

Introduction

XAVIER DESJARDINS ET ISABELLE GÉNEAU DE LAMARLIÈRE

Proposer un ouvrage ayant pour intitulé l'aménagement du territoire en France, en 2016, ne relèverait-il pas de l'anachronisme? De fait, cette expression semble moins usitée.

En 1963, la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) a marqué le début de la décennie la plus favorable à cette politique. En effet, cette administration de mission, même si elle est dotée de peu de personnels, a alors un fort pouvoir d'influence. De plus, son rattachement au Premier ministre marque l'intérêt porté au plus haut niveau de l'État pour l'aménagement du territoire, entendu à l'époque comme aménagement du territoire *national*. Son influence a toutefois progressivement diminué au cours des décennies suivantes, à la fois en raison d'une plus faible implication politique sur cette question et, surtout, de la diminution progressive du rôle de l'État en matière d'aménagement avec la décentralisation et l'internationalisation de l'économie. En avril 2014, la Datar, dont l'acronyme désigne alors la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, fusionne notamment avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes, chargé d'animer la politique de l'État en direction des quartiers populaires, et devient le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Dans la littérature savante elle-même, la notion d'aménagement du territoire est aujourd'hui déclinante : on lui préfère celle de « cohésion territoriale ». Or ce vocable, utilisé à l'échelle de l'Union européenne, semble plus large : en effet, il n'a pas seulement pour objet de désigner les actions volontaires dont le but est d'organiser la disposition des hommes, des activités et des flux dans l'espace. Selon la Commission européenne, la cohésion territoriale vise « à garantir le développement harmonieux de tous ces territoires [composant l'UE] et à permettre à leurs habitants

de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres »¹. Pour Jean-Philippe Brouant, cette approche présente l'avantage « de dépasser une vision "aménagementiste" qui privilégie la notion d'"équipement du territoire" » et qui néglige des champs d'action importants tels que la recherche de la mixité sociale ou de la diversité urbaine². D'autres optent pour le concept d'« égalité territoriale », afin de souligner le maintien du principe républicain d'égalité des chances en fonction des espaces, même s'il ne se traduit plus par une politique nationale d'organisation volontaire du territoire³. D'autres enfin, sensibles au moindre poids de l'État et à l'action de plus en plus importante des acteurs infranationaux dans l'aménagement de leur espace, préfèrent traiter d'aménagement *des* territoires⁴.

Dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, presque tout a changé depuis ces « heures glorieuses » des années 1960 et 1970 :

- l'organisation politique du territoire s'est modifiée : l'État ne joue en effet plus un rôle aussi central qu'autrefois dans son élaboration ; l'Union européenne a pris une place prééminente dans le financement de politiques d'aménagement régional ; depuis les années 1980, l'approfondissement de la décentralisation a favorisé l'émergence de politiques locales d'aménagement du territoire, qui se sont de plus en plus affirmées ;
- les réalités économiques sont tout autres. Dans les années 1960, un des objectifs principaux consiste en une redistribution, à l'échelle nationale, des moyens de production pour réduire les écarts de développement entre les régions. Sont mis en place divers dispositifs qui poussent à la décentralisation industrielle depuis la région parisienne vers les régions peu industrialisées. Aujourd'hui, il s'agit davantage de favoriser l'émergence de projets de développement locaux adaptés aux configurations spatiales. Les mécanismes redistributifs entre territoires existent certes toujours, mais moins pour relocaliser la production que pour permettre à chacun d'entre eux de se développer selon ses caractéristiques et ressources propres. C'est pourquoi les politiques d'aménagement reposent fortement sur la mobilisation des acteurs locaux (élus, entrepreneurs, universités, « société civile ») ;
- l'organisation du territoire par les infrastructures a considérablement évolué. En une cinquantaine d'années, le réseau de routes, d'autoroutes, d'aéroports, de ports et de voies ferrées s'est étoffé. L'objectif aujourd'hui

-
1. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, COM(2008) 616 final, Bruxelles, 6 octobre 2008.
 2. Jean-Philippe Brouant, *Droit de la cohésion territoriale*, coll. « Systèmes », LGDJ, Paris, 2015, p. 5-7.
 3. Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires, une passion française*, coll. « La ville en débat », Puf, Paris, 2015.
 4. Francis Beaucire, « Les aménagements des territoires », in Jean-Paul Charvet et Michel Sivignon (dir.), *Géographie humaine. Questions et enjeux du monde contemporain*, coll. « U », Armand Colin, Paris, 2^e éd., 2011, p. 289-322.

est plutôt de gérer ces réseaux denses d'infrastructures, tout en poursuivant une politique d'équipement numérique ;

- les enjeux environnementaux ont changé d'intensité et, pour certains, de nature. Le changement climatique impose de nouvelles réflexions ;
- la société s'est transformée, dans son rapport aux institutions et dans son rapport à elle-même.

C'est en fait l'ensemble des questions posées à l'aménagement du territoire qui s'est modifié et les réponses imaginées par la Datar au cours des années 1960 ou 1970 ne peuvent plus avoir la même pertinence.

Si les objectifs, les méthodes et les moyens d'intervention sont à redéfinir, l'organisation volontaire de l'espace pour le développement économique, l'équité sociale ou encore la préservation des ressources nous semble toujours une ambition d'actualité. C'est donc moins l'aménagement de l'espace qui est obsolète qu'une manière de l'envisager qui a beaucoup marqué les esprits. Aussi, dans ce court ouvrage, c'est tout autant l'évolution des politiques d'aménagement du territoire que les débats actuels sur cette question que nous souhaitons présenter.

Après avoir, dans une première partie, esquissé une présentation générale de la notion d'aménagement du territoire au plan historique (chapitre 1) et des instruments disponibles (chapitre 2), il s'agira, dans une seconde partie, de décliner les différentes politiques mises en œuvre en la matière en France : l'utilisation et la protection des ressources naturelles (chapitre 3) ; l'aménagement et l'équipement (chapitre 4) ; le développement économique au service du territoire (chapitre 5) ; la résolution de la question sociale par l'action territoriale (chapitre 6) ; la question environnementale en aménagement (chapitre 7) ; la hiérarchie des villes (chapitre 8) ; les espaces de faible densité (chapitre 9) ; la démocratie locale et les enjeux d'aménagement (chapitre 10).

1^{re} partie

Qu'est-ce que l'aménagement du territoire ?

› Chapitre 1

Origines et fondements de l'aménagement du territoire en France

FRÉDÉRIC SANTAMARIA

D'un point de vue historique, l'aménagement du territoire peut se définir comme une action menée par l'État sur le territoire national. Il constitue donc une des facettes de l'aménagement de l'espace en France et correspond à une dimension relativement récente de l'action publique dont l'origine remonte, de manière explicite, aux années 1950. Il s'appuie, encore aujourd'hui, sur des principes (recherche d'ordre et d'équilibre dans l'organisation de l'espace appuyée sur un volontarisme politique), des valeurs (justice spatiale, efficacité économique) et des modes de faire (planification, décentralisation, protection) fondateurs. Cependant, ses origines politiques ne doivent pas obérer l'importante réflexion académique concomitante à laquelle il a donné lieu dans les années 1950 et 1960. En outre, même si son émergence peut être située dans le temps, certaines actions d'aménagement de l'espace peuvent, à des degrés divers, être considérées comme des opérations d'aménagement du territoire avant la lettre.

L'aménagement du territoire : une facette de l'aménagement

En France, l'expression « aménagement du territoire » s'impose souvent pour définir toute opération d'aménagement de l'espace. Or, cette expression désigne précisément une action des pouvoirs publics sur un territoire donné, dans le cas français, celui où s'exerce le pouvoir de l'État, c'est-à-dire le territoire national.

Par conséquent, afin de mieux comprendre cette expression, il convient de faire un détour par une conception plus large de l'aménagement. Ce faisant, il sera possible de définir plus clairement ce que l'on entend par

« aménagement du territoire ». À cette occasion, nous verrons également qu'il s'agit essentiellement d'une notion française dont les caractéristiques sont, encore aujourd'hui, liées à sa genèse.

De l'aménagement à l'aménagement du territoire

Considéré dans son acception la plus large, l'aménagement est l'action volontaire d'un groupe social pour organiser, voire transformer l'espace dans le but d'engendrer des effets positifs sur la société. Il recouvre un ensemble d'éléments qui concernent à la fois l'organisation spatiale, la création d'équipements, le développement d'un territoire, la compensation des inégalités spatiales et la protection des patrimoines culturel et naturel. Il s'appuie sur des démarches qui permettent de concevoir et de mettre en œuvre ces actions : celle du diagnostic, pour mettre en évidence les éléments d'une situation actuelle susceptibles d'être améliorés ou modifiés ; celle de la planification spatiale, dont l'objectif est d'identifier, à différentes échelles, la localisation des actions à mener ainsi que leurs relations dans l'espace ; celle de la programmation des actions en vue de leur réalisation concrète. L'aménagement se nourrit également de prospective dans la mesure où, afin de concevoir et de mettre en œuvre des actions dans le présent, il convient de prendre en compte les évolutions possibles des sociétés et de leurs espaces à long terme. Ainsi défini, l'aménagement est à la fois une connaissance et une action publique sur le territoire.

Par ailleurs, l'aménagement se décline à différentes échelles, du local à l'international, et s'applique à différents types d'espaces. En effet, il peut concerner des politiques (ex. : politique régionale de l'Union européenne) ou des réalisations transnationales comme des réseaux continentaux (ex. : réseaux transeuropéens), voire mondiaux. À l'échelle locale, l'aménagement en milieu urbain désigne l'aménagement des villes et s'apparente, dans ses aspects techniques, à l'urbanisme. Toujours à l'échelle locale, on parlera d'aménagement rural pour désigner l'organisation spatiale des exploitations agricoles (ex. : opérations de remembrement des terres), leurs équipements (ex. : systèmes d'irrigation) ainsi que l'intervention pour l'aménagement des centres urbains du milieu rural (les bourgs et les villages). L'aménagement s'exerce également à l'échelle régionale (l'aménagement régional) quand les pouvoirs publics régionaux disposent de compétences spécifiques transférées du gouvernement central vers les régions (cas de la France depuis les années 1980) ou d'un pouvoir dans ce domaine garanti par la Constitution (cas de l'Allemagne). Dans ce cas, l'action d'aménagement s'exerce, dans les domaines visés, sur l'ensemble du territoire régional. Enfin, à l'échelle d'une nation, l'aménagement désigne les actions mises en œuvre par les États qui peuvent concerner tout ou partie du territoire national. L'expression « aménagement du territoire » correspond à cette définition.

Une action publique marquée par le rôle de l'État

Dans l'expression « aménagement du territoire », le territoire auquel on fait référence est celui de l'État. Cette expression renvoie donc, initialement, à une conception centralisée de l'action dans ce domaine. On peut donc considérer qu'elle désigne, en France, les actions d'aménagement de l'État sur le territoire national. De surcroît, cette expression n'a vraiment de sens que dans son contexte géographique et historique, celui de l'Hexagone à partir de la seconde moitié du xx^e siècle.

Cependant, au cours de cette période, l'action d'aménagement du territoire a connu des évolutions qui font écho au mouvement plus général de recomposition de l'État dans un contexte de changement idéologique, économique et institutionnel. Dans les années 1970 et 1980, outre la résurgence des critiques traditionnelles des penseurs libéraux défavorables à l'intervention de l'État, l'aménagement du territoire, tel qu'il s'est mis en place dans la période d'après-guerre, fut critiqué aussi bien dans le champ académique que par certains acteurs de la société civile (mouvements régionalistes, écologistes...) car jugé trop centralisé, trop technocratique et trop centré sur les questions de développement économique.

En outre, au cours des années 1980, l'action d'aménagement du territoire ne semble plus être en mesure de contrebalancer certaines conséquences territoriales néfastes liées aux crises économiques (fermetures d'usines et chômage localisés) et à l'amplification de la compétition internationale favorisant la concentration de la production autour des grands centres urbains.

Sur le plan institutionnel, la décentralisation politique (amorcée en 1982-1983), ainsi que le développement de l'intercommunalité des années 1990 jusqu'à nos jours, correspondent à l'émergence de nouveaux acteurs de l'aménagement situés aux niveaux des entités infra-étatiques.

Enfin, la montée en puissance de l'intervention européenne, à partir de la fin des années 1980 dans le domaine de l'aide à l'aménagement et au développement des régions de l'Union, constitue également un des éléments d'une nouvelle donne, celle où l'État n'a plus le monopole de l'action en matière d'aménagement.

Ces changements se traduisent également dans les modalités de mise en œuvre de l'aménagement du territoire : d'une approche essentiellement redistributive en termes de financements, d'équipements et de potentiels de développement économique à partir du centre, on serait passé à une approche en termes de promotion de développements territorialisés à partir de projets le plus souvent portés par des acteurs infra-nationaux. Dans cette perspective, même si l'aménagement en France procède toujours de cadres (législatifs, financiers, politiques publiques) nationaux, les institutions ou les acteurs infranationaux disposent aujourd'hui d'une marge de

manœuvre importante pour concevoir et mettre en œuvre l'aménagement sur leur propre territoire. Afin de rendre compte de cette situation, on utilise parfois l'expression « aménagement *des* territoires ».

Cependant, encore aujourd'hui, malgré ces changements, l'expression « aménagement du territoire » peut toujours s'appliquer à une action spécifique de l'État :

- tout d'abord, au niveau national, l'aménagement du territoire est encadré par l'action du législateur (loi n° 95-115 du 4 février 1995 – LOADT¹, loi n° 99-533 du 25 juin 1999 – LOADDT);
- en outre, l'État apporte des financements substantiels pour la mise en œuvre de projets régionaux d'aménagement et intervient dans le pilotage des fonds issus de la politique régionale de l'Union européenne. Il apporte également des financements réguliers (dotations globales d'équipement) ou ponctuels (subventions) aux collectivités territoriales et aux intercommunalités pour les aider à s'équiper ou à financer des projets d'aménagement;
- enfin, des politiques (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, politique du littoral, soutien aux « grappes d'entreprises »...) et des dispositifs nationaux d'aménagement (prime d'aménagement du territoire, zones de revitalisation rurale) sont déterminés et mis en place au niveau central.

L'aménagement du territoire relève donc de la définition générale de l'aménagement mais en désigne une réalité spécifique. De cette situation découle un débat récurrent sur ses origines aussi bien en général que dans le cas français.

Des origines en débat

Si l'on s'en tient à l'émergence historique de cette expression, l'aménagement du territoire est une invention récente articulée à l'action des pouvoirs publics nationaux dans le contexte français. Cependant, si l'on en considère la définition comme une grille de lecture, il est possible de rattacher cette expression à un certain nombre de réalisations antérieures.

1. Pour une plus grande commodité de lecture, les lois dont la référence est abrégée (n° + date) font l'objet d'un développement complet dans l'annexe 2 du présent ouvrage.