond³⁹ et conduit à de nouvelles formes d'action et de régulation politiques. L'Union Européenne aurait-elle mis en place le programme REACH si les associations environnementales n'avaient pas rendus publics les 120 produits chimiques qui s'écoulent dans nos veines ? Les exemples de ce type peuvent être démultipliés. Ils montrent que la régulation politique passe partiellement du côté de la société civile⁴⁰, le politique institué étant souvent pris en étau, de manière asymétrique, entre la compétitivité économique et les interpellations d'ordre associatif. Il serait faux de considérer l'univers associatif, ou la société civile, comme un troisième corps, extérieur aux secteurs publics et privés. Comme le note André Micoud, les réseaux de l'administration et du monde associatif ont été dans le domaine de l'environnement étroitement imbriqués⁴¹. L'action associative se déploie aujourd'hui au prorata de l'impossibilité de faire passer de nouvelles idées dans des institutions ou des entreprises trop sclérosées, où la créativité est interdite ou bridée, ce qui pousse les acteurs à défendre leurs idées à travers la mise en place de structures plus libres et plus souples, conçues à la mesure de ces idées. Nombreux sont ceux qui s'engagent dans l'action civile pour faire vivre leurs convictions et préserver leurs valeurs.

Deux formes d'action politique sont en particulier associées au travail de cette société civile : le lobbying et le boycott. La pression associative se lit explicitement dans la place nouvellement occupée au sein des instances de décision politiques ou économiques (les Conseils d'Administration d'entreprises ou les arènes des négociations internationales notamment). Cette pression utilise à plein régime les canaux de l'information -communication Internet et médiatisation des actions- et prend des formes juridiques -judiciarisation qui ne sert pas seulement des intérêts particuliers mais la reconnaissance de nouveaux droits et responsabilités (par exemple en matière de santé environnementale), de nouveaux objets et champs d'action politique. Le second instrument, le boycott, est doté d'un potentiel sous-utilisé, dans la mesure où il invite à considérer la consommation comme force motrice du changement économique, plutôt que la production.

D'autres forces motrices ?

Au-delà du déplacement des formes de régulation politique, qui semblent s'affaiblir au sein des pouvoirs publics et se structurer au sein des sociétés civiles, sur quelles forces motrices

urbains: un objet au croisement des disciplines, in N. Mathieu, Y. Guermond (ed.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA Ed.

³⁹ H. Ray, S. R. Anderson, 2001. *L'émergence des Créatifs Culturels. Enquête sur les acteurs d'un changement de la société*, éd. Yves Michel, Barret-le-Bas.

⁴⁰ La société civile est un concept difficile à définir. A nos yeux, elle est constituée par les acteurs qui pèsent sur le devenir d'une société et travaillent à sa transformation, sans opérer par les canaux classiques du politique institué ou du marché.

⁴¹ Associations et environnement: une "histoire" pleine d'enjeux, in P. Lascoumes (dir.), 1999. *Instituer l'environnement. 25 ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, p 151-166.

s'appuyer pour renforcer conjointement les politiques publiques, civiles et privées⁴² de développement durable, pour mieux les articuler ? Le terme de politique peut paraître dans ce contexte un peu fort. Nous l'entendons dans le sens de "capacité de régulation".

On peut d'abord supposer que des effets "boomerang" vont jouer, préfigurant des impasses manifestes : des rétroactions socio-économiques qui pourront être violentes, condamnant à terme les modes de production détériorant la qualité territoriale, écologique, ou la santé humaine, ainsi que les économies territoriales trop étroitement spécialisées⁴³ ; des rétroactions écologiques, ensuite, dont le coût économique et humain (santé, mortalité), associé à l'impact traumatique des accidents climatiques ou environnementaux, pousseront les acteurs à internaliser les paramètres environnementaux et à arbitrer pour des solutions à la fois d'adaptation et de prévoyance : comme la désurbanisation ou la dédensification de zones surexposées à des risques difficilement maîtrisables⁴⁴. A défaut d'anticipation prospective, ces coups de "semonce" répétés peuvent accélérer les prises de décision, comme on le voit sur la question du changement climatique. L'activation du Protocole de Kyoto, la hausse du prix de l'énergie fossile et la récente loi sur l'énergie auront de multiples incidences sur l'organisation de l'espace⁴⁵.

Si l'on s'attache ensuite aux évolutions culturelles et sociales, quelles demandes de durabilité s'expriment de la part des populations, de la plus idéologique à la plus pragmatique ? On peut pour cerner ces demandes s'intéresser à des classes générationnelles différentes, par exemple aux jeunes et aux adultes vieillissant, dont le poids croissant va de facto exiger des adaptations territoriales importantes. Entre les deux, la classe active est peut-être celle qui a le moins le loisir, le temps, d'exprimer des arbitrages qui soient des choix, celle qui vit le plus "sous contrainte", sauf lorsque les individus parviennent à faire coïncider engagement professionnel et convictions personnelles.

Du côté des mobilisations politiques des jeunes, on peut remarquer que l'investissement politique et la mise en réseau des mobilisations jouent entre le local et le mondial, en délaissant l'échelle européenne, l'espace national étant quant à lui surtout le théâtre de coups de colère ou de désespoir. Les initiatives des altermondialistes attirent les jeunes générations soucieuses de construire leur espace politique, un espace mondial, qui ne l'est pas seulement pour des raisons idéologiques (l'internationalisation des luttes...), mais qui exprime un sentiment d'identité et de solidarité planétaire, n'excluant pas de forts attachements territoriaux. La mise en continuité des échelles est facilitée par les outils de la société de l'information (comme GoogleEarth).

Cet espace politique mondial en construction s'articule à des militances locales, associatives, à des pratiques et comportements qui ne constituent pas seulement un "archipel d'alternatives" mais pèsent sur le développement local (consom'action, lieux et animations politico-culturels, écovillages, préservation des espèces et habitats écologiques, etc.) et donc sur l'aménagement, particulièrement dans une perspective de négociation territoriale élargie, plus ouverte à la "société civile". Ces initiatives pèsent aussi parce qu'elles diffusent des modes de consommation ou de vie qui finissent par toucher d'autres populations et espaces. L'essor des AMAP (Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne) par exemple, développant les circuits courts, peut avoir un impact territorial non négligeable et offrir un appui précieux aux politiques de préservation de l'agriculture périurbaine.

Si l'on se situe au contraire du côté de la tranche d'âge vieillissante, peut-on identifier d'autres demandes de durabilité ? Le retour des "sénior" dans les centres ou péri-centres, les demandes de sociabilité, de services de proximité, de micro-transports en commun (les "traverses" à Paris), et plus généralement l'aspiration à une qualité de vie à la fois sociale et sensible (ville pacifiée, accessible, solidaire, écologiquement viable) peut-elle être un levier pour requalifier les villes ? Ce que la société n'a pas su faire pour ses enfants – rendre les villes respirables pour tous-, pourra-t-elle le faire pour ses adultes déclinant ? Ou bien faut-il craindre une ségrégation toujours plus marquée de l'espace, sociale et générationnelle, nourrie par les craintes de cette même population vieillissante ? Le vieillissement incitera-t-il à rendre les villes viables pour les

⁴² Car l'aménagement est aussi le fait des acteurs privés.

⁴³ Comme le modèle breton. Voir R. Layadi, 2004. *La région stratège: le développement durable, un projet pour la Bretagne*, PUR, Rennes.

⁴⁴ Par la planification et/ou l'augmentation du coût d'assurance des risques.

⁴⁵ La contrainte climatique conduit à deux types de politiques d'aménagement : l'adaptation (et adaptabilité) des territoires afin de limiter la vulnérabilité face aux changements, la réduction de l'intensité des changements par le développement d'énergies et de transports non polluants, de puits biosphériques entraînant de nouvelles affectations de l'espace, ou de localisations susceptibles de calmer certaines mobilités

personnes vulnérables ? Faut-il prévoir plutôt une délocalisation des personnes âgées dans des territoires sur mesure et plus amicaux, faute de savoir adapter l'urbain ? Garder les personnes âgées en ville suppose également de réinventer leur utilité sociale, qui peut les maintenir dans ou près des centres de la vie socio-économique.

Plus fondamentalement, les valeurs sont-elles générationnelles, liées indéfectiblement au contexte et climat dans lesquels se sont forgées les personnalités? Ces valeurs peuvent-elles évoluer dans la friction entre générations, celles qui ont vécu dans un espace national marqué par la reconstruction, celles qui sont héritières des années 68 et celles qui sont nées dans un monde globalisé et souffrant d'une globalisation trop partielle, mettant à nu de nouveaux champs de bataille, d'injustices et de mobilisations ? Cette friction s'accroît avec la durée de vie et la célérité des évolutions. Le vieillissement pourrait être un levier pour la durabilité si la perméabilité entre les valeurs des tranches d'âge parvenait à compenser la rapidité des changements d'univers dans lesquels les uns et les autres ont grandi, changements qui disqualifient sans cesse les repères et entraînent par réaction des effets de repli.

Les demandes de durabilité ne concernent pas seulement des populations averties, à haut niveau éducatif, comme on l'entend souvent. Les enjeux et inquiétudes sont ressentis par une frange de population bien plus large. Des attentes s'expriment. Des formes de résistance plus ou moins mineures se multiplient. En prendre acte suppose pour les pouvoirs publics de se doter de capacités d'écoute affranchies du seul mode électoral⁴⁶, dont les cadres trop anciens ne laissent pas filtrer l'information.

Quelles politiques prioritaires ?

Identifier les initiatives de la société civile et les forces motrices capables de donner un sens et une légitimité aux choix de la puissance publique devrait donner un essor et une plus grande efficacité aux politiques de développement durable. Dans ce contexte, les axes prioritaires d'action sont bien connus⁴⁷, aussi bien pour l'Etat, auquel les acteurs locaux reprochent toujours de ne pas donner l'exemple, que pour les collectivités territoriales, les entreprises, associations ou individus. L'ampleur et la cohérence territoriale de ces politiques nécessitent un engagement étatique clair, c'est-à-dire fort et lisible, les collectivités et collectifs ne pouvant seuls mener à bien des politiques qui sont de toute façon multiscales. Six registres d'actions paraissent particulièrement structurants pour une politique d'aménagement durable :

- (1) La transition énergétique, qui suppose à la fois une décentralisation et une diversification énergétiques.
- (2) La remise à niveau écologique des territoires sinistrés ou disqualifiés (échelles régionale et intra-urbaine).
- (3) Le développement des transports par rail et voie d'eau inter et intra-urbain, inter et international.
- (4) La reconversion agricole (agricultures adaptées aux changements climatiques et pédologiques, agricultures labellisées, plurifonctionnelles, de loisirs, production de biocarburants, biomatériaux, ...)
- (5) L'aménagement de continuités vertes (qualité des déplacements en mode autonome) et d'une cohabitation homme/faune/flore (biodiversification)
- (6) Le soutien à l'économie de proximité (circuits courts de production et distribution, économie résidentielle, éco-construction, énergies renouvelables, décentralisation des lieux de culture, tourisme de proximité, mise en valeur des patrimoines, etc.). Il peut paraître urgent d'engager des réflexions et stratégies de développement des emplois non délocalisables, dans la mesure où la compétitivité internationale ne permet pas de maintenir un nombre suffisant d'emplois.

Quels outils ou manières de faire ? Une autre génération de politiques publiques ?

Dans cette optique, ce ne sont pas tant les outils des politiques publiques qui nécessitent un renouvellement que les manières de faire.

Un des premiers chantiers porte sur les partenariats pouvoirs publics-associations. Développés depuis quelques temps et davantage dans le monde anglo-saxon, ils sont encore trop soumis ou cantonnés à des tâches subalternes (gestion de proximité, politiques supplétives et

⁴⁶ Telle que l'initiative Agora 2020 engagée par le Ministère de l'Équipement.

⁴⁷ L'ouvrage *Héritiers du futur*, dirigé en 1995 par René Passet et Jacques Theys (Ed. de l'Aube) en donnait déjà un très bon aperçu.

interstitielles, action publique à moindre coût, légitimation des politiques publiques), qui s'accroissent d'autant plus vite que les finances et personnels publics se rétrécissent. Pourtant les acteurs associatifs, depuis un certain temps déjà, renouvellent substantiellement le champ de l'action politique. Comme le souligne Philippe Warin, "*sur de nombreux dossiers et projets, les forces de proposition sont aujourd'hui essentiellement de leur côté*"⁴⁸. Des partenariats plus horizontaux demandent à être noués et déployés, de nouvelles alliances, selon les termes d'Ulrich Beck, pour lequel "*la politique qui suit les règles et la politique qui modifie les règles se superposent, se mélangent et interfèrent*"⁴⁹. Comment mettre en oeuvre ces alliances dans le cadre de l'aménagement ?

Une démocratisation plus poussée de l'aménagement paraît être un préalable. Enclenchée par la LOADDT, elle est souvent restée lettre morte. Les recueils d'idées, notamment mais sans exclusive parmi les porteurs de projet du monde associatif et de l'économie solidaire, les mises en débat de ces idées et la négociation entre les options territoriales semblent devoir s'imposer si les politiques de développement durable veulent être en prise avec les réalités et potentiels évolutifs des territoires.

L'ouverture et le soutien à l'expérimentation locale sont encore peu développés en France. Au-delà des politiques contractuelles, les politiques de concours d'idées, de bonnes pratiques, d'innovations locales, qui peuvent être conduites à toutes les échelles territoriales, forment une nouvelle génération de politiques centrées sur l'encouragement, la reconnaissance, l'émulation, la pluralité des voies et des solutions. Elles ne prennent sens que si elles s'accompagnent de dispositifs d'évaluation permettant de capitaliser les retours d'expérience et d'alimenter en retour la redéfinition des politiques publiques.

D'autre part, l'encouragement de la créativité dans le service public, par la reconnaissance et la valorisation de la prise d'initiative, des compétences et domaines d'intérêt propres des fonctionnaires (comme le tente par exemple la stratégie de l'agenda 21 régional de Bretagne), peut lever certaines inerties administratives. Cette méthode de travail crée des ponts intéressants entre engagement associatif et service public, en dépassant les schizophrénies quotidiennes. Ces ponts pourraient encourager le transfert d'idées, permettre l'application à d'autres échelles de ce qui est expérimenté souvent très ponctuellement (biocénoses industrielles, éco-quartiers ou écovillages, centres d'agri-loisirs, d'agri-insertion, et pourquoi pas centres d'auto-transformation des zones en détresse, centres d'auto-éducation, écoles artistiques d'apprentissage des langues, etc.).

Sur un registre plus classique enfin, dirigé vers les acteurs privés, l'écoconditionnalité dans les marchés publics, les aides et les subventions est un outil puissant, à condition que le surcoût soit initialement partagé, qu'il ne soit pas ressenti comme une pénalité mais comme un avantage compétitif à terme. L'appui prioritaire à l'innovation écotكنولوجique, aux éco-parcs industriels, aux écopôles plutôt qu'aux technopôles, peut avoir de multiples retombées en termes d'emplois, de coûts évités et de compétitivité.

Ces nouveaux modes de partenariats et manières de faire, ici et là enclenchés, ouvrent la voie à une diversification des politiques publiques tout à fait centrale dans l'optique d'un développement durable, où les solutions uniques n'ont pas de sens, où l'immobilisme est lié à l'étroitesse de l'éventail des voies empruntées, et au déficit de prospective qui ne permet pas de regarder l'avenir en face. A titre d'exemple, les politiques de réhabilitation de la marche à pied dans les villes européennes prennent de multiples visages, relatives à chaque contexte ou opportunité territoriale, mais elles ont besoin de l'anticipation du changement climatique pour prendre leur entière mesure. Réouvrir l'éventail des possibles demande de reconnaître à la fois la nécessité de l'alternative et ses formes préliminaires dans la réalité, sans faire l'économie de connaître ce qui est devenu possible ici et là, et qui est peut-être apte à se diffuser dans d'autres contextes. La reconnaissance de l'initiative, que ce soit celle d'un lieu, d'un groupe ou d'un fonctionnaire, est d'autre part un moteur plus puissant pour dynamiser les acteurs que la surimposition de cadres législatifs ou cognitifs censés infléchir leurs comportements. La force de la campagne européenne des villes durables et son succès auprès des collectivités, qui ont permis une diffusion et une appropriation assez larges de la problématique du développement urbain durable (la France étant restée en retrait), sont instructifs à cet égard : ils doivent beaucoup au parti pris initial du groupe d'experts européens sur l'environnement urbain, qui a consisté à dire : le développement urbain durable, nous ne savons pas ce que c'est ; c'est à

⁴⁸ P. Warin. La gestion de proximité à l'épreuve des politiques publiques en France, in Jouve, P. Booth (dir.), 2004, *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, p 195-215

⁴⁹ 2003. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier, Paris, p 455.

vous de l'inventer, localement. Cet espace d'expérimentation sans certitudes a enclenché un tournant urbanistique en Europe qu'aucun corps professionnel n'avait vraiment anticipé.

Quelles limites ?

L'affirmation du développement durable a lieu dans un contexte d'un décalage important entre un tournant dans les principes de l'action publique, un sous-développement des approches prospectives, des forces de régulation émergentes dans la société civile, une floraison d'actions et micro-actions infléchissant les représentations, les cultures professionnelles et les pratiques, et des évolutions écologiques et sociales rapides et violentes, qui nécessitent des réponses de pompier pour gérer les problèmes. L'adaptation au changement et à l'insécurité socio-économique et environnementale prédomine sur les politiques préventives.

Les initiatives des "consom'acteurs", d'associations qui s'imposent comme des forces de pression et de proposition, d'entreprises militantes parfois, de collectivités territoriales qui affirment pour certaines une ouverture à l'expérimentation, et de l'Etat, enfin, qui accompagne de manière hésitante ces initiatives en fixant les cadres qui les encouragent (lois, appels à projets, éco-conditionnalité, éco-fiscalité, subventions spécifiques, ...) sans s'exempter de contradictions, se révèlent insuffisantes, quant à leur efficacité globale, pour répondre à l'accélération des dégradations écologiques et problèmes socio-économiques induits. D'autant que les politiques classiques d'accès et de soutien à l'emploi mobilisent une grande partie des ressources dans une économie ouverte.

Le refus d'un certain nombre d'acteurs (ou de chercheurs) qui considèrent le développement durable comme une injonction sans en voir ni en considérer les formes émancipatrices, locales, expérimentales, exprime surtout le refus post-moderne de l'autorité⁵⁰, en particulier stato-centrée ou onusienne, une méfiance inoculée face aux normes et contraintes, aux abus de pouvoir, qui renvoie aux soviets, à l'écocratie ou au nazisme, selon les imaginaires. C'est au nom de cette peur de l'autorité et d'une autocensure liée au poids des industries dominantes que l'argumentaire des politiques joue souvent sur le "light" plutôt sur le lourd, sur le plaisir de rouler en vélo plutôt que sur les émissions de CO2. Pourtant, ces deux registres -l'émancipation et la responsabilité- ont partie liée. L'un sans l'autre est sans efficace ni lucidité. La joie de vivre et la menace qui pèse sur la vie sont les deux faces d'une même pièce. Peut-on mettre en balance les bénéfices de la protection de la Terre et les contraintes qui en découlent ?

Au final, le développement durable apparaîtra-t-il dans quelques décennies comme une réponse historiquement datée, ayant déclenché une vague d'espairs déçus, des mobilisations et des politiques nouvelles, multipartenariales et plus démocratiques, mais globalement incapables de répondre à la gravité des enjeux ? Ou bien apparaîtra-t-il comme un concept transitoire ayant accéléré le repositionnement des champs, des échelles et des acteurs de la régulation politique ?

⁵⁰ R. Sennett, 1982, *Autorité*. Fayard, Paris.

Mobilité durable

La mobilité durable est une problématique récente portée par les institutions et programmes européens, visant la neutralisation des impacts environnementaux des politiques de transports, à court et long termes (climat). En dépit de son caractère complexe et contradictoire, cette ligne directrice s'est imposée à certaines politiques nationales (Suisse, Allemagne, etc.) et locales. Les efforts entrepris depuis une dizaine d'années dans trois directions -rééquilibrage modal, améliorations techniques des véhicules et aménagement du territoire- sont impuissants à infléchir les tendances : la circulation automobile dans l'Union devrait augmenter de 40% d'ici 2030 et le coût externalisé des transports de 30% d'ici 2015⁵¹.

Les problèmes générés par les formes de mobilité actuelles sont aigus et font craindre l'irréversible, tant en matière de climat (28% du CO₂ au niveau européen) que de structuration du territoire autorisé par cette mobilité⁵². On mentionnera aussi les impacts sanitaires de la pollution atmosphérique et sonore, l'insécurité routière (première cause de mortalité chez les jeunes), la sédentarité et l'obésité, l'engorgement et les coûts de congestion, la consommation d'espace, l'imperméabilisation des sols, les effets de coupure, la dégradation des milieux subissant un trafic routier important et celle des espaces publics.

L'expression de mobilité durable ne déroge pas aux utilisations abusives du qualificatif « durable », lorsqu'elle est employée par exemple pour promouvoir le transport aérien ou les stratégies des constructeurs automobiles. Aussi, le Livre blanc européen sur la politique des transports se réfère-t-il plus prudemment à un « système de transport durable »⁵³ à l'horizon 2030. Le débat dont se fait écho le Livre Blanc est celui qui oppose les partisans d'un découplage entre croissance économique et croissance des transports et ceux pour qui la réduction de la mobilité des personnes et des biens est nécessaire⁵⁴. Décroissance ou décélération ? Au regard des évolutions actuelles, un doublement des kilomètres parcourus pour la mobilité des personnes depuis les années 1970 en Europe, dépassant les 35 km par jour, et une part modale du transport routier qui augmente plus vite que le PIB, la décélération serait déjà une inversion de tendance. Comment la mobilité peut-elle devenir « durable » ? Par les modes « propres », l'intermodalité, les véhicules faiblement émissifs ? Aucune de ces réponses ne peut à elle seule constituer d'avancée significative⁵⁵. Le développement des transports en commun rapides nourrit par exemple l'étalement urbain ou l'urbanisation littorale. Il est donc nécessaire d'agir en amont sur une réduction des besoins de mobilité.

Ces remises en question ne font pas l'unanimité, pas plus que le rééquilibrage modal. La classe politique, dont on connaît l'attachement particulier à la voiture, avoue son impuissance à réduire le trafic automobile, même dans les pays les plus sensibilisés et les villes « compactes » : *"La voiture symbolise tant pour les gens, la liberté..., la sphère privée, le seul moment d'isolement dans la journée. Comment restreindre cette liberté? 'Your car is your castle', a-t-on coutume de dire en Suède. Lund est spéciale car il y a beaucoup de gens sans voiture. Mais ceux qui en ont ont le pouvoir économique et crient le plus fort"*⁵⁶. La voiture offre une bulle d'autonomie, un espace de retrait de la vie urbaine. Sa valeur symbolique excède manifestement sa valeur

⁵¹ OCDE, 2003. *Lignes directrices de l'OCDE sur les transports écologiquement viables*, Paris.

⁵² D. Mangin, 2005. *La ville franchisée*, Paris, éditions de la Villette.

⁵³ Selon Patrick Boillat et Guiseppa Pini, un tel système minimise à la fois « le nombre de déplacements motorisés, la distance parcourue lors d'un déplacement motorisé et la consommation des ressources pour les déplacements motorisés ». « De la mobilité à la mobilité durable: politiques de transport en milieu urbain », in A. Da Cunha, P. Knoepfel, J-P. Leresche, S. Nahrath (dir.), 2005. *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, p 80.

⁵⁴ Commission des Communautés Européennes, 2001. *Livre blanc : la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, Bruxelles.

⁵⁵ OCDE- CEMT, 1995. *Transports urbains et développement durable*, Paris.

⁵⁶ Entretien, élu local social-démocrate, membre du Comité pour l'environnement, Lund, mars 2006.

fonctionnelle. L'automobile a été synonyme d'ascension et de distinction sociales, le marketing des constructeurs automobiles a continué à nourrir cette symbolique ; mais l'attachement à l'automobile se double d'un sentiment de rejet qui grandit chez les personnes non motorisées (plus de la moitié des foyers dans les capitales européennes), soumises aux risques et nuisances générés par les automobilistes.

Le dissensus sur la réduction du trafic automobile fait préférer les mesures dissuasives aux mesures restrictives, même pendant les pics de pollution. La réglementation mise sur la diminution des vitesses de circulation⁵⁷, des places et des temps de stationnement. La généralisation des zones 30 dans les villes nord-européennes, les zones de rencontre suisses (zones 20), les plateaux semi piétonniers, les voiries partagées sont effectivement dissuasifs, tout en requalifiant les espaces urbains. Ces mesures sont contestées par certains économistes qui mettent en exergue le coût de la perte de temps sans considérer les gains de vitesse obtenus de ce fait par les autres modes de transports (sites propres, priorités aux carrefours, sécurisation et convivialité des trajets, circulations à contresens, etc.), et les transferts modaux induits⁵⁸.

La tarification est un second instrument de dissuasion, modulable selon le caractère polluant des véhicules (taxes sur les carburants, les immatriculations, péages, prix du stationnement). Elle vise l'internalisation des coûts de la mobilité routière, subventionnée en milieu urbain⁵⁹, par les usagers, et pénalise les populations à plus faible pouvoir d'achat. Néanmoins, sous couvert de préoccupations sociales (le droit individuel à la voiture ?), les enjeux économiques sont souvent premiers, la « démocratisation » de la voiture ayant principalement permis une production de masse. Les péages urbains se développent en Europe avec des résultats jugés positifs. Si les recettes sont redistribuées sous formes de subventions aux transports en commun, une forme d'équité est rétablie. A l'inverse, le chèque transport récemment mis en place par le gouvernement français pour les salariés automobilistes est plus égalitaire, mais irresponsable sur un plan écologique et territorial.

Un autre élément de controverse porte sur les véhicules « propres » ou hybrides, alimentés par les énergies renouvelables. Un tournant vers les biocarburants automobiles est enclenché. Lorsqu'ils sont produits localement et de manière environnementale, ce qui est le cas du biogaz (déchets et eaux usées), le potentiel est intéressant bien que limité. Dans le cas contraire, les problèmes sont simplement déplacés, conduisant par exemple à des défrichements amazoniens pour la production d'éthanol au Brésil.

Pour réduire la dépendance automobile, il est nécessaire d'ajuster l'offre de transports collectifs à des cartes de déplacements de plus en plus atypiques et à des besoins spécifiques. Les politiques locales de mobilité durable travaillent sur les différents parcours de la vie quotidienne –plans de déplacements d'entreprises, pédibus et vélobus pour l'accompagnement à l'école, desserte en transports en commun ou relocalisation des pôles commerciaux- et sur les segments qui peuvent accueillir des transferts modaux. Certaines villes scandinaves ont développé des services de bus en porte à porte pour les personnes à mobilité réduite. A Paris, la « traverse » dessert des arrêts de proximité par des microbus, dans un esprit similaire.

Les actions sur la demande et les comportements sont parallèlement en plein essor. En Suède, les bureaux de la mobilité obtiennent des résultats enviables. Au terme d'un démarchage, des groupes d'automobilistes sont invités à tester un report modal vers le bus ou le vélo, et accompagnés pour réorganiser leur quotidien autour de ces nouveaux modes. Dans certaines villes allemandes, le même travail est accompli en direction des habitants qui viennent de déménager⁶⁰. La priorité accordée aux modes propres facilite beaucoup le transfert modal. Mesures *soft* et *hard* s'articulent ici de manière probante.

Toutes ces mesures ont néanmoins une efficacité limitée si elles ne s'accompagnent pas de politiques infléchissant en amont les besoins de mobilité. Les territoires périurbains et rurbains génèrent une mobilité incompressible, tout en imposant souvent le recours à l'automobile. Le

⁵⁷ Comme l'a montré Marc Wiel, La réduction de la vitesse automobile est un levier déterminant pour rendre compétitifs les autres modes de déplacements : 1999, *La transition urbaine*, Mardaga, Paris.

⁵⁸ A Dublin par exemple, les dix corridors rapides de bus aménagés depuis 1996 ont permis une augmentation de fréquentation des bus de 60% en heure de pointe matinale, pendant que la circulation automobile baissait de 25%. CCRE, CEMR, 2004. *Vers une mobilité durable dans les villes et communes européennes*, Bruxelles.

⁵⁹ J-P. Orfeuill, 1996. *L'évolution de la mobilité dans les années 80*, Document INRETS, Paris.

⁶⁰ Bordron D. (coord.), 2006. *Politiques locales de transport et développement durable. La démarche Agenda 21 peut-elle contribuer à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de transport ?* PREDIT, Association 4D, Paris.

premier défi pour l'aménagement du territoire est de réduire la mobilité contrainte par la diversification fonctionnelle, la requalification et la densification⁶¹ des espaces habités. Rapprocher les lieux de vie et de travail reste difficile à une époque marquée par la régionalisation des bassins d'emploi⁶². Les tentatives de certaines villes pour faire du lieu de travail un des critères d'obtention d'un logement social à proximité doivent être saluées, mais se heurtent encore aux réglementations nationales.

Dans une optique de mobilité durable et un contexte de métropolisation, la répartition équilibrée des habitants sur le territoire et la revitalisation par les néo-ruraux des villages délaissés par l'exode rural ne constituent pas une perspective souhaitable, à moins d'imaginer que le télétravail ou l'emploi local puissent se substituer aux mouvements pendulaires. La restriction des zones constructibles serait au contraire requise, sans abandonner une perspective polycentrique, ce qui présuppose une relance de la politique foncière, une réforme de la fiscalité locale désamorçant la concurrence entre les communes, une refonte administrative du territoire autorisant une planification à l'échelle des bassins de vie ou des régions urbaines, et bien sûr, une offre suffisante de logements et locaux dans des espaces bien desservis... Le défi peut paraître inaccessible mais il faut bien constater à l'inverse que la faiblesse des solidarités territoriales et la prédominance du jeu foncier interdisent la maîtrise de l'étalement urbain et de la mobilité.

Un troisième type de politiques permettrait de développer des infrastructures de transport alternatives à la route : armatures de trains régionaux, schémas directeurs multiscalaires des itinéraires cyclables, schémas piétonniers d'agglomération, ferroutage et meroutage, voies navigables. Il est particulièrement difficile d'infléchir la croissance du transport routier de marchandises car elle se joue à d'autres échelles⁶³, sauf à régionaliser autant que possible la production⁶⁴ et à introduire le bilan carbone dans l'étiquetage des produits, avant de le réglementer. Les groupes de pression et les flux tendus ont assuré la suprématie de la route (79% des transports intérieurs en France), la marginalisation du fret ferroviaire (12 %) et des voies navigables (2 %). A l'échelle intra-communautaire, le transport maritime occupe une place encore importante (41%) et pourrait être développé pour revitaliser les façades maritimes.

Face aux obstacles qu'un tel programme ne manquerait pas de rencontrer et à la gravité des enjeux notamment climatiques, il est sans doute indispensable de reconsidérer la valeur accordée par notre société à la mobilité physique. Elle est directement héritée de l'hygiénisme, au 19^e siècle, alors en guerre contre la stagnation. Aujourd'hui, la mobilité est souvent contrainte. Elle est vécue aussi très différemment selon les trajectoires professionnelles des acteurs, d'un quotidien ouvert à l'imprévu à des vies amenuisées par l'hypermobilité⁶⁵. Les attitudes de décompression sont généralisées, conduisant à des déplacements supplémentaires (week-ends, courts et longs séjours) ou à des retraites « intérieures » (relaxation, méditation, ...). La question de fond, à supposer qu'une sortie de l'impasse soit possible, est de réinventer collectivement le rapport à la mobilité, pour faire de cette dernière un choix « éclairé ».

⁶¹ A la suite des travaux de Peter Newman, la densification s'est progressivement imposée en milieu urbain, autour des axes de transport en commun, des centres secondaires et bourgs satellites, dans les friches, ou moins franchement dans les premières couronnes des agglomérations. P. Newman, J. Kenworthy, 1989. *Cities and Automobile Dependence : An International Sourcebook*, Gower Pub., Brookfield, Vermont. Voir aussi V. Kaufmann, C. Jemelin, J-M. Guidez, 2001, *Automobiles et modes de vie urbains : quel degré de liberté?* Prédit, La Documentation Française, Paris.

⁶² J-F. Both, « Métropolisation et étalement urbain : un nouveau régime d'urbanisation », in A. Da Cunha, P. Knoepfel, J-P. Leresche, S. Nahrath (dir.), 2005. *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne p 39-54.

⁶³ Le transport de marchandises augmente plus vite que la circulation automobile au cours des 20 dernières années (+ 5% par an dans les pays de l'OCDE contre +3,3%). OCDE-CEMT, 2003, *Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques. Examens nationaux*, Paris, Bruxelles.

⁶⁴ OCDE, 2003, *op. cit.*

⁶⁵ S. Juan, A. Largo-Poirier, H. Orain, J-F. Poltorak, 1997. *Les sentiers du quotidien. Rigidité, fluidité des espaces sociaux et trajets routiniers en ville*, L'Harmattan, Paris.

AMENAGEMENT TOURISTIQUE

Les aménagements spécialement prévus pour des activités touristiques prennent une part croissante dans les problématiques de développement à toutes les échelles géographiques.

L'essor de la demande de tourisme

Le tourisme est une invention des anglais. Sa première manifestation en France est due aux officiers de l'armée de Wellington en 1815 ! Repoussant l'armée française d'Espagne au-delà des Pyrénées, ils découvrirent la douceur du climat béarnais et firent de Pau, pendant quelques décennies une destination touristique. Et la Promenade des Anglais de Nice rappelle qu'ils ont aussi été les initiateurs des séjours sur la Côte d'Azur.

Très élitiste dans sa forme première, le tourisme va s'ouvrir à d'autres classes sociales avec les congés payés, et surtout par l'essor de la motorisation et du pouvoir d'achat des ménages dans les décennies d'après-guerre. L'Espagne et, quelques années plus tard, la Roumanie et la Tunisie sont les premiers pays à faire de l'aménagement touristique de leurs littoraux un objectif de niveau national. Sans attendre la création de la DATAR, la France lance à son tour sa plus grande opération de ce type sur une proposition d'Abel Thomas (1). Une mission interministérielle présidée par Pierre Racine mène le programme d'aménagement touristique du littoral du Languedoc et du Roussillon, mettant en valeur un patrimoine de 200 Km de plages resté presque vierge en raison de l'omniprésence des moustiques, dont les armées sont combattues.

Des missions comparables furent créées par la suite en Corse et en Aquitaine. Parallèlement, une Commission de la Montagne est chargée de recenser et de mettre en valeur les domaines skiables de Alpes et des Pyrénées. Deux séries de stations touristiques entièrement nouvelles virent ainsi le jour, toutes conçues dans l'optique d'une utilisation exclusivement adaptée aux besoins des vacanciers. Ce choix programmatique correspondait aux habitudes de l'époque : dans la plupart des cas, les membres d'une même famille pratiquaient le même sport pendant leurs vacances.

La demande touristique s'est depuis profondément modifiée. Aujourd'hui, les membres d'une même famille pratiquent chacun, le plus souvent, un sport différent, et l'un d'entre eux change de sport chaque année ! Les stations monofonctionnelles ont dû modifier leur stratégie d'offre de produits touristique en élargissant régulièrement leur gamme de propositions. De plus, le tourisme résidentiel sans projet précis cède de plus en plus la place aux vacances à thème ; un bon marketing de la demande touristique doit donc s'attacher à flairer les produits culturels ou sportifs qui deviennent à la mode. Enfin, la longueur des séjours raccourcit tandis que le nombre de déplacements de courte durée augmente fortement. Le mois de vacances dans un lieu fixe ne concerne plus guère que les propriétaires de maisons de famille ou de grandes résidences secondaires. La location à la semaine est devenue la pratique dominante, tandis que le transport aérien à bas coût multiplie les séjours dans des destinations lointaines. A l'inverse, la vieille Europe attire de plus en plus les touristes provenant de pays en expansion. L'ouverture récente du marché chinois, à elle seule, ouvre des perspectives impressionnantes à cet égard.

En effet, la demande touristique ne touche encore qu'une faible partie des populations, même dans l'Union européenne où un habitant sur deux n'a jamais effectué de séjour de vacances.

L'aménagement touristique

Les projets d'aménagement touristiques comportent toujours deux volets complémentaires : la création d'hébergements spécialisés et la construction d'équipements.

Aussi nécessaire que soit le développement de la capacité locale d'accueil des touristes, le premier volet comporte une difficulté importante. Il s'agit de combiner au mieux les parts respectives des résidences secondaires destinées à être vendues et celle des hébergements destinés à être loués pour des séjours de courte durée. La promotion immobilière s'intéresse surtout à la première catégorie, particulièrement rentable car les acquéreurs potentiels sont nombreux, disposent souvent de moyens financiers notables et sont désireux de s'approprier les rentes de situation comme la vue sur la mer. Elle peut ainsi apporter aux organismes aménageurs des recettes rapides et substantielles. Mais lui donner une trop grande part comporte de sérieux inconvénients.

D'abord, vendre au détail ces rentes de situations conduit à privatiser une ressource collective d'autant plus rare que, désormais, les lois Montagne et Littoral limitent considérablement les possibilités d'ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation. Ensuite, si les retombées pour l'économie locale sont appréciables pendant la phase de construction, le phénomène cesse dès que la tranche de travaux autorisée est achevée ; la tentation est alors grande d'ouvrir de nouvelles tranches, mais cette fuite en avant n'est pas souhaitable. De plus, contrairement à une idée reçue, les acquéreurs habitent pour la plupart à moins de deux heures de voiture de leur résidence secondaire qu'ils souhaitent utiliser pendant les ponts et les week-ends. Les lyonnais ou les toulousains qui disposent du classique studio-cabine sur les rives de la méditerranée ne changent pas pour autant leurs habitudes de consommations et dépensent peu pendant leurs séjours.

Par ailleurs, lorsque la proportion de résidences est importante, le dimensionnement et les frais de fonctionnement des services s'accroissent considérablement pour la commune. Lorsque la population estivale représente dix ou vingt fois la population permanente, ce qui n'est pas rare, la charge devient très lourde. En même temps, la bonne gestion des copropriétés anciennes de résidences secondaires devient encore plus difficile que dans le cas de résidences principales. L'absentéisme est général dans les assemblées générales et le financement des grosses réparations est rarement assuré. Dans certains cas limites du Languedoc, la paupérisation de certaines copropriétés est allé jusqu'à attirer des résidents permanents relevant de l'aide sociale.

Il n'en va pas de même avec les investissements destinés à la location. La gamme est largement ouverte. La solution la plus ouverte aux estivants à faibles ressources est le camping. Rebaptisé hôtellerie de plein air, la profession qui ne trouve plus de terrains disponibles en bord de mer s'est adaptée en aménageant des terrains plus vaste et arborés dans l'intérieur. La densité des emplacements y est plus faible, et la présence d'une grande piscine, d'équipements sportifs, ainsi que le gardiennage des enfants, permettent des séjours agréables. L'hôtellerie classique repose sur un bilan économique difficile, car elle demande des investissements lourds, et emploie beaucoup de main d'œuvre. C'est pourquoi il est utile de la compléter par des hôtels-résidences de tourisme qui louent à la semaine des chambres dotées d'une kitchenette avec un service hôtelier réduit. Cette solution peut être couplée avec un programme de promotion de logements identique. Un dispositif fiscal incite les acquéreurs à confier la location de leur bien au gérant de la résidence, tout en se réservant certains créneaux : devenus bailleurs en meublé, ils peuvent récupérer la TVA sur son achat.

En dehors des zones de forte concentration touristiques, le tourisme diffus est devenu un complément de ressources apprécié dans le monde rural. Les solutions de gîtes ruraux et de campings à la ferme ont ouvert la voie. Elles présentent des avantages appréciés des agriculteurs. Elle les oblige à s'organiser pour commercialiser plus efficacement leur réseau de gîtes en France et à l'étranger. Si elle est financièrement peu rentable, elle permet de sauvegarder des bâtiments devenus inutiles plutôt que de les vendre comme résidence secondaire. Et les agriculteurs apprécient le retournement des rapports entre ruraux et urbains qu'elle entraîne souvent. Beaucoup de leurs locataires viennent pour retrouver le sens de la nature et des produits locaux ; il leur arrive même d'aider aux travaux des champs ! Au lieu du vieux complexe de supériorité envers les ploucs, ces urbains manifestent de l'intérêt pour tous les aspects des cultures locales.

Dans ce monde rural menacé de vieillissement en raison de la diminution très rapide de la population active agricole, des apports récents liés au tourisme contribuent utilement à

maintenir un niveau appréciable d'activité artisanale et commerciale. Des jeunes retraités aisés et des cadres supérieurs encore actifs s'installent à la campagne et aménagent des chambres d'hôte, plus pour conserver des relations avec des personnes de leur milieu que pour la rentabilité de ce placement. Les achats de résidences secondaires ou de retraite par des étrangers ont été stimulés par l'effet Euro et par les liaisons aériennes à bas coût. Nombreux dans les régions méridionales, ils ont permis de sauvegarder bien des hameaux abandonnés et diffusent une image attractive des vacances en France.

En sus des retombées économiques, cette diversification de la population s'opère dans un climat paisible et diffuse l'image d'une France rurale ouverte au monde actuel et au patrimoine préservé.

La voie à suivre

De ces remarques, on peut déduire un principe général pour un aménagement touristique efficace et respectueux de l'environnement. La voie à suivre consiste à s'organiser pour vendre des séjours et non à lotir un patrimoine qu'il faudra protéger de plus en plus. Un hébergement banalisé, quel que soit son statut, c'est une entreprise commerciale qui verse des salaires et un dirigeant qui sera jugé sur sa capacité à offrir aux clients des services différenciés et surtout sur son efficacité pour attirer des séjours en dehors de la pointe estivale. C'est donc un acteur non négligeable de la compétitivité des territoires, d'autant plus que la mode des vacances à thème implique le développement simultané de toute une gamme d'activités de services qui diffuse les effets économiques de la dépense touristique à l'échelle locale.

INSTITUTIONS : *l'imagination au pouvoir*

Il faut sans doute faire montre d'une grande prétention pour tenter un examen des **institutions** en matière d'aménagement du territoire. S'il s'agit, de plus, de faire œuvre prospective, l'exercice réclame quelque audace. Ses résultats ne pourront qu'être partiels et provisoires tant cette pratique est sujette, et se prête, à la révolution permanente. Une première raison de douter tiendrait à ce que le moment présent donne plutôt l'impression d'une **désinstitutionnalisation** généralisée, sinon programmée. Nous essayerons de ne pas nous en tenir à nos impressions et nous n'oublierons pas que la prospective requiert un peu de mémoire mère de prudence devant les annonces tonitruantes d'innovations fracassantes.

Car ce qu'on a pris l'habitude d'appeler aménagement du territoire, à la suite de ses concepteurs, metteurs en scène et commentateurs autorisés (accrédités) –le premier enseignement a été inauguré à la faculté en 1965- n'a été nommé puis institutionnalisé que fort récemment si l'on se réfère à l'ancienneté d'une pratique de transformation de l'espace en territoire (occuper, délimiter, contrôler, organiser, relier), opérations que personne n'avait éprouvé le besoin de désigner d'une manière particulière pendant des siècles sinon plus. Au fur et à mesure de la différenciation ministérielle, des segments de plus en plus nombreux de l'administration étatique apportaient leur contribution (concouraient ?) aux réalisations, animés chacun par ses préoccupations sectorielles et (ou) corporatistes. A cela, bien sûr, on n'omettra pas d'ajouter l'infinie variété des initiatives privées, plutôt moins que plus encadrées, parfois contraintes par les circonstances, conduites par l'intérêt ou par d'élémentaires considérations de survie. Bref il est difficile d'avancer qu'il aurait fallu attendre le milieu du XX^e siècle pour que le territoire fut « aménagé ». Si ce bien sommaire tableau du désordre ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui, c'est aussi ce qu'il faudra mettre à l'épreuve. La prolifération des acteurs ne date pas d'hier.

Il aura fallu deux guerres mondiales et les reconstructions qu'elles nécessitaient pour que quelques esprits éclairés suggèrent qu'il serait peut-être opportun de désigner un pilote. Ce fut assez facilement acquis en ce qui concerne le **Plan** dont il était déjà un peu question dans les années trente. Le contexte était propice et on voulut bien tenter l'**expérience**. Elle a duré moins de cinquante ans et est morte de l'air du temps après une tentative de restauration (1982) et dans l'indifférence générale. L'institution qui la personnifiait n'a officiellement disparu que ces derniers mois. Mais elle avait insufflé un nouvel état d'esprit et inauguré des méthodes qui continuent de se répandre dans l'administration française. La concertation était déjà son maître mot, qui postule qu'en associant les intéressés à la décision ils seront incités à coopérer à la réalisation des objectifs. La **contractualisation** a effectué quelques uns de ses premiers pas sous son égide. Cette formule a été baptisée (1956, E. Pisani) « administration de mission ». Elle a évidemment inspiré le pilotage de « l'aménagement du territoire » qui ne s'est autonomisé qu'un peu plus tard. Certes, le Plan aurait très bien pu garder la main sur ce chantier. Il l'a montré en dépassant rapidement une approche sectorielle pour intégrer la dimension territoriale du développement. Apparemment, cela ne suffisait pas aux yeux des équipes qui, depuis 1944, à partir d'un service ainsi nommé au ministère de la reconstruction et de l'urbanisme inventaient l'aménagement du territoire. L'expression est officialisée en 1950 accompagnée de la création du premier fonds spécialisé. On arrive par étapes, de façon empirique et pas toujours très formalisée, si ce n'est l'officialisation du comité interministériel (1960), au décret du 14 février 1963 dont il faut relire le rapport au président de la République. Y sont bien sûr exposées les raisons pour lesquelles il convenait de mettre fin au partage entre le Plan et le ministère de la construction afin d'assurer « *la simplification des procédures et des structures, la plus grande unité de vue et d'action...* ». Cela « *sans modifier profondément les structures gouvernementales et administratives et sans constituer non plus, à proprement parler, une nouvelle administration...* ». Le texte insiste : « *Sans pour autant constituer une administration nouvelle autour de lui, le délégué doit disposer de moyens suffisants pour remplir sa mission d'autorité et de synthèse.* » L'autorité, celle que le délégué tient du Premier ministre, autorise toutes les audaces et laisse libre cours à l'imagination. Et ils n'en manquent pas les acteurs de cette deuxième génération ! (des nouveaux venus ont supplanté les « anciens » de la construction). Le volontarisme comme principe, une liberté, une impertinence, voire une insolence revendiquées, un style « commando », un goût prononcé pour les « coups » ne leur

valent pas que des amis dans les administrations et chez les élus. L'aventure (lisons les témoignages des protagonistes qui en font un vrai roman) s'essouffle à la fin des années 70. Après quelques succès durables (quelquefois discutés) la DATAR s'épuise à panser les plaies de la crise et on commence à douter de la possibilité d'une politique d'aménagement du territoire. Comme si celle-ci n'était qu'un luxe rendu possible par la croissance ininterrompue. Un malheur n'arrivant jamais seul, voici qu'on rentre en décentralisation (ce qui n'est peut-être pas complètement sans rapport avec le précédent). L'aménagement du territoire comme « nationalisation des problèmes locaux » n'est plus de mise. Il va falloir partager, composer. La DATAR est mise en cause (le plan le sera bientôt) pendant la première cohabitation. Elle obtient le sursis à la suite d'un rappel aux principes formulé par un père fondateur (rapport Guichard 1986). La littérature de la fin de la décennie est riche en dissertations sur le « déclin », l'effacement de l'aménagement du territoire qui semble « *avoir perdu toute homogénéité et toute crédibilité* » [Madiot]. L'organisme qui devrait en avoir la charge fait l'objet de commentaires souvent désobligeants (la DATAR « *s'est condamnée elle-même à l'inefficacité* » [Merlin] –le même auteur n'hésitant pas à parler ailleurs de « coma »-). Le volontarisme de 1994-95, sur fond de dramatisation orchestrée, bien que tempéré par un certain pragmatisme en 1999 n'ont cependant pas assuré complètement le renouveau, célébré par une partie de la doctrine, et la maîtrise de l'avenir. La « clarification » n'intervient que fin 2005. Ce n'est pas la première fois en France que des institutions survivent à la dilution de leur mission. Toujours est-il qu'en deux mois, au nom de la relance de la « réforme de l'Etat », la suppression du Commissariat général du Plan ne suscite que quelques commentaires résignés (on avait peut-être oublié qu'il existait encore) et une protestation du titulaire du poste, et la DATAR est remplacée par une DIACT.

Le faire part, de décès et de naissance, a été publié par le président de la République et le premier ministre au Journal officiel du 1^{er} janvier 2006 (décret n° 2005-1791 du 31 décembre 2005). Bien entendu le changement d'appellation n'est pas neutre. Il avait été précédé par une nouvelle désignation du comité interministériel. Le nouvel organisme, et le délégué, héritent des attributions recentrées de l'ex-DATAR et se voit rattacher la MIME. Mais si héritage il y a, c'est sous bénéfice d'inventaire. Le texte, cette fois, ne se contente pas d'énumérer des compétences et les instances dont le délégué peut disposer. Il s'engage dans une définition programmatique (axiologique ?) de la politique d'aménagement du territoire. Il n'est, évidemment, plus fait référence au Plan, mais à la coordination des contrats qui lui ont survécu après rénovation (*cf. contractualisation*). La dimension européenne occupe la place qu'elle ne tenait pas encore en 1963. Les **partenariats** devront se développer. L'action de la DIACT est placée sous le double impératif de la compétitivité et de la cohésion. On peut y voir une sorte de grand écart, ou de funambulisme, qui, formulons en le vœu, ne conduiront ni à la fracture ni à la chute. Le choix des mots n'a rien d'innocent qui entérine les évolutions entreprises (ou subies) depuis au moins deux décennies. Le vocabulaire a toujours eu son importance dans l'appréhension de l'aménagement du territoire (d'où l'intérêt d'un dictionnaire). La fabrication des images également (voir cartographie). Les mots d'aujourd'hui ne sont peut-être pas plus rigoureux que ceux d'hier ou d'avant-hier (Lacaze, Merlin etc). Leur portée est au moins symbolique (comme naguère). Ils ont pour fonction de frapper les imaginations, tout en distinguant leurs auteurs. La page est tournée d'une époque révolue reposant sur les oppositions manichéennes (Paris-province, urbain-rural ...) des mythes fondateurs (vieilles lunes). Mais ce qu'on retiendra surtout c'est l'utilisation délibérée du pluriel dans l'intitulé du nouvel organisme, même s'il est toujours fait référence à une politique nationale d'aménagement **du** territoire. Ce dernier (s'il l'a jamais été) n'est plus le jardin bien ordonné (à la française bien sûr) semblable et égal dans toutes ses parties (la même dictée à la même heure dans 40 000 écoles !). La diversité qui fait notre richesse est désormais parfaitement assumée. La **territorialisation** a effectuée son entrée (son retour ?), complément de la décentralisation, compensation sans doute de l'eupéanisation et de la mondialisation. L'expérience permettra de vérifier s'il y a autre chose que concurrence dans compétitivité, si l'égalité des chances recouvre autre chose que le chacun pour soi, et chez soi.

Nous avons déjà évoqué, ailleurs, l'aménagement du territoire toujours recommencé, toujours à remettre sur le métier. Cette dynamique est d'ailleurs parfaitement conforme à la définition initiale. Si on retient la « recherche » évoquée par E. Claudius-Petit, celle-ci n'a en effet aucune raison de s'arrêter un jour. Rien n'est jamais acquis ...

Il en résulte, pour souligner le défi que comporte le sujet, que ces deux entreprises (plan, AT) sont, par nature est-on porté à écrire, et dans l'esprit de leurs promoteurs certainement, quelque peu allergiques à l'institutionnalisation. En témoignent par exemple les vains efforts de

« relance » et d'encadrement juridique engagés en 1982 pour la planification et en 1995-1999 pour l'aménagement du territoire. Leurs manières ont également tendance à bousculer les institutions les mieux établies. Les « institutions » du mouvement et du changement doivent bien quelque part provoquer du mouvement et du changement des (dans les) institutions. Et ce n'est probablement pas fini. En particulier les **territoires de l'aménagement** s'accommodent mal des découpages administratifs et politiques traditionnels.

L'existence d'une instance nationale, de caractère interministériel, cellule d'appui au premier ministre ne devrait pas être en débat. L'ampleur de ses attributions et son style d'intervention peuvent prêter à discussion. La question de son rattachement s'est plusieurs fois posée dans l'histoire. Nous en restons pour notre part au point de vue de O. Guichard selon lequel la DATAR (à l'époque) n'a pas besoin d'un ministre, mais d'un premier ministre.

L'affaire se complique considérablement si on entend rendre compte des effets induits (directement ou pas, mais de toutes façons il y a bien un rapport) par une politique d'aménagement du territoire sur l'organisation administrative du pays. On ne peut nier la poursuite, sur le long terme, d'un dessein, explicite ou latent, et qu'on pourra qualifier de « technocratique », de rationalisation des structures, principalement territoriales. L'État s'est longtemps accommodé d'une situation qu'il contrôlait et dont il profitait. Il n'a pas complètement renoncé (à ses contrôles), et dispose encore de moyens d'autorité et/ou de persuasion pour faire prévaloir son point de vue, mais n'est plus en situation de s'imposer pour trancher dans le vif du maquis institutionnel. D'inventions de territoires (la région par exemple) en recherche de coordination, de restructurations de ses services en incitations à la coopération, on se demande s'il n'a pas organisé une complexité dont tout le monde peut se plaindre en public et se satisfaire en privé. La négociation et le compromis deviennent la règle. L'**expérimentation** est légitimée (constitutionnalisée) et la désignation de **chefs de file** rendue possible, parce qu'elle s'impose, ou s'est imposée dans les faits moyennant des arrangements avec les principes de libre administration, de non tutelle et une répartition des compétences en réalité inapplicable. Tout cela finira bien par produire des résultats.

Contractualisation *cherche (désespérément ?) ses règles du jeu*

(n.f. de *contractualiser*, opération qui consiste à attribuer le statut de contractuel à un agent, d'après le Robert)- ce n'est pas bien sûr ce dont il s'agit principalement ici.

Parmi les grands débats contemporains, portés par un fort vent d'ouest, la question de la place respective de l'institution, de la règle et du contrat dans la « régulation » des rapports sociaux et la conduite de l'action tient une large part. C'est bien d'abord dans le champ des relations sociales qu'on a envisagé de mettre en place une « politique contractuelle » (des salaires) à l'époque du projet de « nouvelle société ». L'expérience fit long feu. Plus récemment le Medef prenait l'initiative d'un projet de « refondation sociale » affichant sa préférence pour la négociation et le contrat par rapport à la loi par définition abstraite, générale et impersonnelle (inadaptée ?). Le chef de l'Etat nouvellement réélu apportait également sa contribution : « *La loi doit fixer un cadre et des règles essentielles, en veillant à la simplicité de leur application. Mais il faut désormais que notre droit fasse toute leur place au contrat et à la liberté individuelle.* » (message au Parlement, 2 juillet 2002). Un tel propos, on en conviendra, ne peut qu'encourager l'essor des pratiques contractuelles (ou conventionnelles), déjà largement répandues, fort utilisées dans le domaine de l'aménagement et qui paraissent une « méthode de travail bien adaptée à la réalité des problèmes actuels de gestion territoriale » (P.D. 50 *tendances*). Nées dans les domaines des relations du travail et de la santé elles se diffusent dans un grand nombre de secteurs, y compris ceux qui paraissaient devoir leur échapper. Elles sont désormais englobées dans le vocable générique de contractualisation qu'on cherchera vainement avec ce sens dans des dictionnaires de plus de dix ans. Chacun a pu noter l'importance prise par le phénomène dans la période récente. Le conseil d'Etat lui-même le désignait comme une des évolutions les plus remarquables du fonctionnement de l'Etat et pouvait y voir un moyen privilégié de modernisation (1999, *l'intérêt général*).

Certes, contractualisation emprunte bien à « contrat » et inclut le concept. Mais c'est à une large extension du domaine de notre compréhension que nous sommes conviés ici. Le mot renvoie à un mouvement, un processus plus qu'à son résultat, l'acte au sens juridique du terme et son contenu. L'important est que la négociation ait eu lieu. Des notions qui paraissent bien établies sont à reconsidérer. Quel rôle joue ce qui fut naguère appelé un « objet politique non identifié » (Gaudin) ? Dans notre domaine il participe certainement à la recomposition territoriale (un territoire, un projet, un contrat).

Le procédé est incontestablement en vogue, souvent célébré comme vecteur de modernité et instrument de libération. Il doit quelque chose à l'idéologie mais répond aussi à des considérations pratiques. Cet engouement n'interdit pas cependant les doutes et les interrogations (pas seulement des juristes) sur sa signification et sa portée. Il se distingue en effet de la très classique technique contractuelle, utilisée depuis longtemps par les collectivités publiques, qui fait l'objet d'un encadrement juridique (assez) bien défini. Tous les étudiants de droit public ont appris la distinction entre l'acte unilatéral et le contrat dans l'action publique. Avec la contractualisation celle-ci est peut-être moins tranchée que dans les manuels.

Passons sur le sentiment de « déjà vu » qu'éprouvent nombre d'auteurs familiers de la catégorie contrat, entre personnes publiques et privées ou entre personnes publiques. Travaux, marchés, délégations de service public continuent de marquer la vie quotidienne et ont leur code. Avec la contractualisation on change de registre. L'explosion contemporaine a été précédée de quelques expériences anticipatrices engagées en dehors de tout cadre formel préétabli, antérieurement à la décentralisation et la réforme de la planification. Ont ainsi été appelés contrats, et parfois déjà contrats de plan, des accords sur des objectifs impliquant un engagement financier de l'Etat. Ont été concernées en premier lieu les entreprises publiques et les communautés urbaines. Puis viennent, dans les années 70, les villes moyennes, les parcs naturels régionaux, les « pays », bien avant leur consécration récente, les opérations habitat et vie sociale (préfiguration de la politique de la ville ?) pour ne citer que quelques exemples. Plus tard, dans un autre domaine, le RMI s'inspire de la formule et le même gouvernement anticipe sur la contractualisation en engageant l'administration dans la voie des projets de services. Bien sûr le modèle de référence est le contrat de plan Etat-Région issu de la loi de 1982. Nous abordons la cinquième génération, avec une formule adaptée qui renouvelle également le vocabulaire puisqu'il s'agira désormais de « contrats de projets » (la référence à un quelconque plan n'étant plus de mise). La longévité, par delà les alternances, montre le succès de ce qui n'est plus une expérience mais est devenu une véritable institution. Avec une telle caution, tout, ou presque, est maintenant contractualisable, d'autant plus que la démultiplication du nombre de prétendants à l'action rend pratiquement indispensable la coopération. Le relationnel occupe le terrain y compris dans des domaines qu'on pouvait croire réservés à la souveraineté (justice, sécurité, fiscalité, mise en cause du « statut » dans la fonction publique ...). Les partenaires (les parties) peuvent être toute personne publique ou privée : Etat-collectivités territoriales à quoi on pense d'abord, Etat-établissements publics (cf. universités), y compris territoriaux, collectivités territoriales entre elles, constitution de SEM, de GIP et autres partenariats. Plus douteuse serait l'appellation de contrats donnée aux relations entre administrations centrales ou entre administrations centrales et services déconcentrés.

Bref, la contractualisation est bien ce qu'on a justement nommé une coproduction d'action publique, un nouveau mode de gouvernement et d'allocation de ressources, ou de participation aux frais. D'inspiration libérale elle emprunte à la théorie juridique les idées d'autonomie, d'égalité, de consentement libre, de rencontre de volontés qui donnent une bien meilleure image d'une puissance publique renonçant à s'imposer par voie unilatérale et autoritaire dans un système hiérarchique. La recherche de l'adhésion transforme le destinataire de sujet obéissant et soumis en partenaire pleinement responsable impliqué par la poursuite des objectifs déterminés en commun. On peut y voir un gain en termes de légitimité. L'instrument se caractérise également par sa souplesse, sa capacité d'adaptation à la diversité des situations particulières. On lui reconnaît, entre autres avantages, son aptitude à opérer un décloisonnement des préoccupations purement locales ou sectorielles autour d'une logique de projet partagé. Parallèlement, le procédé est rendu pratiquement inévitable, on l'a dit, en raison de la complexité de la répartition des compétences entre collectivités. Il peut mettre de la cohérence là où on ne verrait que de la dispersion, en quelque sorte, et sur le plan territorial notamment, recoudre ce que la décentralisation a découpé comme cela a été pertinemment écrit (Gaudin).

Lobbying

Le mot anglais *lobby* désigne le vestibule ou la pièce d'entrée d'un édifice, et notamment le hall d'un grand hôtel, lieu de rencontre ou de rendez-vous souvent utilisé par les clients de cet hôtel. Un premier glissement de sens a fait désigner par le terme de *lobbyist*, aux Etats-Unis et au 19^e siècle, les agents des groupes de pression qui venaient y attendre les sénateurs et les représentants à la chambre afin de leur présenter leurs plaidoyers. Et, par un glissement de sens inverse, le mot *lobby* désigne couramment aujourd'hui de tels groupes de pression.

Au-delà de l'anecdote sémantique, le rôle des lobbys n'a cessé de prendre de l'importance avec la généralisation du libéralisme économique. Cela tient au fait que le fait d'être soumis aux lois des marchés constitue pour les producteurs à la fois un avantage et un inconvénient : un avantage dans la mesure où elle incite à aller concurrencer les autres producteurs, mais un inconvénient dans la mesure où elle facilite l'action de concurrents parfois déloyaux ou bénéficiant de conditions de production plus avantageuses. La mondialisation de l'économie, qui s'est considérablement accélérée à partir de 1975 a ainsi induit de grandes vagues de désindustrialisation en Europe au bénéfice des pays d'extrême orient où les salaires sont beaucoup plus bas et la protection sociale des salariés inconsistante, avec de lourdes conséquences pour les régions de vieille industrie qui peinent à se reconverter.

Le bon fonctionnement d'une économie libérale suppose donc que l'autorité publique veille à imposer des règles du jeu qui clarifient les modalités de la concurrence et la rende aussi équitable que possible. En ce qui concerne la France, ce rôle appartient principalement à l'Union européenne dont les directives sont traduites dans les réglementations, mais le gouvernement conserve encore des pouvoirs importants dans ce domaine. Le lobbying se développe ainsi à deux niveaux au bénéfice des grands hôtels de Bruxelles comme de Paris !

Dans ce contexte, la stratégie normale d'un chef d'entreprise consiste à rechercher tous les moyens de se protéger de ces concurrents et tenter de se placer en situation de monopole ou d'oligopole de fait. Pour ce faire, il peut utiliser d'abord deux moyens parfaitement légaux, les brevets et les marques déposées. Le premier est limité dans le temps, ce qui incite à poursuivre l'effort de recherche pour déposer de nouveaux brevets. Le second est illimité dans le temps, mais il ouvre la voie à une économie informelle de la contrefaçon en pleine expansion au détriment des économies développées. Le résultat peut aussi être obtenu par des mesures qui définissent des règles particulières pour diverses raisons, par exemple la sécurité des travailleurs, la protection des consommateurs ou la diminution des impacts sur l'environnement. La complexité croissante de nos sociétés ouvre ainsi toutes sortes de brèches à l'imagination fertile des lobbys pour tenter d'obtenir des pouvoirs publics des restrictions à la libre concurrence.

La protection des intérêts des producteurs de biens et de services s'organise aux niveaux national et européen par l'intervention de nombreuses fédérations professionnelles et interprofessionnelles comme le MEDEF. Ces fédérations ont un double rôle, d'une part, un rôle d'information et d'assistance auprès de leurs membres, et, d'autre part, un rôle de représentation auprès des pouvoirs publics qui relève clairement du lobbying.

Dans le cas de la France, ce second rôle a une importance particulièrement importante en raison du caractère profondément centralisateur de la société française. Le colbertisme reste une tradition vivace dans les administrations centrales qui multiplient volontiers les réglementations détaillées. La demande sociale les y incite dans la mesure où elle préfère le plus souvent l'intervention de l'Etat à des modes de gestion plus décentralisés de leurs problèmes. La démocratie de proximité n'est encore qu'une pratique récente peu développée. D'une manière plus générale, les français ont hérité de leurs ancêtres gaulois une préférence marquée pour le conflit au détriment des procédures de concertation. Ces traditions ont pour conséquences qu'il existe des liens étroits entre les principaux lobbys et les ministères en charge des questions correspondantes. Cette situation est particulièrement claire dans le cas de l'agriculture. Elle n'est dépourvue d'inconvénients. Pour prendre

une exemple concret, la politique publique des aides à la construction de logements a souvent privilégié le soutien à l'activité des entreprises par rapport à un objectif plus global de meilleure adaptation entre offres et demandes d'habitat. Les lobbys de la construction sont plus aptes à peser sur les décisions que les syndicats de locataires.

Du point de vue économique, la philosophie générale de l'action des lobbys consiste à externaliser certains coûts en les faisant prendre en charge par des collectivités publiques pour augmenter les marges des producteurs – socialiser les pertes et privatiser les profits, dit-on parfois de manière un peu schématique. Les politiques nationales et locales d'aménagement du territoire entrent dans ce jeu, car elles affichent clairement l'objectif de développer les externalités là où elles ont comme objectif de faciliter la création d'entreprises nouvelles et le développement des activités existantes. Ces pratiques n'appellent pas de critiques dans la mesure où les règles d'intervention sont clairement définies et connues de tous, ce qui est le cas pour les possibilités ouvertes aux collectivités territoriales françaises dans ce domaine.

D'autres pratiques sont moins convaincantes, notamment celles que l'administration fiscale tolère sous le nom pudique d' « aides indirectes à l'exportation. » Il s'agit en fait de sommes parfois importantes versées dans des pays étrangers à des intermédiaires dont l'intervention est estimée nécessaire pour obtenir la signature d'un marché ou une autorisation d'implantation. La limite entre le lobbying licite et la corruption n'est pas toujours aisée à préciser. Au-delà du lobbying organique des fédérations et aussi des syndicats de salariés, la manière d'influer sur les décisions publiques se différencie, pour les individus, entre deux attitudes extrêmes opposées l'une à l'autre. Dans les pays de l'Europe du nord, les traditions de concertations sont ancrées dans les mœurs et traduisent une vision de la vie sociale basée sur le dialogue et la recherche de consensus négociés.

La culture méditerranéenne reste beaucoup plus marquée par la persistance du clientélisme qui jouait déjà un rôle central dans la société romaine de l'Antiquité. Le clientélisme repose sur la conviction que l'intervention auprès d'un parrain est le moyen le plus efficace pour obtenir une décision publique qui vous soit favorable. Cette attitude va jusqu'à tolérer que diverses formes de mafias jouent un rôle dominant par des pratiques délibérément illégales.

L'action des lobbys se développe au total dans un champ complexe et utilise parfois de moyens qui débordent les limites de la légalité pour obtenir de meilleurs résultats. Le recours à de telles pratiques doit être contrôlé pour veiller au respect des trois principes de base qui fondent toute légitimité démocratique : l'existence de contre-pouvoirs institutionnels, la publicité des débats et la clarté de l'information sur les décisions prises et leurs motivations.

L'EUROPE ET LES REGIONS

1. Des régions pour l'Union européenne

Les interdépendances qui rapprochent les régions et l'Union européenne ont une assez longue histoire dans laquelle les questions d'aménagement se sont trouvées indirectement placées au centre. Vieille question donc, mais nouveaux problèmes et solutions à inventer, ainsi pourrait-on résumer les choses.

Une référence renvoyant au territoire des Etats

D'une manière générale, les références de l'Union européenne aux régions, renvoient à l'identité publique territoriale de niveau politique immédiatement inférieur à celui de l'Etat central. Dans la plupart des pays de l'Europe occidentale, cet échelon intermédiaire de niveau supérieur s'est individualisé, sur la base d'une maille territoriale relativement large. Niveau politico-territorial très fort dans les Etats fédéraux, il s'est renforcé dans les autres Etats, les régions ayant prioritairement bénéficié des processus de décentralisation et ayant été le plus souvent dotées d'une représentation démocratique. Les pays de l'Europe centrale, nouveaux entrants, ignoraient en général le découpage de niveau infra étatique correspondant à un échelon régional. Durant l'entre deux guerres, comme durant la période socialiste, ces territoires avaient connu une assez grande fragmentation administrative. Les réglementations européennes qui renvoient à l'échelon régional ont pris ces pays de court. Ils ont dû, parfois dans la précipitation, procéder à une régionalisation de leur territoire. Partant d'une expérience acquise à l'Ouest, un découpage régional a donc été imposé à l'Est où cet échelon nouveau venu a surpris, parfois choqué, et partout engagé une discussion inédite sur sa pertinence, au-delà du rôle de guichet que chacun lui reconnaissait.

*

L'Union européenne prise dans les mailles régionales de son territoire

Au total, bien des caractéristiques différencient ce niveau politique et territorial immédiatement inférieur à celui de l'Etat central. Celles-ci se ressentent de spécificités des histoires nationales et des contextes dans lesquels ces découpages ont vu le jour. On songe en premier lieu aux différences d'ordre politique. Ainsi, les identités et les statuts politico-administratifs de ces régions sont d'une grande variété. La force des identités varie beaucoup d'un Etat à un autre et, dans un même Etat, d'une entité à une autre, ces dernières ayant pu se construire sur un temps plus ou moins long. De plus, les statuts politiques de ces entités se déclinent différemment selon que ces dernières sont parties prenantes d'Etats fédéraux ou d'Etats centralisés et, dans ce dernier cas, selon qu'elles disposent d'une représentation démocratique. La diversité des situations tient enfin au degré d'autonomie qui leur a été octroyé, en matière de compétences législatives. Il y a loin entre les situations d'une part de l'Allemagne et de l'Autriche, et aussi désormais du Royaume-Uni, de l'Espagne et de l'Italie et d'autre part de la Suède et de la France où a fortiori de la Hongrie et de la Pologne.

Pourtant, les différences vont bien au-delà de la sphère politique. Les logiques des découpages territoriaux peuvent beaucoup varier non seulement d'un Etat à l'autre, mais encore au sein d'un même Etat. Ainsi les land allemands individualisent Brême et Hambourg et considèrent à ce même niveau l'ensemble de la Bavière ou du Bade-Wurtemberg. En France, l'Île-de-France est une région au même titre que les 6 autres régions du Bassin parisien, qui ne sont chacune qu'un des secteurs de la vaste aire polarisée de la métropole parisienne. Or derrière ces logiques peut se cacher un grand éclectisme des situations géo-économiques, ce que confirment des indicateurs comme ceux des tailles démographique et économique de ces entités. Ainsi par exemple, les tailles démographiques vont de 1 à 14 pour les 22 régions françaises, et de 1 à 27 pour les 16 Land allemands, tandis que les tailles économiques varient, de 1 à 6 pour les 11 entités venant immédiatement après l'Etat central au Royaume-Uni, de 1 à 18 pour les Land allemands, et de 1 à 26 pour les régions françaises.

Les NUTS, institutionnalisation d'un maillage régional en Europe

Pendant longtemps, les références aux régions dans les textes et les pratiques communautaires étaient empreintes d'un profond pragmatisme qui s'accommodait de l'absence de définition explicite. Sans que cela soit vraiment précisé, les références renvoyaient en général à un découpage territorial national associé au niveau politique immédiatement inférieur à celui de l'Etat central. Il a donc fallu attendre quelques 25 ans pour qu'une Nomenclature territoriale voie le jour. Les Unités Territoriales Statistiques (NUTS⁶⁶, système hiérarchisé à 5 niveaux territoriaux) ont été établies par EUROSTAT dans le but de disposer d'un schéma unique et cohérent de découpage territorial pour l'établissement des statistiques régionales dans l'Union européenne. Bien que n'ayant fait l'objet d'un règlement qu'en 2003, cette nomenclature a été utilisée à partir de 1988 dans la législation communautaire⁶⁷, ce qui a fixé sur elle un véritable enjeu. A partir de cette date, celle-ci a servi de référence pour la collecte, le développement et l'harmonisation des statistiques régionales, et de cadre pour les analyses socio-économiques des régions. Mais elle a aussi été requise pour la définition des politiques régionales de l'Union, aux fins de l'évaluation de l'éligibilité aux Fonds structurels. Les régions en retard de développement ont été classées au niveau NUTS 2 (échelon des régions en France et en Allemagne). Quant aux zones éligibles au titre des autres objectifs prioritaires elles ont été définies principalement en référence au niveau NUTS 3 de la nomenclature territoriale de l'Union européenne (exemple : départements pour la France, Kreise pour l'Allemagne). La réglementation des NUTS a posé aux Etats nouveaux entrants un problème inédit, dans la mesure où les échelons traditionnels de leur structuration territoriale renvoyaient davantage au gabarit préconisé pour les NUTS 3 que pour les NUTS 2⁶⁸.

2. Les régions dans des enjeux d'aménagement du territoire

Traditionnellement, principe de subsidiarité oblige, l'aménagement du territoire ne relevait pas directement des compétences de l'Union européenne. Selon les Etats, celui-ci était une compétence soit de l'Etat central, soit des Etats fédérés, ou des régions, soit une compétence partagée entre ces deux échelons. Pourtant, certains problèmes comme par exemple celui de la mise en place de réseaux trans européens, ont posé très tôt la question d'un regard des institutions européennes sur l'aménagement du territoire de l'Union. De leur côté, les régions ont elles-mêmes fait une entrée dans le champ des politiques européennes par un biais territorial, celui du rééquilibrage interrégional.

Un niveau d'action pour les politiques dites de cohésion

La région est introduite dans le champ des politiques européennes dès qu'a été formulée la volonté de réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions, et de diminuer le retard des régions les moins favorisées⁶⁹ (voir l'article sur la cohésion). La réforme du fonctionnement des Fonds de solidarité, ou Fonds structurels⁷⁰ en 1988, a individualisé les

⁶⁶ Dans la nomenclature NUTS, une même région figure simultanément et sous le même nom à plusieurs échelons (ainsi dans la classification des NUTS, Luxembourg par exemple, apparaisse au niveau des pays ainsi qu'aux niveaux 1, 2 et 3 ; en France les régions Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais relèvent des niveaux NUTS 1 et NUTS 2. Il en va de même de plusieurs Land allemands (par exemple, Berlin, Brandeburg, Bremen, Hamburg, etc.) ou encore, de certaines régions italiennes (Lombardie, Campanie, etc.).

⁶⁷ Règlement du Conseil concernant les missions des fonds à finalité structurelle (JO 15 juillet 1988)

⁶⁸ Pour la taille moyenne des régions, le règlement NUTS fixe les seuils minimum et maximum suivants : NUTS 2 entre 0,8 et 3 millions, NUTS 3 entre 0,15 et 0,8 millions. Voir au sujet de ce découpage régional en Europe centre-orientale Rey V., Saint-Julien Th., 2005, *Territoires d'Europe, la différence en partage*, Lyon, Editions de l'ENS-LSH, 335 p.

⁶⁹ Les aides aux régions en difficulté ont été mises en place dès les années 60. Il faut cependant attendre 1975 pour que soit créé un Fonds européen de développement régional, destiné à la correction des déséquilibres interrégionaux, en participant au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la conversion des régions industrielles en déclin.

⁷⁰ Quatre types de Fonds structurels ont été mis en place au fur et à mesure de la construction européenne : - le Fonds Européen de Développement Régional ([FEDER](#)) contribue essentiellement à aider les régions en retard de développement, celles en reconversion économique et en difficultés structurelles.

régions comme de nouveaux partenaires de l'Union européenne. D'une part, les cofinancements des projets étant la règle, les régions sont vite apparues comme des contributeurs significatifs. D'autre part, les régions peuvent désormais intervenir dans l'instruction des projets cofinancés, et dans la coordination des participations des différents maîtres d'ouvrage réunis autour de ceux-ci. De plus, durant la phase de réalisation des programmes, les collectivités régionales continuent de se porter garantes, aux côtés des Etats, de cette coordination et, le plus souvent, leurs administrations assurent la gestion de ces programmes. En 2005, quelques 70 à 80% des programmes communautaires étaient gérés par les administrations des collectivités territoriales des Etats membres, parmi lesquelles les régions tenaient la majeure place. On avance en outre l'idée que les politiques régionalisées de l'Union européenne représentent, dans les pays dont les traditions décentralisées sont faibles, une école d'apprentissage de la gestion de politiques contractuelles.

Une instance consultative : le comité des régions

La question de la représentation des régions au niveau des institutions européennes a été très tôt posée en particulier, par les régions des Etats fédéraux, et par certaines régions historiques puissantes. Il a cependant fallu attendre le traité de Maastricht (1994) pour qu'un écho soit donné à ces demandes avec la fondation du Comité des régions, organe consultatif, représentant à la fois ces dernières et les collectivités locales d'Europe⁷¹. Le Comité des régions est obligatoirement consulté par le Conseil et la Commission dans un certain nombre de domaines liés directement aux responsabilités des collectivités locales et régionales dont en particulier la politique régionale⁷². De plus, le Comité des régions peut, de sa propre initiative, rendre des avis sur toutes les questions touchant aux régions et aux villes. Il doit enfin veiller à l'application du principe de subsidiarité, ce qui rend compte de l'extrême sensibilité des régions à toute menace qui pourrait peser sur leurs prérogatives.

L'invention de régions trans nationales pour l'aménagement

L'ébauche de grandes régions internationales au titre des zones éligibles a été l'une des innovations des programmes INTERREG II et III (figure 2). Ces zones sont vouées à la coopération transnationale en vue de promouvoir une meilleure intégration au sein de l'Union par la formation de grands groupes de régions européennes, et en suivant les recommandations du SDEC. La cartographie qui en a été donnée et qui, le plus souvent, respecte le principe de la continuité, aura eu au moins le mérite de déplacer les regards et de faire s'interroger les régions sur leur devenir, en se replaçant face à des voisinages internationaux, que l'histoire et la géographie avaient plus ou moins durablement malmenés, mais au sein desquels se joue aujourd'hui une part de leur destin. Les régions rapprochées dans ces zones éligibles ont toujours en partage une même position relative en Europe. Elles peuvent avoir en commun des similitudes de localisation, telles les régions de « l'espace atlantique », ou de la « Méditerranée occidentale » voire même une communauté de milieu telles les régions de « l'espace alpin », d' « archimed », de la « région de la Mer Baltique », ou de la « région de la Mer du Nord ».

- le Fonds Social Européen ([FSE](#)) intervient essentiellement dans le cadre de la [stratégie européenne pour l'emploi](#) .

- le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole ([FEOGA](#)) contribue au développement et à l'ajustement structurel des zones rurales en retard de développement, en améliorant l'efficacité des structures de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et sylvicoles.

- l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche ([IFOP](#)) soutient les évolutions structurelles du secteur de la pêche.

⁷¹ Depuis le traité de Nice, le nombre maximum des membres du Comité des régions est fixé à 350. Ces membres, répartis approximativement en fonction de la population des différents pays, doivent être, soit titulaires d'un mandat électoral régional ou local, soit être responsables devant une assemblée élue. Ils ne peuvent pas être simultanément membres du Parlement européen. Nommés par les gouvernements des Etats membres pour un mandat de quatre ans, qui peut être renouvelé, ils agissent en toute indépendance politique.

⁷² Quand ils le jugent souhaitable, le Parlement, la Commission et le Conseil peuvent consulter le Comité des régions sur toute autre question.

3. Controverses

Les relations entre l'Europe et les régions n'ont jamais été simples. Très tôt, les régions ont eu à cœur de développer auprès des institutions européennes différentes formes de lobbying⁷³. Le fait que les régions soient devenues des partenaires dans la mise en place des fonds structurels à partir de 1988, n'a pu qu'accroître le lobbying régional autour des institutions communautaires.

à propos du statut des régions dans l'Union européenne

La création du Comité des régions est un pas en direction d'une reconnaissance du rôle du niveau régional dans les politiques européennes en général, et d'aménagement en particulier. L'existence de ce Comité laisse cependant un certain nombre de questions très vives sans réponse. D'une part, ses contours sont extra régionaux puisqu'il est censé représenter à la fois, les régions et les collectivités locales, ce qui a pour effet de brouiller un peu son image régionale. D'autre part, le mode de nomination de ses membres et son rôle strictement consultatif n'offrent ni une représentation de chacune des entités régionales, ni une capacité de décision pouvant peser, dans l'Union européenne, sur le devenir des affaires régionales.

En d'autres temps, des voix s'étaient élevées pour que soit construite une Europe des régions. L'hypothèse se trouve reléguée au rang de cas d'école, celle de la construction d'une Europe des Etats prévalant. La question de la représentation régionale n'en reste pas moins posée et le casse tête de l'extrême hétérogénéité des statuts de ce qui se nomme régions en Europe demeure entier. Les régions puissantes, et/ou qui ont des attributions législatives dans leur propre pays, acteurs politiques et territoriaux majeurs, demandent en effet une reconnaissance spécifique sur la légitimité de laquelle, il y a débat. Une réponse positive aurait immédiatement pour effet d'amplifier les différenciations inter étatiques de pouvoir, au bénéfice des plus grands pays et, parmi eux, de ceux qui sous des formes variées ont favorisé une autonomie politique des régions.

autour des politiques régionales européennes

Ces voix, les mêmes parfois, se font entendre à propos des politiques régionales européennes. D'une part, les structures de lobbying régional dénoncent régulièrement à la fois le périmètre trop restrictif de la régionalisation des fonds communautaires l'insuffisante autonomie laissée aux régions dans la gestion de ces derniers. En relation avec les objectifs de Lisbonne, elles prétendent relayer le souhait des régions d'être mieux reconnues comme acteurs clefs de la création de richesse. Or cette recherche d'une reconnaissance renvoie à son tour aux disparités des gabarits économiques de ces régions et surtout, aux inégalités de leur force d'initiative et d'entraînement dans un processus de développement.

D'autres part, des voies s'élèvent qui dénie à l'Union européenne, voire aux Etats, le droit d'opérer de manière autoritaire des transferts des régions riches vers les régions pauvres. Dans un jeu politique complexe, certaines régions parmi les plus riches d'Europe récusent les politiques de convergence interrégionale, invoquant les principes suivants. Le premier, d'ordre économique, rappelle les débats théoriques développés autour de la notion de convergence régionale (voir article cohésion). Il souligne les avantages qu'ont toutes les régions à voir privilégiée une polarisation de la croissance, les transferts spontanés qui en découlent assurant très naturellement sa diffusion géographique. Le second principe est plus auto-centré. Il récuse l'orchestration de redistributions intra régionales au non d'un refus de « payer pour les autres ». Certes, l'ensemble de cette argumentation peut être entendu, tant à l'échelon européen qu'à l'échelon national. Mais, alors que dans le second cas, seuls des intérêts régionaux divergents viennent à l'appui de cette thèse, dans le premier cas, celle-ci peut renvoyer à des formes de patriotisme à la fois national et régional.

autour de la construction de partenariats régionaux internationaux

⁷³ Dès 1951, ce que nous nommons depuis 1984 le « *Conseil des communes et des régions d'Europe* » est apparu et, depuis 1985, une « *Assemblée des régions de l'Europe* » s'est constituée. Autour de ces structures, une multitude d'associations, de groupes de contact (exemples : arc atlantique, arc latin, etc.), de *bureaux de représentation régionales ou locales* européennes, mènent des actions de communication, de recherche de partenariats, de *consortiums* par lesquels par exemple, plusieurs partenaires régionaux dotés d'affinités géographiques, économiques ou politiques se retrouvent dans un bureau unique, *bureaux régionaux transfrontaliers*, etc..

Les coopérations interrégionales internationales de part et d'autre d'une frontière ont été jusqu'ici confrontées aux différences de niveau régional de coopération, de cadres législatifs et de structures administratives et enfin, de dispositions financières. De telles différences ont pu entraver un bon fonctionnement des programmes européens transfrontaliers.

Récemment (déc 2005), afin de faciliter la coopération interrégionale internationale, transfrontalière en particulier, un nouvel instrument doté de personnalité juridique, le *Groupement Européen de Coopération Transfrontalière*, a été adopté par le Parlement. Dans ce cadre juridique, les Eurorégions et les structures similaires sont habilitées à élaborer, mettre en œuvre et à gérer les programmes transfrontaliers dans l'Union européenne. Il en va de même des programmes qui seront réalisés, à partir de 2007, au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat, et de pré adhésion, en partenariat avec les institutions nationales.

4. Enjeux et éléments de prospective

Envisager le futur du jeu des régions en Europe est plus qu'un casse tête dans la mesure où l'intégration de cet échelon au fonctionnement du système européen démultiplie la complexité les trajectoires possibles de ce dernier et partant, celle des trajectoires empruntables par les différentes régions.

Hypothèse d'un statut quo avec effacement de la lisibilité régionale

Dans l'hypothèse d'un statut quo tant des structures politiques de l'Union européenne que des formes et des montants des financements européens à destination des régions, on verra se déplacer les politiques de convergence en direction du niveau des Etats, et prioritairement en direction du rattrapage des pays nouveaux entrants. Cependant, la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne devrait permettre de reposer la question de l'intéressement des régions à la démarche communautaire. Cette reconnaissance explicite de leur rôle est considérée par ces dernières comme un pas important. Restent à inventer les formes suivant lesquelles les régions seront stimulées pour exploiter leur propre potentiel dans le domaine de la R&D et de l'innovation. Reste aussi à limiter les risques de disjonction entre ces politiques liées aux objectifs de Lisbonne et celles liées à l'objectif de cohésion.

Hypothèse d'une participation directe des régions aux décisions communautaires d'aménagement du territoire

Les régions sont au moins aussi soucieuses du respect du principe de subsidiarité que le sont les Etats. La diversité des formes institutionnelles et des statuts politiques des politiques du niveau immédiatement inférieur à celui de l'Etat central devrait perdurer même dans l'hypothèse où les capacités de régulation des Etats s'affaibliraient et où, dans la plupart des grands pays, une plus grande autonomie serait donnée aux régions. Pour autant le rôle des régions dans l'Union européenne demeurera déterminant dans le domaine de l'aménagement du territoire. L'échelon régional sera de mieux en mieux reconnu, comme il a commencé de l'être, car plus proche des cadres de vie ordinaires des citoyens, plus représentatif des capacités d'une valorisation différentielle des lieux et des diversités environnementales et culturelles dont ces derniers sont porteurs. La place de l'échelon européen apparaîtra aussi de plus en plus s'imposer, plus à la dimension à la fois - des dilatations des espaces pratiqués, suite à la très rapide contraction des temps de franchissement des distances - des nouveaux problèmes d'interdépendance, d'ordre écologique et économique qu'un projet de développement durable imposera de résoudre et enfin - des exigences d'une économie de la connaissance qui requiert un contexte territorial continental particulièrement porteur aux mobilités de tous ordres.

La place renforcée de ces deux échelons de régulation continuera en matière d'aménagement du territoire de composer avec celui des Etats, ce qui risque de reposer la question de la composition et des attributions du Comité des régions. A l'échelon européen, ce partenariat renforcé imposera progressivement une meilleure intégration des régions aux prises de décision relatives aux questions d'aménagement. La notion de régions pourrait ainsi progressivement, mieux se dissocier de celle de guichet, une action partenaire relayant de manière plus claire celles de lobbying.

EUROPE

Quelles que soient les ruptures à imaginer, les perspectives d'une Europe, comme horizon d'aménagement du territoire s'inscrivent nécessairement dans la longue durée, qui a aussi été celle durant laquelle concepts et outils propres au territoire européen ont été imaginés et très pragmatiquement façonnés jusqu'ici. L'hypothèse de travail d'une stratégie européenne de l'aménagement très renforcée s'inscrit dans cette continuité. En effet, l'idée d'un territoire européen à « aménager » ne s'est profilée que lentement et souvent indirectement. Il a fallu véritablement attendre le « Schéma de développement de l'espace communautaire » figurant dans le traité de Potsdam de mai 1999, puis les conférences de Lisbonne et de Copenhague pour que le territoire de l'Union européenne soit convoqué en tant que tel. Quel futur pour ces politiques dans un contexte de relatif déplacement des décisions relatives au territoire en direction des institutions européennes?

1. Genèse d'une grappe de concepts

Une grappe de concepts a progressivement noué les mots des politiques à dimension territoriale de l'Union européenne. Les tensions entrevues entre espace ouvert et cohésion ont, entre autres, renvoyé à la notion de déséquilibre interrégional, laquelle a finalement conduit à lier cohésion et territoire, et inscrit ce lien dans une perspective de développement durable.

1. Plus de cohésion économique et sociale par moins de déséquilibres interrégionaux

C'est avant tout par de réduction des grands *déséquilibres territoriaux* d'une part, et d'*espace ouvert* d'autre part, que le traité de Rome s'est emparé d'une dimension spatiale. On peut lire dès le préambule « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies, et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». En relation avec les missions d'établissement d'un marché commun et d'une union économique et monétaire, le traité prévoit la mise en œuvre de politiques ou d'actions communes qui, pour plusieurs d'entre elles, convoquent plus ou moins directement le territoire : - politiques de transport devant participer à la construction d'un espace ouvert et sans frontières, - politiques de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux. Les aides aux régions en difficulté ont été mises en place dès les années 60, mais il a fallu attendre 1975 pour que soit crée un Fonds européen de développement régional, destiné à la correction des *déséquilibres interrégionaux*, en participant au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la conversion des régions industrielles en déclin.

C'est en 1986 avec l'annonce faite dans l'Acte unique d'une politique de renforcement de la *cohésion économique et sociale* (titre XIV, article 130A) que, sans qu'elle soit nommée en tant que telle, la dimension territoriale est véritablement introduite. N'est-il pas précisé que la Communauté doit, en particulier, viser à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions, et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales. Il est prévu qu'un Fonds européen sera réservé à cet effet. Sous couvert de cohésion économique et sociale, la diminution des disparités interrégionales entre définitivement dans le champ d'action des politiques communautaires, qu'elles ne quitteront plus.

L'Acte unique européen jette en effet les bases d'une véritable *politique de cohésion* qui doit apporter aux pays du sud, nouveaux entrants, et aux régions défavorisées, des contreparties aux contraintes du marché unique, ce que confirme en 1988, la réforme du fonctionnement des fonds de solidarité, ou Fonds structurels⁷⁴. Le traité sur l'Union européenne de 1992 consacre à

⁷⁴ Quatre types de Fonds structurels ont été mis en place au fur et à mesure de la construction européenne :

- le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) contribue essentiellement à aider les régions en retard de développement, celles en reconversion économique et en difficultés structurelles.

son tour la *cohésion* comme une des objectifs essentiels de l'Union, aux côtés de ceux d'union économique et monétaire. Ce traité instaure un *Fonds de cohésion* qui, s'ajoutant aux fonds structurels, soutient les projets en faveur des transports et de l'environnement dans les Etats membres les moins prospères. Ce même concept fédère les politiques de pré adhésion mises en œuvre à partir de 1993. Au total, durablement maintenues parmi les objectifs prioritaires de l'Union européenne, les politiques de cohésion économique et sociale ont eu pour but de favoriser un développement harmonieux, territorialement équilibré et durable des activités économiques, de créer de l'emploi, et de contribuer à réduire les inégalités sociales les plus flagrantes. L'entrée régionale a été conçue comme l'un des outils de cette politique, lui donnant entre autres une dimension spatiale. La volonté de réduire les écarts de développement entre les entrants et les pays de l'Europe des 15 a introduit dans les politiques communautaires de cohésion un nouvel échelon territorial : l'action de rééquilibrage spatial intra communautaire ne vise plus seulement l'échelon interrégional ; il concerne aussi l'échelon international. On doit cependant ajouter que les priorités, tant des fonds structurels que du fonds de cohésion, visent à réduire les inégalités socio-économiques, et que cette réduction ne passe pas nécessairement par les outils d'aménagements territoriaux. On est plus alors dans l'esprit des « régional policies », que dans l'idée française « d'aménagement ».

2. L'entrée en scène récente de la cohésion territoriale

Le temps de la lente et difficile préparation du Schéma de Développement de l'Europe Communautaire, entérinée par la conférence de Postdam en 1999, aura t-il été celui de la gestation d'une nouvelle dimension de la politique européenne ? L'affichage territorial est clair : « pour un *développement équilibré et durable* du territoire de l'UE ». Les formulations données aux fondements de cette nouvelle politique marquent aussi un tournant. Le devenir du territoire est défini comme étroitement lié à des exigences d'*équilibre*, de *développement*, et de *conservation*. La réduction des inégalités interrégionales demeure donc un vecteur fort, pleinement inscrit dans l'objectif maintenu de cohésion économique et sociale. Cependant, cette recherche d'un meilleur équilibre interrégional ne doit plus jouer seule. Elle doit s'appuyer sur un modèle de développement territorial, qui favorise une *compétitivité* plus équilibrée du territoire européen. Ce modèle est en outre assorti d'une *contrainte de durabilité* qui préserve les *bases naturelles de la vie* et qui conserve, voire renouvelle, les *bases culturelles de la diversité* de ce territoire, faites d'identités régionales et locales fortes. L'action territoriale affichée s'inscrit donc non seulement dans un projet renouvelé de cohésion économique et sociale, puisque compétitivité et rééquilibrages territoriaux y apparaissent désormais totalement imbriqués, mais aussi dans un projet environnemental particulièrement englobant.

Ce schéma est à prendre pour ce qu'il aura été c'est à dire, une étape dans la construction d'une pensée de l'aménagement du territoire européen. Il aura contribué à désenclaver la réflexion sur le territoire européen, enfermée jusque là dans les registres des inégalités interrégionales et de l'ouverture des frontières. Les étapes qui ont suivi ne remettent pas en cause ce désenclavement. La conférence de Lisbonne (2000) précise la stratégie de développement fondée sur une économie de la connaissance. Celle de Göteborg (2001) articule cette stratégie sur le développement durable. La notion de *cohésion territoriale*, qui figure explicitement dans le texte du projet de constitution, est identifiée en tant qu'objectif politique dans le 3^e rapport sur la cohésion économique et sociale (2003). L'objectif y est défini comme devant parvenir à un développement économique plus équilibré du territoire en

- le Fonds Social Européen (FSE) intervient essentiellement dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi .

- le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) section "orientation" contribue au développement et à l'ajustement structurel des zones rurales en retard de développement en améliorant l'efficacité des structures de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et sylvicoles.

- l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) soutient les évolutions structurelles du secteur de la pêche.

réduisant les disparités existantes, en évitant de produire des déséquilibres territoriaux, et en rendant plus cohérentes à la fois, les politiques sectorielles qui ont un impact territorial et la politique régionale. Il est précisé que cette cohésion devrait aussi passer par une amélioration de *l'intégration territoriale* et par l'encouragement d'une coopération entre les régions. Les concepts de convergence, compétitivité et coopération, devenus des maîtres mots des politiques de l'Union, incluent toutes une dimension territoriale.

2. Une approche trans européenne du territoire dans les programmes INTERREG

Avant d'être explicitement inscrite en tant que telle dans les textes de l'Union européenne, l'idée de cohésion territoriale, et plus particulièrement sa dimension d'intégration territoriale internationale, a, dès l'origine, traversé les programmes communautaires INTERREG. Après les premières tentatives d'INTERREG et de REGEN, la période 1994-1999 a vu la mise en œuvre du programme INTERREG 2 doté de trois orientations éminemment territoriales. La première concernait les coopérations transfrontalières, la deuxième les réseaux transnationaux de l'énergie et enfin la troisième, qui concernait de vastes groupements géographiques dans tout l'espace de l'Union, en Europe centrale et orientale, et en Méditerranée, visait la lutte contre les problèmes d'inondation et de sécheresse et le développement d'une planification territoriale. INTERREG 3, qui couvre la période 2000-2006, a été structuré à son tour en trois volets. Le premier volet encourage les coopérations transfrontalières entre zones contiguës. Il vise, par la mise en œuvre de stratégies communes de développement, à développer des centres économiques et sociaux transfrontaliers. Le deuxième volet concerne les coopérations transnationales entre autorités nationales régionales et locales. Son but est de promouvoir, par la formation de grands groupes de régions communautaires une meilleure intégration territoriale dans l'Union. Les zones éligibles pour les programmes INTERREG IIIB (ainsi par exemple : l'espace alpin, Archmed (Grèce et Italie du Sud), Espace Atlantique, Région de la Mer Baltique, etc.) correspondent à cette volonté de construction interrégionale. Ces programmes transnationaux de coopération doivent d'une part, suivre les recommandations du SDEC et d'autre part, favoriser une meilleure intégration entre les Etats membres, les pays candidats et les pays voisins. Le troisième volet d'INTERREG III, qui concerne principalement les régions en retard de développement et en cours de reconversion, est orienté vers la coopération interrégionale. Il vise l'amélioration de l'efficacité des politiques et des outils de développement régional.

2. Le territoire introduit dans les politiques communautaires

On explore en premier lieu les contextes d'une redistribution assez radicale des attributions et des pouvoirs en matière de choix et de décisions d'aménagement du territoire, un glissement s'opérant qui, progressivement dessaisit les Etats au bénéfice du niveau européen d'une part, et du niveau régional d'autre part. On évoque ensuite les objectifs, les concepts et les outils de l'aménagement du territoire dans un contexte de relative rupture par rapport au système actuel des prises de décision, et en particulier des niveaux de ces dernières.

1. Contextes favorables au renforcement d'un échelon européen de l'aménagement

Quelles que soient les hypothèses que l'on considère, la prise en compte de l'aménagement du territoire à l'échelon européen devrait se renforcer.

Une hypothèse basse est celle d'un alignement des prochaines années sur une « politique au fil de l'eau ». L'échelon européen apparaît comme un horizon d'action de moins en moins ignoré du seul fait de la poursuite du processus de construction d'un espace économiquement ouvert, intégré, et concurrentiel. Le cours des choses invite à laisser se poursuivre le mouvement engagé depuis bientôt une cinquantaine d'années. Cet horizon d'action est en outre légitimé par les tendances à la décentralisation régionale, assez générales en Europe, lesquelles affaiblissent les capacités des Etats à traiter de manière unifiée le devenir des

territoires nationaux. L'Europe s'impose progressivement comme un niveau d'arbitrage renforcé.

Sans rupture particulière dans les références libérales des réglementations communautaires, une hypothèse plus réaliste conduit à une accentuation de la prise en compte du territoire dans les politiques communautaires. Les nécessités d'une gestion durable des ressources (matérielles, immatérielles, et humaine), et celles du développement appellent de nouvelles règles dans le traitement multiscalair des territoires qui doit intégrer de nouvelles contraintes. De plus, certaines bifurcations des politiques communes ou encore, certains effets pervers des politiques libérales conduites à l'échelon européen pourront à terme imposer la mise en place de nouvelles régulations correctrices, y compris dans leurs dimensions territoriales.

Ajoutons enfin que, quel que soit le contexte dominant dans lequel s'inscrira l'action d'aménagement, celle-ci ne serait pas, et de loin, la seule politique qui ferait de manière directe explicitement référence à cet échelon d'action territoriale. Ainsi en ira-t-il par exemple des politiques de défense ou de sécurité et peut être de fiscalité. Particulièrement transversales, les politiques d'aménagement en seraient d'autant confortées.

2. Objectifs par ou pour le territoire

Le territoire dans des objectifs qui le dépassent

La poursuite de la construction d'un espace économique intégré reste un axe majeur d'orientation. Cette construction continuerait donc d'être approfondie, rien dans les forces économiques à l'œuvre ne plaidant en faveur d'un repliement. En outre, loin d'être neutre, la diffusion d'un modèle économique commun pousse à la recherche de références communes, culturelles en particulier. Les replis identitaires auxquels on assiste, les régionalismes extrémistes qui apparaissent çà et là, ne vont qu'en apparence vers moins d'Europe. D'une part, et dans le contexte d'une économie de marché, de telles tendances extrêmes trouvent vite leurs limites : la fermeture invoquée, très catégorielle et souvent conjoncturelle, se combine mal aux aspirations des mêmes, à plus d'ouverture protégée sur le tout. D'autre part, la qualité de la réticularité de l'espace européen reste un objectif majeur. La fluidité des personnes, de l'information, des biens et des services, doit être non seulement sauvegardée mais amplifiée.

L'objectif de cohésion sociale est maintenu. La volonté du maintien d'un marché européen unifié, continue d'être assortie de celle de l'accès à un marché ou prévalent des niveaux de vie à la fois en moyenne élevés, et relativement peu dispersés. Dans les politiques européennes, les liens entre dimensions sociale et économique de la cohésion restent forts. La cohésion territoriale y reste rattachée autant qu'on continue à faire l'hypothèse que la réduction des distances socio-économiques et la qualité des liens entre les parties (Etats, régions, villes, etc.) renforce la cohésion socio-économique du tout, et /ou autant que les disparités interrégionales et, plus largement, interrégionales sont considérées comme pénalisantes.

Les dimensions environnementales, assorties d'une volonté d'initier dans les faits un modèle économique plus tourné vers un développement durable, sont appelées à prendre une place croissante dans la construction d'un espace économique intégré. Multiscalaires pour un très grand nombre d'entre elles, et systémiques dans leur fonctionnement, ces dimensions s'accommodent de plus en plus mal de traitements monoscalaires, et qui plus est mis en œuvre à l'abri de limites administratives. De plus, outre sa relative inefficacité, un traitement territorialement trop segmenté des problèmes environnementaux peut engendrer de nouveaux déséquilibres territoriaux, de nouvelles discontinuités spatiales, en suscitant, soit la disqualification d'un certain nombre de territoires, devenus des espaces à bas coûts et de non droit environnemental où à l'inverse, la surqualification de quelques autres, ce qui contribueraient à un relatif déclassement des territoires environnants.

Le territoire comme objectif direct d'aménagement

Quatre axes sollicitent, plus directement encore une action territoriale forte à l'échelon de l'UE. L'un d'entre eux, champ traditionnel de l'aménagement du territoire, concerne les *infrastructures de transport*. Ce domaine exige de l'échelon institutionnel européen, une implication croissante, pour que le passage de réseaux nationaux à de véritables réseaux européens soit effectif et efficace. Sont concernés les infrastructures de transport de personnes et de marchandises mais aussi les réseaux de circulation de l'information, et les infrastructures de transport d'énergie, qui pâtissent aujourd'hui de l'absence d'une véritable politique européenne d'approvisionnement énergétique.

Le deuxième domaine d'intervention est à bien des égards plus nouveau. On a vu comment, dès l'origine, les politiques de réduction des disparités interrégionales ont autant relevé de

politiques de cohésion sociale que de politiques de rééquilibrage territorial. L'entrée en scène relativement récente de l'idée de *compétitivité régionale* offre un affichage territorial plus clair encore. Plaçant le territoire au centre des enjeux, cette idée ouvre un véritable chantier, tant empirique que théorique, pour les années à venir. Il ne s'agit plus tant de procéder à des redistributions interrégionales, qui viendraient colmater les brèches et atténuer les déséquilibres les plus criants, que de renforcer la compétitivité de l'ensemble par une mise en compétitivité interne et externe des parties. Un tel objectif privilégie le soutien régional dans la mesure où il pousse les régions à inventer, à développer ou à renouveler les bases de leur propre productivité et donc, de leur compétitivité. L'idée est séduisante. Les outils restent en partie à concevoir puisqu'il s'agit moins de redistribution que de développement distribué. Les coopérations interrégionales internationales resteront au cœur des politiques régionales de l'Union sous des formes appelées à évoluer.

D'autres domaines sont appelés à convoquer très directement l'aménagement du territoire à l'échelon européen. Ainsi, le territoire a toutes chances de se trouver au cœur des débats et des décisions relatifs à l'après « politique agricole commune » ou à l'idée d'une autre politique agricole commune. Certes d'un bout à l'autre de l'espace de l'UE, la PAC a été indirectement un puissant outil de modelage du territoire européen, mais l'enjeu était d'abord économique et social. Dans tous les pays de densité moyenne ou faible, le reflux prévisible de l'agriculture sur de vastes espaces, ou bien l'extensification accélérée des systèmes de production sont appelés à bouleverser les paysages et leurs représentations patrimoniales, à remettre en cause les conditions actuelles de leur conservation, à exiger leur réinvention. En imaginant il y a quelques années la rémunération de la friche agricole, solution d'attente ou de transition, une forme inconnue de l'aménagement du territoire a été expérimentée. D'autres suivront.

3. Questions

L'hypothèse retenue d'une remontée significative des préoccupations d'aménagement du territoire à l'échelon européen ne va pas de soi. En effet, l'Europe comme horizon d'aménagement pourrait perdre une grande part de sa légitimité dans un contexte où l'espace de l'Union s'alignerait progressivement sur une simple zone de libre échange et, a fortiori, dans le cas où les tensions de la mondialisation y feraient régresser, sans contre partie, les processus d'intégration.

Les cultures nationales de l'aménagement du territoire, les expériences de ce mode d'action sont très différentes d'un pays à l'autre, du sud au nord de l'Europe, des pays de l'ouest à ceux de la partie est. Il faut donc se garder de transposer à l'échelon européen un modèle français qui s'inscrit dans une tradition centralisée.

Plus généralement, les questions posées précédemment de gouvernance et de ressources renvoient directement à celle, beaucoup plus vaste, de la légitimité politique de cet échelon de l'action d'aménagement du territoire (voir articles cohésion et régions). Et quand bien même le niveau général d'acceptation de telles politiques à l'échelon de l'espace communautaire serait élevé, celui-ci n'exclurait pas des représentations différentes de l'action publique selon qu'il s'agit d'Etats de tradition centralisée ou de tradition fédérale, mais aussi de contextes politico-économiques plus ou moins ouverts à l'intervention publique dans le domaine de l'aménagement.

Dans la tradition des institutions européennes, on imagine mal une gouvernance qui évite la complexité des partenariats. Or, outre les différents échelons territoriaux que ces politiques mobilisent celles-ci ont aussi la particularité d'être des politiques d'interface, prises dans les contradictions de politiques sectorielles. La grande complexité des montages institutionnels nécessaires pourrait être un frein pour des décisions ayant pour objet des aménagements d'intérêt européen et donc d'échelon européen ou au moins transnationaux et multirégionaux.

Reste la très épineuse question des finances de l'union européenne

COHESION

1. Les mots de l'Union européenne pour dire la cohésion

En sciences physiques, la cohésion correspond à une force d'attraction qui fait se tenir solidement entre elles les molécules d'un corps, qui en assure la cohérence. Par extension, la cohésion est la résultante de forces convergentes qui tendent à maintenir l'unité des parties d'un ensemble. En parlant d'un groupe⁷⁵, d'un Etat, par exemple, la cohésion correspond à l'union, à l'attraction réciproque des individus du groupe, à la solidarité étroite de ses du fait de la communauté de but, de normes et de méthodes d'action. Elle désigne aussi l'attraction réciproque des individus du groupe. Cette acception sociale et politique de la cohésion est ancienne, mais il a fallu attendre la fin du XX^e siècle pour que le concept soit débattu et introduit dans les objectifs de politiques visant à inventer ou à réinventer, à construire ou à consolider les bases de l'unité du tout, à repenser le lien social jugé défailant comme maillon essentiel de cette unité. On ne s'étonnera guère que, au tournant des années 80, la notion de cohésion surgisse comme objectif entre autres de politiques mises en œuvre pour une construction européenne.

La cohésion économique et sociale

La notion de cohésion apparaît pour la première fois dans les textes officiels communautaires en 1986 avec l'article 130A de l'Acte unique selon lequel : « *Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées* ». L'Acte unique confirme la cohésion économique et sociale comme principe politique au plus haut niveau, ce qui opère le passage d'une politique régionale limitée au cofinancement des politiques nationales à une politique régionale plus consciente politiquement, et dotée d'une vision supra nationale à l'échelle communautaire. En 1992, Le traité de Maastricht (article 130A à 130E) reprend pour l'essentiel la formulation de l'Acte unique. Les objectifs de cohésion économique et sociale se trouvent alors côtés de ceux d'union économique et monétaire.

Quelques grands instruments de la politique de cohésion sont mis en place : Fonds structurels⁷⁶, Programmes d'Initiative Communautaire qui ont pour objectif de promouvoir de la coopération en réseau⁷⁷, et Fonds de cohésion⁷⁸. De 17,6% du budget communautaire en 1986, ces différents fonds représentaient 27,8% de ce dernier en 1992, et 36% en 1999, niveau maintenu jusqu'en 2006. Certes, d'autres politiques européennes peuvent avoir de fortes incidences en matière de cohésion économique et sociale (ainsi en va t-il de l'Union monétaire ou de la politique agricole commune, par exemple). Celles-ci ne se rattachent pas directement à ce principe pour autant. Tous les trois ans la Commission européenne doit présenter un rapport

⁷⁵ La cohésion, notion présente en psychologie sociale et en sociologie, désigne la solidarité des membres d'un groupe résultant de la communauté de but, de normes, et de méthodes d'action, ainsi que l'attraction réciproque des individus du groupe.

⁷⁶ *Fonds structurels* : Fonds communautaires visant à financer les actions structurelles » de l'Union, c'est à dire celles qui ont pour but de réduire les écarts de développement entre les régions. Le Fonds européen de développement régional, le FEDER, est le principal outil financier des programmes régionaux. Ses financements sont complétés, selon les cas par le fonds Social Européen pour les actions de formation et de lutte contre le chômage et ceux du fonds Européen d'Orientatation et de Garantie Agricole (FEOGA) pour les actions de développement rural. L'IFOP (Instrument financier d'orientation de la pêche) réunit depuis 1994, tous les instruments financiers relatifs à la pêche.

⁷⁷ *PIC, Programmes d'initiative communautaire*, tels INTERREG, EQUAL, URBAN, et LEADER. Pour stimuler l'innovation, l'Union encourage les régions et les villes confrontées à des problèmes similaires à échanger leurs expériences et à jouer sur leur diversité et leur complémentarité pour progresser.

⁷⁸ *Fonds de cohésion* : Institué par le conseil du 16 mai 1994, ce fonds co-finance des actions dans les domaines de l'environnement et des infrastructures de transport d'intérêt commun. Il vise à promouvoir la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres. Seuls les Etats-membres dont le produit National Brut est par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire et qui ont mis en place un programme visant à satisfaire les critères économiques de convergence sont éligibles.

sur les progrès accomplis par la cohésion économique et sociale et sur la façon dont les divers moyens prévus dans le traité pour y parvenir y ont contribué. Les différents rapports sont parus régulièrement 1er rapport 1996, 2e rapport 2001, 3e rapport 2004, 4e rapport prévu pour 2007.

La notion de cohésion introduite comme l'un des objectifs majeurs des politiques communautaires n'est pas exempte de certaines spécificités. D'une part, cohésion économique et cohésion sociale sont indéfectiblement associées en un schéma que l'on a parfois résumé ainsi : compétition pour stimuler l'économie, coopération pour renforcer l'Union, et solidarité pour unir les parties dans un projet commun. La cohésion tente de relier le fonctionnement d'un système économique ouvert, et fortement intégré, à la construction d'un espace de solidarités. D'autre part, si la recherche de plus de cohésion sociale vise sans surprise la promotion de plus d'égalité des chances entre les personnes au travers, en particulier, d'une réduction des inégalités devant le revenu et l'emploi, les outils de cette réduction ne s'adressent pas directement aux personnes ; ils s'appliquent aux Etats (Fonds de Cohésion) et aux régions (Fonds structurels). Conçus comme porteurs de convergences et de rééquilibres territoriaux, ces fonds doivent contribuer à une réduction des inégalités. Le postulat de base est donc qu'il existe une relation entre convergences territoriales et convergences sociales.

La cohésion territoriale

Il est possible que revienne à l'Union européenne l'invention de l'expression cohésion territoriale pour dire à la fois les forces d'attraction qui font se tenir solidement entre elles les parties d'un territoire, qui en assurent la cohérence, et la résultante de ces forces. Pourtant la question de l'*unité territoriale* et davantage encore, celle de son *intégrité* sont des préoccupations aussi vieilles que les Etats, quelles qu'aient été et que soient, par ailleurs les formes et les projets territoriaux de ces derniers. Les géographes qui, à propos de l'espace européen se sont particulièrement intéressés aux processus qui font se tenir entre elles les parties d'un territoire, ont plutôt privilégié dans leurs explorations théoriques et empiriques le terme d'intégration territoriale. Les processus d'intégration territoriale renvoient à la création et la maintenance de divers systèmes d'interaction et de contrôle entre des parties séparées d'un ensemble. Loin d'être un simple support, le territoire est partie prenante de ces processus il est créé et maintenu par eux.

En 1999, le Schéma de Développement de l'Europe Communautaire affiche un objectif de *cohésion territoriale*. Dans les textes de l'Union européenne ce dernier figure désormais aux côtés de celui de cohésion économique et sociale. Quelle signification donner à cette intrusion ? Il faut certes faire la part de ce qui revient au contexte socio-politique de la fin des années 90. Dans les formulations relatives au territoire, on a pu emprunter au vocabulaire utilisé pour dire l'affaiblissement du lien social et préconise des politiques devant favoriser la cohésion sociale. Or les perspectives de l'élargissement d'une part, les tensions territoriales résultant des redistributions des pouvoirs entre Etats et régions, et entre Etats et Union européenne d'autre part, ont pu faire craindre une fragilisation du territoire liée aux insuffisances du lien territorial, voire à son affaiblissement. Par analogie⁷⁹, l'objectif du « tenir ensemble » des territoires constitutifs de l'Union européenne, Etats certes, mais aussi régions et villes, a promu la notion de cohésion territoriale pour dire l'objectif à atteindre.

L'idée de cohésion territoriale ouvre un nouveau champ de réflexion. Elle renvoie en premier lieu à la nécessaire valorisation de la diversité des parties, au développement de leur capital territorial et de leur potentiel, dans une unité renforcée du tout. A l'objectif de cohésion territoriale doivent répondre, non plus seulement des politiques de redistribution, mais aussi des politiques de développement territorial qui visent une amélioration du positionnement relatif des différentes régions. Ces politiques progressivement formulées à partir du conseil européen de Postdam recourent à trois leviers : convergence, compétitivité, et complémentarité. Conformément aux principes des conseils européens de Lisbonne (2000) et de Göteborg

⁷⁹ Helly D., 2002, Les limites de la notion de cohésion sociale. *The Tocqueville Revue/ La Revue Tocqueville*, vol XXIII, n°1, 73-101.

Forsé M., 2001, Rôle spécifique et croissance du capital social. *Revue de l'OFCE*, n° 76, 189-216.

Padioleau J.G., 1999, *L'ordre social, principes d'analyse politique*. Paris, L'Harmattan.

(2001), ce modèle de cohésion territoriale est en outre assorti d'une *contrainte de durabilité* qui vise la préservation des *bases naturelles de la vie* et la conservation, voire le renouvellement, des *bases culturelles de la diversité* de ce territoire, faites d'identités régionales et locales fortes. L'action territoriale affichée s'inscrit donc, non seulement dans un projet renouvelé de cohésion économique et sociale, puisque compétitivité et rééquilibres territoriaux y apparaissent désormais totalement imbriqués, mais aussi dans un projet de cohésion territoriale.

2. Controverses à propos de la cohésion territoriale

Quel sens donner à la référence faite par l'Union européenne à la cohésion territoriale, en dehors de toute construction étatique? Cette référence renverrait-elle à un caractère innovant de la construction européenne : - construction politique à base territoriale, sans pour autant prendre appui sur un principe étatique - construction en mouvement tant dans ses limites territoriales que fonctionnelles ? L'Union européenne préfigurerait des formes plus post modernes de l'organisation politique. Relevant d'une démarche politique, la construction européenne a, dès l'origine, intégré une dimension territoriale forte mais associée, seulement, à un espace économique unifié doublé d'un espace de solidarité. L'expression de cohésion territoriale a moins heurté les scientifiques que certains politiques, souverainistes d'une part et /ou ultra libéraux d'autre part qui, pour des raisons différentes, suspectent un projet trop explicite sur le territoire. D'autres ont pu s'étonner de cet ajout, dans la mesure où, comme on l'a noté, les politiques régionales ont, dès l'origine, été conçues comme leviers majeurs des politiques de cohésion économique et sociale⁸⁰.

C'est pourtant moins le bien fondé de la cohésion territoriale que les politiques qui lui sont associées, qui font déjà et pourraient à l'avenir faire s'amplifier les controverses. Qu'il s'agisse de cohésion économique et sociale, ou de cohésion territoriale, la cohésion renvoie entre autres, à la question de la convergence des régions, laquelle ne manque pas de mettre à jour certaines contradictions⁸¹. Certes, bases majeures de la cohésion, le marché commun européen est un fait acquis et l'union monétaire est réalisée à l'échelon de 12 des 25 États membres. Certes, les différents conseils européens ont, depuis le début des années 2000, rappelé avec insistance la nécessité d'une poursuite des politiques de cohésion. Pourtant cette poursuite de politiques de solidarités territoriales, soulève plusieurs questions. Dans l'extension de la notion de cohésion au territoire, la volonté d'un appui sur des exigences conjointes de compétitivité régionale, de convergence et de complémentarité interrégionale, apparaît sans qu'il soit clairement démontré que, non seulement, ces trois dimensions du développement régional font système mais encore, qu'elles jouent ensemble dans le sens d'une plus grande cohésion et territoriale.

Pour certains, les politiques de convergence interrégionales, en relation avec des financements intra régionaux, iraient à l'encontre de la croissance de l'ensemble, et contrarierait l'amélioration de la compétitivité des régions. En revanche, toutes les politiques qui réduiraient les coûts de l'innovation et qui en faciliteraient la diffusion seraient de nature à réduire les inégalités interrégionales de revenu, l'agglomération demeurant porteuse de croissance⁸². Pour les tenants de cette thèse, la convergence des régions ne serait donc pas synonyme de cohésion territoriale. Ils ajoutent à cela le fait que les politiques de convergence interrégionale mises en œuvre ne prennent pas en compte les très importants transferts intra nationaux qui s'opèrent « naturellement » en faveur des régions défavorisées. Ils préconisent même une re-nationalisation des politiques régionales de cohésion territoriale et une concentration des fonds sur le traitement des inégalités entre pays. Sans contredire ce point de vue, d'autres auteurs

⁸⁰ Dans le préambule du traité de Rome il est précisé, dès 1957, que les signataires « assignent pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples ». ...Ils se déclarent « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en *réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés* ».

⁸¹ Davezies L., 1999, " Un essai de mesure de la contribution des budgets des pays membres à la cohésion. européenne Economie et Prévision. n°138-139.

⁸² Martin Ph., 1998, Can regional policies affect growth and geography in Europe. The world economy, vol 21. Martin Ph., 2004, The geography of inequalities in Europe. Economic Council Conference. Stockholm.

sont plus nuancés⁸³. Comme les précédents, ils admettent que le surplus de croissance en Europe proviendra de l'attraction, dans les grands centres économiques, des moteurs du développement des régions périphériques et reconnaissent que les migrations centripètes de travailleurs qualifiés et de firmes innovantes engendrent une divergence interrégionale des densités, des structures productives et des revenus par habitant. Ils montrent d'une part, que le processus d'intégration internationale accompagné d'un développement concomitant des infrastructures de transport peut conduire à la fois, à davantage de cohésion entre les pays de l'Union et à un creusement des inégalités entre régions d'un même pays. Ces auteurs soulignent d'autre part, que la relation négative entre le processus de convergence des régions d'Europe et les dynamiques d'agglomération n'est pas systématiquement dominante, ce qui dégage une marge de manœuvre pour l'intervention publique. Ils considèrent que, sous certaines conditions, des politiques régionales adaptées peuvent avoir des conséquences positives, tant sur la cohésion inter régionale que sur le développement de l'ensemble de l'Union.

Au delà de ce terrain de controverse et en supposant résolue ces contradictions, une autre question surgit : la solidarité entre régions d'inégal potentiel va-t-elle de soi ? La solidarité renforce-t-elle nécessairement l'adhésion à un projet commun et plus encore, l'attachement à un territoire commun ? De fait, en arrière plan de ces questions, des positions théoriques différentes s'affrontent. Pour les uns, l'idée même de cohésion repose sur une conception du lien collectif qui fait de la socialisation communautaire une base de l'unité. Les solutions sont alors recherchées dans une activation des communautés civiques, ici les Etats et les régions, voire les villes. Cette acception de la cohésion oriente vers une conception politique pensée comme une négociation sur la répartition des ressources et des richesses d'une société, définie par le partage de valeurs communes. Une autre position se rapproche davantage du courant néo libéral pour lequel le concept de cohésion sociale, et a fortiori territoriale, n'est pas un concept utile. Quitte à ce que le principe d'égalité territoriale devienne secondaire, voire inopérant, le libre arbitre et la capacité d'initiative des acteurs sont placés au premier plan, l'appartenance et le partage de valeurs communes sont rejetés autant qu'ils limitent les capacités d'initiative de ces derniers. L'acception relativement complexe donnée à la notion de cohésion territoriale, qui associe convergence, compétitivité, et complémentarité, est assez révélatrice des compromis recherchés entre ces deux points de vue.

Enfin, si l'on s'en tient au simple plan de l'ingénierie politique, la transposition à une Europe à 25, de politiques imaginées pour une Europe à 15, ne va pas de soi. On a noté que les politiques européennes de cohésion se sont forgées dans un contexte d'accroissement relatif de la part des financements consacrés à la convergence inter étatique et interrégionale. Comment sera réglée à l'avenir l'épineuse question des finances de l'Union européenne ? Comment, sans modification des règles d'allocation et de répartition des ressources, imaginer des politiques de cohésion sociale et territoriale ? Certains on l'a noté proposent un report de ces budgets européens sur un soutien aux innovations et à leur diffusion. Une telle hypothèse semble à d'autres irréaliste. XXXX

3. Enjeux et questions prospectives

Scénario d'un espace communautaire réduit à une zone de libre échange

Un premier scénario doit être exploré. Il correspond à un progressif repli de l'espace communautaire sur un simple espace de libre échange. Les politiques de redistribution interrégionales et aussi celles d'incitation à l'innovation et à sa diffusion sur le territoire européen quittent la scène européenne. L'Europe de la connaissance de Lisbonne est restée lettre morte et les politiques de convergence interrégionale sont reportées sur les niveaux nationaux ? L'espace de marché n'est plus un espace solidaire. ainsi que Une lecture de l'intégration européenne et plus précisément des politiques communes financées par le budget européen comme des « jeux à sommes nulles » au terme desquels les gains des uns seraient nécessairement des pertes pour les autres, et que Jacques Le Cacheux⁸⁴ nommait en 2005 « le

⁸³ Crozet M., 2000, Mobilité et capital humain: localization des activités et convergence des espaces européens. Doctorat de l'Université Paris 1.

Crozet M., 2005, Agglomération spatiale et performances des régions européennes. Les cahiers du plan, n° 14., 66 p.

⁸⁴ Le Cacheux J. , 2005, Budget européen : le poison du juste retour. Notre Europe, Etudes et Recherches n° 41. Fitoussi J.P., Le Cacheux J. , L'état de l'Union européenne, Edition 2005. Paris, Editions Fayard.

poison du juste retour », a accéléré le repli. La cohésion territoriale ne demeure une préoccupation commune qu'autant que sa faiblesse mettrait en danger l'espace de libre échange. Mondialisation oblige, d'une part les infrastructures de transport et de communication, et les réglementations garantissant une libre circulation, et d'autre part la sécurité, demeurent l'apanage, de projets communs. Accélération l'extraversion des territoires à tous les échelons, cette situation engendre de fortes contradictions dans les projets territoriaux nationaux en particulier. En effet, les tentatives de repliement des politiques de cohésion territoriale sur l'échelon national rencontrent de nouveaux obstacles liés aux discordances d'échelle qui ne font que se creuser entre échelons géographiques des pratiques et échelons territoriaux des politiques, entre niveaux des dynamiques à l'œuvre et niveaux de l'action d'aménagement. Les tensions interrégionales augmentent et la cohésion territoriale se détériore.

Scénario d'un échelon européen, niveau majeur de régulation économique, sociale et territoriale

Un autre scénario est plus probable, plus dans la ligne d'une valorisation du capital politique et social accumulé dans l'expérience de la construction européenne et finalement plus adapté au processus de mondialisation inéluctable dans son principe. Il consiste à voir se renforcer l'échelon européen comme un des niveaux majeurs de régulation économique certes, mais aussi social et territorial. Les réductions généralisées des espace-temps qui ont sous tendu la construction d'un marché unique, contribuent fortement à définir les niveaux auxquels les politiques de cohésion territoriale retrouvent quelque efficacité. Le processus n'est pas nouveau dans son principe : la modification des espaces-temps engendre des changements dans les niveaux pertinents d'encadrement et de gestion des territoires. Les niveaux pertinents de régulation sont nécessairement tirés dans le même sens. Ainsi, le simple jeu du principe de subsidiarité devrait conduire d'une part, à une poursuite de l'évolution des distributions de souveraineté entre les différents échelons territoriaux des grands pays européens les plus centralisés, leurs structures territoriales devraient se faire moins pyramidales et plus polycentriques. Dans le même temps, ce jeu devrait d'autre part, enregistrer les effets de forces de structuration territoriale de plus en plus actives à l'échelon continental. Cet échelon imposera alors progressivement sa pertinence comme niveau d'action et de projets.

Cette consolidation d'un niveau européen des politiques de cohésion, allant de pair avec une poursuite des processus d'intégration territoriale, la reconnaissance d'un jeu commun à somme positive serait progressivement très largement partagé aussi bien dans la libéralisation des échanges et la réalisation du grand marché, dont les bénéfices globaux sont bien établis, que dans la mise en œuvre de politiques communes parmi lesquelles figurent les politiques de soutien à l'innovation et celles porteuses de cohésion. Ces dernières seraient re profilées pour tenir compte des contradictions que l'expérience passée a mis à nu. On s'acheminerait alors vers un accroissement sensible de l'autonomie financière de l'Union qui se verrait octroyer de véritables ressources propres sur lesquelles elle aurait, par l'entremise du Parlement, un véritable pouvoir de décision. Ceci passerait par la création d'un impôt européen qui permettrait en outre d'alléger les contributions nationales et de donner un futur au territoire par des politiques de cohésion territoriale plus innovantes.

Les grands chantiers de la cohésion territoriale

Sous cette hypothèse de renforcement de l'échelon européen comme un des niveaux majeurs de régulation, le centre de gravité des grands chantiers de la cohésion territoriale se déplacerait dans trois directions différentes.

Prenant acte de la très faible mobilité en Europe des entreprises et surtout des personnes, l'amélioration de la fluidité du territoire serait durant les prochaines décennies un enjeu majeur. Une véritable politique de réseaux de transports et de communication trans européens, devrait contribuer une meilleure intégration territoriale, ce l'Europe centre orientale en particulier. Cette politique aurait à tenir compte de la contrainte de durabilité qui devrait rester un objectif majeur. Cette recherche d'une plus grande fluidité territoriale, serait soutenue par des politiques d'apprentissage des langues étrangères repensés pour tenir compte des exigences conjointes, et parfois contradictoires en apparence, de facilitation de la communication sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, et de la valorisation de la diversité linguistique. Le deuxième grand chantier porterait sur la recherche, l'innovation et la diffusion de cette dernière. Comme le soulignent les principes de Lisbonne, un consensus très large existe sur le fait qu'à ces

domaines sont associés des enjeux majeurs à la fois pour la compétition et pour la convergence des territoires : position de l'Europe dans le monde, position des Etats et des régions en Europe et dans le monde. Dans le contexte d'un projet dynamique de cohésion territoriale, les prochaines décennies pourraient passer au stade de la mise en œuvre, et concevoir de nouveaux instruments politiques de stimulation, et d'accompagner d'un tel projet, qui viendraient corriger trop d'archaïsmes, de cloisonnement des structures, d'inadaptation et d'insuffisance des financements, etc. Reste un troisième chantier d'une grande importance, celui d'une meilleure valorisation des potentiels régionaux. Les réflexions et les expériences engagées dans ce sens sont nombreuses et diverses. Le champ des possibles est mal connu, et les bilans des expériences acquises restent à faire. Sur ce nouveau chantier des politiques de cohésion territoriale, les outils théoriques d'une réflexion commune demeurent encore trop ténus.