

An aerial photograph of a construction site, showing various pieces of machinery and infrastructure under development. Large, semi-transparent blue letters are overlaid on the image, spelling out the word 'Territoires'.

Territoires

Territoires en mouvement

50 ans d'aménagement du territoire

50 ans d'aménagement du territoire

Aliette Delamarre

Ancienne conseillère à la DATAR

Claude Lacour

Professeur de sciences économiques
Université Montesquieu, Bordeaux

Muriel Thoin

Chargée de mission au CGET

2^e édition actualisée

Collection dirigée par Marie-Caroline Bonnet-Galzy
Responsabilité éditoriale : Michel Ruffin

**Dans la même collection :**

La cohésion territoriale en Europe (version anglaise disponible)

La coopération transfrontalière

Les effets territoriaux de la grande vitesse ferroviaire en France

Nos remerciements vont à celles et ceux qui ont apporté leur concours à cet ouvrage et aux diverses éditions de *40 ans d'aménagement du territoire* qui l'ont précédé :

À la DATAR et au CGET :

François Philizot et Michel Ruffin, Nelly Bobtcheff, Aymeric Buthion, Bruno Cassette, Véronique Huet, Hélène Jacquet-Monsarrat, Pierre Jandet, Marc Laget, Colette Lapostolle, Cécile Métayer, Janik Michon, Adrien Plaza, Isabelle Poirat, Jean Peyrony, Priscilla de Roo, Nicolas Sokolowski, Samuel Soriano, Marie-Caroline Théry, Michel Vermeulen.

Et à l'université Montesquieu-Bordeaux :

Maryse Dubos.

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.



Sommaire

INTRODUCTION.....	5
Première partie	
PERMANENCE DES PRINCIPES, ÉVOLUTION DES PRATIQUES	7
Chapitre 1	
EN QUÊTE D'UNE DÉFINITION	9
• Des ambitions et des conceptions différentes	9
• L'impératif de mise en ordre du territoire	11
Chapitre 2	
DES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET PERMANENTS	15
• Le principe de répartition ou de redistribution	15
• Le principe de création.....	17
• Le principe de réparation	17
• Le principe de protection	19
• Le principe de compensation	21
Deuxième partie	
LES GRANDES PHASES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	23
Chapitre 1	
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA MODERNISATION NATIONALE : DES ANNÉES 1950 AUX ANNÉES 1970	25
• L'État organisateur et modernisateur	25
• Une représentation simple et mobilisatrice	28
• Références intellectuelles et principes d'action.....	30
• Chronologie des années 1950 au début des années 1970 .	39
• Interventions légitimées sur le long terme	41
• Opérations n'ayant pas produit tous les effets attendus....	48
Chapitre 2	
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET TERRITORIAL : DU DÉBUT DES ANNÉES 1970 À LA FIN DES ANNÉES 1980	51
• Une période marquée par des ruptures et des incertitudes.....	52
• Une nouvelle géographie des disparités	56



4/ 50 ans d'aménagement du territoire

- Les nouveaux fondements des politiques d'aménagement du territoire 60
- Chronologie du début des années 1970 à la fin des années 1980 65
- Des opérations emblématiques 68
- De nouveaux instruments 74

Chapitre 3

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE MONDIALISATION ET PROMOTION DES TERRITOIRES :

LA DÉCENNIE 1990 ET LE DÉBUT DES ANNÉES 2000 79

- La tension entre mondial et local 80
- Les réseaux territoriaux comme facteur de développement 89
- Les lignes de force des politiques d'aménagement..... 92
- Chronologie des années 1990 au début des années 2000 103
- Les legs de la période 105

Chapitre 4

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU DÉBUT DU XXI^e SIÈCLE : ENTRE COMPÉTITIVITÉ ET DÉVELOPPEMENT DURABLE 115

- Trois transformations majeures..... 116
- Les dynamiques territoriales à l'œuvre..... 124
- Les réponses de l'aménagement du territoire 129
- Chronologie des années 2000 et du début des années 2010..... 142
- Les legs de la période 145

CONCLUSION 161

ANNEXES 167

BIBLIOGRAPHIE 197

Introduction

« L'avenir : nous n'avons pas à le prévoir, nous avons à le permettre. »

Antoine de Saint-Exupéry

Si la prise de conscience de la nécessité d'un aménagement du territoire date, en France, des années 1950, c'est avec la création d'une Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), le 14 février 1963, que s'engage véritablement l'un des chantiers majeurs qui ont transformé notre pays au cours de la seconde moitié du xx^e siècle.

Administration de mission, service du Premier ministre, la DATAR se voit chargée de proposer, d'impulser et de coordonner la politique d'aménagement du territoire que l'État est, à cette époque, le seul à conduire. Il s'agit alors de répondre aux défis qu'imposent les mutations économiques, sociales et culturelles de la France d'« après - guerre ».

Comment cette politique a-t-elle évolué au cours des cinq décennies qui ont suivi ?

Certaines actions sont certes emblématiques d'une époque : accompagnement du mouvement d'urbanisation des années 1960, modernisation de notre appareil productif dans les années de crise, développement des infrastructures de transport, politiques sectorielles...

Cependant, force est de constater une certaine permanence des approches de cette politique. Permanence, tout d'abord, lorsque l'État s'engage aux côtés des métropoles ou des territoires ruraux afin d'assurer leur développement. Permanence,



par exemple, lorsqu'il s'agit d'aider l'ensemble des territoires français à se doter des réseaux les plus performants indispensables à leur avenir. Permanence, encore, dans l'aide apportée aux territoires touchés par les difficultés économiques. Ces démarches qui sont nées dans les années 1960, voire 1970, se poursuivent à l'heure actuelle. Mais si les centres d'intérêt sont restés globalement les mêmes, les pratiques ont en revanche évolué pour s'adapter aux bouleversements de notre société et de l'environnement international. Dans ce domaine, quatre faits marquants sont à retenir : la construction européenne, la décentralisation à partir des années 1980, l'internationalisation puis la mondialisation de l'économie et l'émergence de la notion de développement durable à partir des années 1990.

Les pages qui suivent sont une invitation à découvrir les grandes étapes de ces pratiques d'aménagement du territoire et le rôle des différents acteurs qui les ont portées, au côté de la DATAR, durant les cinq décennies écoulées.

Cet ouvrage, à vocation historique, se concentre en effet sur la période où la DATAR a été active. La nouvelle ère, commencée en avril 2014, lorsque cette dernière a fusionné avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) pour constituer le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) fera, quant à elle, l'objet d'autres volumes de la collection *Territoires en mouvement*.

PERMANENCE DES PRINCIPES, ÉVOLUTION DES PRATIQUES

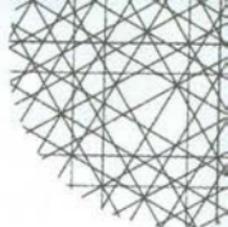
L'aménagement du territoire recouvre un ensemble de pratiques que l'on peut décrire, expliciter, justifier, critiquer... Il s'agit principalement d'actions publiques dont le contenu et les modalités évoluent, ou se transforment en fonction :

- des **objectifs essentiels** que se fixent la société, ou ses représentants, durant une période donnée ;
- des **principes d'action** qui guident les orientations tracées, tels que l'égalité – entre les citoyens, entre les types d'espaces –, la solidarité, la compétitivité, la durabilité, etc. ;
- des **états des lieux dressés**, exercices d'interprétation des faits qui obéissent aux préoccupations du moment ;
- des **domaines d'action prioritaires** ; la sélectivité constitue toujours une contrainte, mais présente l'intérêt de dessiner les lignes de force des interventions.

Chaque situation, chaque moment, se caractérise ainsi par un ensemble de décisions, de mesures, d'interventions dont les modalités varient selon le système d'action publique alors en vigueur. L'aménagement du territoire n'existe donc pas en soi, avec un contenu fixe ou définitif. Il ne relève pas davantage d'un modèle qu'il conviendrait de reproduire quel que soit le contexte. Il n'est pas non plus une somme de recettes à appliquer.



Un « bon aménagement » est celui qui a répondu aux enjeux et aux attentes du moment... sans compromettre l'avenir. D'où les précautions nécessaires pour comparer des situations successives ! Les permanences sont à rechercher du côté des principes qui sous-tendent les actions de l'aménagement.



En quête d'une définition

« On définit un concept et on décrit un objet. »

Dictionnaire Le Robert

Selon cette opposition, l'aménagement du territoire se situe du côté de l'objet et d'un objet évolutif. C'est pourquoi les « définitions » proposées expriment plusieurs points de vue d'auteurs : d'où leur multiplicité et leurs divergences, voire davantage, et les débats qui entourent cette question. Les unes privilégient les finalités, les autres s'attachent principalement à délimiter des périmètres de compétences, d'autres encore explorent les modalités des actions conduites au nom de l'aménagement.

Des ambitions et des conceptions différentes

La dimension large ou vision politique

Une dimension large renvoie à une vision politique, où l'on veut s'assurer un meilleur développement, produire de la croissance, pour l'épanouissement, le bien ou le mieux-être des populations par l'attention portée notamment à leur cadre de vie et de travail.



Objectif, certes, qui dépasse l'aménagement du territoire et dont celui-ci n'est que l'une des politiques.

DEUX DÉFINITIONS POSSIBLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Celle d'un ministre :

L'aménagement du territoire est « la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population ».

Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, communication en Conseil des ministres, février 1950.

Celle d'un économiste :

« L'aménagement du territoire a pour fin, à la fois, de promouvoir la mise en valeur des ressources régionales et d'améliorer le cadre de vie et les conditions d'exercice des habitants, en atténuant les disparités régionales de développement économique et social par une organisation prospective de l'espace, reposant sur une orientation volontariste et concentrée des équipements et des activités. »

Joseph Lajugie, *Espace régional et aménagement du territoire*, Éd. Dalloz, 1979.



La dimension étroite ou opérationnelle

Une dimension plus étroite et plus opérationnelle privilégie une lecture organisationnelle accordant une importance forte à l'espace, à l'environnement territorial, ou encore à une « géographie volontaire ». On retient l'argument majeur ici de politiques explicites, hautement revendiquées, assumées, et aussi la création d'un système d'action publique spécifique. Cette référence fondatrice implique un engagement réel, au-delà du discours et de l'effet d'annonce, un volontarisme et une détermination marquée et tenue, se traduisant notamment par des visions de long terme. Parce que les actes d'aménagement exigent la durée, et parce qu'il est indispensable de penser très tôt « les futurs possibles », des liens forts ont été tissés entre aménagement du territoire et prospective à divers moments de l'histoire de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale-DATAR (voir annexe p. 176).

L'impératif de mise en ordre du territoire

Dans le système politico-administratif français de l'immédiat après-guerre, les formes de ce volontarisme, les exigences que l'État formule auprès de la société et de lui-même se traduisent par de la planification, des schémas et une institutionnalisation de cet état d'esprit.



Le constat d'un territoire mal ou insuffisamment ordonné

La première composante de cette volonté d'aménager le territoire relève d'une sorte d'évidence ou de constat élémentaire : le territoire est mal ou insuffisamment ordonné. Des « désordres » existent dans la distribution des ressources, des « inégalités » sont notées dans leur localisation... On doit « pouvoir mieux organiser le territoire » même si on sent bien que l'appréhension de ces désordres, les explications de ces insuffisances et les préconisations des réponses ne sont pas indifférentes aux regards, aux disciplines, ou aux échelles d'observation. L'aménagement du territoire relève d'une pratique, qui ne saurait être appropriée par une discipline académique particulière (géographie, économie, urbanisme, droit), ou des professions spécifiques comme celle d'ingénieur. Mais les fondements théoriques comme les attentes stratégiques des analyses ne sont pas sans influence. Le diagnostic d'ordre ou de désordre repose souvent sur des modes de pensée qui ne sont pas nécessairement identiques : il en va ainsi de formules ou

L'aménagement du territoire est « l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques ».

Pierre Merlin, *L'Aménagement du territoire*, 2002.

d'objectifs souvent proposés dans les années 1950-1970 pour assurer un développement équilibré ou un aménagement harmonieux... On postule que ces objectifs sont accessibles. On « réduit » en quelque sorte le débat et on privilégie un fonctionnalisme, à concevoir et instrumentaliser. L'hypothèse est qu'il existe des solutions et des modèles de référence implicites ou explicites.



Comment agir ?

La seconde idée conduit à s'interroger de manière opérationnelle sur les moyens de la mise en ordre : quelle(s) organisation(s) pour mieux assurer cet objectif ? Souvent, la réponse réside dans la création d'une institution dédiée et spécifique : cas exemplaire, la création de la DATAR. Il faut voir alors comment se nouent des coopérations et des tensions entre les institutions nouvelles et anciennes face à un domaine émergent. Ainsi, entre le commissariat général au Plan qui était chargé de concevoir l'aménagement du territoire – et dont relevait la Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT) – et la DATAR, les relations furent parfois tendues.

Avec quelles latitudes ?

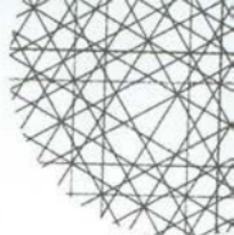
Face à cet impératif d'organisation, de « géographie active et volontaire », l'histoire de l'aménagement du territoire a été rythmée par les extrêmes de l'alternative déterminisme/volontarisme. D'un côté, la reconnaissance d'un déterminisme lourd issu « des contraintes naturelles, humaines, économiques, voire stratégiques » (Pierre Merlin) ou relevant, selon une formulation plus récente, de la mondialisation s'imposant aux États décrite par l'économiste Paul Krugman et ses épigones. À l'opposé, la confiance dans la capacité de transformer le territoire, signifiant que l'œuvre est possible et qu'une institution en a les moyens. Le territoire est alors le principe déterminant, à partir duquel

L'organisation de l'espace

Elle se matérialise dans la disposition des villes, des infrastructures, des équipements, des activités économiques ; elle résulte des décisions des acteurs individuels, des collectivités et institutions publiques. Au fil du temps, ces actions peuvent renforcer certains traits d'organisation, ou chercher à les modifier.



on peut décliner et hiérarchiser les politiques sectorielles. Conception qui donne un mode de lecture, un fil rouge privilégié, des clés pour assurer une meilleure organisation et une mise en ordre, mais qui conduit à la question : Quel peut être le grand organisateur ? Dans quel champ, par quelle logique va-t-il fonctionner, créer de la centralité en dehors de Paris, distribuer de l'ordre, de l'ordonnement avec équité et justice ? La réponse sera d'abord l'État pratiquement seul, notamment au travers de la DATAR.



Des principes fondamentaux et permanents

Les cinq grands principes d'action qui sont exposés sont tous plus ou moins à l'œuvre à toutes les époques étudiées. Mais ils sont différemment hiérarchisés, instrumentalisés ou explicités. La rhétorique développée à un moment peut mettre l'accent plutôt sur tel ou tel, au point de faire oublier les autres. Chacun d'eux est susceptible d'applications dans des domaines variés et peut mobiliser des systèmes d'acteurs différents selon les objets traités et les contextes. De la même manière qu'ils inspirent les décisions, ils peuvent – après coup – guider la lecture des politiques d'aménagement.

Le principe de répartition ou de redistribution

L'idée de référence est qu'il existe, à un moment donné, un certain stock de richesses, d'emplois, de crédits à distribuer et localiser. L'aménagement du territoire se donne pour objectif d'en assurer une meilleure distribution. Il implique une analyse privilégiée d'espaces, ou de zones, qui sont insuffisamment dotées et il définit alors des règles du jeu permettant une répartition plus équilibrée de ces stocks de richesses. Cette conception est évidemment fortement dépendante de logiques où la planification et les nationalisations ont un très grand rôle. Cela



ne signifie pas forcément la toute-puissance économique de l'État, mais sa capacité à mettre en œuvre des systèmes d'action et d'intervention publiques dont on a pu trop attendre ; ce que l'on pourrait appeler « le magistère de l'organigramme et de la prime ». Dans le prolongement, on cherche aussi à répartir des augmentations de richesses liées à la croissance, ou on gère au mieux les pénuries ou des difficultés. L'aménagement du territoire, ici, sous-entend que l'on est capable d'avoir une vision d'ensemble et que l'on peut relativement « facilement » assurer cette ventilation géographique des richesses. En conséquence, on définit des zones prioritaires méritant certaines dotations et on assure des droits de tirage ou des droits d'accès qui déclinent « des figures géographiques » spécifiques à l'aménagement.

UNE MESURE EMBLÉMATIQUE : LES DÉLOCALISATIONS D'EMPLOIS PUBLICS

Les différentes phases

Commencée au milieu des années 1950, la politique d'implantation d'emplois publics a connu une forte accélération au cours des années 1990. En dix ans ont été transférés autant d'emplois que dans les trente années précédentes :

- 23 099 emplois entre 1960 et 1990 ;
- 24 582 emplois entre 1991 et 2001 (au 30 juin).

D'autres délocalisations ont été décidées par la suite, sans atteindre une telle ampleur.

Les organismes chargés de cette politique

- 1956 : création du Comité de décentralisation.
- 2002 : création du Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP) qui fusionne la Mission pour l'implantation territoriale des emplois publics (MITEP) et le Comité de décentralisation.
- 2007 : dissolution du CITEP.

La DATAR assure la coordination et le suivi des politiques d'implantation territoriale des administrations et établissements publics de l'État sous l'autorité de leur tutelle.

Le principe de création

La conviction est ici qu'il existe un certain nombre de mécanismes, de conditions locales, de lieux, qui vont favoriser l'émergence, à un moment donné, d'une dynamique de développement. Les mécanismes en cause peuvent être conçus quasiment « *ex nihilo* » en ce sens que l'espace est un support « neutre », susceptible d'aménagements créateurs, initiateurs, à partir duquel des processus autoentretenus et endogènes assureront plus ou moins automatiquement, et à long terme, le développement d'un espace particulier.

À titre d'illustration, on peut citer les pôles de croissance liés à la déconcentration industrielle, les aménagements touristiques sur le littoral du Languedoc ou de l'Aquitaine. Mais on peut aussi s'appuyer sur des forces existantes insuffisamment ou mal dotées et organisées et leur permettre, par des politiques multiples, d'assurer des effets de création et d'entraînement. Ainsi la politique des métropoles d'équilibre (voir p. 41) qui prenait appui sur les principales métropoles régionales. À la fin des années 1990 (voir p. 109), le rôle reconnu aux systèmes productifs locaux, aux districts industriels se fonde sur ce processus. On rejoint ainsi des idées ayant cours en économie géographique contemporaine qui soulignent l'importance de la concentration des activités pour engendrer des externalités positives.

Le principe de réparation

Ce principe correspond à une logique très structurante, constitutive de l'aménagement du territoire.



Il repose sur l'idée qu'il existe des écarts, des déséquilibres, des mécanismes qui portent préjudice à des espaces, à des situations, à des activités et à des emplois tant pour l'économie nationale que pour des lieux particuliers. Ces écarts ne sont pas nécessairement imputables à de mauvaises politiques, à des comportements inefficaces (des entreprises, des administrations ou des ménages) mais sont le résultat patent à un moment donné d'évolutions pénalisantes. Il convient alors, au nom d'une certaine justice, de réparer ces inégalités.

On se situe très exactement dans le registre qui a justifié la nécessité de politiques d'aménagement du territoire. À la fin de la guerre, il était indispensable de réparer les conséquences des multiples destructions. Dans les années 1970, on ne pouvait pas ne pas porter secours aux zones sinistrées suite à la crise industrielle. À partir des années 1990, il a été jugé indispensable d'assurer la réparation d'un certain nombre de quartiers urbains, selon une démarche de requalification urbaine (Pacte de relance pour la ville, 1996). Cette politique de réparation suppose que l'on reconnaisse à un moment donné les priorités mais surtout que l'on explicite des normes à partir desquelles on va mesurer les écarts, que l'on définisse les mécanismes par lesquels on va assurer la réparation et, enfin, que l'on identifie quels acteurs et quels moyens financiers seront mobilisés.

Ce débat a notamment eu une très grande importance dans les années 1960 où l'on a défini des indicateurs permettant d'apprécier la France riche et la France pauvre. La conception dominante retenue à l'époque s'est appuyée sur la conviction que la croissance industrielle et le progrès technique



rendraient possibles des rééquilibrages d'abord, des mécanismes de développement ensuite. C'est aussi la thématique de l'aménagement des métropoles d'équilibre.

UN EXEMPLE DE RÉPARATION : LES PACT URBAINS DU DÉBUT DES ANNÉES 1990

« Les programmes d'aménagement concerté du territoire ont été décidés dès 1989, à partir d'un état de fait : le processus de reconversion était loin d'être achevé et les vieilles régions industrielles étaient encore lourdement handicapées par la lenteur de la mutation de leur tissu industriel [...]. La Datar et la Délégation interministérielle à la ville (DIV) ont mis en place ces programmes [...] qui allient étroitement développement économique et développement social urbain. L'approche n'est donc plus seulement fondée sur la transformation immédiate du tissu économique, mais sur une valorisation dans le long terme des potentialités existantes [...]. »

La Lettre de la DATAR, n° 136, janvier 1992.

Le principe de protection

Ce principe, très à l'honneur aujourd'hui, tend à privilégier la dimension environnementale entendue comme richesse patrimoniale, paysagère, culturelle. Il faut cependant dépasser cette dimension actuelle pour en élargir la signification.

De manière générale, on peut exprimer cette attention par l'idée suivante : il existe des territoires, des domaines, qui peuvent être ou sont soumis à de multiples atteintes et dont la disparition ou la fragilisation signifieraient une perte de richesse pour la collectivité. L'histoire de l'aménagement du territoire est ainsi ponctuée de moments où l'on va chercher à favoriser la protection, tout en assurant

éventuellement des formes minimales de maintien d'activité et de population.

On voit ainsi des périodes où les parcs nationaux et régionaux témoigneront d'une sensibilité particulière, d'autres moments qui retiendront le littoral, la montagne, telle zone riche du point de vue de la faune ou de la flore qu'il est considéré socialement indispensable de conserver, ce qui ne signifie pas forcément la maintenir en l'état. Des éléments cependant plus ou moins contradictoires peuvent être retenus dans la mesure où l'aménagement du territoire ne saurait se contenter de garantir le vide ou la désertification, pas davantage une muséification. C'est au fond le pari permanent de construire des politiques favorables à l'aménagement du territoire et au développement durable. C'était notamment l'objet de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999. Le principe de précaution est aujourd'hui devenu constitutionnel.

UN DISCOURS EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE LA MONTAGNE

Au cours d'un déplacement à Vallouise (Parc national des Écrins), le 23 août 1977, Valéry Giscard d'Estaing, alors président de la République, a exposé diverses grandes orientations destinées à favoriser l'aménagement, la protection et le développement de la montagne. Elles prévoyaient notamment :

- de proscrire les routes nouvelles évenrant la montagne sauf nécessité impérative ;*
- de sauvegarder la haute montagne en contrôlant toute construction nouvelle ou extension de stations de sports d'hiver.*

Ce discours a été suivi de décisions en Conseil des ministres et en comités interministériels d'aménagement du territoire (CIAT).

Le principe de compensation

L'aménagement du territoire n'a rien d'une science exacte et il n'existe pas de modèle mathématique, économique ou géographique permettant une répartition optimale des facteurs ou des moyens. De même, on sait aussi que, au-delà des termes, aménagement harmonieux, développement équilibré, mise en ordre du territoire, le développement fonctionne à partir de lieux de concentration privilégiés, de ruptures, de changements de trajectoires et de politiques. En ce sens, les décisions d'aménagement du territoire ne sont souvent que le résultat de négociations toujours difficiles, rarement parfaites, où se réalisent des équilibres partiels et momentanés entre les multiples intervenants. Cette logique de négociation peut induire des compensations traduisant des rapports de force tout autant que des choix rationnels.

Très logiquement, ce principe est aussi à l'œuvre dans les négociations des contrats État-régions. Plus largement, l'aménagement du territoire est aussi une compensation négociée, socialement, politiquement et territorialement acceptable.

DES EXEMPLES EUROPÉENS DE COMPENSATION

De ce mécanisme négociation/compensation sont ainsi issus le Fonds européen pour le développement régional (FEDER), pour satisfaire la Grande-Bretagne (en 1972) ; les Programmes intégrés méditerranéens (PIM) attribués aux régions « méditerranéennes, françaises et italiennes », pour compenser ce que l'on pensait être, a priori, des difficultés liées à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE. Plutôt que de s'en étonner ou de le regretter, il faut y voir la preuve complémentaire que l'aménagement du territoire est fortement marqué par les logiques institutionnelles, politiques, relationnelles.

Les grandes phases de l'aménagement du territoire

Il est couramment admis qu'en France la prise de conscience de la nécessité d'un aménagement du territoire peut être située en 1950, avec la communication d'Eugène Claudius-Petit *Pour un plan national d'aménagement du territoire*.

De 1950 à 2013 quelle chronologie adopter ? De nombreux spécialistes s'y sont déjà exercés, toutes les propositions font l'objet de débats. Aussi, sans prétendre à l'originalité, nous prenons le parti de souligner les grands moments de l'aménagement du territoire, et de l'action de la DATAR, en retenant quatre grandes phases :

- des années 1950/1960 au début des années 1970 ;
- des années 1970 à la fin des années 1980 ;
- la décennie 1990 et le début des années 2000 ;
- les années 2000 et le début des années 2010.

Évidemment, l'année 1963 constitue une date importante du fait de la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), institution spécifique, et de la personnalité marquante du premier délégué, Olivier Guichard.

Plus généralement, l'aménagement du territoire s'inscrit dans une double temporalité :

- d'un côté, il y a le temps de l'événement où l'on va retenir par exemple un débat à l'Assemblée



nationale, une loi, une décision particulière, correspondant à la nécessité ressentie du moment ;
– de l'autre, il y a les temporalités longues, plus ou moins identifiées, souvent souterraines, qui, en permanence, préparent des mouvements, traduisent des changements. L'aménagement du territoire est ainsi constamment travaillé de manière plus ou moins lisible par des réflexions, des idées, voire des intuitions qui génèrent à un moment donné, souvent commandée par l'actualité ou l'urgence, la réponse événementielle qui lui redonne de la visibilité. Ces mécanismes exigent que l'on soit constamment attentif à ces mouvements de fond ; c'est une des fonctions de la prospective.

L'aménagement du territoire et la modernisation nationale : des années 1950 au début des années 1970

Cette période est souvent considérée comme l'âge d'or de l'aménagement du territoire. Si nous ne partageons pas ce mode de pensée, on peut comprendre ceux pour qui l'appellation est en effet méritée : on est en présence d'une véritable ambition nationale, celle de la reconstruction de la France de l'immédiat après-guerre, celle où la DATAR va apparaître comme une institution d'un genre nouveau, celle encore où, sous l'influence du général de Gaulle, on a la conviction de pouvoir inventer un monde nouveau fondé sur la volonté, l'ambition et la créativité.

L'État organisateur et modernisateur

La France est convaincue qu'elle a une revanche à prendre sur elle-même : la victoire qu'elle n'a pas remportée sur le front militaire, elle va l'obtenir sur le terrain économique. L'attente est forte d'un régime puissant et organisateur, tandis que l'État central apparaît alors doté de trois dimensions



essentielles, outre la stabilisation de la vie politique apportée par la V^e République.

L'État, d'abord, détient quasiment le monopole du savoir et de l'expertise, par ses grands corps, ceux tout particulièrement du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, devenu ensuite ministère de l'Équipement. Ce monopole est en grande partie discuté et disputé entre le commissariat général au Plan et la DATAR, l'un et l'autre chargés de proposer et d'appliquer de nouvelles idées, des orientations majeures, en complément de celles des ministères essentiels que sont, alors, l'Équipement et l'Agriculture. C'est donc un ensemble de connaissances, de savoirs, de techniques qui sont mobilisés. C'est à Paris que l'on demande de repenser le territoire.

LA CRÉATION DE LA DATAR EN 1963

L'idée qui a présidé à la création de la DATAR était simple, en ce sens que le gouvernement décidait de créer une délégation directement rattachée aux plus hautes sphères de l'État pour dépasser les administrations existantes, bousculer les cultures dominantes, animer de nouvelles politiques et de grands projets, sans vouloir ajouter une administration classique, au sens de hiérarchique et bureaucratique. Au contraire, l'État se dotait d'un levier direct permettant de dépasser les cloisonnements hérités de l'histoire et structurés par les grands corps.

L'État, ensuite, dispose du monopole financier. C'est, directement ou indirectement, par les finances publiques et les entreprises nationalisées que l'on peut construire le territoire, et, même si les financements prennent des canaux variés, ils relèvent régulièrement de l'administration centrale.



L'État, enfin, a quasiment un monopole de conception et de maîtrise d'ouvrage. C'est lui qui définit les normes, les réglementations et qui détermine les règles du jeu qui ne tarderont pas à s'incruster dans les réalités quotidiennes. L'État réinvente et regagne sa légitimité. Les jeunes cadres de la haute administration participent à cet enthousiasme : tout est prêt pour une grande mobilisation.

Le contexte de cette période, c'est aussi la prédilection pour une conception hexagonale pouvant relativement encore ignorer les influences extérieures, notamment européennes. L'État reste maître de ses politiques monétaire, financière, sociale et les influences extérieures demeurent freinées par la permanence des réalités frontalières. Au-delà des couleurs politiques des différents gouvernements, l'influence keynésienne, sans être forcément revendiquée, est omniprésente.

Les mots et les faits traduisent la force du lien qui unit l'État, la nation et le territoire national.

L'INFLUENCE KEYNÉSIE NNE DANS LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Elle se traduit dans les finances publiques, dans l'idée que les grandes infrastructures à la charge de l'État sont indispensables et constituent les fondements nécessaires d'une réorganisation territoriale. En témoignent les conceptions et les réalisations qui concernent les ports, les aéroports, les voies routières, les infrastructures ferroviaires. Il s'agit bien pour l'État de remettre en ordre le territoire et de le faire par la constitution de réseaux d'infrastructures lourdes, facteurs de liaison, de dynamisation, mais sans doute aussi involontairement de renforcement des lieux attractifs et des points forts.

De manière complémentaire l'État secrète les mécanismes nécessaires pour rendre ses décisions



opérationnelles : ainsi naissent des structures spécifiques, des fonds spécialisés, des missions. Une machinerie d'État se constitue pour traduire et organiser les volontés affirmées d'opérationnalité.

Une représentation simple et mobilisatrice

Le diagnostic s'accorde alors sur deux grands contrastes structurels, l'un comme l'autre produits d'une histoire longue :

- l'opposition entre Paris et la province, dramatisée dès 1947 par la formule de Jean-François Gravier « Paris et le désert français » ;
- l'opposition France industrielle, riche, et France agricole, pauvre. La diagonale Le Havre-Marseille (ou Caen-Genève, selon les auteurs) traçant la séparation entre la réussite du Nord et les faiblesses du Sud et de l'Ouest.

Plusieurs arguments sont régulièrement invoqués pour expliquer cet état. Au nord de la ligne Le Havre-Marseille, la richesse régionale résulte essentiellement de la présence d'industries héritées de la révolution industrielle et de la première moitié du xx^e siècle. Ce sont bien les industries qui ont un effet d'entraînement majeur, d'autant plus puissant qu'il s'agit d'industries lourdes, fortement créatrices de valeur ajoutée, employant de très nombreux salariés, distribuant des revenus plutôt supérieurs à la moyenne.

**« PARIS ET LE DÉSERT FRANÇAIS » :
UNE DOUBLE SIMPLIFICATION**

« Le titre oppose la capitale à l'ensemble de la province ; par là, il tend à renforcer l'imputation au politique, à mêler mécaniquement faits de société civile et organisation administrative, centralisation et concentration industrielle. Cette démarche empêche donc de faire la part, dans le déséquilibre majeur de la France, des composantes de la suprématie parisienne ; elle interdit, de la même manière, de saisir, autrement que par leurs différences démographiques, les caractéristiques d'un "désert français", dont les inégalités géographiques sont flagrantes. »

Marcel Roncayolo, *L'Espace français*, Seuil, 1989.

Dans ces régions, l'agriculture est déjà fortement intensive, moderne, et les grandes transformations techniques et culturelles sont réalisées. Les villes du Nord constituent par leur réseau dense un environnement propice à l'apparition de services et elles offrent un modèle de développement urbain considéré, à tort ou à raison, comme très favorable.

Face à ces espaces du Nord modernes et modèles, les régions à l'ouest de la ligne Le Havre-Marseille affichent des caractères pratiquement opposés. Elles ne disposent pas, ou du moins pas encore, de richesses naturelles, et, lorsque le gaz de Lacq (Pyrénées-Atlantiques) est découvert, le gisement est tellement important que l'économie locale ne peut, à elle seule, l'utiliser, et il est acheminé vers le nord de la France et l'Europe du Nord. Globalement, les régions du Sud et de l'Ouest ne disposent pas de fortes industries, même si Bordeaux et Toulouse ont accueilli dans la première moitié du xx^e siècle des industries aéronautiques qu'il fallait éloigner de la frontière



allemande. Sans doute, il existe de grandes capitales de province – Nantes, Bordeaux, Toulouse, Marseille – qui témoignent souvent d'un passé glorieux et seigneurial sur leur environnement, mais elles s'avèrent relativement isolées sur leur territoire. Elles apparaissent comme des grandes villes dans des environnements ruraux et agricoles encore peu performants. La modernisation agricole reste à construire et l'avenir des populations qualifiées se trouve souvent en région parisienne, cette dernière exerçant une forte attraction, que l'on souhaite cependant ralentir et freiner.

Références intellectuelles et principes d'action

Ce qui suit ne peut se comprendre sans rappeler qu'au début des années 1960 règne une grande confiance dans la modernité. Cela se traduit par une véritable foi dans le progrès technique, le développement industriel et l'acceptation de l'urbanisation, la ville étant alors perçue comme le lieu de l'émancipation.

L'attente des bienfaits du progrès technique

La sortie de la guerre, le modèle américain, une conviction scientifique très positiviste donnent au progrès technique un rôle majeur et déterminant. C'est par lui que les emplois peuvent être créés ; c'est avec lui que la production va se moderniser et c'est encore lui qui va permettre aux grandes infrastructures de mieux relier et



irriguer le territoire. Cette conception renvoie à une théorisation économique selon laquelle tout est possible par le progrès technique : la résolution de problèmes nouveaux mais aussi la correction d'effets éventuellement pervers que le progrès technique lui-même peut entraîner. Mais cette certitude, généralement partagée, impose alors une attention forte à la nécessaire concentration de l'industrie dans quelques lieux. C'est ce que l'on essaie de faire par des délocalisations industrielles, ensemble de mesures appelées communément « la décentralisation industrielle ». Pôle et polarisation sont perçus comme la concrétisation technique et géographique du rôle du progrès technique.

La polarisation

La polarisation constitue l'une des idées maîtresses des années 1950, promue notamment par l'économiste François Perroux. Elle fut largement préconisée à l'égard des pays que l'on appelait alors sous-développés. Selon cette thèse, à partir de quelques zones privilégiées, appelées pôles de croissance ou de développement, des effets d'entraînement peuvent être créés venant d'une implantation d'industries lourdes qui sont les mieux à même d'utiliser et de valoriser le progrès technique.

Ces pôles de croissance ou de développement doivent être compris en réalité comme des pôles de croissance industrielle. Nous sommes en plein credo de la croissance industrielle renvoyant à la philosophie ambiante de la loi des trois secteurs : on a la

La philosophie du *one best way*

La polarisation s'appuie ainsi sur la philosophie du *one best way* qui suppose que, toutes choses étant égales par ailleurs, les territoires étant tous pratiquement, identiquement malléables et adaptables, on peut à partir d'une implantation générer des relations dites « techniques » entre entreprises par l'interdépendance des secteurs.



conviction que le secteur primaire, essentiellement agricole, et le secteur tertiaire, commerces et services, sont peu susceptibles de gains de productivité et peu aptes à attirer le progrès technique. En revanche, le secteur secondaire, industriel, est porteur de toutes les espérances. Même si l'on admet que le développement implique « des transformations des structures », on cherche à réaliser de la croissance industrielle et à la répartir territorialement de manière à réparer les vicissitudes de l'histoire et les effets majeurs de la géographie. C'est par la croissance industrielle que l'on peut produire du développement.

Par ce processus – d'essence technique – d'« industries industrialisantes », on escompte que des

développements endogènes viennent enrichir, diversifier l'implantation volontaire initiale. Des opérations de cette nature ont été réalisées autour de Fos (voir p. 48) et de Dunkerque.

Ce modèle de développement, qui a suscité beaucoup d'espérances, fut par la suite (en France comme à l'étranger) excessivement contesté et traité de manière péjorative de « cathédrales dans le désert » ou encore d'« éléphants blancs ». Nous

préférons le terme « implant » dans la mesure où la métaphore médicale évoque à la fois l'éventuel succès d'une telle opération, mais aussi ses limites et un possible rejet.

De ces expériences, la leçon a été tirée. Elle a bénéficié aux systèmes productifs locaux et au développement local et territorial (voir p. 109) : où

La théorie de la base économique

L'hymne à la croissance industrielle est à relier à la « théorie de la base » : celle-ci s'efforce d'expliquer les liens fonctionnels et quantitatifs entre les activités productives produisant des biens et des services, diffusés hors du marché local, et les activités économiques liées la satisfaction des besoins locaux (économie résidentielle).



une attention forte est portée aux caractéristiques du milieu d'accueil des innovations.

Très fortement contestée dans les années 1980, la « théorie de la base » (voir encadré) est à partir des années 2000 redécouverte et « renversée », en ce sens que les emplois basiques appartiennent désormais aux branches tertiaires et liées à la recherche. Ainsi ce principe se retrouve lorsque l'on favorise le retour des universités au centre des villes : d'un côté, il y a des opérations de rénovation et de restructuration urbaine animées par des implantations universitaires, et, de l'autre, il y a un effet d'entraînement par la localisation d'emplois et la distribution de revenus. La polarisation est revenue fortement comme principe actif à travers les pôles de compétitivité (voir p. 146), les appels à coopération métropolitaine et pôles de recherche et d'enseignement supérieur.

L'urbanisation

L'urbanisation du territoire constitue l'autre grand dossier de l'aménagement pendant cette période. La politique urbaine représente un domaine d'intervention riche de nombreuses décisions, dont beaucoup sont commandées par l'objectif de limiter la puissance et la croissance parisienne. Elle agit à deux échelles :

- par la sélection de huit métropoles d'équilibre dont les équipements et les fonctions doivent être renforcés,
- par la création de cinq villes nouvelles afin de restructurer l'agglomération parisienne en créant des centralités hors de Paris.

De 1954 à 1975, la croissance urbaine connaît une prodigieuse accélération : le territoire urbain double presque, passant de 7,7 à 14 % du territoire national. Cette croissance est alimentée par un fort exode rural – notamment de 1954 à 1968 – et par la croissance soutenue de la population française dans son ensemble.

Le zonage

Très tôt, avec un souci de réparation et de meilleure répartition, on détermine des espaces à soutenir par des mesures de « discrimination positive ». Ce sont les zonages de « compensation des handicaps » en faveur des espaces ruraux, des espaces industriels à reconvertir, ou encore d'ensembles urbains à privilégier. En se fondant sur le principe de protection, la politique de zonage s'exerce également en faveur du littoral, de la montagne, ou des parcs nationaux et régionaux.

À partir de ces principes et théorisations, il faut concrétiser, mettre en œuvre les orientations retenues. La logique administrative et financière agit par la définition de plans et notamment par ce que l'économiste Joseph Lajugie nomme « la régionalisation active », marquée tout particulièrement par le V^e plan. « L'ardente obligation » (exprimée par le général de Gaulle) se matérialise par les différents plans nationaux, les schémas structurants, l'organisation d'institutions spécifiques telles que la Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT), les comités interministériels d'aménagement du territoire (CIAT), mais aussi par la définition de normes et la création de fonds adaptés tels que le Fonds de développement économique et social (FDES) ou le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT).



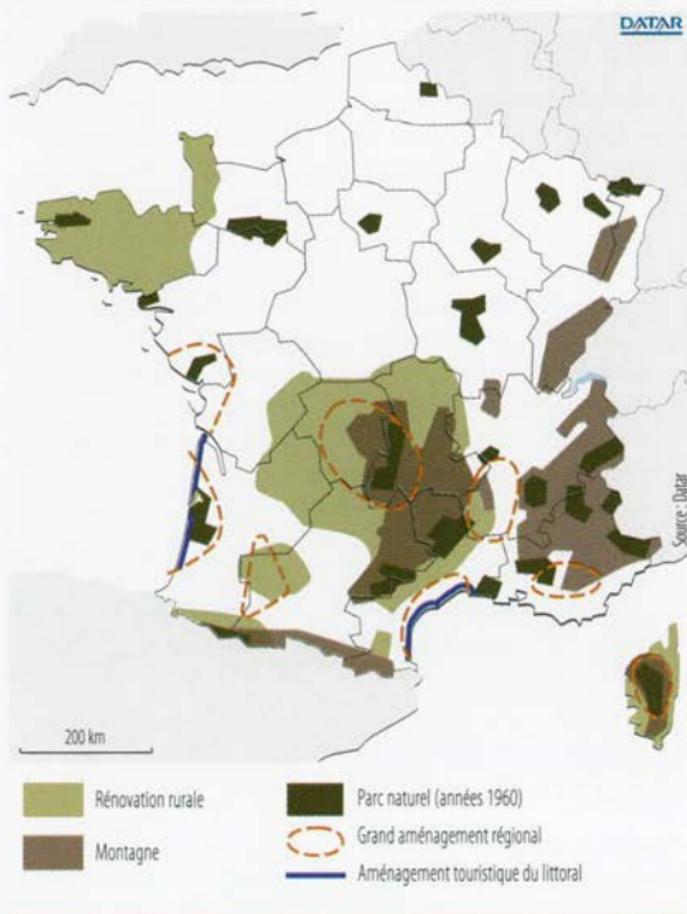
LA RÉNOVATION RURALE

Définie par décret en 1967, cette politique concernait 30 % environ du territoire (cf. carte page ci-après). Des priorités étaient reconnues pour l'ensemble des zones : rompre l'isolement, améliorer la formation, accélérer la restructuration des exploitations agricoles, développer la petite industrie, l'artisanat et exploiter les potentialités touristiques. D'autres priorités étaient différenciées : désenclavement de la Bretagne, orientation vers l'élevage en Auvergne, équipement en eau du Limousin, etc. Des crédits des ministères, réservés à cet effet, étaient complétés par une contribution du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT).

La méthode est innovante : des commissaires à la rénovation rurale, assistés de comités consultatifs associant des professionnels et des fonctionnaires locaux, en sont les animateurs. Certaines mesures d'abord expérimentées dans ce cadre ont été ensuite généralisées (exemple : indemnité viagère de départ à soixante ans pour les agriculteurs, aides aux mutations professionnelles).



Les politiques de zones et régionales



DES OUTILS FINANCIERS POUR AGIR

- *Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) est créé en 1963 pour servir d'outil financier à la DATAR. Il est destiné à financer des « opérations complémentaires d'équipement » reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Ses moyens resteront modestes, mais son utilisation montrera une certaine souplesse. L'attribution du FIAT fait l'objet de décision en CIAT.*
- *Créé dès 1955, le Fonds de développement économique et social (FDES) relève de l'administration du Trésor. Largement doté, il n'a par contre pas la même souplesse d'utilisation que le FIAT. La DATAR participe aux comités de direction et de gestion de ce fonds.*

La démarche de régionalisation du plan national conduit, en 1972, à une première reconnaissance des régions : non au sens institutionnel, mais comme entités qui restent pilotées par les préfets de région, eux-mêmes assistés par des commissions de développement économique régional (CODER), depuis 1964. Cette organisation s'est traduite par des tranches opératoires, puis des programmes d'actions prioritaires, tant pour le niveau national que pour celui des régions. Cette « régionalisation active », de nature essentiellement administrative et financière, constitue en réalité une double réponse : d'un côté, un refus de la logique du régionalisme visant à reconnaître l'existence de spécificités ou d'autonomie et, d'un autre côté, une avancée pour la reconnaissance d'institutions régionales.

DES LIEUX DE RÉFLEXION ET DE DÉCISION

• Le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire est créé en 1960. Placé sous la présidence du Premier ministre, il est « chargé d'examiner les problèmes généraux de l'action régionale et de l'aménagement du territoire ». La DATAR prépare les délibérations de ce comité qui se réunit, en général, une à quatre fois par an selon les périodes. C'est là que se prennent les grandes décisions relatives à la politique d'aménagement du territoire. Ce comité changera plusieurs fois de dénomination, la plus connue étant comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

• Héritière du Conseil supérieur de la construction, une Commission nationale de l'aménagement du territoire a fonctionné auprès du commissariat général au Plan de 1963 à 1975, sous la présidence de Philippe Lamour, l'un des pionniers de l'aménagement du territoire. Composée de fonctionnaires d'État (dont le délégué), elle était source de propositions et d'idées sur les grands domaines d'aménagement du territoire.

À ne pas confondre avec le Conseil national d'aménagement du territoire (CNAT) instauré en 1991, ou le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) créé en 1995.

Chronologie des années 1950 au début des années 1970

Les dates indiquées sont celles du début des procédures ou de la création des organismes. Nous n'avons retenu que les événements qui nous ont paru les plus significatifs.

Date	Événement
1949	<ul style="list-style-type: none"> • Première Direction de l'aménagement du territoire, au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU)
1950	<ul style="list-style-type: none"> • Eugène Claudius-Petit, <i>Pour un plan national d'aménagement du territoire</i>, ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme • Création du Fonds national d'aménagement du territoire
1955	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes d'action régionale • Premier système d'aide au développement régional • Sociétés de développement régional (décret du 30 juin) • Création de la procédure d'agrément en région parisienne
1956	<ul style="list-style-type: none"> • Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc (décret approuvant les statuts) • Création du Comité de décentralisation
1960	<ul style="list-style-type: none"> • Regroupement des départements en circonscriptions d'action régionale • Création du CIAT : Comité interministériel d'aménagement du territoire
1963	<ul style="list-style-type: none"> • 14 février : création de la DATAR et du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) • Politique des métropoles d'équilibre • Mission interministérielle pour l'aménagement du territoire du littoral Languedoc-Roussillon • Premières mesures de décentralisation du secteur public • Commission nationale d'aménagement du territoire, au Plan (en activité jusqu'en 1975) • Aboutissement de la procédure de création du Parc national de la Vanoise
1964	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des vingt et une circonscriptions d'action régionale • Nouveau système d'aide aux entreprises • Groupe central de planification urbaine • SO.MI.VAL : Société de mise en valeur de l'Auvergne et du Limousin • Décentralisation à La Rochelle du Service des pensions des armées
1965	<ul style="list-style-type: none"> • Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAU) • Villes nouvelles en région parisienne • Comités de bassin et agences financières de bassins fluviaux



Date	Événement
1966	<ul style="list-style-type: none">• Aménagement industrialo-portuaire du golfe de Fos• Groupe de travail pour l'aménagement du Bassin parisien• Mission Corse• Groupe interministériel foncier• OREAM (organismes d'étude des aires métropolitaines)
1967	<ul style="list-style-type: none">• Décret instituant les parcs naturels régionaux (mars)• Commissariats à la Conversion industrielle (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, puis Loire)• Mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine• Établissement public d'aménagement de la basse Seine• Loi d'orientation foncière (30 décembre)• Politique de rénovation rurale et commissaires à la rénovation rurale (Ouest, Auvergne, Limousin/Lot, puis zone de montagne)
1968	<ul style="list-style-type: none">• Plan breton de développement économique• Programme de conversion industrielle de la Lorraine et du Nord-Pas-de-Calais.• Projet d'aéroport international de Satolas
1970	<ul style="list-style-type: none">• <i>Cent mesures pour l'environnement</i>• Plans d'aménagement rural, instrument de planification locale• Schéma des télécommunications• Loi Boscher organisant les villes nouvelles (Groupe central des villes nouvelles)• Création du commissariat à l'Industrialisation de l'Ouest-Atlantique
1971	<ul style="list-style-type: none">• <i>Une image de la France en l'an 2000 : scénario de l'inacceptable</i>, publication du Sésame• Schéma d'aménagement de la Corse• Schéma d'aménagement du littoral Provence-Côte d'Azur• Individualisation de la politique de l'environnement (création d'un ministère)
1972	<ul style="list-style-type: none">• Schéma directeur des grandes liaisons routières et des aéroports• Établissements publics régionaux• Accord de l'État pour la réalisation du parc international d'activités de Valbonne-Sophia-Antipolis



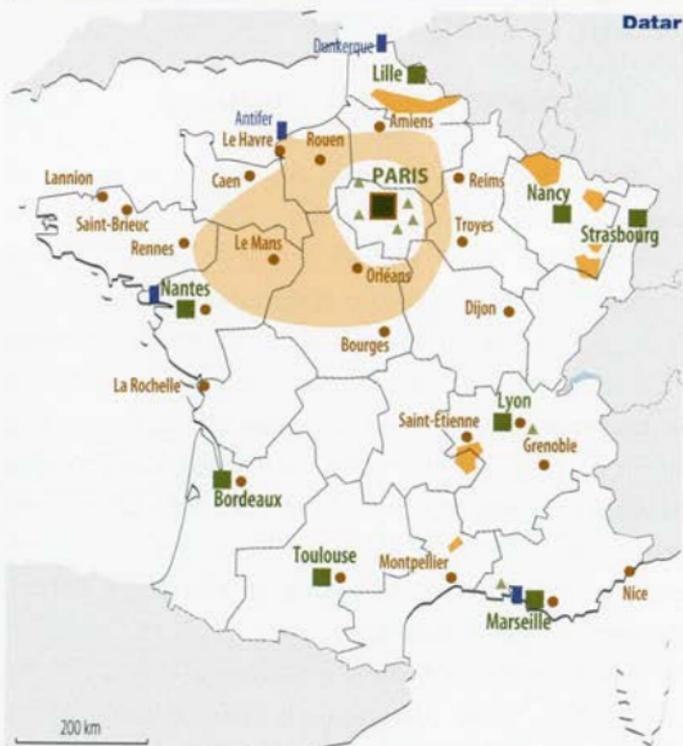
Interventions légitimées sur le long terme

Les métropoles d'équilibre

La recherche d'un nouvel équilibre au sein du réseau urbain a conduit – dans le cadre des orientations des IV^e (1962-1965) et V^e plans (1966-1970) – à concevoir la politique des métropoles d'équilibre. Celle-ci s'est appuyée sur les notions de « niveau supérieur de l'armature urbaine », de « pouvoir de commandement » et d'« aires d'influence ». Au terme d'une série d'études, huit villes (ou groupes de villes) ont été retenues : Lyon (+ Saint-Étienne et Grenoble), Marseille, Lille (+ Roubaix-Tourcoing), Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nancy (+ Metz), Nantes (+ Saint-Nazaire).

Le statut de métropole d'équilibre a été défini en 1964. « Ces villes n'exerçaient qu'une part infime du rôle qu'une grande agglomération doit assumer dans l'expansion économique. Que ce soit pour la direction des grandes entreprises, l'octroi des crédits bancaires, les commerces spécialisés, les grandes écoles, etc., elles devaient faire appel à Paris... La décision fut donc prise de faire de ces villes incomplètes des "métropoles d'équilibre", capables de fournir aux entreprises et à la population de leur région les services qu'elles allaient jusqu'alors chercher dans la capitale » (Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac, *L'Aménagement du territoire*, PUF). Leurs liaisons furent améliorées et l'installation de services de haut niveau (privés ou publics) aidée au moyen de la procédure d'agrément ou de décisions de « délocalisations » à partir de Paris. Il faut y voir une application de la théorie alors en cours

Les politiques d'aménagement des années 1960



Politiques tertiaires et urbaines

- Maîtrise de la croissance parisienne
- Métropole d'équilibre
- ▲ Ville nouvelle

Politiques industrielles

- Aire principale de "décentralisation industrielle"
- Ville bénéficiaire de la "décentralisation industrielle"
- Bassin de conversion
- Grand aménagement portuaire



selon laquelle la concentration d'industries, d'équipements, de services sur quelques pôles entraîne automatiquement les effets induits favorables au développement de ces pôles et de leur région. Les recensements de la population de 1990 et de 1999 ont fait apparaître que l'arc des métropoles éloignées de Paris a absorbé l'essentiel de la croissance démographique, mais toutes n'appartiennent pas au « club » des huit métropoles distinguées par cette politique.

LES OREAM

Instaurés en 1966, mis en place de 1966 à 1972, les Organismes d'études d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM) ont été conçus pour élaborer les schémas directeurs des métropoles d'équilibre. Ils devaient donc assurer l'articulation entre la politique nationale d'armature urbaine et l'échelle locale du développement urbain. Malgré la qualité de nombre de leurs travaux, qui ont fourni des références durables dans certaines métropoles, l'objectif de planification articulée des deux échelles de l'urbanisation n'a pas été atteint.

Les villes nouvelles

La région Île-de-France compte aujourd'hui près de 11,8 millions d'habitants. Les projections établies au milieu des années 1960 en laissaient attendre 14 millions pour l'an 2000. Face à ce risque de croissance démesurée et désordonnée de « Paris », l'une des solutions envisagées sous l'impulsion de Paul Delouvrier – délégué général du district parisien, puis préfet de la région Île-de-France – a consisté à « fixer » la population sur des sites créés *ex nihilo* le long de grands axes de développement tangents à la capitale. Cette politique, définie dans



le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965, est organisée par la loi du 10 juillet 1970, dite « loi Boscher ». Des huit « villes nouvelles » prévues à l'origine, cinq ont finalement vu le jour : Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée, Saint-Quentin-en-Yvelines et Melun-Sénart. Contrairement à leurs homologues britanniques, ces villes ont été localisées à faible distance de la « ville mère » : à 15 km pour Noisy-le-Grand (tête de Marne-la-Vallée), à 26 km pour Évry, par exemple. Leur rôle principal était de restructurer l'agglomération parisienne en y créant des centralités nouvelles, avec de fortes fonctions tertiaires (Cergy, Évry : villes préfectorales). Pour ce projet exceptionnel, l'État s'est doté d'une structure interministérielle afin de coordonner ses interventions : le Groupe central des villes nouvelles, devenu par la suite le Groupe central des grandes opérations d'urbanisme. Les sites choisis, qui s'étendaient sur de nombreuses communes, ont été dotés de structures de coopération intercommunale, les syndicats communautaires d'agglomération (SCA), devenus en 1983 les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). À ces modalités d'organisation spécifiques répondront également des aides spécifiques (financières ou non) de la part de l'État. Les cinq villes nouvelles franciliennes comptent aujourd'hui près de 869 000 habitants. Elles ont particulièrement joué leur rôle d'accueil de la croissance démographique de la région entre 1975 et 1990.



UN BILAN PLUTÔT POSITIF

« Les villes nouvelles ont parfaitement répondu à l'objectif de planification d'un vaste secteur, dépassant largement la seule logique d'habitat, visant à faire émerger des centres urbains plurifonctionnels (bureaux, équipements, administrations, etc.), bien desservis par les transports... Certaines sont devenues préfecture de leur département. De grands centres commerciaux ont été installés dans les centres-ville... Conformément à leur objectif de polarisation, les villes nouvelles ont réussi à générer un dynamisme économique certain. »

Les Villes nouvelles françaises, programme interministériel d'histoire et d'évaluation, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (2002).

Des villes nouvelles ont aussi été créées en province :

- aux abords de villes en forte croissance (L'Isle-d'Abeau à l'est de Lyon, Villeneuve-d'Ascq à l'est de Lille) ;
- en zones de développement industriel et urbain (rives de l'étang de Berre à l'ouest de Marseille, en liaison avec l'industrialisation de Fos-sur-Mer). Le Vaudreuil, situé trop loin de Paris pour tirer parti de cette relation mais aussi près de Rouen, ville longtemps dépourvue de dynamisme, est la seule à n'avoir jamais atteint les ambitions fixées.

La décentralisation industrielle

Elle est exemplaire de l'interventionnisme de l'État, d'une politique territoriale mise au service de l'« impératif industriel ». L'objectif de « favoriser

une meilleure répartition des industries sur l'ensemble du territoire» recouvre deux démarches :

- enrayer la poursuite de la concentration des activités industrielles en région parisienne ;
- rééquilibrer la carte industrielle très marquée par le contraste entre les régions situées de part et d'autre de la ligne Le Havre-Marseille.

Un dispositif spécifique est mis en place : les décrets de 1954/1955 agissent d'une part par dissuasion, en instituant l'agrément préalable pour toute extension (> 1 500 m² de locaux) ou installation en région parisienne, disposition renforcée en 1960 par l'instauration de la redevance à acquitter en cas d'acceptation du dossier ; et d'autre part, agissent par incitation, sous la forme de primes accordées au prorata du nombre d'emplois créés hors région parisienne.

Cette politique a produit une réelle diffusion industrielle. La moitié des quelque 500 000 emplois créés entre 1950 et 1975 l'ont été en province, au titre de 3 500 opérations conduites selon cette procédure :

- il s'agit d'une véritable décentralisation dans 20 % des cas, puisque l'entreprise a transféré son siège social en province ;
- dans les autres cas, seuls des établissements sont en cause : transferts d'établissements fermés en région parisienne pour environ 1/3 des emplois, création d'établissements pour 2/3 environ, selon le schéma taylorien alors en vigueur.

Les emplois installés (sur un mode ou un autre) ont principalement bénéficié aux espaces proches de la région parisienne, mais selon une géographie dissymétrique (cf. carte p. 42) : la Picardie, les deux

Normandies, le Centre et à un moindre degré la Bretagne, plus éloignée du foyer de départ.

L'évaluation du succès de cette « politique volontaire » se doit de tenir compte des analyses économiques qui ont démontré ce que cette réussite devait à la convergence d'objectifs entre les firmes et l'État. Il s'agissait donc d'une politique d'accompagnement, par l'État, des tendances lourdes de l'économie à l'œuvre durant cette période.

En termes de structures, elle a contribué à l'installation d'une division spatiale des tâches qui a réactivé l'opposition Paris/Province ; la décentralisation quantitative s'accompagnant d'une centralisation des fonctions de décision et des compétences techniques en région parisienne. Ce mouvement est notamment très marqué pour l'automobile, la mécanique et les industries électrique et électronique qui créent l'essentiel des emplois durant ces années.

La naissance des parcs naturels régionaux

Le concept de parc naturel régional (PNR) est né (décret du 1^{er} mars 1967 fixant les objectifs et les obligations des PNR) des réflexions de la DATAR au cours des années 1965-1967, dans le sillage et en complément des parcs nationaux. Alors que ces derniers avaient vocation à préserver des espaces rares et presque vierges, les PNR ont été conçus comme des outils d'aménagement et de revitalisation rurale. Tout en protégeant leur patrimoine naturel et culturel riche mais dont l'équilibre écologique et social est fragile, ils ont vocation à



contribuer au développement économique, social et culturel de leur territoire.

Actuellement, le classement en PNR se fait par décret ministériel, sur demande du conseil régional. Les limites géographiques d'un parc sont négociées par tous les partenaires. Les communes incluses dans ce périmètre adhèrent volontairement à la charte du parc qui concrétise le projet de protection et de développement de ce territoire. La gestion du parc est du ressort d'un syndicat mixte, établissement public regroupant les communes signataires de la charte et les autres collectivités territoriales. Il existait, mi-2013, 48 PNR, une vingtaine d'autres étant en cours de création ou en projet. De nouvelles dispositions sur le fonctionnement des parcs étaient, par ailleurs, attendues et devaient faire l'objet de mesures législatives.

Opérations n'ayant pas produit tous les effets attendus

Fos-sur-Mer : une greffe industrielle qui ne prend pas

Le site de Fos-sur-Mer fait partie des cinq sites industrialo-portuaires qui ont été aménagés en France dans la décennie 1970. Leur essor était fondé sur la sidérurgie et la pétrochimie, industries qui nécessitaient l'importation de matières premières à transformer. La sidérurgie a ainsi ouvert à Fos en 1973.

«Toutefois, cette politique, initiée à la fin d'un cycle économique de croissance, va se heurter aux évolutions propres aux années 1970 : accroissement du prix du pétrole, industrialisation nouvelle

de certains pays en développement cherchant à transformer chez eux leurs ressources minérales ou agricoles, crise mondiale de la sidérurgie», souligne l'ouvrage bilan de la DATAR sur *Les Politiques d'aménagement du territoire de 1950-1985* (La Documentation française, 1988). « Ces facteurs ont eu pour effet de différer ou d'annuler les investissements industriels envisagés sur ces sites [...]. Les emplois prévus initialement à Fos et dans sa région proche devaient être de l'ordre de 80 000 à 100 000 en 1985 ; ce chiffre doit être divisé presque par quatre pour approcher de la réalité [...]. » Les perspectives démographiques méritent aussi d'être évoquées : la population escomptée variait entre 200 000 et 500 000 habitants. En 1982, cette population a été estimée à seulement 60 000 habitants. La réalisation de ces complexes a, par ailleurs, provoqué au sein de la population de vives réactions relatives à la sauvegarde de l'environnement et aux effets de la pollution. Aujourd'hui, l'ambition industrielle est mise au second plan. Le port autonome de Marseille, qui gère l'ensemble du complexe, concentre ses efforts sur la fonction portuaire et logistique, en particulier sur le transport de conteneurs pour lequel Fos présente des réserves d'espaces intéressantes ou sur la zone du « distriport » destinée à la logistique.

La mise en tourisme de la côte languedocienne : un aménagement volontaire

Au début des années 1960, le Languedoc-Roussillon souffrait d'un double déséquilibre : une prédominance de l'agriculture (en particulier



orientée vers la vigne) et une grande faiblesse des activités industrielles. En contrepoint de la diversification de l'agriculture, menée par la Compagnie du bas Rhône-Languedoc, une politique d'aménagement de grande envergure a été mise en œuvre afin d'ouvrir le littoral au développement touristique.

En 1963, la mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon est créée. Dirigée par Pierre Racine, conseiller d'État, elle est chargée – au nom de l'État – de coordonner l'ensemble des acteurs et des opérations afin de :

- créer une grande région touristique en mettant en valeur un potentiel jusque-là inexploité ;
- diversifier l'économie par le tourisme et les activités liées ;
- contribuer à l'équilibre de la balance touristique de la France.

Cette mission a été dissoute fin 1982, suite à la réforme introduite par la décentralisation. Le relais a été pris par les collectivités locales.

En termes de transformations du paysage et des fonctions, le bilan est considérable : huit stations, quatorze ports de plaisance reçoivent une forte fréquentation. Aujourd'hui le littoral du Languedoc-Roussillon subit une pression démographique et urbanistique croissante : il est confronté à des problèmes environnementaux de plus en plus aigus et à des besoins de nouvelle diversification des fonctions. Les équipements touristiques, insuffisamment modernisés, sont confrontés à une concurrence de plus en plus vive de la part des pays du sud de l'Europe.

De l'aménagement du territoire au développement local et territorial : du début des années 1970 à la fin des années 1980

À la différence de la précédente, aucun constat sur cette période n'a jamais fait l'objet d'un consensus. Pour les uns, elle se caractérise par l'affaiblissement de la politique d'aménagement : « le modèle années 1960 » et les références antérieures subissent un renversement ; la capacité d'intervention de l'État connaît un repli et la DATAR est perçue comme le « pompier » des espaces en crise.

Pour les autres, les arguments ne manquent pas pour sa louange : émergence puis reconnaissance de l'institution régionale, avancée majeure de la décentralisation, prise en considération de nouvelles préoccupations de l'aménagement et expérimentation de la contractualisation comme mode de relation entre l'État et les collectivités.

De telles divergences sont affaire de regard, de références, mais elles résultent aussi très largement de la forte hétérogénéité de cette période qui justifierait des subdivisions dans un ouvrage plus ample. Enfin, il faut souligner que c'est la période durant laquelle ont été confrontés et associés l'aménagement du territoire et la décentralisation.



Une période marquée par des ruptures et des incertitudes

La rupture due à la crise industrielle

Les ressources énergétiques liées aux bassins charbonniers sont en voie d'épuisement, ou disqualifiées par des coûts d'exploitation jugés insupportables, comparés à ceux d'autres pays et à l'énergie nucléaire. Malgré des efforts intenses et renouvelés pour rechercher des gains de productivité dans les charbonnages et les industries métallurgiques et chimiques, des pans entiers de l'industrie française sont contraints de fermer.

« La part de l'industrie dans l'emploi total chute de 26 % à 22 % entre 1975 et 1981. Entre 1975 et 1980, 700 000 emplois disparaissent et le taux de croissance passe de 6 % en moyenne par an entre 1960 et 1974 à 2 %. »

Christel Alvergne, François Taulelle, *Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF, 2002.

Cette crise industrielle s'inscrit aussi dans des cycles de changements et de retournements technologiques qui touchent les industries lourdes, porteuses de développement. Enfin, elle va de pair avec la crise pétrolière des années 1970. Ces deux phénomènes conjugués nécessitent une réorganisation de l'administration, mobilisent de

nouvelles énergies et rendent partiellement caducs les modes de pensée et les instruments hérités de la période précédente.

Face aux industries lourdes désormais sources d'un chômage massif sont – par effet de miroir – redécouvertes, réhabilitées les vertus des PME-PMI et des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La conception dominante du développement qui était marquée par la logique d'un pilotage par le haut, aussi bien par les entreprises relevant

directement de l'État que par des implantations en France d'entreprises extérieures, est elle aussi déconsidérée. Une attention privilégiée naît pour ce qui, à l'époque, est appelé le développement local et plus tard le développement territorial.

Ces évolutions ont d'importantes conséquences sur le plan spatial. Face à une France du Nord et de l'Est qui concentrait l'industrie lourde et sombre dans la crise et le chômage, la France située au sud-ouest de la ligne Le Havre-Marseille devient porteuse de singulières espérances et forte de multiples potentialités. C'est la « revanche du Sud » (cf. Alain Berger, Joseph Catanzano, José Dominique Fornairon, 1988).

Les incertitudes dues à une plus forte ouverture sur l'Europe

L'environnement général est également modifié puisque se réalise l'ouverture de nombreuses frontières. La montée en puissance du Marché commun conduit l'espace français à s'inscrire davantage dans les opportunités et les concurrences de la CEE. Cette dernière s'ouvre tout d'abord vers le nord en accueillant le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en 1973, puis vers le sud en intégrant la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986. Les retards de développement de certains de ces nouveaux membres, couplés avec les conséquences des chocs pétroliers dans les « vieux pays » industrialisés, amènent la CEE à construire une véritable politique en faveur de la cohésion économique et sociale du territoire européen. Elle



devient un partenaire de la politique d'aménagement du territoire.

LES GRANDES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Il faut attendre le début des années 1970 pour qu'une politique européenne en faveur des régions en difficulté s'affirme réellement. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est ainsi créé, en 1975, pour financer des projets d'infrastructures et des investissements productifs dans les territoires défavorisés. Dix ans plus tard, des Programmes intégrés méditerranéens (PIM) sont mis en œuvre pour les régions qui pourraient être affectées par l'entrée des pays du Sud dans la CEE. Puis, à la fin des années 1980, Jacques Delors, devenu président de la Commission européenne, met en place la « politique européenne de cohésion économique et sociale », telle que nous la connaissons aujourd'hui, financée par les Fonds structurels européens.

L'ouverture européenne conduit aussi à repenser les hiérarchies urbaines : il est moins question de « brider » Paris et l'agglomération parisienne que de les réorganiser et de favoriser Paris dans le grand concert de la concurrence qui s'affirme entre les villes mondiales. À partir des années 1980, l'attention portée aux villes moyennes diminue et l'on fait le constat attristé que la France, à la différence de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne ou de l'Italie, compte peu de métropoles régionales exerçant des fonctions internationales.

La rupture due à la mise en œuvre de la décentralisation

Les années 1980 se signalent par le dépassement des pratiques « multiséculaires de la centralisation

française». À la fin des années 1970, de multiples interrogations portent sur l'actualité et l'opportunité de la « planification à la française » : on est prêt à abandonner l'idée et la philosophie de la planification héritée de l'après-guerre pour s'intéresser davantage à un système d'organisation et d'instrumentalisation articulant « plan de la nation » et « plan des régions ». Ces dernières ne sont pas encore reconnues comme collectivités locales, mais du moins est intégrée la nécessité de tenir compte de l'expression de leurs besoins et de leurs priorités.

DE LA PLANIFICATION NATIONALE À UNE PLANIFICATION RÉGIONALISÉE

« Avec le VI^e plan (1971-1975), on parle de programmes régionaux de développement et d'équipement dont les régions prennent l'initiative et qui font l'objet de négociation avec le commissariat au Plan. Le résultat ne constitue pas un engagement obligeant l'État. Le VII^e plan qui se veut plus stratégique [...] laisse plus d'initiative à la région et avance vers la contractualisation. »

*Jacques Manesse, L'Aménagement du territoire,
LGDJ, 1998.*

Le début des années 1980 est marqué par une singulière transformation où la gauche, historiquement jacobine, décide et met en œuvre les mesures en faveur de la décentralisation. Cet énorme chantier repose indirectement la question de la place de la DATAR, ravive des débats avec le commissariat général au Plan et fait naître de nouvelles espérances. Il souligne déjà la nécessité de définir des compétences pour chaque collectivité et aussi la difficulté concrète d'aboutir à un système de répartition clairement établi, respecté et stable.



LE CADRE LÉGISLATIF

- *Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*
- *Loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.*
- *Loi du 7 janvier 1983 sur la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.*
- *Loi du 22 juillet 1983, complétant la loi du 7 janvier 1983.*

Une nouvelle géographie des disparités

Par étapes, et selon des processus variés, de nouvelles relations s'établissent entre l'industrie et le territoire, et plus largement entre l'économie et le territoire. La carte de France se complexifie. Tandis que la crise frappe des espaces naguère prospères au nord et à l'est, les nouveaux facteurs d'attractivité bénéficient à la Bretagne ou aux régions du Sud.

La « revanche des Sud »

Dans cette France inversée, les Sud se structurent autour des régions éligibles aux Programmes intégrés méditerranéens (PIM), qui, pour la France de l'Aquitaine à la Corse, bénéficient de l'attention européenne et du soutien de l'État. Ces régions, inquiètes de la concurrence des pays ibériques, notamment dans les productions agricoles, forestières, viti-vinicoles, entreprennent ou renforcent des programmes de modernisation, de transformation profonde de leurs modes de production en s'orientant vers la qualité et non plus la quantité. Elles en seront généralement

gagnantes : qu'il s'agisse des fraises de Lot-et-Garonne ou de la transformation des vignobles de Languedoc-Roussillon.

Mais au-delà de cette adaptation des activités traditionnelles, la France du Sud s'oriente délibérément vers les nouvelles technologies, les industries légères à forte incorporation de recherche, hautement valorisantes, en s'appuyant tout particulièrement sur l'électronique, la consolidation de l'aérospatiale, la quête et l'implantation de structures privées et publiques de recherche. Les régions centrées sur Lyon et Grenoble approfondissent leur capacité dans ces activités pour devenir des hauts lieux de la recherche, de l'invention et du financement. On constate que l'attrait du soleil et au-delà de la qualité de vie incarnée par des disponibilités foncières, la nature, l'urbanité du Sud, la proximité des rivages de la Méditerranée ou de l'Atlantique, constituent de réels facteurs d'attraction sans doute ignorés ou sous-estimés durant la période précédente.

La France atlantique, à son tour, opère un « retournement »

La Bretagne, les Pays de la Loire, Poitou-Charentes et l'Aquitaine bénéficient de l'attention permanente de l'État et des instances européennes. La Bretagne est dotée d'un « plan routier » que beaucoup de régions lui envieront, à commencer par les espaces se retrouvant autour de la « diagonale aride » dont le Limousin et le cœur du Massif central. Elle bénéficie en outre de nombreuses implantations en matière d'industrie téléphonique et de nouvelles technologies d'information et de



communication, et connaît une phénoménale transformation de son agriculture, au point même que ce terme n'a plus grand sens : il faut parler de système agroalimentaire extrêmement puissant, moderne et mobilisant tous les acteurs de la Bretagne.

LE PLAN ROUTIER BRETON

À la fin des années 1960, la Bretagne reste marquée par un fort enclavement et l'inadaptation de son réseau routier. Une forte mobilisation des élus locaux et des socio-professionnels (notamment au sein du Comité d'études et de liaison des intérêts bretons-CELIB), un discours célèbre du général de Gaulle en février 1969 à Quimper débouchent sur la préparation du « Plan routier breton ». Principale réalisation : la mise à 2 x 2 voies de deux axes, l'un au nord (Rennes-Brest), l'autre au sud (Rennes-Quimper), sur le modèle d'une voie express permettant le raccordement vers Paris. Le « Plan routier breton » s'avère ainsi davantage un « plan autoroutier » sans péage.

Poitou-Charentes va, à partir des activités de services liés aux assurances et à la réussite longtemps admirée du Futuroscope, montrer qu'il n'y a pas seulement le tourisme sur la côte et les industries liées à la conchyliculture et l'élevage.

L'Aquitaine, pour sa part (spécialement Bordeaux), ne reste pas prisonnière de la renommée de ses vins. Elle se diversifie et s'enrichit d'activités liées à l'automobile et à l'aéronautique. Toutefois, elle doit vivre la reconversion du bassin de Lacq : elle s'efforce d'accueillir des activités, elles aussi, fondées sur l'électronique et devient au sein du Sud-Ouest une terre recherchée pour les implantations d'entreprises japonaises.

La capacité de ces régions à construire un type de développement à partir d'ambitions locales et



d'acteurs régionaux complète et élargit l'action de l'État ou de l'Europe. Les régions « méditerranéennes » comme les régions « atlantiques » commencent à mettre en œuvre des coopérations interrégionales pour faire face à la puissance réelle ou supposée de la « banane bleue » qui relie les régions les plus puissantes d'Europe, de la Lombardie à Londres (en passant par Genève, Francfort, Munich, Luxembourg, Bruxelles, Rotterdam et Anvers).

LA « BANANE BLEUE »

Que désigne cette dénomination connue dans toute l'Europe de l'Ouest et traduite en plusieurs langues ? Depuis longtemps, les géographes ont identifié une dorsale qui dessine une sorte d'arc reliant le Lancashire à la Toscane ; elle concentre de fortes densités de population, un semis serré de grandes villes et de métropoles. Elle est animée de flux massifs qui desservent des activités à forte valeur ajoutée, celles-ci ayant supplanté les industries lourdes en grande partie créatrices de ces concentrations dans le passé.

Cette figure géographique, étudiée notamment, en 1973, par Roger Brunet, a connu une popularité soudaine en 1989, lors de la publication de Villes européennes, étude réalisée pour la DATAR par cet auteur. Effet du moment ? Effet du graphisme choisi par un hebdomadaire ? Cette représentation imagée, et décalée, s'est immédiatement imposée, et cela pour de nombreuses années : les uns l'adoptant, les autres la récusant. Les manuels de géographie ont aussi beaucoup contribué à sa longévité. Dans les cercles de l'aménagement, en France comme en Europe, elle a beaucoup servi de repère, pour positionner les villes ou les territoires.



Les nouveaux fondements des politiques d'aménagement du territoire

Sans tourner le dos aux principes dominants de la période précédente, des préoccupations nouvelles sont prises en considération.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication

L'attrait qu'elles exercent remplace l'hymne précédent au progrès technique : elles apportent souplesse, ne demandent pas d'énormes investissements fonciers et immobiliers et cultivent le modèle importé de la côte ouest des États-Unis – de la Silicon Valley – et celui du jeune diplômé génie bricoleur à cheval entre son laboratoire et son garage qui crée son entreprise et fait rapidement fortune. Ces nouvelles technologies sont porteuses d'avenir. Elles peuvent être localisées pratiquement n'importe où, dès lors que les conditions de vie, de recherche et de travail sont favorables, qu'il existe un esprit d'innovation permanent et que l'on est à proximité d'une grande ville mondiale ou internationale par des infrastructures routières ou par TGV. La DATAR s'intéresse à ces facilités et lance plusieurs réflexions sur les possibilités ouvertes par le travail à distance. Des efforts particuliers sont aussi réalisés dans les espaces ruraux les moins favorisés, à travers par exemple la distribution du Minitel. On ne sait si ces idées ont été trop en avance pour leur temps ou insuffisamment dotées pour réussir.

L'attention portée aux PME-PMI

Plus discrète, mais traduisant sans doute un changement important de paradigme, se manifeste de plus en plus clairement l'attention portée à la constitution d'un capital financier propre et plus généralement au financement des entreprises, notamment des PME-PMI, dont on redécouvre, après les avoir relativement ignorées dans la période précédente, toute l'importance. Des raisons financières justifient sans doute cette nouvelle préoccupation, dans la mesure où il faut en priorité assurer la reconversion industrielle et gérer la crise profonde des espaces du Nord et de l'Est. Mais à cette raison impérative s'en ajoutent d'autres, marquées par la reconnaissance de l'intérêt de favoriser la création d'entreprises de petite taille, hautement productives, réalisant de la valeur ajoutée et présentes sur les marchés extérieurs.

En prolongement des constats portés sur la nécessité et les limites des aides et des subventions se nourrit la conviction que ce n'est pas d'aides que les créateurs ont d'abord besoin, beaucoup d'entre eux soulignent la complexité bureaucratique pour les obtenir et ensuite pour en mobiliser concrètement le financement. On retrouve l'idée selon laquelle il y a trop de zonages, toujours insatisfaisants, mais pas assez de bons projets et de méthodes.

Ces démarches d'innovation, ces mesures en faveur des fonds propres et des nouvelles technologies cohabitent, par nécessité, avec des mesures réparatrices tels les pôles de conversion (voir p. 70).



Vers un développement local et territorial

La troisième idée est probablement celle qui marque le plus une transformation en profondeur : on passe progressivement d'un aménagement du territoire à dominante nationale au développement local et territorial. Il s'agit d'une conception différente du développement, née de réflexions multiples s'inspirant de certaines expériences faites en Californie et en Autriche, nourrie d'un fonds antiétatiste, ou privilégiant la quête de l'identité, voire d'une plus grande autonomie.

Le discours fondateur est ainsi multiple et s'inspire d'abord de principes négatifs : le refus ou la contestation de l'État, les limites et les effets pervers du progrès technique, le constat que les grandes entreprises sont porteuses de chômage et de déracinement, la méconnaissance des acteurs et des territoires locaux qui ont pu être les victimes d'opérations importantes, mais aussi d'espérance bafouée. Avec des termes plus ou moins sévères s'exprime ainsi le refus d'être exploité localement par des intérêts nationaux ou multinationaux qui viennent seulement profiter de ressources climatiques et d'une main-d'œuvre peu qualifiée et peu rémunérée.

Le développement local apparaît comme le « contre-modèle de développement » : tous les arguments évoqués dans la première période sont quasiment repris, terme à terme, et « renversés ». Les ressources locales sont d'abord constituées des acteurs présents sur le terrain, qui savent ensemble se mobiliser, créer un sentiment d'appartenance offensif et valoriser ces ressources



LES PREMIERS CONTRATS DE PAYS

Le comité interministériel d'aménagement du territoire du 11 avril 1975 a décidé de mettre en place une politique de « contrats de pays ». Les actions prévues dans ces contrats devaient répondre à un double objectif :

- mettre un terme à la dévitalisation économique et démographique du monde rural, en associant plus étroitement les campagnes et les villes petites ou moyennes ;*
- développer les responsabilités locales, encourager les initiatives des élus, instaurer des méthodes d'action – tant de la part des administrations que des collectivités territoriales – plus solidaires, plus concertées, plus globales.*

D'abord gérée au niveau national, la procédure a ensuite été relayée au niveau régional, dans les régions qui ont opté pour cette contractualisation. Un bilan dressé pour la préparation du projet de loi de finances 1983 indique que, depuis 1975, 72 contrats nationaux et 321 contrats régionaux avaient été signés.

Environ 8000 communes, soit 5 millions d'habitants, étaient concernées.

locales par eux-mêmes et pour eux-mêmes. Juste retour des choses, la première de ces richesses est la ressource en hommes. Il n'est plus pertinent de distribuer des crédits, de promouvoir des aides, si localement il n'y a pas une volonté commune et partagée de construire un projet de développement. « Il n'y a donc pas de territoires condamnés, mais des territoires sans projet », selon la formule largement diffusée, à la fin des années 1990, par Dominique Voynet, alors ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Il faut mettre en œuvre des modalités permettant à ces projets de se construire, de s'adapter et, ensuite seulement, leur proposer des soutiens techniques, stratégiques, commerciaux, plutôt que financiers. Le succès de la thématique du développement



local s'inscrit évidemment dans la vague de la décentralisation, la nourrit et permet aux conseils régionaux, nouvellement installés, de définir eux-mêmes leurs propres priorités. Mais cette thématique n'est pas dépourvue d'ambiguïtés : elle fait l'hypothèse qu'il existe des ressources locales et des acteurs locaux organisés. Il s'agit également de savoir si l'agrégation de démarches locales suffit à produire une stratégie nationale efficace.

La première source d'interrogation vient du fait que les modèles de référence et les exemples concernent des espaces riches, prospères, comme la Californie, le Tyrol ou l'Île-de-France. On voit mal la transposition systématique et générale. L'autre difficulté a pu conduire à ce que le développement local devienne seulement localiste, enfermant et renforçant les guerres de clocher alors qu'au contraire le développement local doit, parce qu'il est efficace et pertinent, s'ouvrir à l'extérieur et gagner des parts de marché à l'international.

DU DÉVELOPPEMENT LOCAL AU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le terme générique « développement local » a en réalité trois sens bien différents qu'il est indispensable de distinguer :

- le premier s'impose progressivement comme quasi-synonyme d'aménagement du territoire. Il en devient la colonne vertébrale : il définit une philosophie, propose des voies de réalisation. C'est la version la plus positive, la plus prisée, mais sans doute exclusive et sélective ;*
- une deuxième acception peut être qualifiée de technique et financière ; elle concerne la mise en œuvre de la comparaison possible des différentes collectivités locales par la définition de ratios, notamment à la diligence de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ;*



– enfin, selon un troisième sens, le développement local désigne – sans trop le dire – les ultimes solutions proposées à des espaces en grande difficulté.

C'est la raison pour laquelle nous préférons « développement territorial » qui sous-entend la mobilisation des acteurs, le partenariat offensif, l'ouverture vers l'extérieur.

Chronologie du début des années 1970 à la fin des années 1980

Les dates indiquées sont celles du début des procédures, ou de la création des organismes. Nous n'avons retenu que les événements qui nous ont paru les plus significatifs.

Date	Événement
1973/1974	<ul style="list-style-type: none">• Politique des villes moyennes
1975	<ul style="list-style-type: none">• Contrat de pays (procédure nationale)• Charte de développement de la Corse• Programme de développement et plan routier du Massif central• Politique des grands chantiers d'aménagement du territoire
	<ul style="list-style-type: none">• Création du Conservatoire du littoral• Politique régionale européenne : création du Fonds européen de développement régional (FEDER)
1976	<ul style="list-style-type: none">• Parution du rapport Guichard : <i>Vivre ensemble</i>
1977	<ul style="list-style-type: none">• Schémas de massifs• Schémas régionaux de transports• Procédure Habitat et vie sociale (HVS)
1978	<ul style="list-style-type: none">• Création du Fonds spécial d'adaptation industrielle, programme en faveur de la conversion des zones sidérurgiques• Organisation d'une conférence nationale d'aménagement du territoire sur l'avenir des politiques d'aménagement (6 et 7 décembre à Vichy)
1979	<ul style="list-style-type: none">• Création du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) (juillet)• Directive d'aménagement national relative à l'aménagement et à la protection du littoral (août)



Date	Événement
1980	<ul style="list-style-type: none">• Plan Grand Sud-Ouest• Contrats touristiques• Régionalisation du budget
1981	<ul style="list-style-type: none">• Commission nationale pour le développement social des quartiers (DSQ)• Mise en service du TGV Paris-Sud-Est (de Paris à Lyon)
1982	<ul style="list-style-type: none">• Mise en œuvre de nouvelles procédures d'aides :<ul style="list-style-type: none">– État : prime à l'aménagement du territoire (PAT) attribuée après avis du comité interministériel des aides à la localisation des activités (CIALA)– Régions : prime régionale à la création d'entreprise (PRCE) et prime régionale à l'emploi (PRE)• Mesures en faveur des zones de conversion sidérurgique du Nord et de la Lorraine• Loi portant réforme de la planification régionale instaurant les contrats de plan État-régions (juillet)• Chartes intercommunales de développement et d'aménagement• Loi de décentralisation (mars)• Loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France (juillet) instaurant les Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie (CRITT)• Création du commissariat à la Conversion industrielle des Ardennes
1983	<ul style="list-style-type: none">• Lois de décentralisation (janvier, juillet)• Schéma directeur des autoroutes, de leurs prolongements et des grandes liaisons d'aménagement du territoire• Schéma directeur de développement des IUT• Première convention sur les friches industrielles (Nord-Pas-de-Calais)• Mission photographique de la DATAR
(1984/1988)	<ul style="list-style-type: none">• Démarrage de la première génération de contrats de plan État-régions• Politique des pôles de conversion• Création du commissariat à l'Industrialisation pour la Haute et Basse-Normandie
1985	<ul style="list-style-type: none">• Loi Montagne (janvier)• Assouplissement de la procédure d'agrément en région parisienne• Politique régionale européenne : mise en place des Programmes intégrés méditerranéens (PIM) et des Opérations intégrées de développement (OID)• Création du Pôle européen de développement (PED) de Longwy• Lancement des travaux du TGV Atlantique

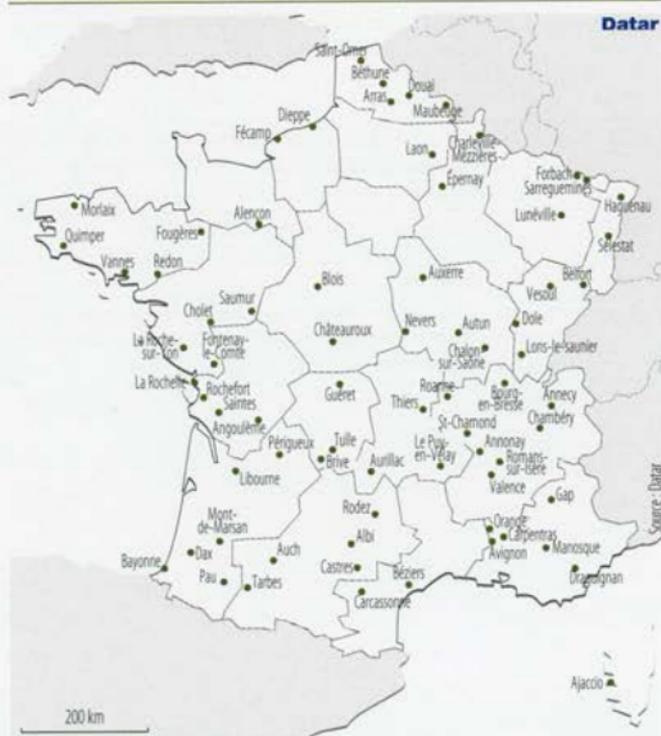


Date	Évènement
1986	<ul style="list-style-type: none">• Politique nationale de développement des zones rurales fragiles• Politique des zones d'entreprises• Parution du rapport Guichard : <i>Propositions pour l'aménagement du territoire</i>• Loi Littoral (janvier)
1987	<ul style="list-style-type: none">• Relance d'une politique des infrastructures de communication (plan autoroutier, TGV...)• Relance de l'aide à la reconversion industrielle• Mise en place d'un comité scientifique de la DATAR
1988	<ul style="list-style-type: none">• Création de la Délégation interministérielle à la ville (DIV), du Conseil national des villes (CNV) et du comité interministériel des villes (CIV)
1989	<ul style="list-style-type: none">• Mise en place des contrats DSQ (X^e Plan)• Deuxième génération des contrats de plan État-régions (1989-1993)• Politique régionale européenne : première génération de programmes pluriannuels financés par les Fonds structurels européens (1989-1993)



Des opérations emblématiques La politique des villes moyennes

Les Contrats de "ville moyenne"



Dix ans après la mise en place d'une politique de renforcement des métropoles d'équilibre qui voulait « corriger la rareté et la faible taille des grandes villes du pays » la DATAR lance une politique en direction des villes moyennes. À partir de 1973, les projections démographiques et les programmes d'investissement pour les métropoles d'équilibre apparaissent surdimensionnés alors que la France commence à connaître la crise économique et le retournement migratoire en direction de villes de plus petite dimension.



La politique des villes moyennes (200 villes de 20 000 à 200 000 habitants sont potentiellement concernées) est conduite de 1973 à 1979 et donne lieu à la première invention du contrat territorial entre l'État et les élus locaux. Cette politique est particulièrement innovante :

- elle est contractuelle, 73 contrats seront réellement établis durant cette période. Ils mobilisent directement les maires des villes candidates qui négocient des programmes pluriannuels de trois ans avec un groupe administratif central interministériel ;
- elle intègre pour l'essentiel des actions d'aménagement du cadre urbain (réhabilitation des centres des villes, espaces commerciaux et piétonniers) ;
- elle dote les municipalités contractantes de crédits et prêts publics *globalisés* pour réaliser un programme d'interventions ponctuelles.

La politique des villes moyennes marque donc une rupture avec la période précédente d'identification volontariste de grands pôles de croissance. Elle veut sauvegarder des réseaux de sociabilité de proximité et s'appuie clairement sur une logique d'aménagement du cadre de vie et d'attractivité résidentielle plutôt que strictement productive.

Les pôles de conversion

Les 15 pôles de conversion



Afin d'accompagner la modernisation de trois secteurs industriels en crise (la sidérurgie, les chantiers navals et les charbonnages), le gouvernement Mauroy adopte le 8 février 1984 un plan d'action pour venir en aide à quinze sites particulièrement sinistrés (voir carte). Objectif : favoriser la création et le développement d'entreprises afin d'opérer les mutations indispensables de ces économies locales. L'ensemble des acteurs locaux est mobilisé : entreprises, syndicats, collectivités locales. Côté État, les commissaires de la République jouent un rôle important dans le dispositif puisqu'ils coordonnent les actions des différents services sur chaque site et doivent favoriser la concertation



entre les acteurs. Des programmes de redéploiement à court et moyen termes sont élaborés en liaison avec la DATAR. Cette dernière renforce à cette époque son dispositif de commissaires à l'industrialisation et prospecte les entreprises étrangères, *via* ses bureaux à l'étranger.

Pour réussir cette reconversion, les actions mises en œuvre touchent à la fois le domaine économique et l'environnement social :

- Soutien au dynamisme des entreprises par la mise en place d'audits, la recherche de nouveaux débouchés, la promotion à l'exportation...
- Développement technologique par le renforcement des centres de formation, le rapprochement avec les centres de transfert de technologie, la création de pépinières d'entreprises et de zones industrielles à vocation technologique...
- Réaménagement de l'espace urbain et industriel par l'amélioration des réseaux de communications, la rénovation de la voirie, l'amélioration des logements sociaux, la réhabilitation des friches...
- Plan social pour la reconversion des salariés, leur formation ou leur départ à la retraite... Il s'agissait à la fois d'appliquer avec plus de célérité et d'intensité des dispositions communes à l'ensemble du territoire national et d'y ajouter des mesures propres aux pôles.

Le développement de l'innovation par les technopôles

Si le concept émerge en France au début des années 1970, sur des modèles américains notamment, les technopôles se développent surtout à partir de la décennie 1980. Dans un contexte de



crise économique, alors que les activités industrielles deviennent de plus en plus dépendantes de la recherche, et que la concurrence ne cesse de croître sur les marchés internationaux, l'amélioration de la compétitivité est un objectif majeur des entreprises. D'où l'idée de favoriser l'innovation en développant les relations entre les mondes de l'entreprise, de la recherche et des universités, jusque-là fortement cloisonnés dans notre pays. Pratiquer la « fertilisation croisée », tel est le mot d'ordre.

Pour y parvenir, deux types d'organisation ont été aménagés :

– Le technopôle : ce parc d'activités fondé sur la haute technologie se caractérise par une forte concentration sur un site particulier de centres de recherche, d'établissements d'enseignement supérieur et d'entreprises. Le parc international d'activités de Valbonne Sophia-Antipolis (près de Nice) ou la zone d'innovation et de recherches scientifiques et techniques (ZIRST) de Meylan (près de Grenoble) font dans ce domaine figure de pionniers. Certains technopôles se sont organisés sur plusieurs sites, en « multipôles », comme à Rennes.

– La technopole : les relations entreprises/recherche/université ont dans ces cas été construites à l'échelle d'une agglomération entière, dans le cadre d'un projet global de développement de cette agglomération. Montpellier en est l'archétype. La France n'a pas produit un modèle particulier de technopo(ô)les. Les pionniers ont cependant souvent reçu la visite d'élus désireux d'adapter chez eux ces exemples. Les élus se sont en effet souvent fortement impliqués, aux côtés d'acteurs privés, dans leur développement, conséquence des lois de décentralisation

qui leur ouvraient de nouvelles compétences en matière économique.

SOPHIA-ANTIPOLIS : LE PREMIER TECHNOPÔLE

- L'objectif : créer un pôle d'activités à la fois industrielles, de recherche et d'enseignement jouissant d'une influence régionale, nationale, qui mobilise un personnel particulièrement qualifié, résidant en partie sur le site.
- La création : le projet est à l'origine porté par un acteur privé, Pierre Laffite, directeur de l'École nationale des mines de Paris, qui sera rejoint par les collectivités locales, les socioprofessionnels et l'État. (Accord de principe de l'État pour la réalisation du complexe lors du CIAT du 20 avril 1972.)
- Sophia aujourd'hui : 2 400 ha aménagés, plus de 1 400 entreprises, dont 40 % ayant une activité de R&D, 30 000 emplois dont 54 % de cadres, 5 000 étudiants et 4 000 chercheurs du secteur public travaillant sur le site dans l'enseignement supérieur, les sciences de la santé, la chimie fine, la biotechnologie, l'informatique, l'électronique, les sciences de la Terre...

L'effervescence médiatique suscitée par les technopôles durant la décennie 1980 est aujourd'hui retombée. Une quarantaine de sites environ n'en continuent pas moins leur action, même si les effets en matière d'emploi n'ont pas toujours été à la hauteur des espérances. Parcs scientifiques, Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie (CRITT)... se sont progressivement développés. Un effort particulier est désormais porté sur la mise en réseaux des acteurs et l'animation des sites.



De nouveaux instruments

Le FIDAR

À la fin des années 1970, une nouvelle politique est mise en place en direction de l'espace rural. Elle requiert un instrument d'intervention adapté : le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) est créé par décret le 3 juillet 1979.

Il répond à une double préoccupation :

- constituer l'outil d'expression de la solidarité nationale en faveur des zones rurales les plus fragiles ;
- exprimer cette solidarité dans le domaine du développement économique et non plus seulement dans celui de la construction d'infrastructures. La fragilité du milieu rural n'est plus tant fondée sur un retard en équipements structurants que sur une insuffisante valorisation des productions et, donc, sur un trop faible développement de l'emploi, sur le plan quantitatif comme qualitatif.

Ce nouvel outil financier met en œuvre des principes novateurs qui inspireront plus généralement les politiques futures :

- *c'est un fonds intégré*, le FIDAR regroupe l'ensemble des fonds et moyens jusqu'alors affectés à l'aménagement rural (Fonds de rénovation rurale, contrats de pays, services publics en milieu rural) ;
- *c'est un outil sélectif*, le FIDAR constitue la force de frappe en faveur de l'action économique et de la création d'emplois quitte à renoncer à certaines opérations d'équipement dispersées. Il affiche des priorités géographiques claires : zones de montagne et de rénovation rurale, Grand Sud-Ouest, contrats de pays ;



– *c'est un fonds à effet multiplicateur*, le FIDAR soutient des programmes de développement liant l'ensemble des actions nécessaires au développement économique et mobilisant tous les acteurs concernés ;

– *c'est un fonds « décentralisé »*, les programmes sont élaborés sur place et décidés conjointement par les partenaires locaux et l'État (au niveau local, par les préfets et les commissaires à la rénovation rurale ; au niveau central, par le Comité de gestion du FIDAR).

Le FIDAR, fonds de développement, intervient donc principalement dans les domaines suivants :

- l'installation des jeunes actifs dans l'agriculture et l'artisanat ;
- le développement de l'économie agricole (programmes d'orientation des productions, de restructuration foncière) ;
- la valorisation de la ressource forestière et de la filière bois ;
- la création et le développement des petites et moyennes entreprises ;
- la promotion de l'artisanat ;
- le développement du tourisme rural.

Le FIDAR a été intégré au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) créé dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995.



Les contrats de plan : une modalité de coopération entre État et régions

Imaginé par Michel Rocard, alors ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, définis par la loi du 29 juillet 1982 et précisés par le décret du 21 janvier 1983, les contrats de plan État-régions (CPER) sont conçus, de prime abord, comme l'instrument d'articulation du plan national et des plans des régions. « L'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, [...] des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires » (art. 11, loi du 29 juillet 1982). La contractualisation avec l'État sur des projets cofinancés assure la cohérence avec les orientations du plan national. Le projet peut relever

aussi bien du champ de compétence de l'État que de celui de la région.

Initialement, le plan de la région devait orienter l'objet et la portée du CPER. Mais, dans les faits, c'est très rapidement le CPER qui va orienter les plans des régions, celles-ci ont dû s'adapter aux priorités nationales pour pouvoir rentrer dans les grands cadrages financiers ministériels. Les plans de région sont, par conséquent, largement occultés, voire absorbés par les contrats de plan, jusqu'à être supprimés en 1994. La signature de la deuxième génération de CPER avant le vote du plan de la nation en 1989, puis de la troisième génération en

La méthode d'élaboration des premiers contrats de plan État-régions

Un comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) examine les avant-projets de contrats élaborés par les préfets de région et attribue à ces derniers des mandats de négociation.

Dans une ultime étape, un second CIAT approuve les projets issus des négociations en région, en veillant à leur compatibilité avec les priorités du plan. La DATAR est chargée de coordonner et d'assurer le suivi national de l'attribution des crédits relatifs aux contrats de plan.

l'absence de plan en 1994, démontre qu'ils ne sont plus de simples instruments d'application du plan national mais traduisent une forme plus autonome de programmation régionale.

Suite à la réforme engagée en 2006, une génération de contrats, dénommés contrats de projets État-régions, a été mise en œuvre sur la période 2007-2013, puis prolongée sur 2014. Suite à une nouvelle réforme, elle est suivie, sur la période 2015-2020, d'une nouvelle génération de contrats de plan État-Régions.

Des interventions économiques renouvelées

Pour favoriser le rééquilibrage du territoire national et contrecarrer la sous-industrialisation ou le déclin industriel de certaines régions françaises, deux outils avaient été mis en place dans les années 1950-1960 :

- la procédure de l'agrément pour l'implantation d'activités en région parisienne (en 1955) complétée par l'institution d'une redevance (1960) ;
- l'attribution de primes pour les entreprises investissant dans les zones prioritaires.

Ce mécanisme, double, reposait à la fois sur la dissuasion et l'incitation.

Plusieurs facteurs changent la donne dans les années 1980. Au fur et à mesure que la crise fait également sentir ses effets en Île-de-France, la procédure d'agrément est assouplie, alors que la redevance sur la création de locaux industriels est supprimée. Le principe de l'incitation est, lui, maintenu, mais les procédures sont simplifiées via la création en 1982 de la prime d'aménagement du



territoire (PAT). Cette prime est accordée par l'État aux entreprises industrielles et tertiaires réalisant, dans les régions prioritaires de l'aménagement du territoire, des programmes ayant une répercussion sur l'emploi (création, extension...). En 2012, un peu plus de 8 000 emplois ont été créés ou maintenus par la PAT.

La PAT appartient à la catégorie des aides à finalité régionale (AFR), réglementées dans le cadre de la politique européenne de la concurrence. Aussi, la carte des zones dans lesquelles ces aides peuvent être attribuées fait l'objet de négociations entre l'État français et les autorités européennes. Les modes d'attribution de la PAT ont ainsi été, depuis sa création, régulièrement révisés en 1995, 2001 et 2007. Des réflexions étaient en cours, mi-2013, sur l'avenir de la PAT, dans le cadre de la réforme de la politique française d'aménagement du territoire et des nouvelles négociations sur les AFR pour la période 2014-2020.

Ce zonage des « aides à finalité régionale » délimite aussi les zones d'intervention des autres financeurs publics susceptibles d'attribuer des aides aux entreprises, comme les collectivités territoriales. Ces dernières, suite aux lois de décentralisation, ont accru considérablement leurs possibilités d'intervention dans le domaine économique. Elles ont été autorisées, dans certaines conditions, à octroyer des aides directes et indirectes. Les régions disposent de deux outils propres : la prime régionale à l'emploi (PRE) et la prime régionale à la création d'entreprise (PRCE), toutes deux instaurées en 1982.

L'aménagement du territoire entre mondialisation et promotion des territoires : la décennie 1990 et le début des années 2000

La décennie 1990 et le début des années 2000 ont concentré une succession accélérée d'alternances : entre majorités politiques, ainsi qu'entre tendances d'une même majorité. La conduite de l'aménagement du territoire a été le fait de personnalités très dissemblables, notamment Jacques Chérèque et Charles Pasqua comme ministres, Jean-Pierre Duport, Pierre-Henri Paillet, Raymond-Max Aubert ou Jean-Louis Guigou comme délégués – mais semblablement animées par la volonté de trouver des réponses adaptées aux interpellations dont les politiques d'aménagement avaient été l'objet durant les années 1980 et de contribuer à redéfinir le rôle de l'État en tenant compte de la décentralisation et du développement de la mondialisation.

En termes d'action, elle est caractérisée par :

- une production législative, nouvelle dans son principe – les lois d'orientation de 1995 et 1999 –, complétée par les lois s'appliquant à l'intercommunalité, à l'urbanisme, à l'agriculture (1999 et 2000) ;
- une production de documents de planification ;
- la conception et la mise en œuvre de diverses modalités de territorialisation, qui illustrent



une inflexion dans les modes d'intervention de l'aménagement ;

– l'activité prospective soutenue de la DATAR, à compter de 1990, ainsi que d'autres acteurs, au premier rang desquels les régions.

Cette effervescence vise notamment à accompagner la nouvelle relation qui s'instaure entre le global et le local, tout en facilitant la montée en puissance des acteurs territoriaux dans le développement.

La tension entre mondial et local

La mondialisation ou « globalisation »

Sans discuter ici de sa nature, de son originalité supposée ou réelle, il convient de souligner l'irruption de la mondialisation dans les analyses poli-

tiques et économiques : concrétisation de l'ouverture systématique des marchés, du développement de multinationales et de l'explosion des technologies numériques, elle influence fortement le fonctionnement interne de l'Union européenne. Objet de nombreux débats, elle interroge toujours et inquiète souvent. La mondialisation souligne deux types de préoccupations qui s'imposent alors à l'aménagement du territoire.

« [...] pour les uns, la mondialisation est le nouveau nom de la fatalité et le bouc émissaire de toutes les malédictions – chômage, pauvreté, inégalité, pollution... –, pour d'autres, le rêve accompli de l'universalisme et l'annonce d'une "fin heureuse" de l'histoire ; pour les plus réalistes, enfin, un simple constat de fait : la géographie des problèmes et des pouvoirs se déplace, inéluctablement, à l'échelle planétaire. »

Jacques Theys, *Repenser le territoire*, Éd. de l'Aube, 2000.



D'un côté apparaissent, se confortent de nouvelles structurations économiques que l'on peut résumer par des logiques d'« intégration » :

– intégration par assimilation et harmonisation, c'est le cas par exemple avec la construction de l'Union européenne (mise en place de directives et de politiques communes à l'ensemble des États membres, telles que la politique régionale en faveur de la cohésion économique et sociale des territoires – voir p. 113) ;

– intégration en réaction à cette mondialisation, amenant certains territoires à nouer des relations de coopération entre eux pour s'affirmer, voire « résister » à ce qui est vécu comme des agressions venues de « l'extérieur ».

On cherche alors à définir de nouvelles centralités, des lieux adaptés de la gouvernance territoriale ; on insiste sur le thème de la qualité, on veut asseoir et renforcer son identité, gage de cohésion et de solidarité.

D'un autre côté, une thématique relativement nouvelle apparaît sous le terme de polarisations sociales. On porte attention aux fragmentations sociales et spatiales, à de multiples fractures territoriales imposant des réflexions particulières pour traiter des formes nouvelles, ou renforcées, d'inégalités ou d'exclusion.

La mobilité généralisée

Mobilité accrue des marchandises...

La mondialisation de l'économie entraîne une réorganisation du fonctionnement spatial des entreprises, pour faire face à la concurrence, elle-même mondiale. De plus en plus organisées en réseaux,



décentralisées en unités productives spécialisées et complémentaires, elles sont conduites à produire par séries courtes et « juste à temps ».

La maîtrise du temps l'emporte sur la réduction des distances et donne un rôle de plus en plus important aux transports rapides : les normes de fiabilité et de flexibilité de ceux-ci délimitent dans l'espace des zones « connectées » les unes aux autres, des corridors que les transports relient avec célérité et sécurité, mais qui dessinent des zones interstitielles qui ne peuvent satisfaire aux mêmes exigences. En même temps, les mailles des réseaux s'élargissent avec le renforcement du poids des nœuds et la diminution du nombre.

LA LOGISTIQUE

« Avec la baisse généralisée des coûts de transport et son corollaire, l'accroissement des échanges, l'organisation de la production industrielle est marquée par l'importance de la gestion des flux. Le transport [...] devient un élément hautement stratégique de cette recherche de gains de flexibilité. Cependant, toutes les catégories de marchandises n'ont pas les mêmes contraintes d'urgence [...]. La gestion de la production par les flux a alors précisément pour objet de coordonner ces temps de référence hétéroclites. Cependant, derrière ce "désordre apparent" de circuits centralisés ou décentralisés, locaux ou mondiaux, se dessine une figure commune de réseau à différentes échelles. »

Michel Savy, Logistique et territoire :
le nouvel espace des transports (1993).



... et mobilité accrue des hommes

- favorisée par l'élévation des vitesses :
 - dans leur vie professionnelle suite notamment à l'externalisation de la production et des fonctions, et la tertiarisation de l'économie ;
 - dans leur vie personnelle, en liaison avec les choix résidentiels et les déplacements de loisirs (week-end, courts séjours, voyages sur de longues distances).

TOUJOURS PLUS VITE ET ENCORE PLUS LOIN

« L'accélération des vitesses de circulation des biens et des personnes est un fait majeur de l'évolution du territoire de ces vingt dernières années. Sur l'ensemble de l'espace français, la création ou l'amélioration de grands réseaux d'infrastructures routières et ferroviaires ont abaissé sensiblement les durées des parcours interurbains. Les villes, mieux connectées entre elles, ont amélioré leur accessibilité et une nouvelle géographie des flux de marchandises et de personnes en a résulté qui a massifié les transits sur certains axes lourds tout en renforçant les avantages compétitifs des grandes agglomérations. Ce mouvement s'étend désormais à l'espace européen [...].

Le critère discriminant n'est pas la distance mais le temps de transport et d'accessibilité. »

Serge Wachter, *L'Aménagement en 50 tendances*,
Éd. de l'Aube, 2002.



- stimulée par l'essor des TIC et réciproquement

« Il convient d'abandonner les simplifications abusives, voire dangereuses pour les politiques publiques, de la substitution des télécommunications aux transports. Le plus souvent, les téléactivités ne se substituent pas aux activités existantes. Leur processus de développement consiste à articuler, à hybrider des fonctions réalisées « en distanciel » et des fonctions réalisées « en présentiel ».

*Gérard Claisse, Le Territoire aménagé par les réseaux,
Éd. de l'Aube, 2002.*

Des mondes d'archipels

La figure de l'archipel comme représentation du fonctionnement de l'entreprise, de l'espace urbain, de la sociabilité devient depuis les dix dernières années une référence récurrente. Elle signifie la disparition de nombreuses frontières, mais simultanément l'apparition d'autres découpages fonctionnels et organisations territoriales. On est confronté à des élargissements de toute nature, à des éclatements territoriaux, mais aussi à la reconnaissance d'espaces interstitiels singulièrement complexes. Plus que jamais apparaît la difficulté de respecter des réalités institutionnelles, légitimées par des élections et les besoins de la démocratie participative tout en renforçant des identités et mettant en œuvre des organisations fonctionnelles qui traduisent à la fois l'éclatement, l'éparpillement des territoires d'usages et leur réorganisation sous forme de coopérations plus ou moins institutionnalisées.

Des transformations majeures s'imposent aux concepteurs de l'aménagement du territoire. Les phénomènes de la concentration et de la dispersion se renforcent. La concentration se joue sur un nombre limité de points centraux des territoires appréciés à l'échelle mondiale. Il faut alors admettre que la France soit perçue comme une goutte d'eau dans l'océan mondial. La nouvelle économie géographique montre aussi l'existence de phénomènes et de forces de dispersion expliquant la persistance, voire l'aggravation, des inégalités interterritoriales : d'un côté une tendance lourde et longue à la convergence entre régions à l'échelle européenne des Quinze et, de l'autre, la consolidation d'inégalités ou de déséquilibres accrus sur le plan infrarégional.

La métropolisation

LA MÉTROPOLISATION

[...] C'est la tendance, récente, des grandes villes à devenir encore plus grandes. Ses mécanismes ont d'abord été observés dans les villes mondiales, les « global cities » : New York, Tokyo, Londres, Paris (selon certains auteurs seulement).

Dans une vision moins exclusive, ce terme recouvre : une croissance des grandes villes alimentée non plus par l'exode rural, mais par le dépérissement des petites villes, un rôle croissant des activités « créatives », exigeant une grande intensité et diversité d'interactions entre opérateurs. La configuration grande ville valorise des différenciations culturelles, professionnelles et la complexité un système de relations de plus en plus intenses entre ces villes à l'échelle mondiale, sur le mode d'un « archipel métropolitain mondial ».



La mobilité accrue des marchandises et des hommes renforce la concentration des activités sur de grands axes privilégiés, particulièrement aux carrefours de ceux-ci, c'est-à-dire dans les grandes villes en voie de métropolisation.

Dans cette logique, la réflexion sur les global cities (Saskia Sassen) explique le rôle croissant d'un nombre réduit de villes pour commander, coordonner au niveau mondial, la globalisation. Ces villes regroupent centres de décision, places financières, sièges sociaux des plus grands groupes, centres de recherche... Concentrant les emplois hautement qualifiés aux rémunérations élevées, elles comptent cependant aussi des formes de pauvreté.

«La métropolisation entre inévitablement dans tout débat sur l'aménagement... En associant sans équivoque taille de la ville et développement, la métropolisation remet en question les politiques publiques uniformes et pose la question de l'équité. Enfin, [elle] pose un problème d'échelle : les grandes villes ont des tailles démographiques et économiques comparables à celles de nombreux États.

Un gouvernement urbain maître de son aménagement est un défi supplémentaire aux dispositifs centralisés d'action politique tels que l'aménagement du territoire à la française en a longtemps été une des expressions les plus manifestes.»

Jacques Lévy, *Repenser le territoire*, Éd. de l'Aube, 2000.

Face à Londres, Tokyo, New York s'impose alors à la France la double nécessité de renforcer Paris (et l'agglomération parisienne) et de conforter les (quelques) villes dont on espère qu'elles puissent enfin accéder au statut de « villes européennes » ou



« internationales ». Tout l'enjeu est donc de trouver et de cibler les modalités pour renforcer ces métropoles éloignées de Paris, de mieux organiser leur gouvernance, de favoriser les coopérations intervilles et interrégionales et de tenir compte de plus en plus de l'effacement des frontières nationales : par exemple, Lille entend se situer au moins autant en complémentarité avec Bruxelles qu'avec Paris, et, sur la côte basque, franchissant les frontières, se met en place l'eurocité basque allant de Bayonne-Biarritz-Anglet à Saint-Sébastien.

La métropolisation, ainsi que l'urbain en général, interrogent fortement l'aménagement, en France comme en Europe, durant la période étudiée. La conception de la ville en général – avec une référence appuyée à la notion de ville européenne – est aussi une préoccupation forte, indirectement liée à la métropolisation.

Les débats portent sur les formes de la croissance (extensions pavillonnaires, périurbanisation), sur la morphologie sociale (ségrégation spatiale, déliaison sociale dans certains quartiers), sur la durabilité du développement urbain, et sur les modes de gouvernement appropriés au fonctionnement de ces espaces urbains.

Un monde rural transformé

Le statut des campagnes, dans la société comme dans le territoire, est lui aussi à repenser sous l'effet de transformations amorcées de longue date – mais souvent ignorées, voire niées. Les justifications antérieures en faveur de politiques spécialisées pour l'espace rural s'amenuisent.



ROMPRE AVEC LA DICHOTOMIE RURAL/URBAIN

«[...] Il n'est certes pas question de nier les différences dans les structures et les paysages. L'espace rural garde son originalité et oppose ses faibles densités humaines aux concentrations dans les villes et ses horizons naturels à l'enchevêtrement des surfaces bâties dans les espaces urbains. Mais les dynamiques de transformation, les modes de vie des habitants de ces zones rurales ne peuvent être compris, donc aménagés, sans que soient pris en considération, de façon permanente, les interactions, les échanges avec les villes. Les cadres pertinents d'une politique d'intervention deviennent des "unités rurales-urbaines" aux différentes échelles de ces relations entre ces deux catégories d'espaces, traditionnellement traitées séparément par l'aménagement du territoire.»

*D'après Les Territoires du futur, collectif, DATAR,
Éd. de l'Aube, 1993.*

Autre changement important, l'espace rural doit être de plus en plus pensé en termes de bien public, notamment à travers la notion de paysage et de nature.



LES ENJEUX DU MONDE RURAL DANS LES ANNÉES 2000

« La problématique du rural cadre de vie, espace d'accueil de populations urbaines, est plus que jamais d'actualité. Le discours de la désertification des campagnes et de l'assistance au rural est certes toujours tenu, mais plus sporadiquement et avec moins d'ampleur. [...] De 1990 à 2000, l'évolution des espaces ruraux a suscité de nouveaux enjeux. Un premier est celui de la prise en compte de la nature sur les mêmes terrains que ceux du rural vu comme espace productif et comme espace résidentiel. La mise en avant dans l'aménagement du territoire des principes du développement durable est révélatrice de cette préoccupation. Un second est la montée des tensions et controverses à propos de la place et des interactions entre les différents usages de l'espace rural. La question de la multifonctionnalité est aussi devenue une préoccupation croissante de l'action publique. »

*Philippe Perrier-Cornet, Repenser les campagnes,
Éd. de l'Aube, 2002.*

Les réseaux territoriaux comme facteur de développement

Entre l'observation, à partir des années 1980, du fonctionnement des « districts industriels » de la « troisième Italie », les recherches consacrées en Italie, en Suisse, en France aux milieux innovateurs, aux districts technologiques et la mise en lumière, au début de la décennie 1990, des nouvelles relations établies entre l'économie et les territoires, tout concourt à l'affirmation de nouvelles perceptions et conceptions des milieux locaux et du couple « mondial/local ».



LA TROISIÈME ITALIE

« [...] Nous avons la constitution ou le développement de réseaux d'entreprises et de tissus industriels nouveaux qui gagnent rapidement de larges parts de marché grâce à la spécialisation des entreprises sur la production d'un segment du produit final et à leur flexibilité. C'est ce que l'on appelle l'industrialisation à spécialisation flexible qui caractérise la « troisième Italie » (située en particulier dans le centre et le nord-est de l'Italie), par opposition à la première Italie (celle de la grande entreprise et de ses satellites dans le Nord) et à la deuxième Italie (celle des PMI traditionnelles). »

Jean-Pierre Durand, Revue d'économie industrielle, vol. 58, n° 1, 4^e trimestre 1991, p. 47-63.

On identifie des lieux porteurs par eux-mêmes de développements, attracteurs de puissance, de concentration, d'externalités positives. On repère des renversements de trajectoires, des bifurcations. On reconnaît que le devenir des milieux locaux ne dépend pas seulement de ressources naturelles ou héritées, mais peut se construire à partir de nouveaux facteurs.

Après avoir inspiré la création de technopôles – voire de technopoles –, ces réflexions influencent la promotion des « systèmes productifs locaux » (SPL) interprétation des « clusters » anglo-saxons et des districts industriels italiens (voir p. 109).

La DATAR a retenu cette orientation : elle en a fait une politique. Reste posée la question de savoir si, et comment, de telles politiques de développement territorial peuvent être impulsées avec succès depuis Paris. On retrouve cette question concernant la « géographie de l'innovation » : Peut-il y avoir des politiques nationales efficaces en la matière ?



La légitimité et l'efficacité de l'action publique – voire de l'action de l'État – sont moins contestées lorsqu'il s'agit de structurer les milieux de la recherche. On vérifie en effet que le développement est fortement lié à la présence de grands laboratoires de recherche, privés et publics, et que ceux-ci tiennent à s'adosser à des universités situées généralement dans de grandes villes. Il en résulte une structuration de l'espace, de plus en plus marquée par les milieux scientifiques qui favorisent le dépôt de brevets, diffusent le savoir et les connaissances et doivent être à la fois reconnus par la communauté scientifique internationale et fortement liés aux entreprises du lieu.

LE PARADOXE DU GLOBAL ET DU LOCAL

«La mondialisation multiplie les interdépendances à large échelle, et rend la vie des économies locales plus dangereuse, plus incertaine. Mais l'omniprésence des rythmes et des contraintes de l'économie globale ne conduit pas à un monde où le territoire serait neutralisé, annulé. Car cette économie de plus en plus ouverte est aussi une économie de plus en plus "relationnelle". Les effets d'interaction et de proximité entre les firmes et les institutions locales voient leur importance croître dans la dynamique économique. Car ils permettent de multiplier considérablement les capacités d'apprentissage, ce qui est vital dans un monde où les marchés et les techniques se modifient à grande allure. La mondialisation coexiste ainsi avec la renaissance de ce qu'on peut appeler des "économies-territoires", dont la compétitivité repose largement sur les formes de coopération localement enracinées.»

Pierre Veltz, *Des territoires pour apprendre et innover*,
Éd. de l'Aube, 1994.



Les lignes de force des politiques d'aménagement

Ce nouveau contexte implique de repenser les outils et les cadres d'analyse de l'aménagement du territoire.

Construire de nouveaux instruments

Une production législative sans précédent dans l'histoire de l'aménagement français

Les politiques d'aménagement ont, à l'origine, été mises en œuvre sans recourir à des textes juridiques forts. Avec les lois Montagne (1985) et Littoral (1986) sont apparus les premiers signes d'une volonté d'encadrer juridiquement de manière plus ferme les actions d'aménagement du territoire. Pourquoi ce besoin de droit ? à ce moment ? Le contexte de décentralisation a engendré une pluralité d'acteurs et de stratégies dont les rôles sont souvent mal délimités. Pour tenir son rôle de régulateur des relations territoriales, pour introduire des innovations et les diffuser largement, et pour redonner de la lisibilité à ses actions, l'État doit alors produire des cadres et des règles ayant un statut juridique fort.

Ainsi se succèdent :

- en 1995 (4 février) la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT). Malgré le lustre acquis dans le passé, le terme « aménagement » ne suffit plus : pour affirmer la primauté que l'on souhaite donner au principe de création, on le complète donc par le terme *développement* ;



- en 1999 (25 juin), la LOADDT : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, qui procède de la révision de la loi précédente.

La nouvelle évolution de l'intitulé entérine l'intérêt – tardif – de la France pour le principe de développement durable. Celui-ci représente une extension du principe de protection mis en œuvre dès les années 1960, et implique d'introduire d'importantes modifications, voire des ruptures, dans certaines pratiques antérieures.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Adopté par la communauté internationale lors du sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio en 1992, « le concept de développement durable a envahi le champ sémantique des politiques publiques. Il s'impose comme un nouveau référentiel, renvoyant à une forme de développement qui serait capable de juguler la crise écologique globale et la croissance des inégalités sociales. [...] La problématique du développement durable contient trois revendications générales : (1) intégrer la considération du long terme dans les décisions, par exemple la question de l'effet de serre dans l'organisation des transports ; (2) coupler la question écologique et la question sociale, par la prise en compte notamment des inégalités écologiques ; (3) agir en amont de l'apparition des problèmes, en se dégageant des logiques sectorielles pour redéfinir un développement multidimensionnel ».

Cyria Emelianoff, « Le développement durable : comment sortir de la quadrature du cercle », in L'Aménagement durable : défis et politiques, sous la direction de Serge Wachter, Éd. de l'Aube, DATAR, la Bibliothèque des territoires, octobre 2002.

L'évolution observée des intitulés des lois traduit la diffusion dans l'opinion publique des notions aussi bien de développement (bien distingué de la



croissance) que de développement durable (même si la formulation reste source de quiproquos).

De 1999 et 2000 datent également des lois dont la conception comme les effets sont très interdépendants et liés aussi à la LOADDT :

- en 1999 (12 juillet), la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale exécute la commande de simplification inscrite dans la LOADT de 1995 tout en procédant d'une vive émulation ministérielle et apporte un appui fort à la LOADDT de 1999. Avec la création des « communautés d'agglomération », la coopération intercommunale en milieu urbain fait un saut quantitatif et qualitatif sans précédent (le dernier échec étant celui des « communautés de villes » proposées par la loi ATR – relative à l'administration territoriale de la République – de 1992) ;
- en 2000 (13 décembre) naît la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). De conception plus autonome, elle marque la fin du long cycle ouvert par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967.

Très rapidement, la mise en application simultanée de la LOADDT, de la loi pour le renforcement de la coopération intercommunale et de la loi SRU en démontre bien – y compris à travers certaines difficultés – toutes les interactions. À elles trois, ces lois créent de nouvelles conditions d'aménagement urbain.

En juillet 1999, la loi d'orientation agricole influence les conditions du développement dans les campagnes.



Une volonté planificatrice

Dès le début des années 1990, donc avant la LOADT de 1995, une volonté planificatrice s'exprime.

En 1991 (CIAT) et 1992 (décrets) sont approuvés :

- le Schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse ;
- le Schéma directeur routier national, ce dernier s'inscrivant dans une longue tradition (1971, 1977, 1986, 1988).

La planification des réseaux est un exercice connu, attendu. La planification des implantations universitaires l'était moins :

- en 1992, le plan Université 2000 innove donc (voir p. 105) et les Livres blancs régionaux de la recherche et de la technologie complètent l'effort d'organisation de ce domaine dont le rôle va croissant. À la suite de quoi une liste de projets structurants pour la recherche en région est approuvée en CIAT ;
- en 1994, la décision (CIADT) de retravailler l'ensemble du sujet à l'échelon régional conduit à lancer la préparation de schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, travaux effectués en 1995-1996.

Cette volonté planificatrice est réaffirmée par la LOADT de 1995 qui décide de créer :

- le Schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) ;
- des schémas sectoriels (qui doivent en découler) : enseignement supérieur et recherche, équipements culturels, transports (routier, ferroviaire, voies navigables, ports maritimes, infrastructures



aéroportuaires), télécommunications, organisation sanitaire ;

- des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) ;
- des directives territoriales d'aménagement (DTA).

À son tour, la LOADDT de 1999 attribue un rôle de premier plan à la planification dans la perspective de l'organisation du territoire et de la définition des rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales, avec le souci d'assurer stabilité et sécurité juridique. Ainsi :

- les schémas de services collectifs (SSC) se substituent au schéma national de 1995. S'appliquant à l'ensemble du territoire, ils sont fondés sur un renouvellement :
 - de la problématique puisqu'ils privilégient une approche par les services et les usages, et non strictement par l'offre d'équipements ;
 - de la méthode d'élaboration. Sur la base d'un cadrage général des enjeux et des contributions produites par les régions, une première version des schémas a été rédigée. Celle-ci a été soumise à une large consultation nationale et régionale avant la rédaction des documents définitifs (arbitrés en CIADT, puis soumis au Conseil d'État). Ils ouvrent de nouveaux champs à la planification, afin de mieux répondre aux attentes de la société où se manifestent de nouvelles priorités ;
- les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) reçoivent pour fonction, d'une part, d'assurer la mise en cohérence – la transversalité – des différents schémas de services à l'échelle de la région et, d'autre part, de tracer les orientations générales dans lesquelles

s'inscrivent des projets de territoire d'échelle infra-régionale (pays, parcs, agglomérations...).

Parallèlement, à l'échelle européenne, est adopté un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), premier document de référence commun aux acteurs européens de l'aménagement et du développement. La France, notamment la DATAR, a participé activement à la conception et à la préparation de ce schéma. Elle a en particulier mis au débat des scénarios d'évolution de l'espace européen, présentés à Strasbourg en 1995 sous la présidence française de l'Union européenne. Les principes qui sous-tendent le SDEC ont été intégrés lors des travaux préparatoires aux schémas de services collectifs.

Construire des représentations renouvelées et les soumettre au débat

Par un retour en force de la prospective

L'un des premiers mérites de la prospective est d'aider à comprendre le présent. La nécessité d'un diagnostic approfondi, la remise en cause des idées trop bien établies, l'exploration de nouveaux mécanismes à l'œuvre contribuent en effet à des découvertes du présent. C'est aussi de résister aux habitudes et aux clichés, d'accepter de nouvelles représentations des forces et faiblesses du territoire, des attentes de catégories de

« Prospective doit s'entendre ici comme une réflexion sur le futur qui sache résister à la tentation de l'utopie, qui prenne en compte le poids des inerties et les tendances spontanées et recherche de manière réaliste les marges de manœuvre utilisables pour infléchir les évolutions dans le sens des objectifs que l'on s'est fixés. »

Jean-Paul Lacaze,
L'Aménagement du territoire, Flammarion, 1998.

populations, de catégories d'acteurs. C'est enfin de repérer des points d'appui, des leviers d'action ignorés ou négligés jusque-là, pour agir dans le futur.

Les contenus des programmes de prospective pilotés par la DATAR, depuis son origine (voir p. 181), sont très liés à sa mission interministérielle, qui lui impose une ouverture sur des champs dont l'exploration requiert des méthodes et des raisonnements très différents. Ils répondent, en outre, à une diversité d'objectifs, selon la nature et la force du lien entre les sujets traités et l'aménagement et selon le rôle joué par les politiques directement impulsées, ou conduites, par la DATAR elle-même. Des formes de travail ont été conçues pour que la production de ces programmes s'effectue selon des modalités participatives, du moins à l'échelon des acteurs de l'aménagement.

Un temps en recul au milieu des années 1980, la prospective redevient l'une des missions essentielles de la DATAR à compter du début des années 1990. Lancé en 2000 pour une durée de trois ans, le programme *Territoires 2020* aborde des thématiques sociétales innovantes dans leurs implications sur les territoires et s'accompagne souvent d'expérimentation locale (voir p. 183).

À l'instar des précédents programmes, *Territoires 2020* fait l'objet d'une large diffusion afin d'accélérer l'appropriation des réflexions par le plus grand nombre. La publication qui en découle, *Aménager la France de 2020* (en 2000, puis dans une édition enrichie en 2002) a été très commentée.

Par le débat

Le débat national (1993-1994) qui a précédé et accompagné l'élaboration de la LOADT (1995)



illustre une première conception : action de forte sensibilisation aux enjeux de l'aménagement, destinée à porter la discussion dans l'opinion publique et à mobiliser les acteurs locaux dans la perspective de l'application de la loi à venir. Les débats et rencontres se sont d'ailleurs poursuivis après le vote de la loi, pour l'expliquer et en faciliter l'appropriation par les services administratifs comme par les élus.

Dialogues et débats constituent désormais la clé de voûte de la décision publique. Sur la base de ce principe, de plus en plus largement reconnu, sont nés et se développent des expériences multiformes. Les unes spécifiées par des procédures, les autres expressions de choix de gouvernance territoriale ou encore liées à certains exercices de prospective territoriale. La nouvelle action publique repose désormais sur le triptyque : agences de régulation, politiques contractuelles, forums de débat public.

Concevoir de nouveaux outils et diffuser la prise d'initiatives par les collectivités territoriales

L'affirmation de cette option – notamment en application de la LOADDT (1999) – procède d'une double origine :

- de l'expérience acquise lors des interventions menées dans les espaces en crise. Les politiques de conversion, de requalification, ont permis d'expérimenter la conception de programmes plurisectoriels orientés vers un redéveloppement de ces territoires dans des contextes variés, et leur mise en œuvre en y associant les diverses catégories



d'acteurs, tant privés que publics. Il en est résulté de nouveaux savoir-faire et de nouveaux regards sur les bonnes pratiques de l'aménagement ;

- de l'apport théorique – mais aussi pratique – de travaux convergents, produits tant en économie, en sociologie des organisations qu'en sciences politiques et droit des institutions.

LA CRÉATION ET LA VALORISATION DES RESSOURCES LOCALES MISES À L'ORDRE DU JOUR

Un rôle de plus en plus central est reconnu aux territoires, lieux de réflexion, d'inventions, de mobilisation, de négociations et de mise en œuvre. Derrière le même terme – ressources locales – se définissent de nouveaux contenus et des propositions concrètes. On insiste davantage sur les ressources naturelles, culturelles, historiques, et, de ce fait, l'environnement et plus généralement le développement durable deviennent des modes de pensée essentiels. Il s'agit de préparer des formes de développement équilibré non plus au sens des années 1960, mais un développement qui doive en même temps tenir compte des enjeux économiques, des préoccupations sociales et environnementales. Au-delà d'un découpage ministériel réunissant, de juin 1997 à mai 2002, aménagement du territoire et environnement, cette idée d'une nécessité de penser globalement production, protection, accessibilité aux services devient une préoccupation structurante qui impose de tenir compte du long terme et des conditions de vie quotidienne.

C'est bien cette philosophie qui inspire une série d'applications à des échelles diverses et dans des cadres spatiaux qui s'organisent à cet effet :

- **les agglomérations**

Pour la première fois depuis la création des OREAM, l'urbain est réintégré dans le champ de l'aménagement/développement. Cette attention portée à la conception de projets urbains globaux



est confortée par diverses expériences, notamment dans le cadre d'exercices de prospective territoriale (ex. : Lyon, Strasbourg...);

- les pays

«Territoires de projet», telle est leur carte d'identité. «Organisés autour d'une charte, d'un conseil de développement, d'un contrat, [...] ils ont pour but de consacrer de nouveaux rapports entre l'État, les collectivités et les acteurs socio-économiques. C'est à l'échelle des bassins d'emploi que les pays ont vocation à se constituer, en affirmant la solidarité croissante des espaces ruraux et urbains» (Jean-Louis Guigou, *Les Pays*, La Documentation française, 2001);

- les systèmes productifs locaux (SPL)

L'objectif est ici de favoriser la territorialisation des organisations productives (voir p.109);

- les pôles d'économie du patrimoine (PEP)

Définis en CIAT (1994), ces pôles utilisent le patrimoine comme levier de développement de petits territoires, en s'appuyant sur une vision contemporaine et intégrée du patrimoine. Ils y créent, ou renforcent, des métiers à forte composante intellectuelle et relationnelle : métiers de la culture, de la communication, de l'ingénierie financière ou juridique.

L'articulation avec les autres procédures territoriales s'effectue selon des modalités adaptées au contexte local.



L'ADAPTATION PÉRIODIQUE DES INSTRUMENTS

S'il arrive souvent que les outils s'additionnent au fil des années – situation régulièrement brocardée sous le terme d'« empilement » –, il arrive aussi que l'on procède à des adaptations. Mais comme elles s'opèrent fréquemment selon des mécanismes de simplification/diversification, leurs effets et même leur existence sont sans doute faiblement perçus.

Certaines dispositions de la loi LOADT du 4 février 1995 en apportent une illustration. D'une part, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) s'est substitué à six fonds antérieurement distincts :

- FIAT : Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire*
- FIDAR : Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural*
- FIAM : Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne*
- GIRZOM : Groupe interministériel de restructuration des zones minières*
- FRILE : Fonds régionalisé pour les initiatives locales*
- FAD : Fonds d'aide à la décentralisation*

D'autre part, trois fonds ont été créés pour de nouvelles missions :

- FGER : Fonds de gestion de l'espace rural*
- FPTA : Fonds de péréquation des transports aériens devenu le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)*
- FITTVN : Fonds d'investissements des transports terrestres et voies navigables*

La durée d'existence du FGER et du FITTVN ayant été brève, au total c'est bien une simplification qui s'est opérée.



Chronologie des années 1990 au début des années 2000

Les dates indiquées sont celles du début des procédures, ou de la création des organismes. Nous n'avons retenu que les événements qui nous ont paru les plus significatifs.

Date	Événement
1990	<ul style="list-style-type: none">• Débat à l'Assemblée nationale sur l'aménagement du territoire (mai)• Comité interministériel d'aménagement du territoire (novembre)• Lancement du programme Prospective et territoires• Politique des réseaux de villes• Développement d'une politique en faveur du télétravail
1991	<ul style="list-style-type: none">• Relance de la politique de délocalisation d'emplois publics• Loi d'orientation pour la ville (juillet), grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé, dotation de solidarité urbaine (DSU)• Chartes d'objectifs
1992	<ul style="list-style-type: none">• Adoption du plan Université 2000• Livres blancs de la recherche et de la technologie• Loi sur l'administration territoriale de la République-ATR (février)• Mise en place des grands projets urbains
1993	<ul style="list-style-type: none">• CIAT de Mende (juillet), mesures en faveur du développement des zones rurales• « Grand débat » sur l'aménagement du territoire (octobre 1993-mars 1994)
1994	<ul style="list-style-type: none">• Démarrage de la première génération de contrats de ville• Démarrage de la troisième génération des contrats de plan État-régions – 1994-1998 (prolongé en 1999)• Contrat interrégional pour le Grand Bassin parisien• Démarrage de la deuxième génération de programmes financés par les fonds structurels européens (1994-1999)• CIADT de Troyes (septembre)• Promulgation du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF)• Lancement du premier appel à projets sur les pôles d'économie du patrimoine
1995	<ul style="list-style-type: none">• Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire – LOADT (février)• Réforme de la PAT• Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, loi « Barnier » (février)• Opération de préfiguration des pays



Date	Événement
1996	<ul style="list-style-type: none">• Loi relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville (novembre)• Création des zones franches urbaines (ZFU) et modification des zones de redynamisation urbaines (ZRU)
1997	<ul style="list-style-type: none">• Expérimentation des directives territoriales d'aménagement (DTA)• Approbation de l'avant-projet de SNADT au CIADT d'Auch (avril)• CIADT (décembre) décidant de la révision de la LOADT
1998	<ul style="list-style-type: none">• Parution des rapports sur les contrats de plan État-régions (J. Chèrèque), les zonages (J. Auroux), les fonds structurels européens (P. Troussset), les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (Y. Morvan)• Lancement du premier appel d'offres sur les systèmes productifs locaux (SPL)• Mise en place du Fonds national de développement des entreprises (FNDE)• CIADT (décembre)
1999	<ul style="list-style-type: none">• Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (juin)• Loi relative au renforcement et à la coopération intercommunale (juillet)• Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (décembre)• Grands projets de ville (GPV)• Opération sites-témoins pour préparer les contrats d'agglomération• Adoption du Schéma de développement de l'espace communautaire-SDEC (mai)• Loi d'orientation agricole (juillet)• CIADT d'Arles (juillet)
2000	<ul style="list-style-type: none">• Démarrage de la quatrième génération de contrats de plan État-régions (2000-2006)• Nouvelle génération de contrats de ville• Démarrage de la troisième génération de programmes financés par les fonds structurels européens (2000-2006)• Lancement du programme de prospective <i>Territoires 2020</i>
2001	<ul style="list-style-type: none">• Création de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)• CIADT de Limoges (juillet) avec un important volet numérique
2002	<ul style="list-style-type: none">• Décret sur les schémas de services collectifs (24 avril)



Les legs de la période Le plan Université 2000

« À l'orée des années 1990, une forte croissance des effectifs universitaires* est programmée pour les cinq années à venir ; le phénomène a déjà touché les lycées dans les années précédentes et plus de 300 000 étudiants supplémentaires sont attendus à l'horizon 1994-1995.

Le plan Université 2000 [...] a donc pour objectif de faire face à cet afflux, mais aussi d'opérer certains rééquilibrages qualitatifs et quantitatifs : entre l'Île-de-France et les régions, entre grandes villes et villes moyennes, entre filières d'enseignement, l'accent étant mis sur le développement des cursus scientifiques, techniques et professionnalisés. Le plan se construit sur un financement partenarial, associant l'État aux collectivités locales : régions, départements, villes. »

* Durant la période 1970/1980, les effectifs augmentaient de 10 000 à 20 000 par an ; à partir de 1987, la croissance est de 50 000 à 100 000 chaque année.

Développement universitaire et développement territorial. L'impact du plan U 2000, La Documentation française, 1998.

Les objectifs majeurs ont été fixés lors des Assises nationales de l'enseignement supérieur (juin 1990) :

- décongestionner la région parisienne, notamment les universités de Paris *intra-muros*, en créant quatre universités dans les villes nouvelles ; veiller au développement équilibré des universités situées dans l'aire d'attraction du Bassin parisien ;
- renforcer les grands pôles régionaux qui deviendront de vrais « pôles européens ».

La démarche Université 2000 est lancée en 1991, le plan U 2000 est adopté en 1992.



Le cadrage financier initial prévoyait un apport de l'État de 16,2 milliards de francs sur cinq ans (soit environ 2,5 Mds€) sur la période 1991-1995, soit 70 % du total. Mais le bilan *ex post* ne comporte, pour l'État, que 8,8 milliards, soit 40,3 % des financements totaux : ainsi, au cours du déroulement du plan, la part assurée par les collectivités territoriales (notamment les régions) s'est nettement élevée, avec des incidences fortes sur le contenu du partenariat et les décisions négociées localement. Au total, il s'agit plutôt d'un programme négocié que d'un plan préétabli.

Le bilan de cette politique fait apparaître :

- une modification de la carte de l'enseignement supérieur,
- des progrès dans la conception des constructions universitaires, plus innovantes que dans le passé,
- une offre de formation qui renforce la place des cursus scientifiques et technologiques,
- de nouvelles relations entre les universités et les territoires : les formations dispensées dans les villes moyennes favorisent le recrutement de proximité ; cela vaut également pour les nouvelles universités d'Île-de-France.

Un mouvement – confirmé depuis – se dessine en faveur d'une meilleure prise en compte des besoins de professionnalisation en liaison avec l'économie locale.

De nouvelles universités

Dans quatre villes nouvelles d'Île-de-France : Cergy, Évry, Marne-la-Vallée, Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Dans le Nord : université du Littoral (multisite) et université d'Artois.

Dans l'Ouest : La Rochelle.

La politique des pays

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, qui consacre juridiquement la notion de



pays, s'inscrit dans un renouvellement des cadres de pensée en matière de développement. Elle traduit une ferme volonté de reconnaître la diversité des territoires, en proposant un nouveau cadre de coopération aux communes, groupements de communes, et aux acteurs socioprofessionnels et associatifs, leur permettant d'élaborer un projet commun autour d'une communauté d'intérêts économiques et sociaux.

Ses dispositions sont mises en œuvre de façon progressive et pragmatique, par voie d'expérimentation. Un appel à projet est lancé à l'échelle nationale et aboutit au soutien de quarante-deux « pays tests ». Parallèlement à cette initiative nationale, d'autres démarches de pays s'engagent localement après constatation des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), conformément à la procédure fixée par la loi. Plusieurs régions créent alors également des dispositifs de contractualisation avec ces nouveaux territoires de projets que sont les pays, afin d'accompagner financièrement la mise en œuvre de leur projet de développement. Entre 1995 et 1998, une centaine de pays, de dimensions variables, ont ainsi bénéficié d'une reconnaissance administrative et, pour certains d'entre eux, d'un premier soutien contractuel.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 impulse de nouvelles orientations à cette politique des pays, et précise le cadre juridique de sa mise en œuvre, à partir des « bonnes pratiques » observées sur le terrain.

L'objectif de créer les conditions d'une meilleure coopération entre espaces urbains et ruraux est



réaffirmé. En référence au bassin d'emploi, le pays devient l'un des cadres privilégiés de l'action publique en matière de développement économique à l'échelle locale. Il doit être porteur d'un projet de développement durable permettant d'anticiper et d'amortir les effets de crise économique et sociale dans les bassins d'emploi. Ce projet prend la forme d'une charte de pays.

Sans exclure les départements du dispositif, la LOADDT de 1999 a confié à la région la charge de la reconnaissance administrative des périmètres de pays, plaçant, de ce fait, cette politique territoriale au centre de la compétence aménagement du territoire, largement exercée à l'échelle régionale, tant au sein des collectivités locales que des services de l'État. La place des acteurs économiques, sociaux et associatifs avait alors été renforcée par le biais de deux institutions : la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) chargée de valider *in fine* les périmètres de pays, et les conseils de développement des pays, dont la constitution est rendue obligatoire.

Si la LOADDT de 1999 a promu une plus grande exigence de contenu et de qualité, elle a aussi démultiplié les procédures, donnant le sentiment d'une tendance excessive à l'institutionnalisation du pays, qui se devait de rester un cadre souple de coopération entre acteurs publics et privés. C'est pourquoi la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 a assoupli les règles de constitution des pays :

- la reconnaissance du pays en deux phases (périmètre d'étude/périmètre définitif) a été simplifiée : une seule phase réunissant les deux étapes,



- la CRADT n'a plus eu à rendre un avis conforme sur le périmètre du pays : deux avis simples, celui du conseil régional et du (ou des) conseil(s) général(aux), étant suffisants,
- le pays n'a plus eu besoin de créer une structure particulière pour signer son contrat avec l'État et la région.

Depuis l'adoption de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010, qui a abrogé l'article de la LOADT relatif à la création des pays, il est toutefois impossible d'en créer de nouveaux. La procédure de reconnaissance a, de fait, disparu. Les anciens pays poursuivent néanmoins leur existence. Au 1^{er} janvier 2012, 367 étaient encore en activité, couvrant 79 % du territoire français et concernant 48 % de la population (source : Association pour la promotion des pays). L'évolution en cours des intercommunalités aura toutefois un impact sur le nombre de pays ainsi que sur leur fonctionnement.

La relance des systèmes productifs locaux (SPL)

De la coutellerie de Thiers à l'horlogerie de Franche-Comté en passant par la soierie lyonnaise, la France est depuis longtemps riche de systèmes productifs locaux. Mais ces groupements d'entreprises et d'institutions, géographiquement proches, qui collaborent dans un même secteur d'activité, étaient quelque peu en sommeil.

À la faveur d'études sur les « districts industriels italiens », du programme européen ADAPT, dont l'objet était de stimuler les coopérations entre entreprises sur des territoires de proximité, ce



concept a été relancé en France. Soucieuse de réveiller et de dynamiser ces systèmes d'entreprises, la DATAR a engagé en 1997 une politique d'appui qui s'est traduite par deux appels à projets lancés en 1998 et 1999. Une centaine de SPL ont

Les SPL se caractérisent par :

- une concentration géographique des entreprises,
- une spécialisation poussée autour d'un métier et/ou d'un produit,
- des coopérations se traduisant par une mutualisation des moyens, des outils et des savoir-faire mis en œuvre par les PME-PMI.

ainsi été labellisés. Ils se sont déclinés dans toutes les sphères de l'activité économique française, notamment dans les secteurs innovants : multimédia, numérique, électronique, biotechnologie..., même si prédominent les secteurs industriels traditionnels (mécanique, bois, agroalimentaire...). Les réseaux d'entreprises intercon-

nectées constituent un atout fondamental pour l'essor ou la revitalisation des territoires. De nombreuses études ont ainsi montré, selon les secteurs, des croissances plus rapides de l'emploi ou une meilleure résistance à la chute de l'emploi industriel. Du fait de leur mode d'organisation, ils peuvent aisément faire preuve de réactivité, voire d'une importante capacité d'anticipation. L'État français et les collectivités territoriales ont accentué leur soutien à ces réseaux durant la décennie 2000 (voir p. 145).



L'EXEMPLE DES DISTRICTS INDUSTRIELS ITALIENS

Comment expliquer le succès de ces myriades de PME italiennes qui, concentrées sur des confettis géographiques, parviennent à représenter 51 % des exportations mondiales des carreaux de céramique ou 50 % de celles de la bijouterie ? À l'origine de ces performances se trouvent des grappes de petites et moyennes entreprises qui couvrent tout un cycle productif (de la recherche jusqu'au service après-vente). Organisées en réseau, activement soutenues par les institutions locales, ces entreprises parviennent à un très haut niveau de compétitivité grâce à un cocktail de pratiques fortement ancrées dans les mœurs de chaque acteur économique. Outre des relations sociales étroites (familiales, amicales, professionnelles...), ces entreprises ont développé une culture de la coopération, qu'elles combinent avec une grande capacité d'innovation et d'adaptation.

L'aménagement numérique, nouveau défi pour la DATAR

Dès le début des années 1990, la DATAR a été attentive à l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), intéressée par leurs impacts économiques et organisationnels, mais aussi sociaux et culturels. Soucieuse d'accompagner ce mouvement, elle a engagé des actions en faveur du développement du télétravail – pour lequel les espérances en matière de structuration territoriale étaient fortes – et de la définition de pôles de développement autour des NTIC.

La DATAR a, en particulier, conduit plusieurs appels à projets incitant les acteurs et les services à travailler en réseau et de manière interactive et innovante. Le «télécentre» de Villard-de-Lans,

et au-delà le plateau du Vercors, avec le projet «Vercors-connect» toujours en activité, figurent parmi les plus significatifs de cette époque.

Le développement de l'Internet grand public à partir des années 1995-1996 a conduit l'État à davantage se préoccuper de la diffusion des technologies et de la mise en réseau des acteurs (écoles, bibliothèques ou maternités avec le programme «Périnat»...) dans la perspective du développement d'une organisation collaborative et interactive susceptible de contribuer au maintien de services publics de qualité en zones enclavées.

Désormais facteurs de compétitivité et d'attractivité territoriales, les TIC font partie des préoccupations centrales de la DATAR et structurent son action autour d'un véritable programme d'«aménagement numérique des territoires». La Délégation est devenue un des acteurs majeurs de la politique gouvernementale en faveur de la société de l'information par l'inscription de «volets numériques» dans différents CIADT et la mobilisation de ses crédits.

Principalement engagée, au cours de la seconde moitié de la décennie 1990, dans le développement du haut débit sur les territoires, son action a visé à accompagner les initiatives des collectivités locales, notamment via des appels à projets. Au-delà de la question du déploiement des réseaux, il s'est agi de soutenir les projets de développement de nouveaux usages et services, notamment dans le domaine de la formation. Cet engagement de la DATAR s'est poursuivi dans les années 2000 en faveur du déploiement du très haut débit et de la téléphonie mobile (voir p. 152).



L'essor de la politique européenne de cohésion

Appuyée par les fonds structurels européens, la politique de cohésion permet à l'Union européenne de cofinancer des actions en faveur des régions rencontrant des problèmes de développement et des publics en difficulté. Cette politique, dont la France bénéficie, s'est progressivement renforcée dans les années 1970 et 1980, sous l'effet de la crise économique et de l'adhésion de pays connaissant d'importants retards de développement (Espagne, Portugal, Irlande, Grèce). Mais ce n'est qu'à la fin des années 1980 et au cours de la décennie 1990 qu'elle a véritablement pris son essor et s'est structurée sous l'impulsion de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne. En 1988, quatre grands principes régissant l'intervention des fonds ont été définis :

Les deux principaux fonds structurels

- Le Fonds européen de développement régional (FEDER) créé en 1975.
- Le Fonds social européen (FSE) créé en 1957.

Le principe de programmation

Les fonds structurels sont mis en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels. Une « première génération » a couvert les années 1989 à 1993, avec une dotation globale de 45 milliards d'écus. Une deuxième génération a couvert les années 1994 à 1999, la dotation financière passant alors à 90 milliards d'écus.

Le principe de concentration

L'intervention des fonds structurels est concentrée sur les territoires ou les publics les plus en difficulté. Ces territoires et publics sont sélectionnés à partir



de critères socio-économiques. Cette concentration se traduit ainsi par l'assignation d'objectifs prioritaires aux fonds structurels.

LES OBJECTIFS PRIORITAIRES DES FONDS STRUCTURELS DE LA « PREMIÈRE GÉNÉRATION » 1989-1993

- objectif 1 : *promouvoir le développement et l'ajustement structurels des régions en retard de développement ;*
- objectif 2 : *reconvertir des régions ou parties de régions gravement affectées par un déclin industriel ;*
- objectif 3 : *combattre le chômage de longue durée*
- objectif 4 : *faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ;*
- objectif 5 : *accélérer l'adaptation des structures agricoles (5a) et promouvoir le développement des zones rurales (5b).*

Le principe d'additionnalité

Les fonds structurels ne doivent pas servir de substitut aux financements nationaux, mais intervenir en complément, afin de représenter un réel apport pour les territoires éligibles.

Le principe de partenariat

Une concertation étroite doit être mise en œuvre entre la Commission européenne, l'État membre, les autorités régionales et locales concernées et les partenaires économiques et sociaux...

Quatre générations de programmes ont ainsi été mises en œuvre sur les périodes 1989-1994, 1995-1999, 2000-2006 et 2007-2013. Une cinquième en cours, couvre la période 2014-2020 (voir p. 191).

L'aménagement du territoire au début du XXI^e siècle : entre compétitivité et développement durable

Si elle forme une unité au plan politique, la décennie 2002-2012 correspond également à une période homogène au plan de l'aménagement du territoire. Les orientations retenues vont osciller entre deux tendances, pouvant à la fois apparaître contradictoires et complémentaires : d'un côté, l'accent mis sur l'innovation, la compétitivité, l'attractivité, l'excellence et la créativité ; de l'autre, en contrepoint, l'intérêt porté au développement durable et à la cohésion territoriale couplé à l'émergence de sujets tels que l'intégration sociale. L'État se veut stratège. Il initie, impulse, coordonne des politiques en partenariat avec les collectivités territoriales, notamment via des appels à projets et par la reconnaissance de labels de qualité.

En 2006, la DATAR devient DIACT, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la *compétitivité* des territoires, puis redevient DATAR en 2009 retrouvant son acronyme d'origine avec une signification différente : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'*attractivité* régionale. Ces évolutions sémantiques témoignent à leur façon d'un contexte profondément renouvelé par



au moins trois faits structurants : une crise économique majeure, une puissance publique contrainte de se réorganiser et de repenser les formes de son intervention et la montée en puissance de la révolution numérique.

Trois transformations majeures

Une crise historique

En 2007, la bulle des *subprimes* explose, touchant les pays du Nord alors que les pays émergents se révéleront moins concernés. Cette crise accélère des mutations déjà engagées de longue date, comme la désindustrialisation ou les délocalisations, ce qui accroît encore les disparités territoriales. Les régions industrielles subissent une « double peine » : affectées depuis de nombreuses années par les restructurations des industries anciennes, elles sont également celles où les conséquences de la crise ont le plus d'impact. Les grandes firmes, même fragilisées, restent les fondements du développement industriel et des services dans l'espace français. Les politiques publiques veillent à ne pas les pénaliser et soutiennent les « champions nationaux ». De leur côté, les PME, confrontées à des difficultés, mobilisent moins les médias alors qu'elles ont de forts impacts territoriaux. Le dualisme sur le marché du travail, qui se réduit en période de croissance, réapparaît entre les *insiders*, protégés par la législation et les amortisseurs sociaux, et les *outsiders* exerçant des emplois temporaires en variables d'ajustement : « derniers arrivés, premiers renvoyés ». Fin 2012, le taux de chômage atteint 10,1 % de la population



active en France métropolitaine (10,6 % avec les DOM), mais s'établit à 8,8 % en Île-de-France et en Pays de la Loire ou 9 % en Bretagne contre 11,5 % en Haute-Normandie, 12,3 % en Picardie et 13,9 % dans le Nord - Pas-de-Calais.

LES RÉGIONS FRANÇAISES ET LA CRISE DE 2008

« Les premiers effets de la crise de 2008 se sont fait sentir de manière inégale sur la croissance des régions françaises, et ont été plus sensibles dans les régions en situation défavorable, celles dont la croissance du PIB était la plus faible durant les années qui ont précédé la crise. À l'inverse, l'impact a été de moins grande ampleur dans les régions qui étaient sur une dynamique positive, à l'exception des régions Poitou-Charentes et Rhône-Alpes. Malgré une progression du PIB proche ou légèrement supérieure à celle du PIB français entre 2000 et 2008, ces deux régions ont connu une récession plus forte que la moyenne nationale entre 2008 et 2009. (...) À l'inverse, la Basse-Normandie, l'Auvergne et la Champagne-Ardenne s'en tirent plutôt mieux, alors que les évolutions du PIB y étaient moins élevées que la moyenne sur la période précédente ».

*Dynamiques, interdépendance et cohésion
des territoires, Rapport de l'Observatoire
des territoires 2011, p. 68.*

Dans ce contexte, les collectivités territoriales voient leur marge de manœuvre se réduire. Incitées à s'endetter par des contrats avantageux sur un temps long, elles en découvrent les effets pervers, alors que, parallèlement, leurs recettes fiscales s'amenuisent. Or, leurs difficultés financières interviennent à un moment où leurs besoins s'accroissent pour répondre aux attentes des populations (mesures en faveur de l'emploi et du développement économique, versement de prestations sociales par exemple).

Les réponses à la crise sont d'abord conjoncturelles. On revient, dans un premier temps, aux recettes de l'État-Providence basées sur les dépenses publiques et leurs effets multiplicateurs via des plans de relance et de reconversion. Parallèlement, l'État cherche à apporter une réponse structurelle à la crise en lançant, en décembre 2008, un *Grand emprunt* de 35 Md€ destinés à financer un Programme d'investissements d'avenir. Les bénéficiaires en sont l'enseignement supérieur et la recherche, les secteurs industriels porteurs d'innovation et de croissance et les PME redécouvertes en période de crise, le développement durable et l'énergie, ainsi que les projets numériques. Ces actions ont eu des effets positifs : sauvetage et consolidation du secteur bancaire, brève reprise de l'industrie automobile, appui aux technologies clés de demain. Les collectivités territoriales complètent les dispositifs en soutenant l'activité économique, en renforçant les moyens financiers des agences de développement, en engageant des actions pour l'éducation, la formation professionnelle, le développement durable et la croissance verte.

Ces principes d'action sont confirmés, en novembre 2012, dans le rapport de Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, dont les 35 propositions évoquent : la nécessité de « montée en gamme » et en qualité des produits, de « faire travailler les acteurs ensemble », de favoriser et renforcer les Entreprises de taille intermédiaire (ETI), de moderniser le dialogue social et « développer les solidarités territoriales » car « les notions de proximité et d'ancrage géographique sont décisives pour les PME et les ETI ».



La compétitivité montre les buts que les territoires doivent atteindre, au-delà des *dotations factorielles* ou d'avantages comparatifs qui peuvent s'épuiser ou disparaître.

Un État à la recherche de nouveaux modes de gouvernance

À la crise conjoncturelle des *subprimes*, s'ajoute la crise structurelle des dettes souveraines qui réduit les capacités d'interventions publiques. En France, elle ouvre le champ à une réorganisation en profondeur de l'administration territoriale de l'État, matérialisée par la RGPP, la *Révision générale des politiques publiques*. Au-delà de l'argument financier, cette dernière se fonde sur la géographie de la population et des services publics ainsi que sur les changements de leurs usages. Souvent héritée de la Troisième République, la localisation des services et leurs fonctions sont à revoir et la RGPP vise précisément à rationaliser et à réduire l'empreinte de l'État sur les territoires. À ces raisons « géographiques, démographiques et technologiques » s'ajoutent des doutes sur les vertus de l'exception française en matière de services publics : des coûts élevés, une pertinence remise en question (cf. rapports de la Cour des comptes).

Renforçant le mouvement de déconcentration lancé dans les années 1980, la RGPP consacre l'échelon régional comme celui du pilotage des politiques publiques et met en place une nouvelle organisation de ses services. De nouvelles entités sont instaurées, comme les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du



logement (DREAL) qui regroupent les anciennes Directions régionales de l'environnement (DIREN), une partie des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les Directions régionales de l'équipement (DRE). L'échelon départemental devient, quant à lui, un échelon de proximité dont plusieurs services fusionnent : les Directions départementales de l'équipement (DDE) et les Directions départementales de l'agriculture sont regroupées au sein de Directions départementales des territoires (DDT). D'autres décisions ont des impacts territoriaux importants. La révision de la carte judiciaire, entre 2008 et 2010, engendre la fermeture de près de 400 juridictions (trois tribunaux de grande instance étant finalement réimplantés en 2013). L'accélération et l'extension de la réforme des places militaires prévoient la fermeture de 83 sites et la suppression de 54 000 postes sur la période 2008-2014. Fait révélateur de l'impact de ces fermetures de sites, les nouvelles annonces de réduction de postes au sein des forces armées du printemps 2013 se veulent cette fois sans suppression d'implantation territoriale. Les cartes scolaires et hospitalières sont, elles aussi, adaptées. Enfin, une rationalisation des agences et des opérateurs de l'État est entreprise.

Fin 2012, le gouvernement Ayrault remplace la RGPP par la MAP, la *Modernisation de l'action publique*, dont le but est de « simplifier l'administration et d'améliorer l'efficacité de l'action publique et de promouvoir ainsi de nouvelles modalités d'intervention de la puissance publique ».

L'ESSOR DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (PPP)

Le recours aux PPP entend répondre aux limites financières des acteurs publics. Instaurés par ordonnance en 2004, les contrats de PPP utilisés par l'État ou les collectivités territoriales visent à permettre des opérations lourdes sans grever immédiatement les finances publiques. Les opérations sont variées : construction de lycées, d'hôpitaux, mais aussi de lignes ferroviaires à grande vitesse (cf. ligne Sud-Europe-Atlantique), d'équipements sportifs (cf. grand stade de Bordeaux), voire de tribunaux et de prisons. Ces opérations ne sont toutefois pas sans risques financiers pour les partenaires publics.

La réorganisation des services de l'État est étroitement articulée avec les nouvelles étapes de la décentralisation, engagées pour renforcer l'efficacité de l'action publique et parvenir à une meilleure organisation des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. La question du « mille-feuille territorial » se pose toutefois. Depuis les lois de 1982-1983, deux questions majeures soulèvent des oppositions. Quels doivent être les chefs de file et comment organiser la coordination des différents niveaux de collectivités ? Quels doivent être les périmètres et les compétences propres à chaque type de collectivités ? La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 13 août 2004 organisent le transfert de nouvelles compétences aux collectivités (notamment en matière de formation professionnelle aux régions) et assurent une meilleure reconnaissance de leur rôle (cf. principe d'autonomie financière conforté). Mais elles ne règlent pas pour autant les problèmes de fond. L'échec du référendum d'avril 2013 sur la fusion des deux départements alsaciens et du conseil régional ainsi que les débats conflictuels autour du



Grand Paris et du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – examiné au Parlement mi-2013 – témoignent des difficultés à trouver des solutions.

Un monde numérique et connecté

Une « troisième révolution industrielle » accompagne le déploiement du monde numérique : le savoir, l'information, les réseaux sociaux sont devenus pouvoirs. L'informatisation, le télétravail existaient dès les années 80 : le rapport Nora-Minc, *L'Informatisation de la société* (1978), montrait les liens entre informatique et communications. Très vite, la DATAR s'est investie dans ce domaine pour stimuler les territoires. Les intitulés des appels à projets, en 1990, 1992, 1993 reflètent ces préoccupations : « services innovants », « compétitivité économique » et enfin, « le télétravail », « outil pour l'emploi et la reconquête des territoires ». La décennie 2000 réalise cette révolution : le numérique transforme les sociétés et les mentalités, Internet est apprivoisé et approprié par une large majorité de la population, redonnant une nouvelle actualité à la question du télétravail.

Quelles sont les conséquences pour l'aménagement des territoires ? La connexion généralisée semble réaliser l'*ubiquité* des espaces et leur présence au sein du monde des idées et des affaires. Elle permet l'accès aux informations, aux données ; elle transforme le quotidien, elle interroge la notion même de services publics et renouvelle leur usage : vision positive et en partie irénique qui ne saurait masquer localement la fermeture de services, ni faire oublier la nécessité d'éviter une



fracture géographique entre territoires dotés ou non d'infrastructures numériques ainsi qu'une fracture sociale en acculturant les populations les plus fragiles à ces technologies. En outre, si le monde numérique homogénéise par l'accès et la diffusion d'informations, il révèle aussi les nécessités de valoriser les spécificités territoriales.

DEUX TERRITOIRES À ARTICULER

« Les Français et les Européens se familiarisent avec la coexistence de deux mondes, voire de deux territoires : le territoire physique où les mobilités et la vitesse des déplacements ne cessent de croître (grâce à la très grande vitesse) et le cyberspace où règne la quasi-immédiateté des échanges d'information (grâce aux très hauts débits) et la multiplication des actions et des échanges. (...)

Les hypothèses de la substitution du cyberterritoire au territoire, et de la disparition du territoire physique au profit du territoire virtuel, ont été battues en brèche. (...)

Le fait de partir de la dualité des territoires physiques et du cyberspace a le mérite de se débarrasser des simplismes de la substitution du cyber au territoire, de la dématérialisation ou de l'indifférenciation spatiale, voire du déterminisme technique. La question principale devient alors : comment articuler les deux territoires ? »

Territoires et cyberspaces en 2030, sous la direction de Pierre Musso, DATAR, coll. Travaux n°7, La Documentation française, mars 2008.



Les dynamiques territoriales à l'œuvre

Une occupation du territoire méridionale et littorale qui se confirme

Entre 1999 et 2009, la France a réalisé un gain de 4,2 millions habitants, soit une hausse de 0,7 % par an. Ce taux, deux fois plus élevé que la moyenne européenne, est dû à l'excédent naturel. À l'exception de Champagne-Ardenne, toutes les régions ont bénéficié d'un accroissement de leur population. Mais, sous l'effet des migrations, les écarts de dynamisme se sont creusés entre les régions du Sud et de l'Ouest, qui affichent toutes une croissance de population supérieure à la moyenne nationale, et les autres régions, en particulier celles du quart nord-est. Ces migrations tiennent ainsi une place centrale pour expliquer la croissance, supérieure à la moyenne nationale, sur les littoraux méditerranéen et atlantique, confortant la dynamique de *métropolisation* au sens d'extension et d'intensification de la croissance urbaine. Un arc se dessine allant de Rhône-Alpes et PACA à la Bretagne, en englobant le sud-ouest et le Pays basque. Les DOM, surtout La Réunion et la Guyane, restent marqués par un solde naturel favorable. Un regain démographique des territoires ruraux est, d'autre part, notable dans la plupart des régions.

Parallèlement la France vieillit et, si les migrations concernent les populations actives vers les métropoles et les littoraux, elles se composent aussi de populations retraitées, sources de nouveaux enjeux pour les territoires qui les accueillent. La croissance

de la population est particulièrement forte dans les bassins de vie périurbains, inclus dans les secondes couronnes des grandes agglomérations, et dans les bassins de vie « rurbains » qui sont juste à la frontière entre ce périurbain et les espaces ruraux avoisinants (*Rapport de l'Observatoire des territoires*, 2011). En matière d'urbanisme, d'amélioration des mobilités et de commerces de proximité, la reconquête des centres-villes est largement engagée, entraînant une hausse de l'immobilier et des effets d'éviction de populations jeunes. La question du logement devient de plus en plus sensible.

De nouvelles grilles de lecture montrant une « France multiple »

L'aménagement du territoire est fait d'images : *Paris et le désert français*, la *Diagonale du vide*, *espaces de faible densité...* et aussi *régions friches* et *régions hôtes* qui ont émergé de l'affaiblissement d'industries anciennes et de nouvelles attractivités en matière démographique, d'aménités, de technologies. Les liens transrégionaux-nationaux et communautaires, la densification des réseaux restructurent des espaces. La décennie 2000 et le début des années 2010 témoignent, pour leur part, d'une « France multiple ».

Une typologie des campagnes renouvelée

Ainsi en est-il des territoires ruraux qui connaissent d'importants bouleversements socio-économiques. En 2003, une étude, réalisée à la demande de la DATAR, met en évidence trois France rurales, selon les cas à la recherche d'un équilibre, dynamiques ou fragilisées. La mise à jour de cette



typologie en 2011, en prenant notamment davantage en compte les espaces périurbains, débouche sur une *nouvelle typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques*. Sont distinguées, avec des variantes :

- les *campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées* ;
- les *campagnes agricoles et industrielles* ;
- les *campagnes vieillies à très faible densité*.

Les mots clefs sont : densité, présentiel, proximité urbaine, revenus et développement durable.

Les quatre France

Revenir au mot crucial de « campagne », centrer la proximité des villes et le rôle des densités dans les préoccupations liées au Grenelle de l'environnement, signent la reconnaissance de « l'économie résidentielle », popularisée par l'économiste et géographe Laurent Davezies. Celle-ci met l'accent sur l'importance des flux de revenus (ou « flux résidentiels ») qui circulent entre les territoires suite aux navettes domicile-travail, aux migrations liées à la retraite et au tourisme. Ces flux créent des interdépendances entre les lieux qui produisent la valeur ajoutée (et donc le PIB) et les lieux de consommation des ménages qui réceptionnent les revenus produits. Ces transferts financiers permettent une réduction des écarts de revenus entre territoires (sauf au sein des grandes villes).

LE POIDS DE L'ÉCONOMIE RÉSIDENIELLE

« Entre deux tiers et trois quarts des flux résidentiels (63 % des flux de retraités, 75 % des flux de résidents secondaires et 78 % des flux de navetteurs) sont émis par à peine 7 % des communes françaises appartenant à des agglomérations, ou unités urbaines selon la terminologie de l'INSEE. Ces communes sont aussi réceptives de flux résidentiels, mais proportionnellement moins puisqu'elles n'accueillent que 49 % des flux de navetteurs, 16 % à peine des résidences secondaires et 34 % des retraités. Inversement, si les communes réceptrices sont également bases d'activités productives, l'économie résidentielle constitue l'essentiel de leurs fonctions économiques. »

Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires, *Rapport de l'Observatoire des territoires, 2011, p.165.*

À partir de l'étude de l'économie résidentielle, Laurent Davezies dessine dans son récent ouvrage *La Crise qui vient* (2012), quatre France :

- celle des *territoires productifs, marchands* et dynamiques composés de métropoles ;
- celle des *territoires productifs, marchands en difficulté* abritant des industries lourdes et régulièrement touchés par les crises principalement dans la moitié nord de la France ;
- celle des *territoires non productifs, non marchands mais dynamiques*, à l'ouest d'une ligne Cherbourg-Nice, conjuguant ressources du tourisme, des retraites et des salaires publics ;
- celles des *territoires non productifs, non marchands* en difficulté, dans le nord-est de la France, dépendant essentiellement des revenus sociaux vu l'importance de leur déclin industriel.

Ce faisant, l'économiste pointe du doigt les limites de l'économie résidentielle, émettant des doutes



sur la possibilité de continuer à recourir aux transferts financiers dans les années à venir vu l'assèchement des finances publiques. D'où cette affirmation : « Aujourd'hui la fracture territoriale existe bel et bien, et elle menace même de devenir un gouffre. »

Ce thème de la fracture, sociale ou spatiale, reprend de l'ampleur dès le début de la période 2002-2012. Ce terme est plus fort que les mots usuels de l'aménagement : *écarts*, *déséquilibres* et *inégalités*. Les fractures spatiales (Christophe Guilluy, Christophe Noyé, *Atlas des nouvelles fractures sociales en France*, 2006) concrétisent des caractères négatifs : mécanismes renforcés d'exclusion, non-accessibilité et non-usage. Alors que par le passé les grandes disparités spatiales étaient constatées à l'échelle régionale, ces phénomènes de marginalisation sont à rechercher à une échelle beaucoup plus fine.

La ville, longtemps perçue comme lieu d'intégration économique, sociale et culturelle, recèle aussi des lieux d'exclusion, voire de ségrégation. À côté de la ghettoïsation des quartiers sensibles, se développe à l'inverse celle des centres-villes où se rassemblent les populations aisées. La fracture urbaine est la plus évoquée mais la fracture rurale est aussi présente dans les *Trois France rurales*. Celle-ci se traduit par le « décrochement économique, social (et qui au surplus ne serait pas sans effets environnementaux) d'un tiers des espaces ruraux à populations vieillissantes à dominante agricole ». Alors que des typologies montrant les interpénétrations de l'urbain et du rural se développent, des représentations antagonistes de type urbain-rural, centre-périphéries, métropole-petite



ville se renforcent. Les fractures urbaines et rurales renvoient aux perceptions négatives de populations et d'espaces qui se sentent malmenés par la compétitivité et orphelins de l'aménagement du territoire.

Les réponses de l'aménagement du territoire

L'innovation, la compétitivité et l'excellence

Dans un contexte d'économie mondialisée, les politiques mises en œuvre au sein de l'Union européenne, et plus spécifiquement en France, vont miser sur l'innovation. Celle-ci devient une ardente obligation pour permettre la montée en gamme des productions existantes ou l'émergence de nouvelles activités face à la concurrence internationale des pays à bas coût. Source de compétitivité, l'innovation, sous toutes ses formes, apparaît comme la solution partout et pour tous. Elle doit permettre de garantir le développement d'une économie de plus en plus fondée sur la connaissance : le savoir devient un facteur de production au même titre que le capital ou le travail. De multiples politiques vont lui accorder priorités, financements, régimes fiscaux favorables.



LES MULTIPLES FORMES DE L'INNOVATION

L'innovation ne se limite pas à la R&D qui vise la mise au point de nouveaux produits, procédés ou services et qui nécessite souvent que l'entreprise ait atteint une taille minimale critique. L'innovation s'étend aussi aux modes d'organisation des entreprises ou au marketing. Elle dépend dans une large mesure de la constitution de partenariats stratégiques entre les États, les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques.

Cette approche en faveur de l'innovation est encouragée par l'Union européenne, comme en témoignent les stratégies qui fixent le cadre dans lequel sont mises en œuvre les diverses politiques communautaires. La Stratégie de Lisbonne, adoptée début 2000, ambitionnait ainsi de doter l'UE, à l'horizon 2010, d'une économie « fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable » grâce à une place prépondérante faite à l'innovation, l'éducation et la recherche. Même si cette stratégie n'a pas donné tous les résultats escomptés, son esprit perdure. Une nouvelle stratégie, dénommée *Europe 2020*, a été présentée par la Commission européenne en mars 2010. L'un de ses trois objectifs est de parvenir à une croissance « intelligente » par le développement d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation.

Ces orientations influencent en particulier la politique européenne de cohésion. Dans le cadre de la génération 2007-2013, les régions françaises ont ainsi expérimenté la mise en place de Stratégies régionales d'innovation (SRI) destinées à répondre aux besoins d'innovations des entreprises, dans leurs aspects technologiques ou autres. Il s'agissait



tout à la fois d'élargir la sphère des entreprises innovantes, de focaliser les moyens régionaux dédiés à l'innovation sur des filières porteuses et d'améliorer la structuration du système régional d'innovation. Sur la base d'*Europe 2020*, ce concept sera approfondi dans le cadre de la future génération de la politique de cohésion 2014-2020 (voir p. 192), avec l'élaboration de S3 ou *smart specialization strategy* (stratégie de spécialisation intelligente). Les acteurs régionaux devront définir les domaines stratégiques dans lesquels ils ont des atouts et une masse critique suffisante pouvant justifier un soutien de la part de l'Europe afin de les consolider.

La créativité, facteur de compétitivité

« La créativité est un voyage, pas une destination, un processus et pas un statut » selon C. Landry. Elle est synonyme d'innovation, d'invention, de connaissance, de culture et bien entendu de talents, un des trois « T » mis en avant par Richard Florida, avec tolérance et technologie. Ses analyses, diffusées dans son ouvrage *The rise of the creative class* (2002), contestées aussi, prennent pour base l'existence de *creative class* ou classes créatives représentées par les *Bohemians* (issus du milieu artistique), les *Creative core* (scientifiques, chercheurs, ingénieurs...) et les *Creative professionals* (financiers, juristes, médecins...). Une étude de l'INSEE de 2006 met en évidence, qu'en France, ces classes créatives sont principalement concentrées en Île-de-France, puis au sein d'un groupe de



quatre régions composé de Rhône-Alpes, PACA, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

« La classe créative rassemble l'ensemble des individus impliqués dans une profession (...) ou les compétences créatives de l'individu sont essentielles pour en accomplir les tâches. Ils sont "considérés par Richard Florida comme une ressource cruciale pour l'innovation et la compétitivité économique". Cette thèse "renverse donc une causalité établie en postulant que ce ne sont pas les individus qui suivent les emplois mais les emplois qui suivent les individus (...). Dès lors la question de la localisation des individus créatifs devient essentielle puisque, selon Richard Florida, les villes ont remplacé les firmes comme unités organisationnelles clés de l'économie (...)". »

Dynamiques, interdépendance et cohésion
des territoires, rapport de l'Observatoire
des territoires 2011, p. 206.

La créativité est liée à la compétitivité par les clusters, les milieux innovateurs, les pôles. Culture et créativité vont ensemble : musées, théâtres, musique, mode, cinéma et médias, architecture... Peuvent être cités en référence Bilbao, dont le dynamisme économique retrouvé s'est appuyé sur l'implantation du musée Guggenheim, les extensions du musée du Louvre hors de Paris, les classements UNESCO. Le titre de *Capitale européenne de la culture* mobilise les populations, pousse les villes à être créatives : Lille en 2004, Marseille en 2013 en sont de belles illustrations. La créativité technologique transforme des quartiers. Les *Creative Cities* et les *villes culturelles* sont souvent de grandes villes, Paris mais aussi Bordeaux avec la Fête du fleuve, Nantes avec les Folles Journées,



Lyon avec la Fête des lumières. Les villes moyennes et petites peuvent aussi y trouver leur compte.

L'attractivité

L'attractivité constitue une préoccupation majeure en cette période de mondialisation. Le marketing territorial connaît alors un véritable essor, chacun cherchant à attirer chez soi les activités économiques et les emplois. Si des débats ressurgissent régulièrement quant à la perte d'attractivité française du fait du coût de la main-d'œuvre et des complexités administratives, force est de constater que la France, dans son ensemble, demeure attractive à l'échelle mondiale. Les données de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui recense le nombre de projets d'investissement (hors distribution et tourisme) réalisés par des entreprises étrangères en France, font ainsi apparaître que l'année 2012 a connu près de 700 décisions d'investissements, représentant la création ou le maintien de près de 26 000 emplois, en ligne avec la moyenne de la décennie. La crise n'a donc pas significativement entamé la confiance des investisseurs sur l'espace français.



SE RASSEMBLER POUR FAVORISER LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE

La prospection et l'accueil des investissements étrangers se développe principalement à compter des années 1970 dans un contexte de chocs pétroliers et d'ouverture des économies à l'international. En France, différents acteurs publics, dont la DATAR, développent des réseaux pour assurer ces activités de prospection et d'accueil. Pour autant, cette diversité d'intervenants peut aussi brouiller le message auprès des interlocuteurs étrangers. C'est pourquoi les réseaux de la DATAR et du ministère de l'Économie fusionnent en 2001 pour donner naissance à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). La nouvelle entité est chargée de la promotion des territoires français auprès des investisseurs étrangers et de la coordination des différents acteurs intervenant en France pour faciliter l'implantation des investisseurs étrangers (entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations, prestataires de services). Établissement public à caractère industriel et commercial, l'AFII est placée sous la double tutelle du ministère en charge de l'aménagement du territoire et du ministère en charge de l'Économie et des finances. Un peu moins de 15 ans après sa création, elle fusionne avec Ubifrance, l'agence qui aidait les entreprises françaises à exporter. La nouvelle structure, créée le 1^{er} janvier 2015, prend le nom de Business France.

L'accessibilité

L'accessibilité change de sens : il s'agissait hier de l'accessibilité à Paris et aux métropoles régionales et l'on pensait infrastructures : lignes à grande vitesse, desserte aérienne, taille des *hubs*. Bien que de nouveaux équipements d'envergure continuent d'être lancés (principalement dans le domaine ferroviaire), il s'agit, au cours de la décennie 2000, de rentrer davantage dans un travail de finition des réseaux et de réfléchir à l'optimisation de leur



usage. Leur armature générale est en effet en place alors que les contraintes budgétaires réduisent les investissements publics. Le souhait d'un développement durable des territoires implique également de faire évoluer les pratiques.

L'accessibilité ne se mesure plus seulement en infrastructures disponibles, mais prend aussi en compte le temps d'accès : temps d'accès à un lieu de travail, aux services au public, mais aussi temps d'accès à un équipement de la grande vitesse (gare TGV, aéroport). C'est donc une réflexion à toutes les échelles, du local à l'international, qui doit être mise en œuvre. Une attention plus grande est ainsi portée à l'interconnexion entre les réseaux et à la question de l'intermodalité. À quoi s'ajoute, grâce à l'essor des technologies numériques, l'enjeu du développement des services d'information en temps réel des voyageurs qui leur permettent de tirer le meilleur parti des infrastructures existantes. La problématique des usages fait, en outre, émerger la question du développement des services en gare (commerces, services à la personne, bureaux...).

Les collectivités territoriales voient s'accroître leur implication dans l'organisation des transports. C'est en particulier le cas des intercommunalités urbaines en ce qui concerne les *mobilités intra-urbaines* avec la réalisation de tramways, opération majeure de cette décennie à Montpellier, Nancy, Grenoble, Rennes, Toulouse, Bordeaux et même Paris. Les régions dynamisent, quant à elles, les lignes ferroviaires TER, notamment via une adaptation des horaires aux rythmes de vie des populations ainsi que par des connexions aux lignes à grande vitesse. Leurs relations avec la SNCF ne sont cependant pas exemptes de difficultés.



Enfin, les collectivités territoriales interviennent plus largement aux côtés de l'État pour financer les grands projets d'infrastructures (cf. lignes TGV), même si leurs marges de manœuvre financières se réduisent, tout comme celles de l'État. Aussi, le recours au partenariat public/privé s'accroît.

Pour autant, l'État conserve son rôle de garant de la cohésion territoriale nationale en maintenant ou en créant des dispositifs pour préserver les liaisons aériennes ou ferroviaires non rentables, mais importantes en matière d'aménagement du territoire. La DATAR est notamment impliquée dans la mise en place, fin 2010, de la politique de soutien aux trains d'équilibre des territoires (TET) plus connus sous les appellations de trains Corail ou Intercités notamment.

Développement durable et environnement

Les réflexions autour du développement durable se généralisent au cours la décennie 2000. L'Union européenne donne le ton en adoptant, en juin 2001, la Stratégie de Göteborg, destinée à promouvoir un développement durable des États membres. Côté français, le « Grenelle de l'environnement », qui se déroule tout au long du second semestre 2007, constitue un temps fort des réflexions en ce domaine. Cette vaste consultation, engagée pour définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, débouche sur deux textes législatifs : une loi de programmation relative à la mise en place du Grenelle (loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009) et une loi portant engagement national pour



l'environnement (loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010). En 2009, un « Grenelle de la mer » aboutit à 137 engagements en vue de trouver des solutions pérennes pour inscrire les activités maritimes dans une perspective de développement durable.

Mais comment traduire ces orientations à l'échelle des territoires ? L'enjeu est pour eux de définir et de mettre en œuvre des stratégies partagées qui leur permettent de répondre aux défis auxquels ils seront confrontés au cours du siècle à venir : évolutions démographiques, changements environnementaux, notamment climatiques, mutations économiques...

Les projets des collectivités territoriales se multiplient. Certaines appuient la mise en place de « circuits courts » de vente de produits agricoles aux consommateurs pour soutenir les productions locales à la fois source de développement économique et de préservation des espaces fonciers notamment en zones périurbaines. D'autres favorisent l'essor des énergies renouvelables, de la biomasse au bois-énergie, notamment dans le cadre des pôles d'excellence rurale (voir p. 150). Les pôles de compétitivité (voir p. 146) sont, eux aussi, orientés sur des thématiques liées au développement durable (cf. sélections de six pôles de compétitivité liés aux écotechnologies en 2010). En outre, les contrats de projets État-régions 2007-2013, ainsi que les programmes européens mis en œuvre en France sur cette même période, se voient fixer un objectif de « neutralité carbone ». Leurs investissements ne doivent pas globalement entraîner d'émissions additionnelles de gaz à effet de serre.



La DATAR, pour sa part, accompagne cette dynamique :

- en assurant la promotion d'un « développement équilibré du littoral » s'appuyant sur la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ;
- en finançant des études, à l'échelle interrégionale, sur l'adaptation des territoires aux changements climatiques ;
- en animant et finançant, dans la foulée du Grenelle, des « ateliers » pour expérimenter sur une dizaine de territoires des projets sur des thématiques telles que la maîtrise de l'étalement urbain ou la réhabilitation de paysage,
- en participant à l'élaboration d'indicateurs de développement territoriaux de développement durable.

ÉLABORATION D'INDICATEURS TERRITORIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Afin d'aider les acteurs locaux à mettre en œuvre des stratégies de développement durable, l'Observatoire des territoires porté par la DATAR et le commissariat général au Développement durable (CGDD) ont mis en place, en 2009-2010, un référentiel d'indicateurs territoriaux de développement durable. Élaborés avec différents partenaires et producteurs de données, ces indicateurs ont progressivement été mis en ligne sur le site de l'Observatoire à compter de janvier 2010. Ils sont déclinés par grands thèmes : société de la connaissance et développement économique et social, consommation et production durables, changement climatique et maîtrise de l'énergie, transport et mobilité durables, cohésion sociale et territoriale, etc.

Indicateurs consultables sur : www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/acc-s-par-indicateurs/d-veloppement-durable



LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES (GIZC)

Encouragée par l'Union européenne, la GIZC vise à aborder le littoral dans sa globalité, en amenant les différents acteurs concernés à mieux articuler les politiques sectorielles (pêche, urbanisme, environnement, tourisme...), traitées auparavant de manière trop segmentée. Plusieurs appels à projets, dont un porté par la DATAR et le secrétariat général de la Mer en 2005, ont permis aux acteurs locaux d'expérimenter ce type de démarche qui se généralise désormais.

Fait révélateur de cette évolution des esprits, une commission du développement durable et de l'aménagement du territoire est créée le 1^{er} juillet 2009 à l'Assemblée nationale, à partir d'une scission de l'ancienne commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

Cohésion territoriale

La décennie 2000 voit l'accentuation des effets de la mondialisation sur les territoires. Fin 2003/début 2004, un vif débat anime les acteurs économiques et politiques français autour des impacts territoriaux des délocalisations d'entreprises vers les pays émergents comme la Chine et d'une possible « désindustrialisation » du pays. La crainte d'un déclassement national est accentuée par la perspective de l'élargissement, au 1^{er} mai 2004, de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale vus comme des concurrents potentiels. Or, l'accent mis sur les politiques publiques dédiées à la compétitivité suscite parfois de vives inquiétudes parmi les acteurs locaux dont les territoires apparaissaient moins bien armés face aux soubresauts de l'économie mondiale. Le changement de

nom, en 2006, de la DATAR en Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) n'annonçait-il pas la mort d'une certaine idée de l'aménagement et du développement des territoires, celle où compensation, protection et réparation équilibraient croissance et efficacité ? Si ces principes d'action n'ont plus été portés sur le devant de la scène comme précédemment, force est de constater qu'ils perdurent tout au long de la décennie et même connaissent un regain d'intérêt face aux conséquences de la crise de 2008.

L'État intervient ainsi, dès le début des années 2000, pour redynamiser les territoires affectés par les mutations économiques ou les restructurations de la Défense (voir p. 155). La DIACT, qui lors de sa création intègre en son sein la mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME), se voit confier la coordination du suivi de l'impact territorial de ces mutations ainsi que de leur traitement. Cette mission est confirmée par le décret du 14 décembre 2009 redonnant à la DIACT son ancien nom de DATAR.

La dégradation de la situation économique à cette même période conduit à la mise en place de commissaires à la réindustrialisation dans les régions les plus affectées afin de coordonner l'action de l'État dans ces territoires. Ces postes sont, mi-2012, transformés en commissaires au redressement productif.

Enfin, de nouveaux outils financiers sont mis en place pour soutenir les territoires en difficulté tels que le Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) et l'Aide à la réindustrialisation (ARI), tandis que la Prime d'aménagement du



territoire (PAT) contribue toujours à la localisation et à l'émergence de projets industriels ou de services à l'industrie dans les zones les plus fragiles du territoire national.

DES OUTILS FINANCIERS POUR LES TERRITOIRES TOUCHÉS PAR LA CRISE

Le Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) a été créé en 2009 pour intervenir dans des territoires (près de 80 ont au total été sélectionnés) touchés par les mutations économiques mais ayant une capacité avérée à rebondir à partir d'une stratégie de développement clairement définie. Le FNRT soutient dans ces territoires sous la forme d'un dispositif de prêts sans garantie des entreprises qui créent ou préservent au moins dix emplois dans le cadre de projets de développement de l'emploi ou de maintien partiel en cas de reprise d'activité. Ce dispositif arrive à échéance en 2013.

Mise en place en 2010, l'Aide à la réindustrialisation (ARI) s'adresse aux entreprises ayant un projet d'investissement industriel contribuant par son ampleur et son potentiel économique à la réindustrialisation de la France. Initialement prévu pour une durée de trois ans, ce dispositif a été reconduit jusqu'à fin 2013.

Au-delà des aspects économiques, l'attention portée à la cohésion des territoires se manifeste aussi dans les réflexions sur l'évolution des services publics et des services aux publics, notamment en milieu rural (voir p. 157), devenue l'une des priorités de l'aménagement du territoire. Les politiques mises en œuvre sont orientées vers des réponses globales sur un territoire donné et la mutualisation des moyens.

Enfin, il faut noter une évolution parallèle à l'échelle européenne avec la montée en puissance des enjeux de cohésion. Si un éclairage particulier est mis sur les politiques d'innovation et de

compétitivité au début des années 2000 dans la lignée de la Stratégie de Lisbonne, la cohésion territoriale n'en devient pas moins l'un des nouveaux objectifs officiels de l'Union européenne au même titre que la cohésion économique et la cohésion sociale, suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne au 1^{er} décembre 2009.

Chronologie des années 2000 et du début des années 2010

Les dates indiquées sont celles du début des procédures, ou de la création des organismes. Nous n'avons retenu que les événements qui nous ont paru les plus significatifs.

Date	Événement
2002	<ul style="list-style-type: none"> • CIADT (décembre), quatre objectifs : <ul style="list-style-type: none"> – relever le défi du développement en valorisant le rôle des grandes villes et de leur réseau urbain, en développant des pôles d'excellence, en favorisant l'accès aux TIC... – inverser les logiques de déclin des territoires ruraux et urbains les plus fragiles, – exprimer de nouvelles solidarités territoriales, – renouveler le contrat de confiance entre l'État et les territoires
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Quarantième anniversaire de la Datar • Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (mars) • CIADT (septembre) consacré au monde rural • CIADT (décembre) qui a principalement porté sur : <ul style="list-style-type: none"> – la réforme des contrats de plan État-régions, – l'engagement d'une stratégie nationale en faveur des grandes métropoles, – le lancement d'une politique ambitieuse des transports, – le soutien à une cinquantaine de grands projets
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Loi relative aux libertés et responsabilités locales (août) • CIADT (septembre) trois dossiers principaux : <ul style="list-style-type: none"> – le lancement d'une nouvelle politique industrielle : les pôles de compétitivité, – la refonte de la politique du littoral, – un plan d'accompagnement du haut débit sur les territoires



Date	Événement
2005	<ul style="list-style-type: none">• Loi relative au développement des territoires ruraux (février)• Ordonnance relative à l'allègement des procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs (SSC). Suppression des SSC de transport (juin)• CIACT (juillet)<ul style="list-style-type: none">– labellisation des pôles de compétitivité,– mesures d'accompagnement de bassins en mutations économiques,– soutien à différents grands projets dont ITER• Décret relatif à la création du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires-CIACT (octobre).• 1^{er} CIACT (octobre) portant notamment sur :<ul style="list-style-type: none">– une meilleure prise en compte de l'anticipation des mutations économiques,– la transformation de la DATAR en DIACT,– l'accélération du programme des infrastructures de transport• Décret relatif au Conseil national du littoral (novembre)• Décret créant la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires-DIACT (décembre).
2006	<ul style="list-style-type: none">• CIACT (mars), décisions concernant :<ul style="list-style-type: none">– le lancement des contrats de projets État-régions 2007-2013,– la mise en œuvre en France de la politique européenne de cohésion– la réforme des aides à finalité régionale (AFR) 2007-2013,– le renforcement de la politique des pôles de compétitivité• Décret relatif aux pôles d'excellence rurale (avril)• Loi relative aux parcs nationaux, parcs naturels marins et parcs naturels régionaux (avril)
2007	<ul style="list-style-type: none">• Signature des contrats de projets État-régions (CPER) 2007-2013• Quatrième génération de programmes financés par les Fonds structurels européens• Lancement de l'évaluation des pôles de compétitivité
2008	<ul style="list-style-type: none">• Lancement d'un plan d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense (contrats de dynamisation de site de Défense-CRSD, plans locaux de redynamisation-PLR)• Annonce de la poursuite de la politique des pôles de compétitivité• Présidence française de l'Union européenne : politique de cohésion et aménagement du territoire (conférence et réunion informelle des ministres).



Date	Événement
2009	<ul style="list-style-type: none">• Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (loi « Grenelle 1 » du 3 août),• Poursuite de la politique des pôles d'excellence rurale (2^e appel à projets lancé en novembre), assises des territoires ruraux,• Politique de soutien à l'aménagement numérique des territoires (décrets en janvier et février, loi en décembre, appels à projets),• Décret créant la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et instaurant un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)• Création du Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) pour une période triennale
2010	<ul style="list-style-type: none">• Appel à projets relatif aux grappes d'entreprises• Deuxième appel à projets pôles d'excellence rurale (PER)• CIADT (mai) :<ul style="list-style-type: none">– plan d'action pour le monde rural dont mesures pour la couverture en haut et très haut débit,– prolongation jusqu'en 2012 de la politique en faveur des pôles de compétitivité+ labellisation de nouveaux pôles dans le domaine des écotecnologies• Loi portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle 2 » du 12 juillet)• Lancement du programme national très haut débit (août)• Début de mise en œuvre du programme de prospective de la DATAR <i>Territoires 2040</i>
2011	<ul style="list-style-type: none">• Décret relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux (juin)• Révision à mi-parcours des contrats de projets État-régions• Mise en œuvre de l'accord + de services au public (expérimentation de nouvelles formes d'offres de services mutualisées)• Début de la mise en œuvre du plan de développement des maisons de santé• Prolongation d'un an du FNRT
2012	<ul style="list-style-type: none">• Début de la négociation sur la future politique européenne de cohésion 2014-2020 et des réflexions sur l'avenir de la contractualisation (post-CPER 2007-2013)
2013	<ul style="list-style-type: none">• Lancement de la troisième phase de la politique des pôles de compétitivité (janvier)• Annonce de la mise en place d'un commissariat général à l'égalité des territoires (juillet)

Les legs de la période

Une nouvelle génération de clusters

Les relectures de la Troisième Italie vont offrir de nouvelles pistes de réflexion à partir des districts industriels italiens (voir p. 111). La thématique des milieux, des clusters va s'imposer et s'intensifier. Ces réseaux d'entreprises, généralement d'un même secteur d'activité, interconnectées, fortement compétitives avec un réel ancrage géographique, tournées vers l'innovation, sont en effet au cœur de la production de « connaissances nouvelles » et de leur mise en circulation. Leur efficacité est fondée sur trois dimensions, cognitive, organisationnelle et territoriale, dont le cumul permet cette production de connaissances (voir la Nouvelle économie géographique et la Nouvelle géographie industrielle). Les clusters offrent ainsi une réponse à l'un des handicaps de la France : le cloisonnement des acteurs.

LES CLUSTERS : DES RÉALITÉS DIVERSES

On peut distinguer deux types de clusters :

- les clusters de PME/PMI axés sur la production, dont les plus célèbres sont sans doute les districts industriels italiens, et en France les systèmes productifs locaux puis les grappes d'entreprises ;*
- les clusters de R&D bâtis autour de grandes entreprises et d'organismes publics de recherche tournés vers l'innovation, auxquels s'apparentent notamment les pôles de compétitivité.*

Si cette classification apparaît clairement en France, d'autres pays emploient toutefois indistinctement le terme de cluster pour ces deux types de réseaux d'entreprises.



Dans la lignée des actions qu'elle a menées en faveur des Systèmes productifs locaux (SPL) à la fin des années 1990 (voir p. 109), la DATAR est particulièrement présente dans l'émergence et la structuration de cette nouvelle génération de clusters. En partant du principe que chaque territoire peut être source d'innovation et d'excellence, elle appuie l'émergence de nouveaux types de réseaux répondant à des échelles territoriales complémentaires. Les collectivités territoriales participent largement à ces politiques, soit directement en intervenant dans la réalisation des projets portés par ces réseaux, soit indirectement en cofinçant ces projets. Nombreuses sont aussi les régions qui développent leurs propres politiques en faveur de clusters régionaux, certains d'entre eux pouvant également être labellisés dans le cadre d'une des politiques de l'État.

Les pôles de compétitivité

Les principes d'innovation et d'excellence sont tout d'abord au cœur de la politique des pôles de compétitivité lancée, en 2004, à l'initiative de la DATAR, dans son ouvrage *La France, puissance industrielle, une nouvelle politique industrielle par les territoires*, et du parlementaire Christian Blanc, dont le rapport *Pour un écosystème de la croissance*, notait les faiblesses de l'industrie française ainsi que la faible puissance exportatrice de ses entreprises : nos « champions nationaux » sont l'arbre qui cache la forêt. Les pôles de compétitivité ont été conçus avec pour objectifs de favoriser, sur un territoire donné,

« Avant, on considérait l'aménagement du territoire un peu comme la voiture-balai pour les zones en retard. Maintenant, avec les futurs pôles de compétitivité, on veut soutenir les initiatives ambitieuses, conquérantes et fédératrices de toutes les forces économiques et sociales. (...) Le génie local vaut mieux que l'argent public. »

Gilles de Robien, ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire, 2004.



les « réunions » d'acteurs (entreprises, unités de recherche et centres de formation) et de mettre en œuvre les décloisonnements pour réussir des projets où l'innovation par la R&D doit être motrice.

LES QUATRE EXIGENCES MAJEURES RETENUES LORS DE LA SÉLECTION DES PÔLES

- être créateurs de richesses nouvelles à forte valeur ajoutée et d'emplois qualifiés ;
- pouvoir se positionner sur des marchés mondiaux à fort potentiel de croissance ;
- se fonder sur des partenariats approfondis entre les acteurs ;
- définir les objectifs et les moyens d'une stratégie efficace de développement économique et de recherche de l'innovation.

Au nombre de 71, ils ont été sélectionnés par appel à projets, principalement en 2006 et 2007. Ils interviennent dans des secteurs d'activité variés tels que :

- la santé et les biotechnologies ;
- les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la microélectronique, les nanotechnologies et les logiciels ;
- l'aéronautique et le spatial ;
- les transports et la logistique (avec une forte tonalité environnementale) ;
- l'environnement (énergies renouvelables, risques, agro-ressources) et les écotechnologies ;
- l'agroalimentaire ;
- les matériaux innovants et les travaux publics.

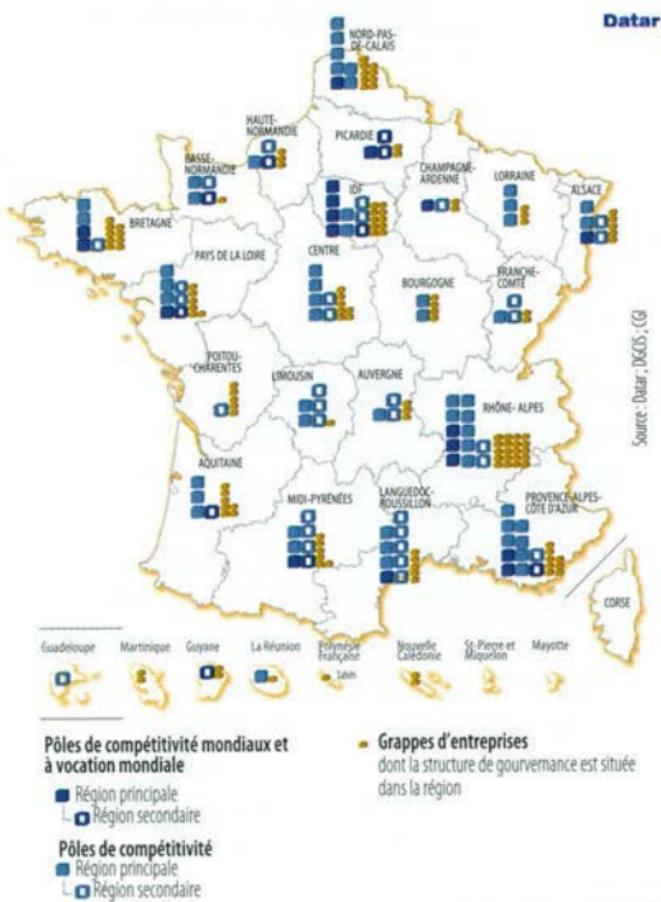
Copilotée par la DATAR et le ministère chargé de l'Industrie (Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services-DGCIS), cette politique interministérielle a vu la création d'un fonds unique (le FUI) pour soutenir les projets de R&D

portés par les pôles. Ces derniers ont déjà bénéficié depuis leur lancement de 3 Mds € venant de l'État, auxquels se sont ajoutées les participations de collectivités territoriales et de l'Europe.

En 2008, une première évaluation a souligné le « dynamisme prometteur » des pôles, les efforts de décloisonnement entrepris par leurs membres, les accords recherche-entreprises, l'implication des acteurs politiques. Des limites ont aussi été énoncées : nombre élevé de pôles, gouvernance peu lisible, faible articulation entre grands groupes et petites entreprises, besoin d'un pilotage plus stratégique de la part de l'État. La deuxième phase de cette politique, mise en œuvre sur la période 2009-2012, en a tenu compte. Il s'est agi de faire des pôles des « écosystèmes locaux », de les orienter vers les innovations et la compétitivité internationale, de favoriser des coopérations « interpôles », de définir un phasage plus précis des actions des pôles (cf. mise en place de contrats de performance pour finaliser le partenariat avec l'État et les collectivités territoriales). Suite à une seconde évaluation, la troisième phase de cette politique, engagée début 2013, prévoit que les pôles se tournent désormais davantage vers les débouchés économiques et l'emploi pour mieux participer à la structuration des filières industrielles et se mobilisent pour la réindustrialisation. Ils doivent devenir des « usines à produits d'avenir [...], procédés et [...] services innovants ». De même, ils doivent avoir un rôle renforcé en matière d'accompagnement des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Cette nouvelle phase s'inscrit dans le cadre d'une

gouvernance renouvelée associant l'État, les régions et les autres collectivités territoriales.

Les pôles de compétitivité et les grappes d'entreprises



Les grappes d'entreprises

Dans la lignée des pôles de compétitivité, est apparu le besoin de moderniser la politique des Systèmes productifs locaux (SPL). Succédant à cette dernière à partir de 2010, la politique des grappes d'entreprises concerne des réseaux principalement constituées de TPE-PME, généralement



dans un même domaine d'activités, qui peuvent aussi intégrer de grandes entreprises. Portée par la DATAR sur la période 2011-2013, cette politique bénéficie en particulier d'une enveloppe de 24M€ du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Complémentaire des pôles de compétitivité, les grappes sont tournées vers le développement de l'innovation sous toutes ses formes avec une orientation marché assumée. Elles associent ou intègrent des acteurs de la formation, de la gestion d'emplois et des compétences, de l'innovation et de la recherche. Cette dynamique est un « élément clé du renforcement de la compétitivité des entreprises et des PME et de leur ancrage territorial ». Il s'agit de les « consolider, renforcer et structurer » dans le cadre national, avec les stratégies des acteurs locaux et celles de l'Union européenne. C'est aussi un appel aux ressources territoriales : l'ancrage local est le « noyau dur » et la proximité également. Mais le fait d'être proche ne garantit pas les collaborations qu'il est nécessaire de conforter aux niveaux national et international en s'adressant et en renforçant le *capital social*, latent, informel, professionnel, sectoriel, dont la référence territoriale doit être fédératrice.

Les pôles d'excellence rurale

Parallèlement au soutien apporté aux pôles de compétitivité, dont la logique est la concentration spatiale et dont le développement s'appuie sur les métropoles, les politiques d'aménagement du territoire cherchent également à appuyer l'innovation au sein des territoires ruraux jugés, eux aussi, porteurs de croissance et d'excellence. Ainsi sont

imaginés en 2005 les Pôles d'excellence rurale (PER), pour lesquels domine une logique de diffusion de l'innovation. Ce label, mis en œuvre par la DATAR et le ministère de l'Agriculture, est décerné à des projets innovants, créateurs d'emplois et de richesse, associant des partenaires publics et privés, s'inscrivant dans une démarche de développement durable. Les principes des pôles de compétitivité sont adaptés : soutien de projets innovants, association de partenaires publics et privés, mise en place de nouvelles dynamiques territoriales au plan organisationnel, effet de levier en termes de développement local, cofinancement de l'État aux côtés des collectivités locales.

En 2006, près de 400 PER, portés par des structures intercommunales, des parcs naturels régionaux, des pays, des conseils généraux..., sont sélectionnés autour de quatre thématiques : la promotion de richesses naturelles, culturelles et touristiques ; la valorisation et gestion des bio-ressources ; l'offre de services et l'accueil de nouvelles populations ; l'excellence dans les productions agricoles, industrielles, artisanales. Une nouvelle génération de PER voit le jour en 2010-2011 pour « accroître la capacité économique des territoires ruraux et répondre aux besoins de la population dans le domaine des services au public ». 263 projets nouveaux sont retenus dans ce cadre.

La moitié des PER sont concernés par le tourisme et le patrimoine, ce qui montre l'importance symbolique et économique de ces secteurs. Le terme de *terroir* a rencontré, ces dix dernières années, un formidable succès parce qu'il est dans ces perspectives.



Le numérique, enjeu persistant pour le développement des territoires

La décennie 2000 a été marquée par un renforcement des interventions publiques en faveur du développement des technologies numériques. L'abandon, au cours de cette période, de l'adjectif «nouvelles» pour les qualifier témoigne de la place capitale qu'elles ont acquise dans la société. Dans le même temps, la crainte d'une nouvelle fracture géographique, économique et sociale entre territoires connectés et non connectés s'est accentuée, certaines zones jugées peu rentables par les opérateurs privés risquant d'être tenues à l'écart du déploiement des réseaux de communications électroniques haut débit (HD) ou très haut débit (THD), fixes ou mobiles. D'où la volonté des acteurs publics d'intervenir.

Plusieurs plans gouvernementaux, concernant le déploiement des infrastructures et/ou des usages, ont été déployés :

- plan « RE/SO 2007 », pour une république numérique dans la société de l'information, initié en 2002 et renforcé en 2004 ;
- plan de couverture des « zones blanches » – c'est-à-dire non couvertes – en téléphonie mobile, lancé en 2003 et actualisé en 2008 ;
- plan de couverture des communes rurales en haut débit lancé lors du comité interministériel pour la société numérique (CISI) du 11 juillet 2006 ;
- Programme national de déploiement du THD de juin 2010 ;
- Plan France très haut débit d'avril 2013.



Ces plans sont venus en appui aux nombreux projets lancés par les collectivités territoriales en complément des opérateurs privés. Toutefois, l'arrivée de ces dernières sur la scène numérique et concurrentielle ne s'est pas faite sans difficulté. Plusieurs mesures législatives et réglementaires ont dû être adoptées, au niveau communautaire et national, afin de sécuriser au plan juridique leur intervention. La loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique a ainsi organisé l'intervention des collectivités dans le domaine des télécommunications (art. 1425-1 du Code général des collectivités territoriales).

Suite à la multiplication des initiatives locales, le besoin d'une plus grande cohérence dans les interventions ainsi qu'une véritable concertation entre acteurs publics et opérateurs est apparue nécessaire. Plusieurs mesures ont donc été prises pour favoriser le partage d'informations sur le déploiement des infrastructures de réseaux (cf. loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008) et mettre en place des instances de concertation régionales chargées d'élaborer des stratégies de cohérence régionale (cf. circulaire du Premier ministre du 29 juillet 2009).

Cette recherche d'une vision stratégique s'est traduite par l'obligation faite aux collectivités territoriales d'élaborer des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) préalablement à l'élaboration de leur projet de réseaux d'initiative publique THD (cf. loi sur la réduction de la fracture numérique du 17 décembre 2009).

Des commissions consultatives régionales d'aménagement numérique des territoires (CCRANT), associant opérateurs et collectivités, ont, en outre,



été instaurées en 2011 (cf. circulaire du Premier ministre du 16 août) afin de préciser les limites territoriales de leur intervention et rechercher la complémentarité entre leurs projets.

Jouant un rôle moteur dans la coordination des stratégies nationales de développement des technologies numériques sur les territoires, la DATAR a poursuivi son accompagnement des collectivités territoriales. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur les chargés de mission TIC en poste dans les préfetures de région dont elle assure l'animation du réseau. Elle a également apporté son expertise et aidé à la mobilisation des fonds européens pour le cofinancement des infrastructures.

L'APPEL À PROJETS, OUTIL CLÉ POUR SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT NUMÉRIQUE

Afin d'identifier les bonnes pratiques et ainsi favoriser les initiatives des collectivités territoriales, l'État, avec une large implication de la DATAR, a recouru à différents appels à projets. Ceux-ci ont permis de tester des aspects technologiques du déploiement des réseaux et, en ce qui concerne les usages, d'expérimenter par exemple des services au public en ligne ainsi que des projets de télémédecine.

Citons Accès et usages à haut débit pour les territoires de 2004 qui a fusionné un appel à propositions consacré aux usages de l'Internet lancé en 2003 et un appel à projets sur les technologies alternatives au réseau filaire pour favoriser l'accès à l'internet haut débit également de 2003. S'y est également ajouté l'appel à projets sur les télécentres, suite à une décision du CIADT du 3 septembre 2003, l'appel à projets Haut débit dans les zones rurales lancé en 2010 ou celui sur l'expérimentation des réseaux d'initiative publique à très haut débit lancé en 2011.

Les lignes directrices communautaires du 30 septembre 2009 ont défini précisément les conditions dans lesquelles il est possible de mobiliser des financements publics, nationaux ou européens, pour la construction de réseaux à haut ou très haut débit. Vu le coût de ces investissements, 20 Mds€ pour le seul THD français, la décennie 2000 a toutefois été marquée par des incertitudes sur leur financement. La nouvelle « feuille de route numérique », adoptée début 2013 par le gouvernement Ayrault, qui comprend un ensemble de mesures portant à la fois sur les infrastructures et les usages, a renouvelé les modalités de financement du THD. En outre, une mission « France THD », à laquelle la DATAR apporte son appui, son expertise et ses ressources, a été créée, fin 2012, pour piloter le dispositif de déploiement du THD.

Des contrats de redynamisation pour les territoires touchés par les mutations économiques

L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques sont au cœur des politiques d'aménagement du territoire de la décennie 2000. Les lignes directrices de l'action de l'État, fixées lors du CIADT du 13 décembre 2002, débouchent en particulier sur la mise en place d'un nouvel outil partenarial pour favoriser la revitalisation des territoires en crise associant l'État et les collectivités territoriales, voire les entreprises : le contrat de site. Le cadre général en est fixé lors du CIADT du 26 mai 2003 qui confie à la DATAR la coordination de leur préparation et de leur mise en œuvre.



Ce dispositif a pour objectif d'apporter une réponse rapide et appropriée aux restructurations économiques ayant un impact lourd sur un territoire. Il s'inscrit dans une perspective de moyen terme (3 ans). Pour plus de souplesse, il n'y a pas de modèle type ni de procédure type. Pour autant, les contrats de site relèvent d'une même méthodologie :

- établissement d'un diagnostic sur la situation et les besoins du territoire,
- définition d'une stratégie partagée,
- engagements contractuels pluriannuels des différents partenaires sur le financement d'opérations visant à revitaliser le territoire (opérations structurantes porteuses d'emplois) ;
- mise en place d'un dispositif de pilotage et de suivi.

Le dispositif a été étendu pour les sinistres de moindre ampleur sous l'appellation contrats territoriaux, en gardant la même méthodologie.

Une demande locale forte en faveur de ces contrats apparaît dès les premières années de leur mise en œuvre. Au total, 33 sont décidés entre 2003 et 2007 dont 15 contrats de site (6 correspondant à des sites touchés par les restructurations de GIAT Industries) et 18 contrats territoriaux.

Ce sont 1,8 Md€ qui sont ainsi mobilisés, ces dispositifs ayant un effet de levier important. Aux 518 M€ apportés par l'État (dont 109 M de FNADT) vient s'ajouter près de 1,3 Md€ des autres cofinanceurs : collectivités territoriales, Union européenne, mais aussi entreprises (à des degrés très divers d'un contrat à l'autre). Les vertus de mobilisation des différents partenaires sont à mettre au crédit de ces contrats, même si les opérations de cofinancement



s'avèrent complexes. Le dernier contrat de site était en cours d'achèvement mi-2013.

Un nouveau type de contrat est, par ailleurs, lancé en 2008 pour venir en aide aux territoires affectés par les restructurations des armées annoncées. Là encore, sous deux formes selon l'ampleur de la restructuration avec un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) pour les sites les plus touchés, et un plan local de redynamisation (PLR) pour ceux affectés dans une moindre mesure. Mi-2013, 48 contrats avaient été signés et étaient en cours de mise en œuvre (dont 22 CRSD et 26 PLR). Ils totalisent 1,311 M€ (dont 230,7 M€ de l'État).

La recherche de nouvelles formes d'offres de services au public

La question des services publics, et plus largement des services au public, est restée très présente tout au long de la décennie 2000. Afin de parvenir à un coût de fonctionnement supportable par la société tout en tentant de répondre aux attentes actuelles des populations (besoins liés au vieillissement, à l'arrivée de nouveaux habitants en zones rurales, à l'insuffisance de l'offre dans certaines zones urbaines, etc.), les politiques mises en œuvre ont expérimenté des solutions innovantes, tant au plan de l'organisation que des moyens techniques employés. Elles ont recherché, de manière concomitante, une meilleure coordination des acteurs concernés (État, acteurs locaux, opérateurs), une mutualisation élargie des moyens et un usage renforcé des technologies numériques (sur ce dernier point voir p. 154).



Au début de la décennie, les CIAT des 13 décembre 2002 et 4 septembre 2003 ont ainsi décidé de renforcer la concertation préalable en cas de réorganisation des services publics. Plusieurs mesures en ce

La CDOMSP

Cet organe consultatif, créé en 1995, réunit des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des services publics concernés.

sens ont été introduites dans la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux. Le rôle du préfet de département, en tant que pivot du dispositif, a été réaffirmé et le fonctionnement de la commission

départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP), sur laquelle il peut s'appuyer pour organiser cette concertation, a été assoupli (décret du 21 novembre 2006). Malgré les espoirs qu'elle avait suscités, la Charte sur l'organisation de l'offre de services publics et au public en milieu rural, signée le 23 juin 2006 par l'État, l'Association des maires de France et quatorze partenaires, n'a, toutefois, pas rempli les objectifs escomptés.

En termes de mutualisation de moyens, la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005 a élargi le champ couvert par les maisons de services publics qui regroupent plusieurs services en un même lieu. L'État a lancé, à compter de la mi-2006, la labellisation de certains sites en «relais services publics» (RSP), guichets polyvalents chargés d'accueillir, d'orienter et d'accompagner les usagers dans leurs relations avec les administrations et les opérateurs. Les collectivités territoriales ont un rôle prépondérant dans le portage de ces lieux d'accueil mutualisés. Au-delà de cette offre, elles se sont également engagées dans la mise en place de maisons de santé pluridisciplinaires (MSP), afin de pallier les inégalités croissantes dans la répartition des professionnels de ce secteur.



L'État a soutenu la mise en place de ces divers lieux d'offre mutualisée notamment en cofinançant, sur la période 2011-2013, un plan de création de 250 MSP en milieu rural et en lançant l'expérimentation + de services au public. La deuxième génération des pôles d'excellence rurale (PER), labellisés en 2010 et 2011 (voir p. 150), a également permis d'encourager un certain nombre de projets sur ces thématiques.

De par son rôle interministériel, la DATAR a contribué à la généralisation de ces opérations. Son action s'est inscrite dans une volonté d'amener les différents acteurs concernés à raisonner de manière globale, c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble des services sur un même territoire.

L'EXPÉRIMENTATION + DE SERVICES AU PUBLIC

Suite à une concertation avec l'État, neuf opérateurs de services se sont engagés par l'accord + de services au public, signé le 28 septembre 2010, à optimiser leur offre et à mutualiser leurs moyens pour mieux répondre aux attentes des habitants des territoires ruraux. Une expérimentation, coordonnée par la DATAR, se déroule alors dans vingt-deux départements métropolitains. Deux cents actions sont projetées. Les nouveaux services proposés mettent en valeur la capacité de mutualisation des opérateurs dans un même lieu, le recours aux équipements numériques pour dispenser les services attendus, même à distance, et le partenariat des collectivités territoriales à toutes les échelles dans ces projets.

La décennie 2000 apparaît donc comme une période d'expérimentation créative et de transition.

Conclusion

Le contexte de mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire est aujourd'hui profondément renouvelé par rapport à celui qui prévalait lors de la création de la DATAR, notamment sous l'effet :

- du passage d'un État organisateur et modernisateur à un État initiateur et partenaire des collectivités territoriales, ces dernières étant devenues incontournables depuis les lois de décentralisation ;
- de la nécessité d'envisager les problématiques d'aménagement dans un cadre plus large du fait de la construction de l'Union européenne et de la mondialisation de l'économie ;
- des contraintes de financement plus fortes que dans les années 1960 ;
- de la nouvelle répartition de la population et des activités économiques, scellant la fin de « Paris et du désert français » ;
- de l'émergence de nouvelles thématiques : la place acquise par l'innovation et la compétitivité, le rôle joué par les métropoles dans la croissance, l'impact des questions de mobilité, des technologies numériques, l'objectif d'un développement plus durable des territoires, etc.

Ce nouveau contexte signifie-t-il le renforcement ou la fin des politiques d'aménagement du territoire ? La dernière décennie a souvent été vécue comme une décennie de repli en la matière, principalement en raison de l'importance nouvelle donnée aux problématiques liées à la compétitivité, pouvant donner à penser que seuls les territoires plus forts étaient aidés. Impression due, sans doute aussi, à la diversité des acteurs qui portent désormais les politiques d'aménagement du territoire,



rendant moins lisibles les actions entreprises. Mais ainsi qu'évoqué précédemment, l'accent mis sur la compétitivité n'a cependant pas entraîné l'absence d'interventions en matière de cohésion territoriale et de nouveaux partenariats se sont construits entre l'État, les collectivités et d'autres acteurs locaux pour poursuivre les interventions en faveur des territoires. Dans un pays comme la France, largement façonné par la puissance publique, l'ambition aménagiste perdure.

La décennie à venir sera confrontée à de nouveaux enjeux territoriaux : enjeux liés à la poussée des populations vers les littoraux, à la croissance des disparités socio-économiques infrarégionales, à la transition énergétique ou au changement climatique par exemple. Comment y répondre ?

La majorité issue des urnes en mai 2012 a souhaité franchir une nouvelle étape en mettant désormais l'accent sur l'Égalité des territoires. Pour concevoir et mettre en œuvre cette politique, un Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a été créé en avril 2014, en regroupant la DATAR, le Secrétariat général du comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Placé sous l'autorité du Premier ministre, le CGET est mis à disposition des ministres en charge de l'Égalité des territoires et de la Ville.



DEUX RAPPORTS POUR PROPOSER DES PISTES D'ACTIONS

Les nouvelles orientations de la politique d'égalité des territoires se sont dessinées sur la base de deux rapports :

- le premier de la Commission présidée par Thierry Wahl, sur le projet de Commissariat général à l'égalité des territoires (février 2013) ;
- le second, coordonné par l'économiste Eloi Laurent, sur l'égalité des territoires (février 2013) – consultable sur le site www.verslegalite.territoires.gouv.fr

« Au plus proche du terrain et en relation étroite avec les collectivités territoriales et les préfets de région et de département », le Commissariat général à l'égalité des territoires vise « à renouer avec une ambition de solidarité entre tous les territoires ». Il doit également permettre « de rompre avec une approche sectorielle des politiques publiques pour privilégier une réflexion transversale et décloisonnée sur des sujets tels que l'accès aux services publics, le développement des capacités de chaque territoire, l'accompagnement des mutations économiques, l'impulsion de la transition écologique, la politique de la ville ou encore la création d'emplois locaux durables et non délocalisables ».



LA VOCATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Réduire les inégalités :

- *en mettant en œuvre la politique de la ville et en luttant contre toutes les inégalités territoriales, qu'elles soient liées à l'emploi ou aux infrastructures et en améliorant la vie quotidienne des habitants de tous les territoires ;*
- *en favorisant l'accès aux services.*

Assurer la continuité territoriale :

- *en prenant en compte tous les territoires ruraux, urbains, périurbains, fragiles, de montagne, littoraux... pour répondre aux besoins et aux attentes de leurs habitants ;*
- *en garantissant un développement durable, équilibré et cohérent ainsi que la mise en œuvre de la transition écologique et énergétique sur tous les territoires ;*
- *en évaluant l'efficacité des politiques publiques conduites sur ces territoires.*

Développer les territoires au bénéfice des habitants :

- *en donnant les moyens à chaque territoire de développer son potentiel en fonction de ses spécificités et de son dynamisme économique et social au bénéfice de ses habitants pour faire face aux mutations économiques, s'engager dans la voie de l'innovation et des filières d'avenir et ouvrir à tous la voie d'une formation porteuse d'avenir ;*
- *en développant les initiatives citoyennes et co-construisant les politiques d'égalité des territoires avec la participation de leurs habitants.*

Source : www.cget.gouv.fr

Parmi les premiers dossiers portés par le Commissariat général à l'égalité des territoires, peuvent être cités :

- la mise en œuvre de la réforme de la politique de la ville issue de la loi de programmation du 21 février 2014, avec notamment la mise en place des



nouveaux contrats de ville à l'échelle intercommunale et la refonte de la géographie d'intervention ;

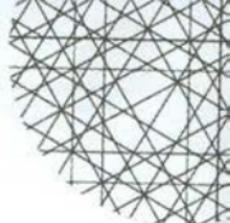
- la préparation des nouveaux contrats de plan État-Régions 2015-2020 ;
- la préparation de la mise en œuvre en France de la nouvelle politique européenne de cohésion 2014-2020 ;
- le suivi du programme de revitalisation des centres-bourgs.

Parallèlement, une nouvelle étape de la décentralisation a été lancée par le Gouvernement au printemps 2013, conduisant tout d'abord à l'adoption de la *loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* du 27 janvier 2014. Un second texte révisant la carte des régions a ensuite été examiné par le Parlement au second semestre 2014, un troisième texte redéfinissant les compétences des collectivités commençant à être examiné début 2015.

Création des métropoles, mise en place du Grand Paris, instauration de grandes régions, réforme des départements, approfondissement du processus intercommunal... Les sujets sont complexes et nombreux ; la vivacité des débats autour de ces textes montrent qu'il s'agit là de chantiers longs et difficiles.

La seconde moitié de la décennie 2010 sera donc capitale pour l'avenir des politiques en faveur des territoires et celui de ses acteurs, ce domaine d'action publique apparaissant plus que jamais comme un chantier en éternel recommencement.

Annexes





L'aménagement du territoire dans l'architecture ministérielle

En assurant la présidence effective du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), créé en 1960, le Premier ministre impulse et arbitre les politiques d'aménagement. Son rôle en la matière est renforcé, en 1963, avec la création de la DATAR placée sous son autorité directe. Il est encore confirmé, en 1964 et 1966, par les décrets qui précisent que « les préfets de région mettent en œuvre la politique du Gouvernement concernant l'aménagement de leur circonscription et reçoivent leurs directives du Premier ministre ». Ce lien direct entre Premier ministre et aménagement confère une autorité évidente aux décisions et un soutien fort aux préoccupations de l'aménagement face aux points de vue des ministères sectoriels.

Cependant, dès 1967, ce lien sera distendu puisque l'architecture gouvernementale ouvre alors la place à un ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, puis, en 1972, à un ministère de plein exercice (ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme) auprès desquels la DATAR est successivement rattachée.

Pour autant, le lien entre le chef du gouvernement et l'aménagement du territoire ne sera pas rompu puisque, quels que soient les configurations gouvernementales postérieures et les rattachements ministériels de la DATAR qui en découleront, cette dernière demeurera toujours simultanément un service du Premier ministre.

Ministres chargés de l'Aménagement du territoire	Délégués * à l'aménagement du territoire (DATAR)	
Date de nomination	Date de nomination	Thématiques d'interventions
14/02/1963 Georges POMPIDOU Premier ministre	14/02/1963 Olivier GUICHARD (jusqu'au 7 avril 1967)	Mise sur pied de la DATAR
07/04/1967 Raymond MARCELLIN Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire		
31/05/1968 Olivier GUICHARD Ministre délégué auprès du Premier ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire	24/10/1968 Jérôme MONOD	Action couplée à l'anticipation (cf. <i>Le Scénario de l'inacceptable</i>)
* Devenus, à compter du 1 ^{er} janvier 2006, délégués interministériels à l'aménagement et à la compétitivité des territoires puis, à compter du 15 décembre 2009, délégués interministériels à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.		



<p>06/07/1972 Olivier GUICHARD Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme</p>		
<p>27/02/1974 Ministre d'État, ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports</p>		
<p>28/05/1974 Michel PONIATOWSKI Ministre d'État, ministre de l'Intérieur</p>		
	<p>12/09/1975 François ESSIG</p>	<p>Adaptation des outils en réaction au premier choc pétrolier</p>
<p>27/08/1976 Jean LECANUET Ministre d'État, chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire</p>		
<p>30/03/1977 Jean-Pierre FOURCADE Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire</p>		
<p>26/09/1977 Fernand ICART Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire</p>		
<p>06/04/1978 Raymond BARRE Premier ministre</p>		
	<p>27/04/1978 André CHADEAU</p>	<p>Diversification du champ d'action de l'aménagement du territoire par la mise en œuvre des plans de développement dans les régions prioritaires</p>



23/06/1981 Michel ROCARD Ministre d'État, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire		
	27/10/1981 Bernard ATTALI	Pour la première fois, conjugaison de l'aménagement du territoire et de la décentralisation
24/03/1983 Pierre MAUROY Premier ministre		
19/07/1984 Gaston DEFFERRE Ministre d'État, chargé du Plan et de l'Aména- gement du territoire		
	06/09/1984 Jacques SALLOIS	Prémices de la politique régionale européenne
20/03/1986 Pierre MÉHAIGNERIE Ministre de l'Équipe- ment, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports		
	06/05/1987 Jean-François CARREZ	Prise en compte de la politique régionale européenne et de la décentralisation
15/05/1988 Jacques CHÉRÈQUE Ministre délégué auprès du ministre de l'Industrie et de l'Amé- nagement du territoire, chargé de l'Aménage- ment du territoire et des Reconversions		
	04/10/1989 Jean-Pierre DUPORT	Relance de l'aména- gement du territoire



<p>16/05/1991 Michel DELEBARRE Ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire</p>		
<p>25/06/1991 André LAIGNEL Secrétaire d'État à l'Aménagement du territoire auprès du ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire</p>		
<p>02/04/1992 Secrétaire d'État à l'Aménagement du territoire, auprès du Premier ministre</p>		
<p>02/10/1992 Secrétaire d'État à l'Aménagement du territoire auprès du ministre de l'Indus- trie et du Commerce extérieur</p>		
<p>30/03/1993 Charles PASQUA Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire</p>		
<p>Daniel HOEFFEL Ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, chargé de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales</p>		
	<p>02/09/1993 Pierre-Henri PAILLET</p>	<p>Grand débat et loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire</p>

<p>18/05/1995 Bernard PONS Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports</p>		
<p>07/11/1995 Jean-Claude GAUDIN Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration</p>	<p>16/11/1995 Raymond-Max AUBERT</p>	<p>Travail de fond pour mettre en œuvre la première loi consacrée à l'aménagement du territoire</p>
<p>04/06/1997 Dominique VOYNET Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement</p>	<p>23/07/1997 Jean-Louis GUIGOU</p>	<p>Programme de prospective <i>Territoires 2020</i>, politiques des territoires de projets (pays, agglomérations)</p>
<p>10/07/2001 Yves COCHET Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement</p>		
<p>07/05/2002 Jean-Paul DELEVOYE Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire</p>	<p>24/07/2002 Nicolas JACQUET (jusqu'au 22/09/2004)</p>	<p>Redéfinition de la politique d'aménagement du territoire et de ses moyens dans le cadre de la nouvelle phase de la décentralisation</p>
<p>31/03/2004 Gilles de ROBIEN Ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer avec à compter du 14/04/2004 Frédéric de SAINT-SERNIN Secrétaire d'État à l'Aménagement du territoire</p>		

	06/12/2004 Pierre MIRABAUD	Notamment renforcement de l'attractivité de la France et du soutien aux territoires confrontés aux mutations économiques
02/06/2005 Nicolas SARKOZY Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire Christian ESTROSI Ministre délégué à l'Aménagement du territoire		
18/05/2007 Alain JUPPÉ Ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables		
19/06/2007 Jean-Louis BORLOO Ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables avec à compter du 18/03/2008 Hubert FALCO Secrétaire d'État à l'Aménagement du territoire		
	28/04/2008 Pierre DARTOUT	Prise en compte du développement durable dans les politiques d'aménagement du territoire, du développement des espaces ruraux et du lancement du programme de prospective <i>Territoires 2040</i>
23/06/2009 Michel MERCIER Ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire		



14/11/2010 Bruno LE MAIRE Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire		
	09/12/2010 Emmanuel BERTHIER	Politiques en faveur des clusters, de l'aménagement numérique des territoires et de l'accès aux services au public ainsi que mise en œuvre du programme <i>Territoires 2040</i>
16/05/2012 Cécile DUFLLOT Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement		
	25/07/2013 Éric DELZANT	Préfiguration du Commissariat général à l'Égalité des territoires
02/04/2014 : création du Commissariat général à l'égalité des territoires		



La DATAR

Le 14 février 1963, le général de Gaulle, président de la République, et Georges Pompidou, Premier ministre, signent le décret créant la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Du 1^{er} janvier 2006 au 14 décembre 2009, la DATAR prend la dénomination de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Le 14 décembre 2009, la DIACT redevient la DATAR, cet acronyme signifiant désormais Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Elle reste en activité jusqu'au 2 avril 2014, date de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Celui-ci est issu du regroupement de la DATAR, du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Les missions de la délégation

Lors de sa création

« Cette délégation sera un organisme de coordination et d'impulsion. Son rôle sera, à partir des objectifs généraux définis par le plan, de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine, et fassent converger les moyens dont elles disposent vers des objectifs qui, globalement, dépassent l'action et la responsabilité



de chacune d'elles : tâche intermédiaire, qui requiert de façon constante la possibilité de recourir à l'arbitrage et à l'autorité du Premier ministre.»

Extrait du décret du 14 février 1963 créant une Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué

De 2009 à mars 2014

La DATAR, « placée sous l'autorité du Premier ministre, est chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire.

Dans ces domaines, elle assure au niveau national la coordination interministérielle ; elle est en outre chargée de l'observation, de l'étude, de la prospective, du suivi et de l'évaluation.

Elle prépare les actions et programmes destinés à renforcer l'attractivité économique, la cohésion et la compétitivité des territoires, à accompagner les mutations économiques, à améliorer l'accessibilité et à promouvoir un aménagement durable, équilibré et cohérent des territoires ruraux et urbains. Elle contribue à la politique visant à renforcer les réseaux territoriaux d'innovation.

La délégation participe à l'élaboration des stratégies nationales de compétitivité économique, de cohésion sociale et de développement durable. Elle contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques tendant à favoriser l'accès aux services d'intérêt général ainsi que l'accès aux infrastructures du très haut débit, fixe et mobile, sur l'ensemble du territoire. Dans ces domaines, elle élabore toute proposition utile et participe au suivi territorial des politiques interministérielles. Elle contribue à la définition, à la mise en œuvre et

au suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale ; à ce titre, elle élabore une réflexion prospective et stratégique sur les métropoles. Elle participe à l'élaboration des mesures tendant au renforcement de l'équité territoriale dans le déploiement des services et infrastructures d'intérêt national et à leur mise en œuvre. Elle veille à la cohérence des aides budgétaires et fiscales qui concourent aux politiques de cohésion territoriale et participe à la détermination de leur périmètre.

Elle coordonne les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre par les préfets de région assistés par les secrétaires généraux pour les affaires régionales.

Elle coordonne la préparation et le suivi des politiques et des procédures contractuelles d'aménagement et de développement territorial associant l'État et les collectivités territoriales. [...]

La Délégation dispose de deux outils financiers qui lui sont propres :

- le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), doté d'environ 220 M€ par an ;
- la Prime à l'aménagement du territoire (PAT) en faveur des entreprises et de la création d'emplois, dotée d'environ 30 M€ par an.

Elle veille à la coordination des politiques sectorielles intéressant la cohésion et la compétitivité des territoires et propose toute mesure de nature à concourir à la réalisation de ces deux objectifs. Dans le respect des attributions des représentants de l'État territorialement compétents, elle assure la coordination et le suivi des politiques d'implantation territoriale des administrations et établissements publics de l'État sous l'autorité de leur tutelle. En matière de mutations économiques, elle participe, au plan interministériel, aux actions d'anticipation et d'accompagnement des restructurations et à la revitalisation des territoires. [...]



Extrait du décret du 14 décembre 2009 créant la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

Les spécificités d'une administration de mission

La DATAR est conçue comme le pivot du dispositif institutionnel de l'aménagement du territoire. Administration de mission, elle exerce une fonction d'impulsion en faveur de nouvelles politiques et procédures, et un rôle de coordination interministérielle.

Un creuset administratif

De par sa mission interministérielle, la DATAR conserve une composition atypique puisque s'y côtoient des personnels de formations très diverses : économistes, énarques, ingénieurs du génie rural, des Eaux et des Forêts, ingénieurs des Ponts et Chaussées, géographes, agronomes, polytechniciens...

La majorité d'entre eux vient de la fonction publique d'État, de tous les ministères ou presque : Agriculture, Environnement, Emploi, Équipement, Transports, Intérieur, Éducation nationale, Industrie... Leur rôle n'est pas, cependant, de représenter leurs ministères au sein de la DATAR puisqu'ils sont chargés de mettre en œuvre des politiques transversales qui ne correspondent pas nécessairement aux logiques premières des divisions ministérielles. D'autres, moins nombreux, sont issus de la fonction publique territoriale, d'entreprises publiques, voire du secteur privé. Ils



contribuent à apporter des éclairages différents sur les territoires et le rôle de l'État.

Une capacité créative

Une grande diversité d'opinions se rencontre parmi les agents de la DATAR. Cette liberté d'expression, qui s'appuie sur la formation et l'expérience professionnelle de chacun, a été, et est toujours, une source de créativité. L'un des défis pour la DATAR est de maintenir en permanence cette capacité à débattre, à émettre des idées neuves et, en même temps, d'avoir une très grande rigueur dans la mise en œuvre des politiques, une fois celles-ci arrêtées.

Une structure légère qui s'adapte aux priorités gouvernementales

Sa vocation transversale, ses rattachements ministériels évolutifs ont toujours exigé de la Délégation qu'elle s'adapte aux renouvellements des priorités gouvernementales. Les petites équipes qui la composent évoluent régulièrement en fonction de l'actualité de l'aménagement du territoire. Elles travaillent les unes avec les autres au gré des dossiers. D'où une grande réactivité mais aussi, sans doute, un manque de lisibilité vu de l'extérieur.

Administration de mission, comme telle dépourvue de « services extérieurs » dans les départements et régions, la DATAR a rapidement suscité la création de structures dédiées qui ont démultiplié son influence ou sa présence sur le territoire. Épousant selon les cas les contours de projets plutôt géographiques ou plutôt thématiques, elles ont introduit des dispositifs spécifiques affranchis des limites administratives traditionnelles. Certaines ont disparu une fois leur mission achevée (cf. missions



interministérielles d'aménagement des littoraux de Languedoc-Roussillon et d'Aquitaine), d'autres poursuivent leur activité (cf. commissariats de massif).

Un facteur de transversalité

La DATAR porte des politiques publiques transversales appelant à la mise en cohérence de nombreux acteurs ministériels. Elle contribue ainsi à alimenter une transversalité rare dans l'administration française et constitue un lieu d'échanges unique entre les services de l'État tant au niveau national qu'aux échelons déconcentrés.

Elle joue, en particulier, un rôle de premier plan dans la préparation et la tenue des comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), ces réunions présidées par le Premier ministre où sont prises les grandes décisions concernant l'aménagement du territoire. Assurant le secrétariat des CIADT, la DATAR oriente les ordres du jour et propose des décisions à l'arbitrage du Premier ministre.

Dès les années 1980, la DATAR a, en outre, su nouer des partenariats étroits avec les nouveaux acteurs de l'aménagement du territoire que sont devenues les collectivités territoriales. Elle s'est aussi rapprochée des institutions européennes et des administrations des autres États membres de l'Union.



La réflexion prospective, dimension de l'action de la DATAR

Le temps long, qui caractérise l'impact des décisions d'aménagement, fait de la réflexion prospective une nécessité professionnelle. L'action interministérielle, qui doit innover dans les croisements ou les intégrations de politiques sectorielles, rend indispensable l'appropriation de cultures prospectives développées dans des champs divers. L'accompagnement de projets territoriaux à diverses échelles géographiques nécessite également de disposer de représentations de futurs possibles qui empruntent à la prospective stratégique et à la prospective territoriale. Enfin, dialogues et débats constituent désormais la clé de voûte de la décision publique. De manière plus large, la participation d'acteurs toujours plus nombreux à l'élaboration et à la conduite des projets fait mieux percevoir l'utilité des représentations des changements possibles qu'apporte la prospective. Véritable vigie pour l'action publique, la prospective constitue donc l'une des missions majeures de la DATAR. Et les temps forts de la fonction prospective sont aussi les moments de vitalité particulière de l'institution.

Le rayonnement des travaux du Sésame (système d'études pour le schéma d'aménagement du territoire français).

Équipe pluridisciplinaire d'étude et de prospective, le Sésame a été mis sur pied en 1968 par le délégué de l'époque, Jérôme Monod. Chargé de



concevoir « un schéma général d'aménagement de la France » à l'horizon 2000/2010, le Sésame a bâti une série de schémas sectoriels, ainsi que des scénarios d'évolution du territoire, dont *Le Scénario de l'inacceptable*, publié en 1971 dans la collection « TRP, Travaux et recherches en prospective ». Cette dernière a également diffusé *La Transformation du monde rural* (1972) et des *Scénarios pour les villes moyennes* (1974) ; autant de références pour les politiques qui allaient être engagées ou renouvelées.

Prospective et territoires

Ce programme, sous maîtrise d'ouvrage de la DATAR, a été décidé par le CIAT de novembre 1990, à l'initiative du ministre Jacques Chérèque. En mobilisant des chercheurs appartenant à un large spectre de disciplines scientifiques, Prospective et territoires s'est attaché à refonder diverses problématiques de l'aménagement.

De 1991 à 1995, les axes de travail ont privilégié les multiples dynamiques territoriales induites par la métropolisation et les phénomènes de mobilité. En 1997 et 1998, les réflexions ont été construites par référence au couple « mondialisation/territorialisation » et très soucieuses de la dimension européenne. Dans chaque cas, les matériaux produits ont fourni des bases pour la conception des lois d'orientation successives et pour l'effort de recomposition des territoires.

Territoires 2020

Lancé en 2000, pour une durée de trois ans, par Jean-Louis Guigou, ce programme a notamment été conçu pour soutenir la conception de politiques nouvelles – comme les politiques temporelles –,



pour approfondir des domaines tels les risques et leur rôle dans l'aménagement et pour mettre à l'épreuve les méthodes de la prospective territoriale. Les modalités de travail choisies devaient favoriser une interaction forte entre la réflexion prospective et l'action publique.

En lien avec l'ensemble de ce programme, la publication, en 2000 (avec une édition enrichie en 2002), d'*Aménager la France de 2020* a popularisé la démarche prospective. Elle en a aussi souligné les difficultés. Suite à ces travaux, de nombreux ouvrages thématiques ont été publiés aux Éditions de l'Aube, venant compléter la collection inaugurée en 1993 pour le précédant programme de prospective. Cette large diffusion a constitué l'un des moyens d'œuvrer à une vision partagée des futurs possibles et d'animer les débats relatifs au développement des territoires.

Territoires 2040

L'anticipation et la prospective demeurent à la fin des années 2000 une des missions essentielles de la DATAR qui se concrétise à travers la démarche *Territoires 2040*, aménager le changement, engagée à l'automne 2009. Ce programme visait à appréhender la réalité territoriale contemporaine, en s'articulant autour de territoires à enjeux pour éclairer les politiques publiques à venir.

Achevée au printemps 2011, la première phase a mobilisé de nombreux experts qui se sont attelés à la description de l'évolution de huit systèmes spatiaux (urbain métropolisé français dans la mondialisation, espaces de la faible densité, espaces résidentiels, espaces de la dynamique industrielle, etc.) puis à en faire des monographies prospectives.



La deuxième phase, menée en 2011/2012, a consisté en une réflexion prospective sur les enjeux auxquels seront confrontés les territoires français dans les trente prochaines années, à savoir la mise en capacité des territoires, l'affirmation des usages sociaux dans les politiques d'aménagement, la valorisation des biens écologiques et fonciers communs et le rôle des territoires dans la compétitivité et le rayonnement français.

La troisième phase, conduite en 2013-2014, a consisté en une réflexion stratégique sur les applications en matière de politiques publiques qui pourraient découler des dynamiques croisées des systèmes spatiaux identifiés. Les productions issues de *Territoires 2040* ont été largement diffusées et utilisées dans le cadre de démarches prospectives locales ou régionales.



Les principaux zonages d'aménagement du territoire

Dès les années 1960, des « zonages » ont délimité des espaces présentant un retard de développement ou des handicaps liés à leur situation géographique. Peu nombreux, ils couvraient alors de vastes étendues : zones spéciales d'action rurale (1960), zones de rénovation rurale et de montagne (1967), zones d'économie montagnarde (1973)... Progressivement, la spécialisation des objectifs a conduit à des découpages géographiques de plus en plus fins et complexes, comme en témoignent les zonages des années 1990/2000 présentés ci-après (pour la Prime à l'aménagement du territoire, voir p. 77). La politique des zonages, telle que pratiquée ces dernières décennies, est toutefois, aujourd'hui, remise en cause au niveau tant français qu'euro péen.

Les zonages ruraux

Territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)

Les TRDP étaient caractérisés par leur faible niveau de développement économique. Héritiers des zones prioritaires du FIDAR, leur liste avait été arrêtée en 1994. La LOADT du 4 février 1995 précisait qu'ils comprenaient les zones de revitalisation rurale. Par ailleurs, ils recoupaient certains zonages européens. Près de 60 % des communes françaises étaient concernées par ce zonage (environ 55 % de la superficie totale du territoire français), soit 21,50 % de la population française. Les entreprises de ces territoires bénéficiaient de différents



avantages fiscaux, de mesures de soutien à l'immobilier et à la recherche.

Une réforme de ce zonage, jugé « obsolète », avait été envisagée lors du CIADT du 3 septembre 2003. Elle n'a toutefois pas eu lieu, ce dispositif ayant finalement été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2007 (en application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux).

Zones de revitalisation rurale (ZRR)

Créées par la LOADT du 4 février 1995, les ZRR se caractérisent par des difficultés particulières : faible densité démographique, déclin économique. L'objectif est de concentrer les mesures d'aide de l'État au bénéfice des entreprises créatrices d'emplois, d'où la mise en place d'avantages fiscaux et sociaux, de mesures de soutien à l'immobilier et à la recherche.

La mise à jour du zonage intervient tous les ans, par un arrêté du ministre chargé de l'Aménagement du territoire, pour prendre en compte les évolutions intervenues l'année précédente dans l'organisation intercommunale. En outre, une actualisation du classement est prévue tous les cinq ans, sur la base des nouveaux résultats du recensement (décret du 21 novembre 2005).

Le décret du 26 juin 2013 a modifié les seuils de population utilisés pour le classement des communes en ZRR afin de prendre en compte les évolutions démographiques des communes rurales depuis 1999. Une nouvelle liste des communes classées en ZRR, s'appuyant pour partie sur ce décret, a été établie (arrêtés des 10 et 24 juillet 2013). Une adaptation de ce dispositif a été envisagée à plusieurs reprises, afin de tenir compte



de l'évolution des territoires ruraux, sans pour autant aboutir. Une nouvelle réforme est toutefois attendue pour le 1^{er} janvier 2016.

Les zonages urbains

Sont ici présentés les zonages mis en place au titre de la politique de la ville du milieu des années 1990 au milieu des années 2010, reposant sur le triptyque : zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine et zones franches urbaines.

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine qui a profondément renouvelé l'aide en faveur des zones urbaines défavorisées, sera abordée dans un volume spécifique de la collection *Territoires en mouvement* à paraître en 2015. Y sera en particulier évoqué le remplacement des zones urbaines sensibles et des zones de redynamisation urbaine par 1 300 quartiers prioritaires.

Zones urbaines sensibles (ZUS)

Les ZUS étaient constituées de quartiers d'habitats dégradés, caractérisés par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprenaient les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines. En application de la loi d'orientation pour la ville, une liste de quartiers urbains sensibles avait été arrêtée en 1993. La LOADT du 4 février 1995 les a transformés en zones urbaines sensibles, elles-mêmes ayant été redéfinies, en 1996, par le Pacte de relance pour la ville. Au nombre de 751, les ZUS étaient habitées par 4,5 millions de personnes. Les entreprises y bénéficiaient d'avantages fiscaux et sociaux.



Zones de redynamisation urbaine (ZRU)

Les ZRU étaient confrontées à des difficultés particulières appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique représentatif de la situation sociale (taux de chômage, proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans...) et financière (potentiel fiscal des communes). Instaurées par la LOADT du 4 février 1995, les ZRU ont été revues dans le cadre du Pacte de relance pour la ville (1996). Au nombre de 416, elles regroupaient 3,2 millions d'habitants. Les entreprises y bénéficiaient d'avantages fiscaux et sociaux.

Zones franches urbaines (ZFU)

Les ZFU, créées en 1996 par le Pacte de relance pour la ville, ont été implantées dans des quartiers particulièrement défavorisés, caractérisés par un fort taux de chômage et frappés d'exclusion urbaine. L'objectif était de changer en profondeur la vie de ces quartiers, en favorisant l'insertion professionnelle, sociale et culturelle de leurs habitants. Les actions menées visaient à relancer l'emploi par le maintien des établissements existants et la création de nouvelles entreprises, tout en développant des politiques publiques de réhabilitation de logements, de restructurations d'espaces commerciaux ou de renforcement des services publics. Les ZFU étaient incluses dans les ZRU. Relancé en janvier 2003 puis en 2006, le dispositif a compté au total une centaine de ZFU (44 ouvertes le 1^{er} janvier 1997, 41 ouvertes le 1^{er} janvier 2004, 15 ouvertes en août 2006).



La loi de finances pour 2012 a prorogé ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2014. En 2015, les ZFU vont se transformer en « territoires entrepreneurs » dans le cadre de la nouvelle politique de la ville. Les entreprises, bénéficiaires d'exonérations d'impôts sur les sociétés, pourront bénéficier de ce dispositif jusqu'à fin 2020. Ces aides seront subordonnées à la signature d'un contrat de ville.

Les zonages européens

Véritablement organisée à partir de la fin des années 1980, la politique européenne régionale a largement fait appel aux zonages pour délimiter les territoires bénéficiaires des programmes qu'elle finançait en vue de réduire les écarts de développement entre les régions européennes. Selon les périodes (1989/1993, 1994/1999, 2000/2006), des zonages ont ainsi été établis pour les programmes en faveur des régions en retard de développement ou en déclin industriel, pour promouvoir le développement des zones rurales, pour la reconversion de territoires affectés par les restructurations militaires, etc. S'adressant aux « territoires en difficulté », ces zonages excluaient de fait les territoires « aisés » des aides de la politique régionale, hormis celles dédiées à des publics cibles (ex. chômeurs) non distribuées en fonction de zonages.

La période 2007/2013 marque une évolution importante puisque les zonages précédemment existants ont disparu. La politique régionale, devenue politique de cohésion, s'adresse désormais à l'ensemble des territoires européens :

– soit au titre de l'Objectif convergence, programme destiné à soutenir la croissance et l'emploi



dans les États membres et les régions les moins développées ;

– soit au titre de l'Objectif compétitivité régionale et emploi, programme visant à renforcer l'attractivité, la compétitivité et l'emploi des régions autres que celles éligibles à l'Objectif convergence.

Ce changement peut s'expliquer par un renouvellement des champs d'action de la politique de cohésion. La génération 2007/2013 concentre son aide sur des priorités thématiques ayant pour but d'améliorer la compétitivité de l'Europe dans un contexte de concurrence internationale accrue en s'appuyant sur l'innovation, la recherche, l'éducation, tout en assurant un emploi fort et la protection de l'environnement (articulation avec les stratégies de Lisbonne et de Göteborg).

L'architecture hors zonage a été confirmée pour la politique de cohésion 2014-2020. La Commission européenne a proposé la réunion des anciens programmes Convergence et Compétitivité régionale et emploi en un seul Objectif investissement dans la croissance et l'emploi (même si le taux d'aide continuerait à être variable selon les régions). La politique de cohésion 2014-2020 s'articule avec la nouvelle stratégie de l'Union, dénommée Europe 2020, qui vise à sortir l'Europe de la crise économique et financière en mettant l'accent sur une « croissance intelligente, durable et inclusive ».

N.B. N'ont pas été évoqués ci-dessus les programmes relatifs à la coopération entre territoires européens qui comportent par nature toujours des zonages (cf. coopération entre territoires transfrontaliers).



Les lois d'orientation pour l'aménagement du territoire

Principaux articles de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995

Article 2

Instauration d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT)

Article 3

Création du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT)

Article 4

Instauration de directives territoriales d'aménagement (DTA)

Article 6

Rôle et mode d'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)

Article 6

Création de conférences régionales d'aménagement du territoire (CRADT)

Articles 11, 16, 17, 20, 21

Schémas : de l'enseignement supérieur et de la recherche, des équipements culturels, routier, du réseau ferroviaire, des voies navigables, des ports maritimes, des infrastructures aéroportuaires, des télécommunications, d'organisation sanitaire



Article 22

Création de la politique des « pays »

Article 25

Transfert d'attribution des administrations centrales aux services déconcentrés de l'État et schéma de réorganisation des services de l'État

Article 28

Fonctionnement des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics

Article 29

Contrats de services publics

Article 33

Création du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)

Article 35

Création du Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA)

Article 37

Création du Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN)

Article 38

Création du Fonds de gestion de l'espace rural (FGER)

Article 40

Révision du schéma directeur de la région Île-de-France

Article 41

Évolution de l'agrément administratif dans la région Île-de-France

Article 42

Principe des zonages prioritaires (TRDP, ZUS, ZRU, ZFU)



Article 43

Instauration d'un Fonds national de développement des entreprises (FNDE)

Principaux articles de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999

Article 4

Renforcement du rôle du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT)

Article 5

Réforme des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)

Article 6

Réforme des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire

Article 7

Élargissement de la représentativité des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT)

Article 10

Création de deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire, l'une à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat

Article 11

Instauration de schémas de services collectifs



Articles 12, 14, 15, 16, 20, 22, 23, 24

Schémas de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, culturels, sanitaires, de l'information et de la communication, multimodal de transport de voyageurs et de transport de marchandises, de l'énergie, des espaces naturels et ruraux, du sport

Article 17

Interventions des collectivités locales dans la création d'infrastructures de télécommunications

Article 19

Mise en œuvre du service universel postal (transcription de la directive européenne du 15 décembre 1997)

Article 25

Réforme de la politique des pays (mesures relatives aux chartes, aux conseils de développement, aux contrats de pays...)

Article 26

Instauration de contrats d'agglomération

Article 29

Implication des parcs naturels régionaux dans les contrats de plan État-régions

Article 30

Dispositions visant à préserver les services publics sur le territoire (notamment relatives à la mise en œuvre de maisons de services publics)

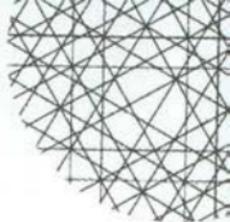
Article 48

Reconnaissance du rôle des agences d'urbanisme

Article 49

Reconnaissance du rôle des comités d'expansion et des agences de développement économique

Bibliographie



Quelques références essentielles, puisées dans une littérature abondante

- **Aménagement et développement territorial.** BONNET Jacques, dir., Ellipses, 2012, 362 p. (coll. « Carrefours »)
- **Des lieux et des liens. Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation.** VELTZ Pierre, Éditions de l'Aube, 2012. 173 p., bibliogr. (coll. « L'Aube poche essai »)
- **Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2011.** DATAR ; observatoire des territoires, La Documentation française, 2012, 231 p.
- **La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale.** DAVEZIES Laurent, Le Seuil, 2012. 111 p. (coll. « La République des idées »)
- **Le Territoire français, permanences et mutations.** DAMETTE Félix ; SCHEIBLING Jacques, Hachette Supérieur, 2011, 270 p., bibliogr. (coll. « Carré Géographie »)
- **Le Pouvoir aux régions. La reconstruction géopolitique du territoire français.** HULBERT François, L'Harmattan, 2010, 184 p. (collection « Questions contemporaines »)
- **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement.** MERLIN Pierre ; CHOAY Françoise, PUF, 3^e édition, 2010. 880 p. (coll. « Quadrige dicos poche »)
- **La France : aménager les territoires.** JEAN Yves ; VANIER Martin ; et al. Armand Colin, 2009, 358 p., bibliogr. (coll. « U série Géographie »)



- **Dictionnaire de l'aménagement du territoire, état des lieux et prospective.** EMELIANOFF Cyria ; GALLAND Jean-Pierre ; LACAZE Jean-Paul ; MANESSE Jacques ; NAVARRE Françoise ; SAINT-JULIEN Thérèse ; WACHTER Serge, Belin, 2009, 317 p.
- **La France.** PITTE Jean-Robert, Armand Colin, 2009, 217 p., bibliographie. (coll. «Cursus»)
- **L'Europe . Aménager les territoires.** JEAN Yves ; BAUDELLE Guy ; et al., Armand Colin, 2009, 424 p., bibliogr. (coll. «U série Géographie»)
- **Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire.** DIACT, La Documentation française, 2009, 81 p.
- **La France : aménager les territoires.** JEAN Yves ; VANIER Martin ; et al. Armand Colin, 2009, 358 p., bibliogr. (coll. «U série Géographie»)
- **Aménager les territoires. De la loi au contrat.** GUY Catherine, Presses universitaires de Rennes, 2008, 225 p. (coll. «Didact géographie»)
- **La République et ses territoires.** La circulation invisible des richesses. DAVEZIES Laurent, Seuil, 2008, 110 p. (coll. «La République des idées»)
- **Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité.** VANIER Martin, Economica Anthropos, 2008, 160 p., bibliogr.
- **Aménagement du territoire, changement de temps, changement d'espace.** FRÉMONT Armand ; ALLEMAND Sylvain ; HEURGON Édith, eds, colloque de Cerisy, université de Caen, 2008, 382 p. + bibliogr. (coll. «Symposia»)
- **L'Aménagement du territoire.** MERLIN Pierre, La Documentation française, 2007, 176 p., bibliogr. (coll. «Les études»)

- **Géographie et action, l'aménagement du territoire.** FRÉMONT Armand, Éditions Arguments, 2005, 218 p., bibliogr. (coll. « Parcours et paroles »)
- **Les Nouvelles Frontières de l'Économie urbaine** LACOUR Claude ; PERRIN Évelyne ; ROUSIER Nicole, eds., Editions de l'Aube, 2005, 265 p. (coll. « Monde en cours »)
- **Les Grands Textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.** DATAR ; ALVERGNE Christel ; MUSSO Pierre, La Documentation française, 2003, 400 p., bibliogr.
- **Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire.** ALVERGNE Christel ; TAULELLE François, PUF, 2002, 304 p., bibliogr. (coll. « Major »)
- **La Politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats.** CARO Patrice ; DARD Olivier ; DAUMAS Jean-Claude, Presses universitaires de Rennes, 2002, 360 p., bibliogr. (coll. « Espace et territoires »)
- **Aménagement du territoire.** MADIOT Yves ; LE MESTRE Renan, Armand Colin, 2001, (4^e éd.), 195 p., bibliogr. (coll. « U série Droit et science politique »)
- **La France et l'aménagement du territoire, 1945-2015.** DEYON Pierre ; FRÉMONT Armand, LGDJ, 2000, 189 p., bibliogr. (coll. « Décentralisation et développement local »)
- **Repenser le territoire : un dictionnaire critique.** WACHTER Serge ; BOURDIN Alain ; LÉVY Jacques, Éditions de l'Aube, 2000, 287 p. (coll. « Société et territoire »; série « Prospective et territoires »)
- **Dynamique de l'espace français et aménagement du territoire.** ROCHEFORT Michel, L'Harmattan, 1995, 138 p., bibliogr. (coll. « Géographies en liberté »)



- **Une ambition pour le territoire, aménager l'espace et le temps**, GUIGOU Jean-Louis, Éditions de l'Aube, 1995, 136 p. (coll. « Monde en cours » ; série « prospective et territoires »)
- **Propositions pour l'aménagement du territoire. Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports**. DATAR ; GUICHARD Olivier ; Commission de réflexion sur l'aménagement du territoire, La Documentation française, 1986, 61 p. (coll. « Rapports officiels »)
- **Espace régional et aménagement du territoire**. LAJUGIE Joseph ; DELFAUD Pierre ; LACOUR Claude, Dalloz, 2^e édition, 1985, 987 p. (coll. « Précis Dalloz »)
- **La Politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985**. LABORIE Jean-Paul ; LANGUMIER Jean-François ; DE ROO Priscilla, La Documentation française, 1985, 176 p.
- **Vivre ensemble**. GUICHARD Olivier, Rapport, La Documentation française, 1976, 431 p.

Enfin, régulièrement réédité, le « Que sais-je ? » de Jérôme MONOD et Philippe de CASTELBAJAC, **L'Aménagement du territoire**, PUF, dernière édition 2012, 96 p.

La DATAR a publié de nombreux ouvrages à La Documentation française, pour certains encore disponibles. Cette politique d'édition est aujourd'hui poursuivie par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

En savoir plus : www.ladocumentationfrancaise.fr et www.cget.gouv.fr



Les acteurs locaux occupent aujourd'hui une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques en faveur des territoires. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec *Territoires en mouvement*, le CGET propose une collection de guides pratiques présentant aux acteurs locaux, mais aussi aux étudiants et à tous ceux qui souhaitent mieux comprendre les territoires dans lesquels ils vivent, les connaissances permettant de se familiariser avec ces politiques.

Cet ouvrage, à vocation historique, retrace les grandes étapes de la politique d'aménagement du territoire sur les cinq décennies écoulées. Des métropoles d'équilibre aux reconversions industrielles, des schémas de transport au développement des infrastructures numériques, des premières aides en faveur des territoires de montagne à l'aménagement des littoraux, voici quelques repères clés pour mieux cerner ce grand chantier en constante évolution, porté à l'origine par un acteur prépondérant – l'État – puis en partenariat suite à la montée en puissance des collectivités territoriales et de l'Europe.

Diffusion
Direction de l'information légale et administrative
La **documentation** Française
Tél 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr

Imprimé en France
Prix : 9 €
DF : 5TM38970
ISBN : 978-2-11-009910-5

