

Chapitre I

TERRITOIRES ENTRE RÉFÉRENCES ÉTATIQUES ET AUTONOMIE

Les collectivités locales en France du fait de facteurs exogènes, de la décentralisation et des multiples partenariats ont acquis une souplesse de gestion qui va jusqu'à remettre en cause le rôle traditionnel de l'État. Cependant ces évolutions doivent être intégrées dans des situations spatiales et politico-culturelles variées et dans la complexité des problèmes en jeu.

1.1. Le fractionnement de l'espace

Parler de l'espace urbain, c'est aussi tenter de comprendre comment les actions et les représentations des agents se développent dans ce domaine. L'une des premières observations concerne la distinction entre espace et territoire. Si le territoire est un espace limité de nature institutionnelle, l'espace concrétise des données de peuplement qui ne coïncident pas forcément avec les territoires ainsi définis. Il existe de la part des individus et des ménages des stratégies spatiales liées autant à l'incertitude de l'emploi, à la recherche de conditions pratiques de modes de vie qu'à l'existence de populations captives.

Depuis les années 1975, on assiste au développement des banlieues et du périurbain dans des zones rurales traduisant l'influence des villes. Les villes au sens traditionnel du terme se sont transformées. Autour des centres-villes un

magma urbain existe qui pose des problèmes d'organisation nouvelle. F. Ascher (1995) parle de métapole, c'est-à-dire d'un groupe de villes, d'un espace de mobilité où la commune centre peut assurer certaines fonctions, mais où les relations de proximité se dissolvent. L'Ile-de-France, les agglomérations de plus de 200000 habitants et les zones urbaines et rurales qui en dépendent se développent aux dépens des zones rurales situées en dehors des villes. Activités et emplois se concentrent dans les villes. Les villes centres connaissent une certaine stagnation, la population s'accroît dans les banlieues et dans les zones rurales péri-urbaines, d'autant plus que la commune s'inscrit dans une zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU).

Les zones de peuplement industriel et urbain (96% de la population en 1990) traduisent le développement de l'influence des villes, au delà des banlieues, sur les zones rurales. Cette définition de l'INSEE tient compte des migrations domicile-travail, du nombre et de la taille des établissements industriels, administratifs et commerciaux ainsi que de la population non agricole. L'INSEE a abandonné ce concept au profit des aires d'attraction urbaines, faisant une plus grande place au rural (20 à 25% de la population).

Les conséquences sont le développement de la voitures et des nuisances, le besoin en infrastructures, l'existence d'interdépendance entre les collectivités locales dotées d'importantes inégalités. La fragmentation urbaine se double aussi de communes où se concentrent les problèmes d'emploi et de chômage des populations défavorisées et pour lesquelles les besoins sociaux restent considérables. Face à cette complexité interviennent les zones rurales éloignées des zones urbaines dont la dévitalisation est constante.

La métropolisation est le phénomène marquant du paysage urbain. C'est une forme diversifiée de concentration des populations, des richesses, des techniques de développement à partir d'un ou plusieurs centres urbains impliquant également des disparités profondes. Elle n'est pas propre à la France et elle a pris des formes diverses dans le monde. Elle implique la transformation des grandes villes, des banlieues et de leur environnement sous forme d'espaces urbanisés et hétérogènes formés d'une ou plusieurs villes. Le développement dans les métropoles est de plus en plus associé à leur capacité de favoriser l'économie. La ville a toujours été le centre de pouvoir et de réservoir d'hommes dont parle Braudel. L'apparition de nouvelles logiques externes qui la libèrent en partie des contraintes nationales, l'évolution des technologies qui rendent les entreprises moins dépendantes des conditions de localisation de la production et des marchés favorisent la recherche d'un nouvel équilibre et d'un nouveau développement. Pour les économistes, la métropolisation est la présence d'une main-d'œuvre qualifiée, l'entrecroisement des réseaux matériels et immatériels, la qualité des relations avec les acteurs économiques. A l'intérieur de la zone urbaine ou de la région, les solidarités locales ou nationales cèdent la place à une logique internationale et à la concurrence. La métropole devient l'acteur du changement économique, elle est l'élément nécessaire du développement de la production. La socialisation de la production se renforce avec l'accent mis à côté des équipements et des infrastructures sur la formation, la recherche, la transmission des savoirs. La métropole est à la fois un lieu de production d'une main-d'œuvre qualifiée et le lieu des échanges et des nœuds de réseaux internationaux. Ces échanges ne profitent pas forcément aux territoires proches et impliquent des disparités locales.

Mais les villes sont-elles des acteurs économiques, comme le laissent supposer certains? Pour P. Aydalot (1984), le destin des ensembles urbains repose surtout sur les mutations que leur imposent les grandes entreprises. L'une des variables du développement inégal des espaces est le coût de la reproduction de la force de travail dont fait partie le coût de l'urbanisation. Ainsi, les entreprises prennent en considération les bassins d'emploi qui leur permettent de moduler leur type d'implantation, d'où l'élargissement constant de l'espace et l'effet modérateur des petites entreprises qui n'ont pas les moyens d'une mobilité.

Si les villes sont mieux préparées pour affronter la mondialisation et les transformations technologiques, la concentration urbaine n'est pas équilibrée. Il existe toujours des disparités importantes entre la province et la région parisienne. La métropolisation et les espaces résiduels qu'elle délaisse contribuent à une fragmentation des territoires traditionnels. Sous l'effet de l'échange, des marchés et de l'effacement des frontières, la structure de relations anciennes, codifiées, normées se transforme. Pour B. Badie (1995), chaque élément du territoire éclate en une pluralité variable de lieux de socialisation, indifférents aux anciens découpages. Quelles sont alors les possibilités de régulation et de gestion des pouvoirs publics?

1.2. L'aménagement du territoire ; des orientations vues de l'État

L'aménagement du territoire est révélateur des rapports entre l'État et l'échelon local. Les déséquilibres régionaux ont été au cœur des préoccupations de cette politique, mais selon les époques et les gouvernements, les actions se sont différenciées.

Brève histoire de l'aménagement du territoire

Après la guerre, F. Gravier publie l'ouvrage «Paris et le désert français». Dans les années cinquante Claudius-Petit intègre dans le ministère de la Construction la dimension régionale. L'objectif recherché est une répartition plus équitable et plus harmonieuse des hommes et des richesses sur le territoire. En 1960 est créé le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) et en 1963 la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Ces autorités sont chargées de la mise en œuvre de cette politique. Le but est de redistribuer la croissance. 1950-1975, la décentralisation à partir de la région parisienne a une certaine efficacité. 500000 emplois sont créés grâce à des opérations de décentralisation. L'Ouest s'est industrialisé et la population de l'Ile-de-France s'est stabilisée. Après les années 1974, qui sont les années de crise et de restructuration de l'économie, la redistribution de la croissance fait place à des missions de sauvegarde de la DATAR sur les territoires en difficulté. La croissance de l'Ile de France reprend (secteur tertiaire et décisionnel), le poids des métropoles s'accroît ainsi que la désertification des zones rurales. La fin de la croissance, la décentralisation, l'intervention des fonds structurels européens vont bouleverser les données traditionnelles de cette politique.

Le concept de métropole n'est pas nouveau. Dans les années soixante, le projet d'articuler la croissance économique et démographique autour de huit métropoles était fondé sur l'incapacité des villes à contrebalancer l'influence de Paris. Seuls les centres urbains disposant d'un niveau élevé et différencié des services permettaient de compenser l'attraction parisienne. L'effort en faveur des métropoles a concerné les équipements collectifs, leur développement était fondé sur l'accroissement des activités industrielles et tertiaires. L'agglomération était déjà à l'ordre du jour avec la création autoritaire des communautés urbaines qui seront chargées des schémas directeurs d'aménagement des aires métropolitaines (SDAU). Dans les années soixante-dix, le

développement quantitatif des métropoles ne s'impose plus pour la DATAR, seul le cadre de vie des régions urbaines doit être amélioré. Dans cet esprit on est passé du concept de métropole à celui de région urbaine. Il convenait d'organiser la localisation des activités de l'habitat de manière à freiner l'extension des agglomérations, de préserver les espaces verts et agricoles, de préciser la vocation internationale de chaque métropole. Dans les régions urbaines, les choix devaient être opérés par les collectivités locales, d'une part en définissant des mesures communes à l'ensemble de la région, d'autre part en préparant des actions propres à chaque agglomération. L'ensemble pouvait constituer une charte d'aménagement et de développement présentée aux assemblées régionales, puis au CIAT. Ces mesures resteront lettre morte, mais c'est à cette occasion que la conférence de la région urbaine de Lyon sera instaurée.

Par la suite, la politique des métropoles d'équilibre a été abandonnée au profit des villes moyennes considérées comme plus propices au développement et au cadre de vie. Les contrats de ville moyenne ont lié pour trois ans l'État et la commune centre. Fin des années soixante-dix, les contrats de pays s'appliquent aux petites villes et à leur environnement rural; ce sont des opérations définies d'un commun accord entre l'État et les responsables locaux. Leur originalité ne réside pas dans l'importance du financement étatique, mais dans l'intention de promouvoir l'incitation économique et la mise en valeur des ressources locales. Progressivement cette politique sera régionalisée. L'aide de l'État sera attribuée globalement aux établissements publics régionaux. Les notions de métropole, de pays, la politique contractuelle sont donc des éléments récurrents de l'aménagement du terri-

toire. Cependant, après les années quatre-vingt, la situation extérieure et intérieure bouleverse l'action de la DATAR.

Pour comprendre ces changements, il faut tenter de qualifier ce qu'a été l'aménagement du territoire jusqu'à la décentralisation. Cette politique fortement centralisée a tenté de réduire les déséquilibres, sans bouleverser la logique du développement spatial. A mi-chemin entre la méthode, les représentations cognitives de ses élites et les pressions politiques, les moyens mis en œuvre présentent une certaine continuité et une apparente rationalité, mais les critères sur lesquels reposent les choix n'ont pas été clairement définis. Certaines zones ont pu être négligées, sans que des raisons valables aient été données. Après les années 75, il s'agissait plus de réduire les crises que de traiter les véritables problèmes. Les économies régionales n'ont pas été considérées en tant que telles dans l'aménagement du territoire. La centralisation n'y était guère favorable. La faiblesse des régions, d'abord circonscription d'action régionale, puis établissement public, élues seulement en 1986 au suffrage universel, était un handicap. Néanmoins la DATAR apparaît comme défendant une vision dynamique contre le découpage sectoriel des ministères et contre la fragmentation des territoires. Elle a joué un rôle d'incitation et d'orientation que l'on va retrouver après les années quatre-vingt.

1.3. La définition de situation par les élites

Les années quatre-vingt sont à la fois une prise de conscience par les pouvoirs publics de réduire l'État interventionniste face à un environnement international porté vers le libéralisme, et d'intégrer le rôle dynamique joué désormais par les

élus locaux dans un contexte de décentralisation et de concurrence. De même l'intégration européenne et la mondialisation limitent les possibilités de l'État. Celui-ci ne peut guère mener une politique spatiale égalitaire qui fragiliserait les métropoles. Par ailleurs l'Union Européenne dispose de moyens financiers importants concernant l'aide aux régions par l'intermédiaire des fonds structurels. Si dans ce cadre le financement versé par la France lui revient en partie, les choix peuvent être différents de celui de la DATAR. Ces choix sont aussi influencés par le dialogue qui s'établit entre les régions et Bruxelles et par la coopération transfrontalière. L'amorce d'une collaboration entre certaines régions européennes (Quadrige Européen, Arc Atlantique...), l'ouverture des collectivités locales vers une dynamique européenne marquent également les difficultés de maîtrise du développement spatial par l'État.

Pendant cette période, la DATAR a perdu en partie sa faculté de régulation. Son rôle d'incitation intervient en parallèle avec l'autonomie croissante des collectivités locales. Administrations centrales, élus, universitaires, représentants économiques vont définir en amont des situations et émettre des références sans qu'il y ait lieu d'établir à tout prix une hiérarchisation entre le centre et la périphérie. L'action de la DATAR n'est pas directe; elle se manifeste par une analyse de la situation, par l'élaboration et le lancement d'idées. Si avec l'arrivée d'un gouvernement de gauche la croyance dans le libéralisme va dominer, la mutation politique engendrée par la décentralisation est un facteur important. Désormais la DATAR entre en concurrence avec les communes chargées de l'urbanisme et les régions pouvant s'occuper de l'aménagement du territoire. En 1986, le rapport Guichard souligne les changements de l'environnement économique

national et international. Les nouvelles conditions font surgir trois écueils : l'obsession de l'égalitarisme, la politisation de l'action administrative, la superposition des procédures et des structures. De plus, la décentralisation transforme la notion de territoire : c'est la philosophie de l'autonomie et de la diversité qui domine. La prépondérance quantitative de la région parisienne se double d'une prépondérance qualitative sur le plan économique, administratif, culturel. Cependant cette région subit des mutations (perte des emplois et de population de Paris et de la petite couronne), lesquelles permettent la répartition des activités sur un réseau plus lâche pouvant exercer une nouvelle attraction. Paris reste un atout pour la France, la meilleure façon de limiter ce que la région parisienne a d'excessif, indique le rapport, est de mener une politique qui renforce d'autres points forts, non parisiens.

Les pôles de croissance secondaire sont des territoires assez vastes, pas nécessairement liés à des limites administratives, articulant l'urbain et le rural. Il ne s'agit pas d'un retour à la politique des métropoles d'équilibre, mais de considérer les fonctions supérieures de l'économie à un niveau international ou européen. En 1988, la lettre de la DATAR parle du développement d'une charpente de villes sur le territoire. De Paris aux grandes métropoles de taille européenne, aux capitales régionales, aux villes moyennes et à l'espace rural, il faut créer une continuité appuyée sur un système intense de communication. Le terme de réseau de villes est adopté afin de dépasser les égoïsmes municipaux et de faciliter un développement commun dans des zones géographiques significatives. Les projets de ville, au sens de projets d'entreprise, dont Lyon est le premier exemple, sont aussi en vogue. Ils doivent permettre une

analyse des forces et des faiblesses et une élaboration des stratégies de développement. Ils précisent les objectifs et mobilisent les partenaires économiques et sociaux en s'appuyant sur une politique de communication.

De même, le langage économique prend une importance croissante. Les villes internationales doivent séduire par l'apparence (les fonctions urbaines), s'affirmer par la puissance (les fonctions économiques), s'imposer par l'audience (les fonctions politiques et culturelles). Les pôles de croissance de niveau international ne sont pas de simples métropoles, mais des territoires plus étendus (réseaux de villes et espace rural) atteignant un poids significatif à l'échelle européenne. On assiste aussi à une pénétration progressive des valeurs économiques dans les préoccupations de gestion et d'aménagement. Tout un courant tend à assimiler les maires à des chefs d'entreprise. Des géographes appuyées par la DATAR vont classer les villes de taille européenne en prenant comme critère la compétition économique.

Par conséquent, une définition de la situation émane de la DATAR, des élites et de certains experts. La DATAR cantonnée dans le développement économique a recherché une meilleure compétitivité; elle a proposé et incité. Il s'est donc instauré une communication entre l'État et l'échelon local, la DATAR utilisant souvent les facultés d'analyse et de conceptualisation des universitaires. Pourtant cette définition de situation n'émane pas seulement de l'échelon central. L'intervention en creux de l'État a laissé aux acteurs locaux, en dépit de certaines contraintes, la possibilité de s'auto-organiser et de gérer selon leurs propres moyens. Elle a créé un champ d'élaboration ouvert aux responsables locaux de plus en plus impliqués dans l'action.

1.4. Vers la généralisation des regroupements intercommunaux?

Dans les années quatre-vingt-dix, les orientations d'aménagement du territoire prennent un autre tournant. Le débat national qui intervient en 1993 préconise la reconquête du territoire. Le projet présenté pour la discussion publique souligne la nécessité de lutter contre la dévitalisation de l'espace rural et l'explosion des banlieues. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (février 1995) élude la question des métropoles. Le schéma national d'aménagement du territoire élaboré par l'État devait proposer un ordonnancement du territoire fondé sur les notions de bassins de vie, organisées en pays, et sur les réseaux de villes. Le pays n'est pas une nouvelle institution, il est la recherche d'un territoire pertinent pour le développement local. La loi précise que lorsqu'un territoire présente une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut former un pays.

Le pays concerne les solidarités réciproques entre l'espace rural, la ville ou les bourgs. Pour B. Leurquin (1997), le pays est un espace identitaire adapté aux habitudes de la vie quotidienne tournait vers un projet global de développement économique et social, il s'étend sur un espace plus large que le canton et peut regrouper plusieurs bassins de vie. Il est également un lieu pertinent pour organiser les services publics de l'État. Il donne lieu à l'élaboration d'un projet de développement impliquant les élus, les socioprofessionnels, les administrations et les associations. Pourtant, le pays reste encore à l'état d'ébauche, la procédure est expérimentale et pose des questions mal résolues.

On a pu voir dans ces dispositions un recul du législateur concernant les métropoles en faveur d'un monde rural qui ne représenterait que 25 à 30% de la population. Le document introductif concernant le débat national pour l'aménagement du territoire prévoyait trois niveaux d'organisation des territoires : les zones à dominante rurale, les zones comprenant des villes de taille intermédiaire et les territoires sous l'influence des métropoles. Les zones à dominante rurale pourraient s'organiser sous forme de pays, les villes moyennes bénéficieraient d'une coopération en réseaux¹. Les grandes villes ont seulement fait l'objet d'un rapport élaboré par une commission de la DATAR en 1996.

Cette commission souligne que les villes régionales évoluent dans une grande diversité et sans appui de l'État. La capitale concentre, outre les fonctions politiques, nationales et internationales, toutes les fonctions stratégiques (finance, gestion, conception, marketing). Or, la France ne possède pas de métropole reconnue internationalement sur le plan des affaires, de la diplomatie et des finances. L'objectif de l'aménagement de territoire serait de promouvoir quelques grandes villes au rang international. Il n'était question d'après ce rapport que de quelques villes en dehors de la région parisienne, où seraient implantés des centres décisionnels, des entreprises multinationales, des équipements culturels, universitaires, portuaires, ou

1. Les réseaux de villes entre les villes moyennes ont pour objectif d'établir des complémentarités (infrastructure de transports, équipement universitaire, développement culturel, touristique, économique), sans modification des structures. En 1994, sept organisations en réseaux étaient engagées dans l'ouest de la France, avec semble-t-il, une faible efficacité.

aéroportuaires². Cette commission proposait également de créer des gouvernements d'agglomération, afin de passer progressivement de l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne pour les cent plus grandes agglomérations. Cette autorité, élue au suffrage universel, qui pourrait être identifiée par le citoyen, édicterait un projet d'aménagement et de développement supracommunal. Elle devrait se doter de fonds propres et en déterminer l'emploi selon des procédures contractuelles avec les institutions primaires et les regroupements d'activités. De même elle pourrait entretenir des relations avec des autorités d'agglomération similaires en vue d'établir des réseaux de villes et des pays périphériques. Néanmoins, aucune directive n'a été élaborée dans ce sens.

Le système français offre de nombreuses possibilités de regroupements intercommunaux (voir encadré) répartis de manière diverses sur le territoire. La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (février 1992) a créé les communautés de communes et les communautés de villes sous forme d'établissements publics avec deux compétences obligatoires, l'aménagement de l'espace et le développement économique. Intercommunalité de projet, ces deux regroupements sont dotés d'une fiscalité propre et de dotations incitatives.

2. Lyon, centre de redistribution vers la Suisse et l'Italie; le sud de la France avec Toulouse, Bordeaux, tournées vers la façade méditerranéenne et l'Arc atlantique; Marseille qui pourrait conforter sa position stratégique en Méditerranée; Nantes équilibrant l'ouest ou Lille-Bruxelles dont il faut considérer la synergie avec d'autres villes européennes.

Syndicats à vocation unique (SIVU) :	14446
Syndicats à vocation multiple (SIVOM) :	2283
Communautés urbaines :	9
Syndicats d'agglomération nouvelle :	9
Districts :	327
Communautés de communes :	771
Communautés de villes :	4

Source B. Leurquin (1997)

Si chaque structure de coopération intercommunale apporte des éléments nouveaux qui s'offrent à la réflexion et à l'expérimentation, le volontarisme de l'État, ou plutôt son rôle d'incitation, a reposé sur le statu-quo en ce qui concerne le découpage institutionnel; car il faut compter avec l'autonomie gestionnaire des collectivités locales que l'État ne remet pas en cause et a tendance à encourager. Dans ces conditions, les différentes formes de coopérations intercommunales, quelle que soit leur pertinence, ont été laissées à l'appréciation des élus.

L'arrivée d'un nouveau gouvernement de gauche a remis en question les dispositions de la loi d'orientation de 1995, tout en conservant le découpage entre les pays et les regroupements d'agglomération. Fondé sur la réduction des inégalités et le développement durable (amélioration de la qualité de l'environnement et de l'emploi), le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, présenté au conseil des ministres de juillet 1998, supprime le schéma national prévu auparavant au profit de huit schémas de services collectifs nationaux et des schémas régionaux d'aménagement et de développement. Le pays dont le périmètre est adopté par le préfet de région permet aux communes et à leur regroupement

d'élaborer une charte en association avec le département et la région intéressés. Si les communes ou leur regroupement constituent un syndicat mixte ou un établissement public, l'État ou la région peut conclure avec ce dernier un contrat particulier en application avec le contrat de plan État-région. Pour les communes et les regroupements d'une aire urbaine qui élaborent un projet d'agglomération (développement économique et cohésion sociale, aménagement et urbanisme, transport et logement, politique de la ville et de l'environnement), la participation au contrat du plan État-région est possible si ces collectivités se regroupent sous forme d'établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique.

Les problèmes d'organisation du territoire sont donc au cœur des préoccupations d'aménagement du territoire, sans que l'on sache l'impact des nouvelles dispositions. Cette politique est passée d'une action volontariste à une conception défensive et incitative. Le nouveau projet de loi est un effort pour alléger les procédures, pour redonner une compétence plus affirmée aux régions dans le domaine de l'aménagement du territoire, pour tenter d'organiser les agglomérations et pour associer aux différents échelons les élus, les représentants de l'État, des administrations et des services publics ainsi que les partenaires sociaux. Les agglomérations peuvent comme pour les pays créer des conseils de développement composés des milieux économiques, sociaux, culturels associés à l'élaboration du projet. Ces nouvelles orientations vont-elles résoudre les problèmes de cohérence et de régulation qui se posent à la fois à l'échelon national et des territoires? Il n'est plus question semble-t-il d'une supracommunalité des villes dont l'élection interviendrait au suffrage direct. Quel

sera le comportement des élus toujours preneurs d'organisation souple ne mettant en cause ni leur mode traditionnel d'élection ni leur autonomie?