

LE CADRE EUROPEEN DES POLITIQUES REGIONALES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR

Jean-François VASSEUR

*Docteur en droit
Assistant à l'Université de Picardie Jules Verne*

Le constat semble largement partagé : la politique d'aménagement du territoire mise en oeuvre depuis trente ans en France connaît une crise grave, que certains jugent irrémédiable. Les outils, pourtant prestigieux, de ce rêve évanoui, sont relégués au rayon des souvenirs et on s'apitoie sur le sort de la DATAR¹. L'analyse des résultats du dernier recensement porte le coup le plus rude à la crédibilité d'une démarche qui prétendait répartir harmonieusement sur l'ensemble du territoire les hommes et les richesses : Paris et la région Ile-de-France ne cessent de croître et de s'étendre au détriment d'un "désert" français de plus en plus aride.

Enfin les balbutiements du discours gouvernemental témoignent de l'importance des difficultés : de relance en réorientation, de réforme en redéfinition, c'est le principe même d'une prétention étatique à aménager le territoire national que l'on cherche à accréditer de nouveau face au scepticisme et à la défiance engendrés par le bilan insuffisant de ces trente ans².

Les explications de cette faillite presque générale sont aussi diverses que nombreuses : certains y voient la conséquence d'erreurs stratégiques liées à la compétence des responsables ; d'autres vont jusqu'à soutenir qu'il n'y a là qu'un échec

1. Y. Madiot, "L'effacement de la politique d'aménagement du territoire", *AJDA*, 20 décembre 1989, p. 731.

2. *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, DATAR, Documentation Française, 1990.

supplémentaire de l'Etat providence. L'ensemble paraît sévère, même si l'on doit admettre que la conception classique de l'intervention étatique en matière d'aménagement du territoire connaît une crise réelle d'identité. Force est de constater que les mutations qui affectent le territoire à aménager, de même que la profonde transformation des conditions socio-économiques de l'aménagement rejaillissent sur la définition même d'une politique d'aménagement du territoire. Il ne s'agit plus de reconstruire un territoire strictement national dans le cadre d'une croissance économique soutenue mais de penser l'insertion d'espaces en crise dans un cadre européen élargi et omniprésent.

Ce profond bouleversement des conditions essentielles de l'aménagement du territoire génère les difficultés affectant les processus traditionnels et brouille leur compréhension immédiate. Plus que jamais la nécessité d'une intervention volontariste de répartition équilibrée des activités économiques sur l'ensemble d'un territoire redéfini s'impose comme condition de la stabilité en Europe. Cette "ardente obligation" revêt nécessairement des formes nouvelles, parfois perturbatrices, mais adaptées à l'objet inédit qu'elle prétend transformer. La mutation du cadre d'intervention influence tout à la fois le contenu des politiques d'aménagement du territoire et de développement économique en même temps qu'elle impose une adaptation des espaces géographiques d'intervention. L'émergence de la dimension européenne en particulier, affecte l'objet et la nature des politiques d'aménagement du territoire dans leur contenu comme dans leurs formes, en même temps qu'elle suscite le réajustement des entités territoriales. La constitution d'un espace européen élargi fait naître des solidarités qui déséquilibrent l'ensemble et remettent en cause la stabilité du processus européen lui-même. Dans ces conditions, il ne s'agit plus de répartir une croissance qui se ralentit au point de n'être plus, sous la forme d'une intervention "distributive" et régulatrice de l'Etat providence, mais de poser les conditions d'un développement endogène susceptible de maintenir et de pérenniser des emplois fixant les populations, ceci afin de stopper la désertification de paysages essentiels (I).

La redéfinition du cadre et de l'objet de l'aménagement du territoire révèle l'inadéquation et l'inadaptation des formes de l'intervention au niveau de l'Etat : ce qui détermine le reflux des politiques étatiques nationales d'aménagement du territoire mais au contraire désigne le cadre local comme un élément décisif de l'efficacité. Encore faut-il que le niveau local/régional soit suffisamment fort et réel (II).

I. - L'EMERGENCE D'UNE DIMENSION EUROPEENNE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La concrétisation lente et difficile de l'unité européenne impose progressivement la nécessité d'une réflexion en terme d'espace européen. C'est au niveau tout d'abord simplement physique, du territoire élargi de l'Europe que doivent se concevoir aujourd'hui les politiques de toute nature. Les cadres familiers et habituels du territoire national se sont peu à peu effacés au profit

d'un espace sans commune mesure. Les conséquences de cette transformation sont essentielles en ce qui concerne la volonté affirmée d'orienter les modalités de l'occupation de l'espace que constitue toute politique d'aménagement du territoire et de développement économique³. La compétitivité internationale est une donnée de l'aménagement du territoire qui ne peut plus se concevoir dans un monde clos, fermé où il était plus facile d'orienter les hommes et les investissements sur un territoire restreint et à partir d'un centre unique.

A) *L'espace européen*

Un territoire quel qu'il soit, parce qu'il est le siège d'une population exerçant des activités nombreuses et variées, est toujours un lieu de tensions, d'oppositions et de différences qui menacent sa stabilité et son intégrité. C'est en ce sens qu'il est perçu comme devant faire l'objet d'un minimum d'aménagement résultant d'une volonté politique de corriger des déséquilibres jugés insupportables pour la société.

Il apparaît en effet que de trop grands écarts, tout spécialement dans le domaine du développement économique et social, peuvent être constitutifs de perturbations parasitant la cohérence de l'ensemble jusqu'à le déstabiliser. Les structures socio-économiques de l'Europe occidentale ainsi que les infrastructures principales qui les sous-tendent ont été très globalement constituées à partir du XIX^{ème} siècle autour de zones de développement de l'industrie lourde et des moyens de transport à très grand débit pour produits pondéreux. Ce sont encore les concentrations que ces structures d'activité et de transport ont provoquées, d'hommes, de moyens et de flux de relations, de compétences, de capitaux qui sont à l'origine des disparités inter-territoriales de l'Europe actuelle.

La perspective de l'intégration économique européenne fait prendre conscience du danger que ces disparités régionales de développement font peser sur la stabilité en Europe. En d'autres termes, la stabilité en Europe ne peut être dissociée de la stabilité de l'Europe elle-même, d'autant que la structure spatiale et démographique de la Communauté, et partant de là, sa configuration économique et sociale, ont été profondément transformées par les élargissements successifs. Depuis 1973, chaque élargissement a placé le nouvel arrivant à la dernière place de la hiérarchie des Etats membres. Il est tout à fait caractéristique de ce point de vue que le PIB par tête d'habitant à Douze soit inférieur de 8% au PIB par tête à Six⁴. Encore faut-il prendre en considération le fait que le dernier élargissement a contribué à lui seul à cinq points de ce pourcentage. Plus encore, on constate que les disparités inter-régionales

3. J. Lajugie, P. Delfaud, C. Lacour, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, Dalloz, 1985.

4. "Les disparités régionales en Europe et la politique communautaire", *Communication au colloque de science régionale*, Poitiers, 12-14 décembre 1984 ; P. Delfaud, "La perception des disparités régionales dans la CEE", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 1989.

se sont nettement creusées avec le dernier élargissement. Les régions en retard (celles où le PIB par tête est inférieur de plus de 25% à la moyenne communautaire) comptent une population presque deux fois plus nombreuse que l'Europe des Dix (33 à 60 millions d'habitants).

Inversement, les positions relatives des régions de la Communauté à Dix ont augmenté de 5% en raison de l'abaissement de la moyenne communautaire. Plus grande, la Communauté économique européenne est paradoxalement plus vulnérable. On peut espérer une influence équilibrante de l'ouverture européenne et du marché unique si l'on considère que seul le marché est en mesure de créer un ordre spontané permettant d'assurer un ajustement permanent des intérêts, toute intervention correctrice des inégalités étant à proscrire car elle serait nuisible à l'ensemble de la société. Il semble plutôt qu'à des fins de compétitivité internationale, les activités économiques se localiseront là où elles sont assurées des meilleures conditions de rentabilité. A l'inverse, des cercles vicieux de sous-développement se mettent en place dans les régions les plus pauvres, ayant la productivité la plus faible et donc étant peu attractives. L'éventualité de cette évolution porte en elle-même les germes sinon de la rupture et de l'éclatement, du moins de l'instabilité, en même temps qu'elle génère la prise de conscience de la nécessité d'une intervention correctrice et réparatrice. Des espaces territoriaux ayant perdu confiance en leur potentialité humaine et physique, ne trouvant pas de rôle à jouer dans la société globale peuvent être conduits à revendiquer une autonomie conçue non pas dans le cadre d'une articulation à l'ensemble, mais comme la recherche du plus haut degré d'autarcie.

L'europanisation des champs de référence s'est imposée en quelques années. Ce cadre européen, la libre circulation des produits, des personnes et des capitaux favorisent d'ores et déjà des particularismes de développement en même temps que l'instauration d'une compétition avivée entre les zones de polarisation. Nombre de territoires veulent se doter des attributs emblématiques qui sont censés définir le niveau d'une composante européenne, qu'il s'agisse d'un équipement universitaire ou de programmes culturels. Des réseaux, des pôles territoriaux tentent ainsi de s'affirmer par la multiplication des trames et des flux d'échanges multiples, de plus en plus immatériels qui contribuent à leur reconnaissance à l'échelle de la Communauté. Ainsi se constituent de grands ensembles inter-territoriaux souvent transfrontaliers que structurent de grands équipements de relations rapides et multiples. La "banane bleue" de Roger Brunet est d'autant plus réelle que l'utilisation souvent abusive qui en est faite l'impose efficacement. Il pourrait en être de même pour le "Nord des Suds" ou la vogue des "Arcs" (arc atlantique, arc méditerranéen...). Cette situation fondamentalement nouvelle nécessite des interventions adaptées visant à atténuer les déséquilibres les plus flagrants qui menacent la cohérence et la cohésion de l'ensemble européen⁵.

5. J. Sallois, *La politique française d'aménagement du territoire face au développement de la politique européenne de développement régional*, Paris, DATAR, septembre 1986.

B) La politique européenne

Toute volonté de développement contrôlé d'un espace peut s'envisager à partir de deux logiques antagonistes et difficilement compatibles :

- une approche sectorielle et spécialisée qui détermine des politiques agricoles, industrielles... dans tous les cas macro-économiques et centralisées d'où la dimension territoriale est exclue ;
- une approche à l'inverse, horizontale et territorialisée qui embraye sur des interventions plus globales et décentralisées⁶.

Ces deux conceptions donnent naissance à des politiques d'aménagement du territoire fondamentalement différentes.

La politique européenne a longtemps été strictement sectorielle et la question territoriale ne se posait que de façon incidente. Les pays membres, en cette matière comme dans d'autres, sont porteurs d'intérêts divergents. Mais, de plus, chacun de ces Etats membres est lui-même constitué d'une mosaïque de régions, ce qui ne fait qu'accroître les écarts de développement.

Outre le particularisme politico-administratif du découpage territorial dans les pays de la CEE, ce qui caractérise les régions des Etats membres réside principalement dans leur extrême hétérogénéité. Dans le cadre des Etats, les politiques économiques ont toujours des priorités sectorielles. Ces priorités peuvent bien évidemment varier d'un pays à l'autre, voire se contredire. Mais il faut ajouter à cette difficulté, le fait que ces politiques nationales s'imposent aux régions de l'Etat qu'elles composent. Les diverses collectivités territoriales des Etats membres ne sont pas totalement autonomes, elles relayent nécessairement les politiques nationales parfois dans des conditions bien différentes. Enfin la Communauté dans son ensemble, tout particulièrement au travers des directions générales qui composent la commission, a ses propres objectifs. Et ces objectifs ne sont pas forcément compatibles avec ceux des différents acteurs nationaux ou locaux concernés. La difficulté extrême pour dépasser l'ensemble de ces contradictions a conduit la Communauté à choisir le modèle des politiques sectorielles qui, si elles ont des répercussions régionales, n'intègrent pas prioritairement la dimension spatiale. Cette prédominance du sectoriel a pour conséquence que l'impact régional d'une politique n'est pas lié au niveau de développement économique des régions. Plus encore, les politiques sectorielles ne profitent pas nécessairement aux régions qui en ont le plus besoin puisque les conséquences locales sont d'autant plus importantes que la région est spécialisée dans l'activité concernée. En privilégiant la logique sectorielle, on obère la dimension spatiale et il en résulte un développement déséquilibré⁷. Aujourd'hui, le triple défi de l'élargissement de la Communauté, de

6. D. Gadbin, "Quelle politique régionale pour la CEE ?", *Revue Marché commun*, n° 3-4, 1988.

7. R. Uhrich, *Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1983.

l'ouverture du Grand Marché et de la mise en place des nouvelles technologies est étroitement lié au problème de la convergence des économies et de leur harmonisation. Des priorités doivent être définies qui prennent en considération la nécessité de réduire les écarts de développement entre les zones géographiques du territoire européen.

De ce point de vue deux solutions sont envisageables :

- on aide toutes les entités situées en-dessous d'un seuil déterminé sans considération de pays d'appartenance ;

- on aide, mais cette fois dans chaque pays, les territoires dont les situations sont les plus hétérogènes, qui s'écartent le plus nettement du standard national, la difficulté étant que si on opte pour la première solution, cela revient à aider la totalité des pays dits "pauvres" et à n'aider aucune région des pays dits "riches" (régions qui sont plus riches que les plus riches des pays pauvres).

L'aménagement du territoire ne tient qu'une place délibérément marginale dans le Traité de Rome. Il ne se constitue progressivement en politique autonome qu'à partir de 1975. Encore n'est-elle conçue à ce moment qu'en termes de compensation de la politique agricole commune. Chaque État se voit garantir un "quota" de retour fixe par rapport à sa contribution. Ce n'est que très progressivement que des programmes dits "hors quota" (limités à 5% des ressources du FEDER) vont tenter de favoriser la diversification des activités dans les zones touchées par les politiques sectorielles de régression des productions. Ces programmes préfigurent les réformes successives de 1984 et 1985. Mais ce n'est qu'avec la réforme des fonds structurels entrée en vigueur le 1er janvier 1989 (CEE n° 2052/88 du 24 juin 1988, JOCE du 15 juillet 1988) que les aides attribuées par la Communauté économique européenne aux territoires en difficulté ont été profondément modifiées⁸.

La rénovation récente de l'intervention européenne est inspirée par la volonté d'assurer une répartition spatiale optimale des aides communautaires afin de compenser les déséquilibres les plus importants et par là même les plus menaçants. Elle vise tout d'abord à faciliter la coordination entre les Fonds européens existants, dans le prolongement de l'expérience des opérations intégrées de développement. Cette coordination est d'autant plus nécessaire et impérative que les crédits de ces fonds vont doubler pendant la période 1989-1993.

Il est de ce point de vue tout à fait caractéristique que dans le même temps, les dépenses affectées à la politique agricole commune - politique sectorielle par excellence - vont diminuer pour ne plus absorber que la moitié du budget de la Communauté contre les 2/3 actuellement. D'un autre point de vue, la réforme entend modifier les conditions d'attribution des aides, afin de mieux prendre en compte les problèmes des régions industrielles en déclin. Depuis fort longtemps, la difficulté de constitution d'une unité de valeur fiable altère

8. F. Célième, "La réforme des fonds structurels européens", *AJDA*, 20 avril 1991.

les processus d'attribution des aides et entretient la polémique. Un indicateur synthétique suppose la détermination de variables socio-économiques multiples et diversifiées assurant une sorte de "représentativité" de l'ensemble. La difficulté est alors de les combiner et de les pondérer selon les classiques formules contemporaines de péréquation.

La Commission s'en tenait jusqu'à présent aux mêmes indicateurs grossièrement pondérés (50%/50%) :

- le potentiel économique à travers le PIB par tête ;

- la situation du marché de l'emploi, ce qui fige de façon caricaturale les situations. Occulter les éléments dynamiques dans la construction d'un indicateur conduit à attribuer des aides au développement qui risquent d'accentuer les disparités (on peut citer à ce propos la formule de J.J. Gouget dans *Problèmes Economiques*, 1988 : "Il vaut mieux être pauvre et sans chômage que riche avec un chômage élevé" et de prendre l'exemple du Limousin...).

La réforme tente de permettre une efficacité accrue au travers d'éléments plus élaborés et plus fiables de l'appréciation des situations réelles. En 1987, les trois Fonds structurels (Fonds européen de développement régional - FEDER -, Fonds social européen et Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) avaient un budget global de 7,7 milliards d'ECU. En 1993, il y aura cinq Fonds structurels disposant de 14,5 milliards d'ECU.

Le rôle des institutions européennes n'a donc cessé de s'accroître dans la définition et la mise en oeuvre des politiques d'aménagement du territoire, et l'on peut envisager une accentuation de son rôle dans les années à venir. L'aménagement du territoire est et sera de plus en plus européen. D'abord parce que l'aménagement du territoire est de moins en moins soumis aux contraintes territoriales traditionnelles. L'évolution économique contribue à gommer les exigences liées à la localisation géographique. La globalisation des situations économiques et sociales s'accommode mal des inscriptions locales traditionnelles et souvent artificielles et fait voler en éclats les cadres géographiques de référence. Ensuite, dans la mesure où l'intervention européenne représente un puissant levier financier, la mobilité de plus en plus grande et rapide des investissements place aujourd'hui les Etats eux-mêmes dans une situation de concurrence accrue. Chaque entité territoriale dans ce contexte de compétition acharnée, a besoin pour valoriser son potentiel, de moyens de plus en plus considérables. Même si l'efficacité de l'intervention des fonds européens a souvent été critiquée, en tant qu'ils ne constituent que 10% des dépenses globales de la CEE contre 70% à la politique agricole commune, cela représente tout de même l'équivalent du budget de l'aménagement du territoire en France et près de 30% des dépenses publiques au Portugal. Dans ces conditions, il ne peut y avoir de politiques de développement et d'aménagement du territoire spécifiquement nationales ou qui, pour le moins, ignorent les orientations européennes dans la mesure où elles conditionnent les participations financières.

Ainsi voit-on émerger une dimension européenne de l'aménagement du territoire, dominée par la constitution progressive de grands ensembles supra-régionaux, jalonnés par des pôles urbains de dimension européenne, certains effectifs, d'autres seulement potentiels et structurés par des équipements lourds d'inter-relations, les uns déjà existants, les autres seulement en projet.

II. - LES POLITIQUES REGIONALES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Ce bouleversement décisif du cadre général des données et des objectifs de l'aménagement du territoire constitue très probablement un élément important du parasitage des processus antérieurs et classiques du développement économique territorialisé. Il perturbe d'abord et de façon évidente, la définition du rôle de l'Etat dans la conception et la mise en oeuvre des politiques d'aménagement du territoire. Les enjeux de l'aménagement se trouvant confrontés à la dimension internationale, c'est la pratique unilatérale et centralisée de l'aménagement du territoire qui se trouve directement remise en cause. Le schéma traditionnel de l'aménagement par le centre de sa périphérie a volé en éclats ; il reste à déterminer quels sont aujourd'hui les échelles géographiques et les niveaux de pouvoir où se prennent les décisions d'aménagement les plus significatives et les mieux adaptées. En d'autres termes, quelle est, dans le contexte européen, la géographie du pouvoir d'aménager ?

A) *La redéfinition des territoires d'innovation*

Pendant les "Trente Glorieuses", la politique d'aménagement du territoire a été le fait exclusif de l'Etat. Concepteur, décideur et exécuteur, l'Etat bénéficiait d'un principe de priorité voire d'exclusivité en matière d'aménagement du territoire. Les entités locales n'étaient alors que des circonscriptions d'exécution, des échelons de coordination de l'action administrative centrale. Il s'agissait, en effet, dans ce cadre d'origine, d'un aménagement sélectif et distributif né du phénomène parisien : assurer, selon l'expression de Claudius-Petit "*une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques*". Cette politique d'Etat conduite par l'Etat reposait sur une exigence fondamentale de *solidarité* au regard de laquelle la compétitivité, seulement envisagée du point de vue de l'efficacité économique d'une démarche interventionniste, ne constituait pas un thème dominant.

Aujourd'hui, l'idée de compétitivité domine le débat dans un paysage européen renouvelé et de plus en plus soumis aux mécanismes du marché, et la solidarité ne suffit plus à légitimer l'intervention étatique dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ou plus exactement la solidarité a perdu de son efficacité dans la mesure où l'Etat n'est plus en mesure de lui donner un véritable contenu. Mobilisé par d'autres priorités elles-mêmes difficiles à satisfaire malgré les moyens considérables mis à leur disposition, l'Etat central, dans un contexte budgétaire renouvelé, délaisse cruellement les exigences de l'aména-

gement du territoire. Il n'est pour s'en convaincre que de comparer le système des aides régionales de la France avec celui des autres Etats européens⁹. Les chiffres 1985 des aides régionales par habitant des régions éligibles révèlent que la France se trouve au 8^{ème} rang au sein de la CEE. Elle se situe loin derrière l'Italie, la RFA (quatre fois plus d'aides par habitant), la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. De la même façon : sur dix projets d'implantation étrangère en France, sept n'ont pas été réalisés en raison de l'insuffisance des aides financières¹⁰.

Dans un cadre budgétaire singulièrement diminué, l'Etat central continue à faire appel de façon presque incantatoire à une solidarité nationale qui ne trouve plus à s'appliquer que dans des domaines de plus en plus restreints. Faute de moyens financiers conséquents, la machine à distribuer les aides, les primes et les incitations fiscales tourne à vide. Les outils sophistiqués qui mettaient en oeuvre cette politique financière d'incitation à la délocalisation au nom de la solidarité nationale se trouvent aujourd'hui marginalisés et démobilisés.

La DATAR, "promenée" d'un ministère à un autre, a perdu de sa superbe et se trouve "engluée" dans des tâches répétitives de simple gestion. Il en est de même pour les crédits du FIAT et du FIDAR qui, massivement contractualisés, ont perdu tout effet incitatif¹¹. L'ensemble des moyens de l'aménagement du territoire se trouve décalé, déséquilibré en raison des transformations affectant tout aussi bien le cadre que les objectifs de l'aménagement et du développement économique. Le temps n'est plus celui d'une politique volontariste interventionniste et redistributive, soutenue par des moyens financiers importants. L'aménagement du territoire a fort probablement changé de nature. La situation de crise qui se développe à partir des années 1975 et suivantes, ainsi que les transformations du paysage européen, imposent une révision des conceptions de l'aménagement du territoire. Il ne peut plus s'agir d'un égalitarisme de nantis revendiqué au nom d'une participation solidaire aux fruits de la croissance et mise en oeuvre de façon sélective par une administration centrale. Une nécessité s'impose de décroquer les initiatives dans le cadre d'espaces de proximité mieux à même de répondre aux enjeux nouvellement posés. *"La crise a mis en évidence les limites de la conception à la fois globalisante, volontariste et centralisée sur laquelle a été traditionnellement bâtie la politique économique. La manipulation des agrégats économiques, l'action sur les grands équilibres, l'intervention en faveur des branches ou des groupes industriels ne sont pas suffisantes pour sortir de la crise et résoudre les problèmes d'emploi : il faut recourir à des mécanismes plus fins, plus souples et plus diversifiés de régulation, en misant sur les initiatives locales et en s'appuyant sur les systèmes d'interrelations nés au sein de sous-ensembles*

9. J.J. Gougnet, "A la recherche de la politique régionale européenne", *Problèmes économiques*, n° 2.097, 3 novembre 1988.

10. *Rapport Balligand, J.O.*, doc. AN, Octobre 1988.

11. Yves Madiot, *loc.cit.*, p. 736.

territoriaux”, estime ainsi J. Chevallier¹². Déjà une étude avait montré que le centralisme des décisions, son manque de flexibilité, conséquence de la pétrification des institutions a poussé non seulement au pillage ou à l’abandon des ressources régionales, mais aussi “à une baisse de la capacité de flexibilité et d’innovation des communautés locales”¹³. Le volontarisme unilatéral et technocratique de développement uniforme et de traitement égal pour tous n’a plus de place dans cette conception. La politique quasi autoritaire d’après-guerre, employée dans un système administratif centralisé et fermé a vécu. Il convient aujourd’hui d’adapter les moyens et les acteurs aux perspectives nouvelles qui s’imposent à l’aménagement du territoire.

Les structures univoques et dominatrices de l’Etat central perdent l’efficacité qui les avait imposées dès lors que le cadre national se dilue dans un ensemble plus vaste de conception et d’action des politiques économiques, transformation qui détermine elle-même des mutations profondes affectant tout à la fois le statut et la finalité de l’aménagement du territoire. La concomitance et la conjugaison dans un laps de temps réduit des effets respectifs de l’ouverture européenne et des mutations de l’économie mondiale bouleversent le schéma unidimensionnel et simpliste d’un aménagement-développement octroyé du territoire conçu comme un impératif égalitaire de réduction du déséquilibre Paris/Province pour une juste répartition des richesses¹⁴. Depuis plusieurs décennies le mode de développement broyait lentement le milieu local. Il le déstructurait pour le recomposer dans un ensemble plus large où la logique de fonctionnement devient celle des grandes filières. Ce mouvement laisse derrière lui d’immenses étendues de déserts économiques. La crise a frappé de plein fouet les moteurs mêmes sur lesquels reposaient l’expansion et le développement économique et il faut aller chercher ailleurs des formes possibles de reprise. Un mouvement se dessine progressivement : retrouver un nouveau dynamisme dans une mise en valeur d’un potentiel local jusqu’ici laissé pour compte du développement. La notion de territoire ou d’espace local apparaît comme l’entité de base d’une nouvelle forme de développement. Le développement local ne peut être réduit ni à une réponse marginale aux situations de crise, ni à une réponse individuelle à une certaine éthique ; il est une réponse de société aux mutations en cours.

12. J. Chevallier, “Administration et développement local en France”, *Revue Française d’administration publique*, n° 34, 1985. Selon X. Greffe, “Le développement local est un processus de diversification et d’enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies”, “Décentralisation économique, développement local et agents publics”, *Economie et humanisme*, n° 283, mai-juin 1985.

13. “La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional ?”, in P. Aydalot, *Crise et espace*, éd. Economica, 1984.

14. “C’est donc à partir de la base que doit se reconstruire le développement. La vision générale de l’espace s’en trouve profondément renouvelée. L’espace n’est plus ici conçu seulement comme distance des lieux, mesurée par des coûts. L’espace n’est pas non plus un et indivisible, modelé par des lois de fonctionnement exogène, il est avant tout pluriel, composé de territoires qui sont autant d’espaces de vie pour les groupes qui doivent et peuvent organiser leur propre développement”, B. Pecqueur, “Evolution de l’analyse de l’espace économique”, *Economie et Humanisme*, mai-juin 1986.

B) *La nécessité régionale du pouvoir d'aménager*

Les difficultés affectant la capacité de régulation de l'appareil étatique en matière d'aménagement du territoire et de développement économique laisse le champ libre à l'âpre compétition qui caractérise le déferlement d'une vague de libéralisme. Un système différent se met en place dans lequel l'"Etat modeste" ou simple "veilleur de nuit" perd de son importance.

Les entreprises publiques deviennent plus autonomes en même temps que les entreprises privées échappent à l'influence de l'Etat dans la mesure où les mécanismes d'aide et d'incitation se raréfient et perdent de leur efficacité. Dans ce contexte de libre concurrence, difficilement arbitrée par une autorité centrale, se développe un fort mouvement de solidarité par zones, une sorte *d'aménagement spontané du territoire*. Des communautés, des réseaux se forment et se structurent, parfois par delà les limites administratives - voire les frontières internationales - qui dissolvent la notion de "territoires" captifs ou obligés.

Ce qui constituait en 1970 et pour la France, le "scénario de l'inacceptable" se répète et se complexifie. La fracture n'oppose plus simplement Paris et le territoire national, il met désormais en évidence des "tâches" d'activité ou des "oasis" de développement plus ou moins incontrôlés dans un ensemble territorial européen majoritairement désemparé, délaissé et porteur de tous les risques. Des tendances lourdes opposent radicalement et de plus en plus fortement deux catégories de paysages selon des modalités non maîtrisées mais fraticides qui portent en elles le germe d'une déchirure, d'une dislocation du territoire. La région Ile-de-France étend sa zone d'influence vers le nord-ouest, tournant le dos à un système oriental et méridional exclu par ce que les géographes de RECLUS appellent la "diagonale aride" et qui traverse la France des Ardennes au Béarn. Toulouse et Montpellier se tournent vers Barcelone et l'axe Lyon-Grenoble est attiré par le Nord de l'Italie.

Ces tendances spontanées sont d'autant plus aléatoires que la ruée vers l'est européen tend à éloigner la croissance des extrémités atlantiques et méditerranéennes de l'Europe. Si le passage de l'aménagement décrété et octroyé du territoire au développement local autocentré exclut la référence à des cadres de fonctionnement rigides, il ne peut se concevoir pour autant à partir d'un "spontanéisme libertaire". Selon l'apophtegme de J. Chevallier, "le développement local passe par des points d'appui territoriaux"¹⁵ mais la multiplication, la superposition et l'hétérogénéité des zones d'intervention portent en elles le danger d'un éparpillement inefficace¹⁶. Tout un courant de pensée a développé jusqu'à la caricature l'idée d'une économie structurée par les membres de communautés localisées. Les américains Friedmann et Douglas proposent une doctrine du développement agropolitain à base de solidarité

15. J. Chevallier, *op.cit.*

16. C. Lacour, "Le développement local est mort : vive le développement local", *Correspondance municipale*, novembre-décembre 1986.

communaliste et d'autosatisfaction des besoins. En France, J.L. Guigou met en avant la coopération intercommunale¹⁷ et J.C. Perrin prône une analyse méso-économique de l'espace qui considère les territoires comme des éco-systèmes¹⁸.

De ce point de vue, l'inflation galopante des "zones" diverses soumises à des régimes différents depuis une quinzaine d'années en France n'a fait que figer les politiques d'aménagement du territoire par, ou à cause de la déperdition des moyens et de l'émiettement du territoire qu'elles suscitent. En dehors et en plus des circonscriptions des collectivités territoriales, la vision "cartographique" des problèmes d'aménagement du territoire a conduit à l'addition des zones de la PAT (Prime d'Aménagement du Territoire), des zones FIDAR, des zones de conversion, des zones sensibles, des zones franches, des pays, des bassins, etc. L'inadaptation des instruments d'intervention aggrave l'inefficacité des procédures mises en oeuvre.

Les transformations des modalités et des objectifs de l'aménagement du territoire semblent avoir généré tout un ensemble de tentatives d'adaptation, de réajustement structurels qui se révèlent aujourd'hui autant de tâtonnements insuffisants, inefficaces et perturbateurs. La tentative d'un redécoupage du territoire faisant l'économie d'une réforme des collectivités territoriales tant en ce qui concerne leur emprise que leurs modalités et moyens de fonctionnement et permettant de court-circuiter les réseaux classiques de décision, colonisés par des élus locaux, chargés de tous les maux et de tous les péchés, a échoué. Plus dommageable encore, ces divisions supplémentaires se superposent au cadre traditionnel et le perturbe parfois gravement, faisant de la France un véritable "bocage administratif" dans une Europe depuis longtemps remembrée¹⁹.

C) La construction d'un cadre régional des politiques européennes d'aménagement du territoire

La tentative de réaménagement des cadres fondamentaux de l'aménagement du territoire et du développement local se développe parallèlement sur le front des collectivités locales. Pour ce qui est de la réforme des structures territoriales, la décentralisation a constitué en 1982, un bouleversement dont toutes les conséquences n'ont pas encore été mesurées. Il faut cependant constater que toutes les collectivités locales sont entrées de façon tout à fait inégalitaire dans la décentralisation. On compte toujours 36 527 communes (autant que dans le reste de l'Europe) dont 11 067 (30%) ont moins de 200 habitants et 1 053 moins de 50 habitants. Il y a ensuite 100 départements qui

17. J.L. Guigou, "Coopération intercommunale et nouveau modèle de croissance", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, 1978.

18. "Economie spatiale et méso-analyse", in P. Aydalot, *Crise et espace*, Paris, éd. Economica, 1984.

19. Ulrich Klöti, *Judicial modes of decentralization : distribution delegation and use of competence*, Institute for political research, Zürich, 1984. Hugh Maclean et Daniel Meyer, *La décentralisation administrative, son impact sur l'économie des régions*, Berne, 1984.

ont, eux aussi, leurs disparités : le Nord compte 2 520 526 habitants et la Lozère 74 294 habitants. Sur 95 départements métropolitains, 11 seulement, dont 4 en Région parisienne, sont millionnaires en habitants alors que les moins peuplés sont 21 à compter moins de 250 000 habitants. Il y a enfin 26 régions - dont 4 Outre-Mer - qui partagent la même diversité. Quand bien même il importerait de considérer à part l'Île-de-France avec ses 10 millions d'habitants, il faudra bien opposer les budgets des trois grands : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes aux moins dotés : la Corse, le Limousin et la Basse-Normandie, le rapport pouvant alors aller de un à six.

La décentralisation permet et encourage, dans un contexte d'affirmation par rapport à l'Etat et au centralisme, le développement des initiatives locales. Ces initiatives peuvent être concordantes mais aussi divergentes, voire opposées, parfois conflictuelles. La loi du 7 janvier 1983 (article 1) consacre une situation paradoxale lorsqu'elle affirme que les "*communes, les départements et les régions... concourent avec l'Etat... à l'aménagement du territoire, au développement économique... ainsi qu'à la protection de l'environnement*". Ce même enchevêtrement peut se retrouver dans l'article L. 110 du code de l'urbanisme²⁰.

Cette multiplication des objectifs et des techniques juridiques tend à brouiller la vision même de l'aménagement du territoire. Par delà la timide affirmation d'une priorité régionale, les appétits, les stratégies, les pressions des autres collectivités s'affrontent. Ce qui aurait pu constituer la chance d'une addition d'initiatives complémentaires se révèle être trop souvent foisonnement incohérent de projets identifiés à un objet strictement "inaugural" et par là-même toujours coûteux, parfois inutile.

Depuis quelques années cherche à s'imposer le rôle des régions en matière d'équipements et de choix d'aménagement. Les régions tendent à définir et à mettre en oeuvre des politiques régionales qui s'inscrivent dans des schémas nationaux et même de plus en plus communautaires. Mais parallèlement s'affirment les prérogatives des villes principales et des agglomérations²¹. On le constate particulièrement dans l'aménagement et la promotion des espaces de haute technologie comme dans la lutte contre la ségrégation sociale. Les villes moyennes projettent des antennes universitaires, des délocalisations et les villes déjà universitaires, des relocalisations en centre ville qui constituent les grandes opérations d'urbanisme des dix ans à venir. Les villes principales et moyennes interviennent massivement et de façon décisive dans l'aménagement des centres d'affaires comme dans la rénovation des quartiers centraux et péri-centraux. Elles mettent en chantier de grands équipements de toutes

20. Art. L. 110 du code de l'urbanisme : "*...les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace*".

21. Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 (J.O. du 19 juillet 1991, p. 9521) d'orientation pour la ville, Titre 1°, article 2.: "La politique de la ville est un élément de la politique d'aménagement du territoire".

natures qui sont conçus pour les habitants de l'agglomération mais aussi bien au-delà, dans la perspective de jouer un rôle européen, entraînant des restructurations fondamentales des espaces urbains, voire des réseaux régionaux et interrégionaux.

De fait, la décentralisation mise en place depuis 1982 n'a pu s'appuyer sur des pôles de pouvoir préexistants mais a dû, au contraire, les faire émerger. Les régions, au caractère artificiel, ont du mal à trouver leurs marques, en particulier car elles ne peuvent s'appuyer sur des villes elles-mêmes puissantes, apportant leur dynamisme à la région. Le débat actuel sur la taille et le nombre des régions - reprise du discours idéologique de l'optimum dimensionnel - est un faux débat, le regroupement de deux régions pauvres ne constituant pas une région riche. Un développement équilibré passe plutôt par une solidarité entre les pauvres et les riches afin d'éviter qu'une position dominante ne se renforce du fait d'un afflux de richesses. Seules des villes puissantes, métropoles d'équilibre, innervent toute une région qui se structurera autour d'elles, en y puisant son identité.

Les cadres efficaces de l'aménagement du territoire dans le contexte européen se doivent d'être solides et réels. Il ne sert à rien de vouloir redécouper tout autant que regrouper si le résultat ne constitue pas des entités effectives, dotées d'une identité suffisamment forte pour générer des actions volontaristes de développement. Il est de ce point de vue probable qu'il n'existe pas de solution idéale a priori. La nécessité de clarifier la situation présente passe par l'association d'échelons différents mais complémentaires. Le choix du niveau régional ne peut se révéler satisfaisant que si la région se trouve être structurée, construite autour d'une solidarité forte des agglomérations principales qui en constituent le squelette. Sans la trame d'un réseau urbain polycéphale, continu et solide, la région risque de n'être qu'un "tigre de papier", un cadre vide. La ressource humaine constitue très certainement dans la perspective européenne un élément discriminant du développement économique. Les "villes à tout faire" qui constituent la pyramide de la hiérarchie urbaine de Christaller sont à terme condamnées dans la mesure où l'utilisation des ressources humaines impose l'échange et l'activité résillaire. Il importe essentiellement de partager entre plusieurs sites, plusieurs "gisements", la formation et la valorisation de cette ressource humaine qualifiée, au rôle déterminant.

Parce qu'elles sont conçues au départ comme une force de pression en vue de l'intégration européenne, les villes développent des actions de coopération qui sont d'abord, chronologiquement et conceptuellement, des axes de développement exogènes à la région de leur localisation et de leur rattachement forcé. Les notions "d'image" et de "masse critique" ont été mises en avant dans le cadre d'objectifs évoqués en termes de "passage de seuil" d'une catégorie de villes à une autre et "d'intégration européenne", c'est-à-dire de pouvoir d'intervention salvateur à ce niveau.

Cela concourt à la promotion de fonctions technopolitaines (recherche par exemple), métropolitaines (université, réseau de communication ou autre...) et

internationales (manifestations économiques ou culturelles), mais porte aussi en son sein le risque mortel d'une déconnexion, d'une "schismogénèse"²² de ces villes avec leurs territoires, avec leurs arrière-pays, d'une rupture démobilisante et paralysante ville/région. L'essentiel réside alors, face au défi de l'ouverture européenne, dans l'encouragement et la promotion des échanges et des complémentarités des fonctions urbaines susceptibles et capables de produire des initiatives de développement endogène en réseau, point de départ et base nourricière d'une véritable politique régionale d'aménagement du territoire et de développement économique²³.

22. Edgar Morin, *L'esprit du temps*, volume 2, "Nécrose", Paris, Grasset, 1975.

23. Le programme européen "Recite" a pour objectif d'inciter les villes et les régions européennes à coopérer entre elles. Le financement du programme sera effectué sur la base de l'article 10 du règlement du FEDER qui permet des projets pilotes favorisant l'échange d'expériences et de coopération en matière de développement entre les régions et les villes de la Communauté. Ce programme vise en particulier à promouvoir :

- la performance économique globale des régions les moins favorisées, le transfert rapide de savoir-faire et d'expériences entre les autorités des régions de la Communauté les plus développées et celles des régions les moins favorisées ;
- les "économies d'échelle" en faveur des participants aux projets grâce à un système de partage des coûts et de coopération à la réalisation de projets spécifiques ;
- l'amélioration du fonctionnement de l'administration des autorités locales et régionales dans les régions les moins favorisées ;
- la mise en place d'autres politiques dans les régions où elles ont un impact sur le développement régional et où les autorités locales et régionales jouent un rôle essentiel dans leur mise en oeuvre.