



HAL
open science

De l'aménagement à l'égalité des territoires : quelle stratégie pour l'Etat ?

Damien Augias

► **To cite this version:**

Damien Augias. De l'aménagement à l'égalité des territoires : quelle stratégie pour l'Etat ?. Droit et gestion des collectivités territoriales 2017. Les territoires de l'Etat, Éditions du Moniteur, 2017, 9782281132809. hal-03194641

HAL Id: hal-03194641

<https://hal.science/hal-03194641>

Submitted on 9 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.

XII. DE L'AMÉNAGEMENT À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES : QUELLE STRATÉGIE POUR L'ÉTAT ?

Damien AUGIAS

Bâtir une « égalité des territoires », comme la stratégie de l'État tente de le faire aujourd'hui – à travers, notamment, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé en 2014 – peut relever de la gageure, si l'on considère la très importante hétérogénéité de l'espace français et ses disparités territoriales en termes économiques et sociaux.

Certains analystes, tel le géographe (et pamphlétaire) Christophe Guilluy dans ses essais *Fractures françaises*¹ et *La France périphérique*², 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 d'une polarisation grandissante entre le fait métropolitain, désormais reconnu institutionnellement par l'État comme un acteur majeur de la dynamique socio-économique internationale, 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, voire d'oubli.

Pourtant, une telle vision, volontiers simplificatrice – à laquelle s'oppose avec passion le récent ouvrage collectif *Nouvelles relégations territoriales*³, sous la direction d'Esther Benbassa et de Jean-Christophe Attias –, ne doit pas faire oublier l'importance cruciale en France d'une politique publique nationale et locale vieille de plus d'un demi-siècle (création de la DATAR en 1963) 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 structurelle de l'État providence – et relevé des défis non moins importants – au premier rang desquels il faut mentionner la décentralisation et l'intercommunalité –, constitue néanmoins une singularité – Philippe Estèbe évoque ainsi une « passion française » dans son ouvrage *L'égalité des territoires*⁴ – à l'échelle du continent européen et, plus globalement, d'un point de vue international.

I. Brève histoire de la politique d'aménagement du territoire, de la reconstruction à la décentralisation (1947-1982)

On le sait, c'est au moment de la reconstruction du pays que le géographe Jean-François Gravier publie *Paris et le désert français*⁵ – en réalité, le livre a été écrit pendant la guerre, alors que Gravier travaillait dans les bureaux de l'administration de Vichy –, titre qui restera et qui est à l'origine d'une représentation durable de la conception française de l'aménagement du territoire (on a parlé d'ailleurs d'un « aménagisme » au plus fort des « Trente Glorieuses »).

¹ C. GUILLUY, *Fractures françaises*, Paris, Bourin, 2010.

² C. GUILLUY, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion, 2014.

³ E. BENBASSA, J.-C. ATTIAS (dir.), *Nouvelles relégations territoriales*, Paris, CNRS Éditions, 2017.

⁴ P. ESTÈBE, *L'Égalité des territoires. Une passion française*, Paris, PUF, 2015.

⁵ J.-F. GRAVIER, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.

Dès « l'invention » de l'aménagement du territoire, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, c'est donc l'objectif d'un aménagement équilibré du territoire qui a présidé aux premières mesures des pouvoirs publics au lendemain de la Libération : le ministre de la Reconstruction, Eugène Claudius-Petit, crée en 1950 une direction à l'aménagement du territoire dotée d'un fonds national conséquent. Ainsi, pour les inciter à s'installer en province, les groupes industriels français se voient attribuer des primes favorisant l'ouverture d'ateliers et d'usines dans des zones rurales encore à rebours de l'aménagement du territoire (Bretagne, Normandie, Poitou).

Dans les années 1950, la problématique de l'équipement est, à vrai dire, dans un contexte de reconstruction encore récente, plus prégnante que celle de l'aménagement au sens propre. L'État, avec le concours très important de la Caisse des dépôts et consignations – dont le directeur général de 1952 à 1967, François Bloch-Lainé, joue un grand rôle dans la prise en compte de ces nouvelles missions pour l'établissement public financier –, cherche à cette époque à structurer un modèle d'économie mixte permettant de répondre aux forts besoins de logements et de construction, dans une logique d'urbanisation rapide, de croissance économique élevée et d'expansion démographique, trois phénomènes qui s'accroissent encore dans la décennie suivante.

Dans les années 1960, au faîte des « Trente Glorieuses », selon l'expression restée célèbre (et sans doute trop schématique), l'État, encore centralisé et fort d'une politique volontariste, à la faveur de la stabilité ministérielle et de l'impulsion au plus haut niveau élyséen (De Gaulle puis Pompidou), dote le pays d'outils administratifs décisifs pour l'aménagement du territoire.

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) est ainsi créée en 1963 – son premier délégué est Olivier Guichard – et son action concerne alors tous les domaines de l'aménagement : agriculture et monde rural, développement touristique et industriel, urbanisme et organisation d'un réseau de transport. Au même moment, De Gaulle confie à Paul Delouvrier, de retour d'Algérie (on a d'ailleurs parlé de « décolonisation du territoire français » dans les années 1960), la mission d'aménagement de la région parisienne : villes nouvelles, réorganisation de la carte administrative des départements et création du réseau express régional (RER). En province, c'est également de cette période que date la création des huit métropoles d'équilibre, pour tenter de faire contrepoids à l'agglomération parisienne – selon une logique « graviériste ». De nouvelles installations industrielles, universitaires et hospitalières s'installent en effet dans les agglomérations de Lille, de Metz-Nancy, de Strasbourg, de Lyon-Grenoble, d'Aix-Marseille, de Toulouse (industrie aéronautique), de Bordeaux et de Nantes - Saint-Nazaire. Comme on le verra, cette idée (re)trouve aujourd'hui toute son actualité avec la problématique du développement et de l'approfondissement des métropoles, dotées d'une forme juridique et institutionnelle nouvelle.

Cette période, volontiers pensée (rétrospectivement) comme un « âge d'or de l'aménagement » (si l'on pense davantage au développement économique qu'aux externalités négatives liées à cette croissance inédite), correspond aussi à l'époque de la création des parcs naturels régionaux (PNR) et du premier parc national (Vanoise en 1963, afin de préserver la Savoie du « plan neige », lié à la découverte récente de « l'or blanc »), visant à repenser la répartition des zones naturelles protégées et à orienter ainsi ce que l'on appellera plus tard le tourisme vert.

Au total, durant la période d'expansion économique des années 1960 et du début des années 1970, 3 500 opérations d'investissement ont permis de créer plus de 300 000 emplois en province. Puis, après le ralentissement et les chocs pétroliers de 1973 et 1979, la politique d'aménagement se recentre sur les zones de conversion les plus touchées par la crise (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais) : c'est le début de la passion française pour le « zonage » : zones franches urbaines, zones d'urbanisme prioritaires dans les banlieues notamment, zones

d'aménagement concerté – instituées par la loi du 30 décembre 1967 – dans les centres-villes... autant d'outils visant à revitaliser des territoires en proie à des difficultés économiques structurelles, ou tout simplement à repenser les infrastructures pour les adapter aux évolutions économiques et démographiques.

À partir des années 1980, le processus de décentralisation, voulu par François Mitterrand, est véritablement un tournant décisif dans l'histoire de l'aménagement du territoire français, car les lois Defferre de 1982-1983 transfèrent durablement de nombreuses compétences et de nouvelles responsabilités en termes de développement économique, de transports et d'infrastructures aux collectivités territoriales, quels que soient leurs échelons (même si le niveau municipal est en définitive peu concerné, avant l'émergence plus tardive de l'intercommunalité de projet). Les collectivités territoriales gagnant de très importantes compétences (transports, éducation, action sociale, développement économique), le préfet – pierre angulaire de l'État centralisé depuis l'époque napoléonienne – perd concomitamment son pouvoir de tutelle sur les départements, et de contrôle *a priori* sur les actes des collectivités, tandis que les régions (qui n'étaient que des établissements publics, régis en droit par le principe de la spécialité, depuis la loi de 1972) deviennent des collectivités de plein exercice, avec leur propre clause générale de compétences, leur permettant donc d'agir dans tous les domaines de leurs « affaires régionales ».

Au-delà des enjeux juridiques et politiques, bien connus, d'une telle révolution institutionnelle, cette montée en puissance des élus locaux et cet accroissement de leurs compétences et de leurs responsabilités se traduisent par la multiplication d'initiatives et de projets qui métamorphosent la politique d'aménagement du territoire et la réalité des infrastructures et des équipements du pays. On parle alors de « développement local » et, de fait, l'on passe bel et bien d'une conception étatiste de l'aménagement *du* territoire à une multiplication d'opérations de développement local au niveau *des* territoires, aussi divers et multiples soient-ils.

Plus encore, la conception verticale et monolithique de l'aménagement du territoire s'efface progressivement au profit d'une approche plus « égalitaire », centrée sur les coopérations entre les différents échelons de pouvoirs publics : les contrats de plan État-régions en sont l'exemple le plus abouti. La négociation et la contractualisation prennent ainsi le pas sur la loi et la décision unilatérale du pouvoir central, qui se reconcentre au plan local sur des fonctions de contrôle des actes et de programmation. Autrement dit, à la planification autoritaire – typique de « l'aménagisme » des années gaulliennes et pompidoliennes – est désormais préférée la gouvernance par projets contractuels à tous les niveaux (État, région, mais aussi départements et villes, avec la démarche de développement social des quartiers).

II. De l'aménagement du territoire à la compétitivité des territoires (1982-2014)

Phénomène décisif et global de la période contemporaine, accentué depuis les années 1990, la mondialisation de l'économie, loin de signifier la « fin des territoires » – titre d'un ouvrage de Bertrand Badie⁶ –, renforce au contraire la compétition des territoires, qu'il s'agisse des échelles nationale, régionale ou très locale, et produit une forme de concentration des

⁶ B. BADIE, *La Fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.

richesses, des populations et des ressources au niveau des métropoles, voire des « villes globales », pour reprendre l'expression de Saskia Sassen⁷.

Mondialisation et métropolisation sont en effet deux évolutions intimement liées, qui distinguent des territoires connectés et non connectés à la compétition internationale. Or, comme on l'a vu, la raison d'être d'une politique publique telle que l'aménagement du territoire réside précisément dans l'effet « contracyclique » de ces évolutions, afin de rééquilibrer la répartition des ressources et des infrastructures et de renforcer l'attractivité de certains territoires qui, sans l'action publique, peuvent beaucoup perdre de leur rayonnement et de leur vitalité économique.

On parle ainsi depuis le début des années 1990 d'une « nouvelle économie géographique » (sous l'influence de l'économiste américain Paul Krugman) qui agit sur le développement territorial et c'est en ce sens que l'on a inventé le néologisme de « glocalisation », c'est-à-dire une globalisation économique qui a eu une implication directe sur le niveau local.

Dans *La mondialisation n'est pas coupable*⁸, Paul Krugman remarque ainsi que, les coûts de transports ayant fortement baissé, les infrastructures d'un territoire donné, ainsi que les taux de la fiscalité locale, deviennent un critère fondamental de localisation des activités économiques, et donc de la croissance. De cette manière, les agents économiques « votent avec leurs pieds » – comme l'illustre le phénomène des délocalisations d'entreprises dans les pays émergents, analysé par l'économiste Olivier Bouba-Olga dans son ouvrage *Les Nouvelles Géographies du capitalisme*⁹ –, ce qui entraîne des conséquences importantes pour le marché au niveau local comme mondial en jouant sur l'offre et la demande (de biens, de services, d'emplois, de sous-traitance). Par effet d'agglomération, cela profite de fait aux régions les plus denses et les mieux gérées, notamment au niveau de leurs infrastructures de transport, de logement, et de services. Ces territoires créent à terme des réseaux de villes et des coopérations transfrontalières.

Le développement local, en tant qu'approfondissement de la décentralisation, a donc, sous l'effet de la mondialisation et de la métropolisation, d'une certaine manière, accentué une certaine concurrence des territoires en créant des territoires « gagnants » (régions urbaines connectées aux grands axes internationaux) et « perdants » (territoires ruraux en voie de désertification, zones en restructuration industrielle) de ce vaste processus à la fois économique, politique et territorial. Tout l'effort de l'aménagement du territoire vise précisément, comme on l'a vu, à réduire cette fracture entre ces deux catégories de territoires, notamment par le biais de péréquation et de transferts financiers.

Le changement de paradigme est tel qu'à partir des années 1990, les termes de compétitivité et de concurrence des territoires prennent progressivement le pas sur une conception classique de répartition équitable des richesses et des infrastructures, propre, on l'a vu, à « l'aménagement » des années 1960. De manière significative, la DATAR change ainsi de nom, de 2005 à 2009, pour devenir la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), avant de retrouver son acronyme historique (qui remplace cependant, de manière notable, « l'action » régionale par « l'attractivité » régionale) jusqu'à sa fusion en 2014 dans le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

De même, la politique nationale des pôles de compétitivité (depuis 2004-2005) montre que l'aménagement des territoires tend à se concevoir désormais à l'échelle de la concurrence économique mondiale, dans laquelle la France veut démontrer ses atouts (innovation,

⁷ S. SASSEN, *La Ville globale. New York, Londres, Tokyo*, Descartes & cie, 1996.

⁸ P. KRUGMAN, *La mondialisation n'est pas coupable*, La Découverte, 2000.

⁹ O. BOUBA-OLGA, *Les Nouvelles Géographies du capitalisme. Comprendre et maîtriser les délocalisations*, Paris, Seuil, 2006.

recherche, infrastructures et services publics de qualité en particulier). C'est sans aucun doute un virage majeur dans la politique d'aménagement des territoires, qui, initialement jacobine et colbertiste, a laissé la place à une vision volontiers girondine et libérale, réduisant par là même sa dimension contracyclique en accompagnant ou en régulant les évolutions économiques globales et leurs effets sur les territoires. En réalité, cette politique nationale (il existe plus de 70 pôles aujourd'hui) s'inscrit alors dans le sillage de la stratégie européenne de Lisbonne (2000-2010), qui vise à renforcer l'innovation économique et la « montée en gamme » des productions européennes dans une concurrence mondialisée. C'est aussi pour l'État, en France, une forme de réfutation de la désindustrialisation du territoire national.

Mais cette vision de l'aménagement comme concurrence des territoires est en réalité assez rapidement battue en brèche par les analyses – notamment par celles coordonnées par la DATAR devenue DIACT. Dans *La République et ses territoires*¹⁰, l'économiste Laurent Davezies remarque ainsi, à rebours des théories économiques, que les départements français les moins développés économiquement (Hérault, Pyrénées-Orientales, Morbihan, Hautes-Alpes, Lozère) se retrouvent parmi ceux où le revenu déclaré des ménages a le plus augmenté entre 1990 et 2000, alors que les territoires les plus développés (Île-de-France, agglomération lyonnaise) connaissent la plus faible augmentation. Cela va bien à l'encontre de la vision des économistes des années 1990 (et de la Commission européenne également) qui considéraient que la croissance de la France reposait sur ses territoires situés dans les grands axes de développement (couloir rhénan, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais), soit à proximité de la « Banane bleue » ou « dorsale européenne » – selon l'expression contestée du géographe Roger Brunet –, zone de flux économiques intenses qui, en Europe, va de la plaine lombarde à la région londonienne en passant par la Bavière, la Ruhr et le Benelux.

III. Le passage de la DATAR au CGET : égalité ou équité des territoires ?

C'est en 1955 qu'apparaît pour la première fois dans la politique nationale d'aménagement du territoire un « accommodement raisonnable » – selon la terminologie juridique canadienne – à l'égalité républicaine (qui d'ailleurs n'est pas synonyme d'uniformité, mais se conçoit plutôt comme une équité) en créant un régime de primes spéciales d'équipement, dans le but d'attirer des entreprises dans des zones critiques en pleine reconversion industrielle. Cette « discrimination positive territoriale » a été ensuite relayée par l'action de la DATAR à partir de 1963, en recherchant un aménagement équilibré du territoire et une répartition des richesses entre Paris et les régions françaises.

Pendant plusieurs décennies, la DATAR a ainsi versé des primes à des entreprises qui créaient des emplois industriels nouveaux sur le territoire français. Puis ces aides ont été relayées par les conseils régionaux après la décentralisation et c'est à ce moment-là que l'État a rationalisé le dispositif en créant en 1982 la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui a été ensuite adaptée en fonction de la législation communautaire sur la concurrence entre les entreprises (les aides d'État étant strictement contrôlées). Toujours d'actualité, cette prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services, dont la gestion est exercée par le nouveau CGET, s'élevait, en 2015, à un montant total de près de 30 millions d'euros.

Dans cette logique, afin d'aménager les territoires selon des critères particuliers (restructuration économique, quartiers en difficulté), le développement de zonages spécifiques s'est amplifié pour répondre aux besoins économiques et sociaux des territoires en difficulté. La politique de la ville – coordonnée au niveau national par le comité interministériel des

¹⁰ L. DAVEZIES, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 2008.

villes (CIV), avant sa fusion dans le CGET – est ainsi l'exemple français le plus illustratif de la constitution de zones de différenciation pour stimuler le développement de territoires qui cumulent des handicaps et des difficultés.

Rassemblées par une « agence » nouvelle, le CGET, les politiques publiques auparavant éparées, que sont les primes spéciales, les zonages spécifiques ou les dispositifs de péréquations, constituent ainsi le cœur de la « passion française » pour l'égalité des territoires, selon les termes de Philippe Estèbe. Mais cette vision égalitaire ou égalitariste relève aussi d'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. Car, en effet, malgré « la fin des terroirs », pour reprendre le titre de l'ouvrage célèbre d'Eugen Weber, la mythologie de la « République au village », chère à l'historien Maurice Agulhon, est profondément ancrée dans notre système politico-administratif qui, bien qu'ayant cherché sous la III^e République à souder les « petites patries » en une communauté nationale fortement homogène, s'est construit parallèlement sur le morcellement communal et l'affaiblissement des villes, comme l'exprime d'une certaine manière la grande loi municipale de 1884.

Or, aujourd'hui, cette égalité républicaine décrétée par l'État devient de plus en plus difficile à affirmer, même dans son sens plus réaliste qu'est l'équité des territoires – terme philosophique qu'il conviendrait d'ailleurs de développer de manière institutionnelle. En effet, dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires – l'État réduisant drastiquement, d'année en année, ses dotations aux collectivités locales – et de profonde réforme institutionnelle des territoires, ce dispositif d'égalité des territoires est confronté à une crise de croissance qui, si elle lui permet de tester sa robustesse, peut aussi poser la question de sa pérennité. Conçue par Éloi Laurent dans son rapport, *Vers l'égalité des territoires*, remis à la ministre de l'Égalité des territoires en 2013, cette politique publique protéiforme de « stabilisation territoriale » – 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 pensée « pour une société rurale peuplée de sédentaires » (selon l'expression de Philippe Estèbe), 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. C'est en fait tout le paradoxe de l'aménagement des territoires aujourd'hui : on imagine concomitamment des dispositifs pouvant laisser planer le doute d'injonctions contradictoires : l'affirmation d'une égalité (ou, plutôt, à vrai dire, d'une équité) des territoires et, en même temps, la création de territoires spécifiques (les métropoles et, dans une moindre mesure, les grandes régions) visant à concentrer, voire à polariser, la croissance et l'activité économiques.

IV. Métropolisation versus désertification ? La difficile cohérence des dispositifs actuels de l'État dans les territoires

Il n'est pas étonnant que, dans ce contexte, du point de vue des transferts économiques et de la péréquation, les espaces urbains denses – regroupés depuis 2016 au sein de l'association d'élus « France urbaine », fusionnant les anciennes Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et Association des communautés urbaines de France (ACUF) –, qui financent désormais largement l'espace rural et périurbain, ainsi que les villes moyennes et les centres-bourgs, 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.

Mais, à vrai dire, 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 et agglomérations – 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 thèse « graviériste » qui a été au fondement de la politique nationale d'aménagement du territoire en France, il est sans doute aujourd'hui, dans un contexte de mondialisation et d'exacerbation de la concurrence des territoires au plan mondial, réducteur, voire aporétique 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. C'est d'ailleurs l'enjeu de l'actuelle stratégie métropolitaine de l'État, coordonnée par le CGET à travers les pactes État-métropoles, que de constituer un réseau de grandes villes et de conurbations connectées et en coopération étroite les uns avec les autres : la France serait ainsi une métropole dont le TGV serait le métro, pour reprendre l'image de Pierre Veltz¹¹.

Mais cette (nouvelle) politique de métropolisation, qui rompt avec l'héritage ruraliste de l'aménagement du territoire à la française, doit, pour garantir la promesse de l'égalité des territoires, soutenir avec le même volontarisme les politiques de soutien aux territoires en transition, en difficulté, voire en déprise, qu'il s'agisse des espaces ruraux (pour certains en voie de désertification) ou des territoires éligibles aux dispositifs relevant de la politique de la ville. Cependant, pour ce qui concerne le monde rural, entre une politique de labellisation élitiste telle que les pôles d'excellence rurale – créés en 2005 sur le modèle des pôles de compétitivité, mais adaptés aux espaces ruraux en voie de revitalisation –, et des dispositifs plus « égalitaristes », comme les maisons de services au public (MSAP) ou les contrats de ruralité – conclus entre l'État et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) –, la coordination de l'action publique de l'État vis-à-vis de ces espaces ruraux (qu'ils soient ou non en voie de désertification) est elle-même d'une grande complexité.

Le risque est donc aujourd'hui important, de la part de l'État, d'empiler des dispositifs différents, adaptés à des territoires aux données économiques, sociales et géographiques souvent opposées, et d'aboutir en définitive à une forme d'incohérence stratégique, ne permettant pas de dégager une ligne directrice entre une politique strictement sélective, renforçant la compétitivité de certains territoires (métropoles, pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, labels « *French Tech* », etc.), et un soutien plus administré (qui peut parfois relever du « saupoudrage » voire d'une « politique au guichet ») aux autres territoires en grande difficulté, qu'il s'agisse du monde rural, périurbain, des villes moyennes en déprise ou des quartiers relevant de la politique de la ville (dont les dispositifs ont cependant été rationalisés et concentrés sur des zones plus resserrées avec la loi Lamy du 21 février 2014).

¹¹ P. VELTZ, *Paris, France, Monde. Repenser l'économie par le territoire*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2013.

V. Conclusion

Après les réformes territoriales récentes, poser la question de l'État aménageur ou « égalisateur » – il vaudrait mieux dire régulateur – des territoires, peut paraître étonnant. En effet, depuis notamment la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, c'est aujourd'hui clairement au conseil régional qu'il revient de jouer le rôle de stratège en matière de développement économique local et d'attractivité du territoire, en élaborant en particulier un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui définit les orientations de la politique d'aide à l'investissement et à l'innovation des entreprises. Par le biais du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), la région pilote également la stratégie territoriale visant à réduire la fracture entre les territoires urbains denses et les espaces ruraux, tout en s'accordant avec les échelons infrarégionaux (notamment les EPCI) sur la gouvernance multiniveaux des territoires.

C'est pourquoi il paraît logique aujourd'hui de considérer que l'aménagement *du* territoire est devenu progressivement, à partir de la première décentralisation des années 1980, une politique de développement *des* territoires, et, aujourd'hui, un dispositif national d'égalité des territoires, rationalisé par un opérateur unique, le CGET.

Le déploiement des politiques territorialisées, échappant de plus en plus à l'action strictement nationale de l'État, ne doit donc pas pour autant faire perdre de vue le rôle éminemment stratégique qui doit encore être le sien en matière de gouvernance et de cohérence équitable du développement des territoires. En effet, le renforcement des collectivités locales depuis la « première » décentralisation jusqu'aux réformes récentes, n'a pas été appréhendé par l'État comme un désengagement politique ni comme un dessaisissement juridique, mais laisse davantage apparaître le besoin d'une nouvelle forme de régulation des territoires.

Car, même si la politique nationale d'aménagement du territoire, ne répond plus aux objectifs qui étaient les siens au début des années 1960 – à savoir la recherche d'une répartition équitable des richesses sur le territoire national –, en raison, sans doute de la raréfaction des moyens financiers et des changements de paradigme liés à la décentralisation, à la métropolisation et à la mondialisation, il faut se garder, d'une part, de trop renvoyer « l'aménagisme » gaullien puis pompidolien à une forme d'« âge d'or » idéal-typique et, d'autre part, ne pas perdre de vue le fait que ce volontarisme historique de l'État ne constituait en réalité 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... Autrement dit, la politique d'aménagement et de développement des territoires, si l'on peut légitimement critiquer son bilan économique et social, ne doit aucunement être regardée comme un bloc homogène, mais plutôt comme un ensemblier de dispositifs d'action publique épars, 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.

C'est pourquoi la création du CGET et la structuration d'une politique coordonnée d'égalité des territoires, depuis 2013-2014, témoignent tout simplement d'une stratégie différente, mais non moins importante de l'État : celle d'un acteur à la fois soucieux du développement endogène, de la compétitivité et de l'attractivité de ses territoires (aussi divers soient-ils), mais aussi du renforcement de leur équité, plus que jamais nécessaire à la cohésion sociale et économique du pays, et donc à l'intérêt général.

Bibliographie

- ABADIE M., AUBY J.-B., RENAUDIE O., *Un nouveau système territorial*, Paris, Berger-Levrault, 2017.
- ALVERGNE C. et MUSSO P., *L'aménagement du territoire en images*, Paris, La Documentation française, 2009.
- ALVERGNE C. et MUSSO P., *Les grands textes de l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2003.
- M. AUBOUIN et J.-C. MORAUD, *Administrer les territoires*, Paris, LGDJ, 2006.
- AUBY J.-B., AUBY J.-F., NOGUELLOU R., *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, 2015.
- AUGIAS D., *Aménagement et développement des territoires*, Levallois-Perret, Studyrama/Bréal, 2016.
- AUGIAS D., *Gouvernance et stratégie des territoires*, Levallois-Perret, Studyrama/Bréal (à paraître).
- BADIE B., *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.
- BARON-YELLES N., *France. Aménager et développer les territoires*, Paris, La Documentation française, 2009.
- BAUELLE G. et FACHE J. (dir.), *Les mutations des systèmes productifs en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015.
- BENBASSA E. et ATTIAS J.-C. (dir.), *Nouvelles relégations territoriales*, Paris, CNRS Éditions, 2017.
- BOINO P. et DESJARDINS X., *Intercommunalité. Politique et territoire*, Paris, La Documentation française, 2009.
- BONNET J. (dir.), *Aménagement et développement territorial*, Paris, Ellipses, 2012.
- BOUBA-OLGA O., *Les nouvelles géographies du capitalisme. Comprendre et maîtriser les délocalisations*, Paris, Seuil, 2006.
- BOURON J.-B., GEORGES P.-M., *Les territoires ruraux en France*, Paris, Ellipses, 2015.
- BRUNET R., *Le développement des territoires. Formes, lois, aménagement*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2005.
- COLE A., GUIGNER S., PASQUIER R., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2011.
- DAMETTE F. et SCHEIBLING J., *Le Territoire français. Permanences et mutations*, Paris, Hachette, 2011.
- DAVEZIES L., *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, 2012.
- DAVEZIES L., *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 2008.
- DAVEZIES L., *Le Nouvel égoïsme territorial. Le grand malaise des nations*, Paris, Seuil, 2015.
- ESTEBE P., *L'Égalité des territoires. Une passion française*, Paris, PUF, 2015.
- FREMONT A., *La Région. Espace vécu*, Paris, Flammarion, 1976.
- GHORRA-GOBIN C., *La Métropolisation en question*, Paris, Puf, 2015.
- GIRARDON J., *Politiques d'aménagement du territoire*, Paris, Ellipses, 2010.
- GIUILY E., *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation ou l'histoire d'une révolution tranquille*, Paris, Berger-Levrault, 2012.

- GIULY E. et RÉGIS O., *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Paris, L'Archipel, 2015.
- GRAVIER J.-F., *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.
- GUILLUY C., *Fractures françaises*, Paris, Bourin, 2010.
- GUILLUY C., *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion, 2014.
- GUY C., *Aménager les territoires. De la loi au contrat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.
- HALBERT L., CICILLE P., ROZENBLAT C., *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau*, Paris, La Documentation française/Datar, 2012.
- JEAN Y., et BAUELLE G. (dir.), *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009.
- JEAN Y. et VANIER M. (dir.), *La France. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2008.
- KRUGMAN P., *La mondialisation n'est pas coupable*, La Découverte, 2000.
- LAURENT E., *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, Paris, La Documentation française, 2013.
- LEVY J., *Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Paris, Fayard, 2013.
- MARCONIS R., *France. Recompositions territoriales*, Paris, La Documentation française, 2006.
- MERLIN P., *L'Aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française, 2007.
- MERLIN P., *L'Aménagement du territoire*, Paris, PUF, 2002.
- MILHAUD O., *La France des marges*, Paris, La Documentation française, 2017.
- NEGRIER E., *La Question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- NEMERY J.-Cl. (dir.), *Le Renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Économica, 1994.
- PASQUIER R., *Le Pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2012.
- PINSON G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2009.
- POLESE M., SHEARMUR R., TERRAR L., *La France avantagée. Paris et la nouvelle économie des régions*, Paris, Odile Jacob, 2014.
- REGHEZZA-ZITT M., *La France dans ses territoires*, Paris, SEDES, 2012.
- REGHEZZA-ZITT M., *La France. Une géographie en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2013.
- SADRAN P., *La République territoriale. Une singularité française en question*, Paris, La Documentation française, 2015.
- SASSEN S., *La Ville globale. New York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes & Cie, 1996.
- SUBRA P., *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, 2007.
- VANIER M., *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Économica, 2008.

- VELTZ P., *Des lieux et des liens. Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2012.
- VELTZ P., *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, Puf, 2014.
- VELTZ P., *Paris, France, Monde. Repenser l'économie par le territoire*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2013.
- VERMEYLEN P., *Le Temps de la métropole*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- WACHTER S. (dir.), *Dictionnaire de l'aménagement du territoire*, Paris, Belin, 2009.
- WOESSNER R., *La France. Aménager les territoires*, Paris, SEDES, 2008.