



HAL
open science

Un nouvel aménagement des territoires pour un nouveau système territorial ?

Damien Augias

► **To cite this version:**

Damien Augias. Un nouvel aménagement des territoires pour un nouveau système territorial?. Un nouveau système territorial?, 57-63, pp.57-62, 2017, 9782701319544. hal-03194615

HAL Id: hal-03194615

<https://hal.science/hal-03194615>

Submitted on 16 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Un nouvel aménagement des territoires pour un nouveau système territorial ?

Damien Augias

Administrateur territorial, chargé d'enseignement à Sciences Po

Alors que l'on parle en France depuis l'après-guerre et la reconstruction d'un aménagement du territoire – dans une logique volontiers centralisatrice –, le déploiement des politiques territoriales des collectivités locales depuis la décentralisation propre aux lois Defferre (1982-1983), n'a pas été appréhendé par l'État comme un désengagement politique ni comme un dessaisissement juridique mais davantage comme une nouvelle forme de régulation (terme généralement utilisé par les économistes) des territoires, ce qui a été confirmé par « l'acte II » de la décentralisation (2003-2004) et par les récentes réformes territoriales (2010 et 2014-2015), ces dernières s'apparentant davantage à une réorganisation du système territorial.

La création, en 2012, d'un ministère dédié à « l'égalité des territoires »¹, terme inédit dans les décrets d'attribution jusqu'alors, plaide précisément en ce sens car, quel que soit le nom que l'on retient pour cette politique publique, une juste – sinon égale – répartition des richesses et des infrastructures reste nécessaire à l'échelle du pays. C'est pourquoi l'État et les

1. Au sujet du concept en lui-même, voir le rapport commandé par la ministre du Logement et de l'Égalité des territoires Cécile Duflot à Eloi Laurent : *Vers l'égalité des territoires*, La Documentation française, 2013. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a par ailleurs été créé par décret du 31 mars 2014.

collectivités territoriales ont chacun un rôle important à jouer pour atteindre cet objectif – voire cet idéal –, correspondant non seulement à l'intérêt général mais également à l'efficacité économique de territoires de plus en plus mis en concurrence dans un contexte de mondialisation et de métropolisation – les deux phénomènes étant étroitement liés.

Autre nom de l'aménagement et du développement territorial, l'égalité des territoires, cette « passion française » dont parle Philippe Estèbe dans un récent essai² constitue d'une certaine manière une forme de mythe, renvoyant à l'héritage « ruraliste » du territoire français qui, contrairement à ses voisins, n'est devenu majoritairement urbain que bien tardivement, dans l'entre-deux-guerres, en conservant même aujourd'hui des densités de population bien plus faibles que la moyenne européenne. Malgré « la fin des terroirs », pour reprendre le titre de l'ouvrage célèbre d'Eugen Weber³, la mythologie de la « République au village » chère à l'historien Maurice Agulhon⁴, est profondément ancrée dans notre système politico-administratif qui, bien que cherchant sous la III^e République à souder les « petites patries » en une communauté nationale fortement homogène, s'est construit parallèlement sur le morcellement communal (plus de 36 000 communes en France, dont l'immense majorité comprend moins de 3 500 habitants... alors que l'Allemagne en compte 16 000 et l'Italie et l'Espagne environ 8 000 !) et l'affaiblissement des villes, comme l'exprime la grande loi municipale de 1884.

Or, malgré – ou plutôt à cause de – cette grande diversité et ce morcellement, « la France a créé un dispositif unique au monde d'égalité des territoires, à travers trois mécanismes : une redistribution financière très importante, une répartition inégalitaire des fonctionnaires d'État pour permettre une présence continue jusque dans les lieux les plus reculés, des grandes entreprises publiques assurant partout une continuité de prestation (Poste, SNCF, énergie, télécoms) »⁵. Cette logique de proximité du service public et de maillage territorial de la part des fonctionnaires et des réseaux techniques permet ainsi une desserte et une présence physique de la puissance publique (de l'État mais aussi, de plus en plus, des collectivités territoriales) particulièrement importante et coûteuse.

Aujourd'hui, dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires (l'État réduisant drastiquement ses dotations aux collectivités locales) et de profonde réforme institutionnelle des territoires – voire de « nouveau système territorial » –, ce dispositif d'égalité des territoires est confronté à une crise de croissance qui lui permet de tester sa robustesse. Or, cette

2. P. Estèbe, *L'égalité des territoires. Une passion française*, PUF, 2015.

3. E. Weber, *La fin des terroirs*, Fayard, 1983.

4. M. Agulhon, *La République au village*, Plon, 1970.

5. P. Estèbe, *Ibid.*

politique publique protéiforme (à la fois dispositif national et déclinaison locale en fonction des spécificités des territoires, notamment sur le plan naturel, économique et social), qui a été conçue pour une société rurale peuplée de sédentaires doit faire face actuellement à l'émergence d'une nouvelle forme institutionnelle, la métropole, laquelle témoigne précisément de la tardive reconnaissance du fait urbain en France, ainsi que de la grande mobilité des habitants dans ces territoires « gagnants » de la mondialisation.

Ainsi, du point de vue des transferts économiques et de la péréquation, les espaces urbains denses financent désormais largement l'espace rural et commencent à contester le mécanisme de redistribution propre à la philosophie de l'égalité des territoires. Tout se passe en effet comme si l'affirmation de cet idéal par le Gouvernement s'effectuait précisément au moment où les réalités économiques et sociales se polarisent plus que jamais au niveau des territoires. La concurrence entre les territoires et l'appel des pouvoirs publics à renforcer leur « attractivité » – maître-mot de l'aménagement du territoire dans les années 1990 et 2000 – constituent des phénomènes fortement encouragés par le processus de mondialisation économique, celle-ci redonnant une importance très grande à la localisation des activités industrielles et tertiaires. Les entreprises, investisseurs et agents économiques sont donc amenés à repenser cette question à l'aune des « délocalisations » (étudiées de manière précise par l'économiste Olivier Bouba-Olga⁶) et, comme le remarque Philippe Estèbe, « les personnes traversent les territoires au cours de leur trajectoire et les mettent en concurrence pour l'habitat, les services, l'emploi et les loisirs »⁷.

Ainsi, parler d'une « égalité des territoires », plutôt que d'un aménagement du territoire, comme le fait aujourd'hui le Gouvernement – l'intitulé du ministère ayant changé en 2016 avec l'arrivée au Gouvernement de Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales –, semble dans ce contexte relever de la gageure et, du moins, s'apparenter à un dispositif coûteux voire inefficace, notamment au vu de la très importante hétérogénéité de l'espace français et de ses disparités territoriales en termes économiques et sociaux.

Certains auteurs, tel le géographe (et pamphlétaire) Christophe Guilluy dans ses essais *Fractures françaises*⁸ et *La France périphérique*⁹ se sont d'ailleurs spécialisés dans la critique de l'aveuglement des élites républicaines, croyant béatement à une égalité formelle des habitants des territoires urbains, périurbains et ruraux, alors même que la réalité semble témoigner

6. O. Bouba-Olga, *Les nouvelles géographies du capitalisme. Comprendre et maîtriser les délocalisations*, Seuil, 2006.

7. P. Estèbe, *Ibid.*

8. C. Guilluy, *Fractures françaises*, Bourin, 2010.

9. C. Guilluy, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 2014.

d'un accroissement des inégalités entre le fait métropolitain, désormais reconnu comme une réalité institutionnelle incontournable, et les territoires à rebours de la mondialisation, à la fois dans les campagnes et dans les zones moyennement denses, plus ou moins condamnées à une forme de déclassement, sinon d'oubli.

Pourtant, comme nous avons cherché à le montrer dans un récent ouvrage¹⁰, une telle vision volontiers simplificatrice, opposant à l'envi territoires « gagnants » et « perdants », fait fi d'une politique nationale et locale de plus d'un demi-siècle qui, si elle a connu des difficultés certaines – en particulier les mutations économiques territoriales liées à la fin des Trente Glorieuses et à la crise contemporaine de l'État providence – et relevé des défis non moins importants – en particulier la décentralisation et l'approfondissement de l'intercommunalité –, constitue une singularité française à l'échelle du continent européen et, plus globalement, d'un point de vue international.

Cela ne signifie pas cependant que la politique d'égalité des territoires ne doive pas s'adapter et, comme le montre Philippe Estèbe, « il nous faut donc trouver les termes d'un nouveau contrat territorial », en prônant notamment une « solidarité horizontale » (et non plus uniquement verticale) entre les communes, « les territoires [devant] donc opérer deux mutations : être des opérateurs de mobilité pour les individus qui les habitent ou les fréquentent de façon que ceux-ci puissent se construire des itinéraires de vie positifs ; et pour ce faire, s'inscrire dans des systèmes territoriaux où ils doivent prendre leur place et comprendre quel rôle ils peuvent y jouer »¹¹.

C'est donc bien à un changement de paradigme socio-économique qu'appelle le concept d'égalité des territoires et il ne fait guère de doute qu'une telle évolution dépasse le cadre trop étroit du changement institutionnel porté par le discours actuel sur la réforme territoriale.

En effet, si certains considèrent aujourd'hui que l'aménagement du territoire – devenu progressivement une politique de développement des territoires¹² – n'atteint plus les objectifs qui étaient les siens au début des années 1960 – à savoir la recherche d'une répartition équitable des richesses sur le territoire national, faute de moyens financiers et de volonté politique, il faut se garder, d'une part, de trop renvoyer « l'aménagisme » gaullien puis pompidolien à une forme d'« âge d'or » idéal-typique – comme l'explique l'ouvrage *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »* publié sous la direction de Céline Pessis, Sezin Topçu et Christophe Bonneuil¹³ – et,

10. D. Augias, *Aménagement et développement des territoires*, Studyrama/Bréal, 2016.

11. Philippe Estèbe, *Ibid.*

12. D. Augias, *Ibid.* Voir aussi : X. Desjardins, I. Généau de Lamarlière, *L'aménagement du territoire en France*, La Documentation française, 2016.

13. C. Pessis, S. Topçu, C. Bonneuil, *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »*, Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre, La Découverte, 2013.

d'autre part, ne pas perdre de vue que l'aménagement des territoires n'est pas une politique publique unique mais bien davantage une palette d'interventions protéiformes dans des secteurs divers et variés : transports et mobilités, développement durable, aménagement numérique, politiques de cohésion sociale et de redynamisation économique...

Dans le cadre du nouveau système territorial issu des lois de 2014 et 2015¹⁴, la (nouvelle ?) politique d'égalité et/ou d'aménagement des territoires ne doit ainsi aucunement être regardée comme un bloc homogène mais plutôt comme un ensemblier de dispositifs d'action publique éparés, interdépendants et situés à tous les échelons du pouvoir – des (nombreux) acteurs locaux jusqu'au niveau européen –, ce qui rend ainsi son analyse et sa critique des plus complexes, mais aussi très féconde.

Pour ce qui concerne par ailleurs la polarisation croissante des territoires français, entre métropoles mondialisées et espaces ruraux ou « périphériques » en difficulté, il faut remarquer avec Pierre Veltz¹⁵, qu'il n'est pas aussi certain que le phénomène actuel de métropolisation des grandes agglomérations françaises constitue une dynamique économique n'affectant que les grandes villes – Paris en premier lieu –, alors que l'intérêt des territoires français dans leur ensemble consiste précisément à tirer parti de la puissance et du rayonnement de la ville mondiale qu'est la métropole parisienne, en s'organisant en un réseau de villes et de métropoles régionales à partir de cette « locomotive globale ». Ainsi, à rebours de la traditionnelle thèse « graviériste » – le fameux *Paris et le désert français*¹⁶, qui fut à l'origine de « l'invention » de la politique française d'aménagement du territoire, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, avec le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, confié à Eugène Claudius-Petit de 1948 à 1953 –, il est sans doute aujourd'hui, dans un contexte de mondialisation et d'exacerbation de la concurrence des territoires au plan mondial, réducteur et stérile d'opposer systématiquement la métropole parisienne aux autres territoires français, alors même que l'intérêt général du pays dicte à ses autorités de renforcer la solidarité économique et la cohésion sociale de tous les territoires français.

En d'autres termes, loin de considérer cette opposition comme un handicap, les territoires français – qu'il s'agisse de métropoles dites « régionales », de villes dites « moyennes » ou des arrière-pays ruraux de ces agglomérations – ont beaucoup à gagner à s'organiser en réseaux à partir de leur capitale et de ses atouts et c'est d'ailleurs le point de vue que développent également les économistes, géographes et urbanistes Mario Polèse, Richard

14. L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, relative à la modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) – L. n° 2015-29, 16 janv. 2015, relative à la délimitation des régions – L. n° 2015-991, 7 août 2015, relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

15. P. Veltz, *Paris. France. Monde*, Éditions de l'Aube, 2013.

16. J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.

Shearmur et Laurent Terrar en démontrant que « les forces centripètes qui faisaient de la capitale un ogre économique sont désormais compensées par des dynamiques centrifuges »¹⁷ et en plaidant donc pour une synergie des dynamismes parisiens et régionaux, dans l'intérêt de tous les territoires français.

Ainsi, parler d'un nouvel aménagement des territoires dans un nouveau système territorial est une autre manière d'insister sur la nécessité de soutenir une politique, que les économistes qualifieraient de « contra-cyclique », de réduction des inégalités territoriales, sinon d'une « égalité réelle » des territoires. L'affirmation des métropoles, la recomposition des (grandes) régions, l'approfondissement des intercommunalités et la réorganisation du système territorial peut faire courir le risque, on l'a vu, d'une France « à deux vitesses », même si ce constat – trop souvent martelé à des fins politiques sinon électoralistes – mérite d'être nuancé.

En définitive, il est non seulement dans l'intérêt général de la France de renforcer sa cohésion territoriale au sein d'espaces aux caractères humains et géographiques très divers, mais c'est également la recherche du développement et de l'attractivité du pays tout entier qui dicte les objectifs d'une politique d'aménagement des territoires qui est, de ce point de vue, plus que jamais nécessaire à la préparation de l'avenir. De ce point de vue, le nouveau système territorial qui se dessine offre sans doute une opportunité importante pour mettre en œuvre un tel dessein.

17. M. Polèse, R. Shearmur et L. Terrar, *La France avantagée. Paris et la nouvelle économie des régions*, Odile Jacob, 2014.