

L'aménagement du territoire français

L'aménagement du territoire correspond à une politique qui vise à répartir harmonieusement les hommes et les activités dans l'espace, en corrigeant les déséquilibres régionaux. Si l'on définit le territoire comme une portion d'espace qu'une société s'est appropriée, il n'est de territoire qu'aménagé, même superficiellement. Toute appropriation se traduit par un usage du territoire qu'il marque et qu'il façonne, ne serait-ce que de manière très lâche. L'aménagement est alors l'action volontaire et réfléchie d'une collectivité conduisant à une modification du territoire, ainsi que le résultat de cette action.

La nécessité d'une politique d'aménagement du territoire naît de déséquilibres ; il serait illusoire d'attendre leur résorption sans action volontariste des pouvoirs publics. La tendance spontanée est au contraire à l'aggravation des situations difficiles, les espaces isolés et mal reliés aux réseaux de communication étant placés dans des conditions concurrentielles de plus en plus contraignantes. Le territoire français n'échappe pas à la règle. Il présente un certain nombre de disparités spatiales. Afin de réduire ces déséquilibres, et en même temps de moderniser le pays, l'état a développé à partir de la fin des années 1950 des politiques d'aménagement de grande envergure. Il doit, depuis une vingtaine d'années, composer avec de nouveaux échelons d'intervention, qui rendent l'analyse plus complexe.

C'est pourquoi, la question centrale tourne autour du passage d'un aménagement du territoire à un aménagement des territoires. Pour répondre à cette question, il est nécessaire de définir d'abord la politique d'aménagement, puis d'analyser les déséquilibres et les inégalités de l'espace avant de se pencher sur l'évolution des politiques d'aménagement.

Bibliographie :

Nacima Baron-Yellès, « France. Aménager et développer les territoires », *Documentation Photographique* n°8067, 2009.

Brunet Roger, *Le Développement des territoires. Formes, lois, aménagement*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2005.

Guigou Jean-Louis, *Aménager la France de 2020*, Paris, La Documentation Française, 2000.

Limouzin Pierre, *La France et ses régions. Inégalités et mutations*, Paris, Armand Colin, 2000.

Marconis Robert, « France : recompositions territoriales », *Documentation photographique* n°8051, 2006.

Piercy Philippe, *La France, le fait régional*, Hachette Supérieur, 2000.

I. La volonté.

1) Le champ d'action.

De quoi parle-t-on lorsqu'on évoque l'aménagement du territoire ? À s'en tenir à la lettre, il n'existe que depuis la IV^e République. En 1950, Claudius Petit, ministre de la reconstruction, crée un **Comité de l'aménagement du territoire**. L'expression prend corps à ce moment là. L'aménagement du territoire désigne, en France, l'action publique qui s'efforce d'orienter la répartition des populations, leurs activités, leurs équipements dans un espace donné, compte tenu d'objectifs globaux : correction des déséquilibres et orientation des dynamiques spatiales ; mise en place de politiques de reconversion.

L'aménagement du territoire concernerait tous les aspects de la politique de l'état. En effet, toute action politique, économique ou sociale n'est-elle pas territoriale ? Les champs d'application des politiques d'aménagement du territoire peuvent être divers :

- ⇒ Armatures et réseaux urbains.
- ⇒ Planification et priorités en matière d'infrastructures et de grands équipements considérés comme « structurants » tels que les transports.

- ⇒ Développement, localisation, relocalisation des activités productives. Tel est le cas de la décentralisation des activités industrielles et tertiaires, des transferts de services publics de Paris vers la province.
- ⇒ Définition et localisation de pôles d'innovation et de R&D.
- ⇒ Aménagement des régions à spécialisation territoriale (tourisme, montagne, littoral).
- ⇒ Prise en compte des dimensions européennes et transfrontalières.
- ⇒ Préoccupations dites de « développement durable ».

2) *Les moyens.*

Le concept d'aménagement du territoire est apparu à la fin de la Deuxième guerre mondiale, mais l'idée et sa pratique en étaient plus anciennes. C'est la dimension « disparités régionales » (J.F. Gravier, *Paris et le désert français*, 1947) qui a longtemps présidé aux politiques officielles d'aménagement du territoire. La loi du 1^{er} juin 1950 crée un **Fonds national d'aménagement du territoire** (FNAT) et une direction du même nom. La **Délégation à l'aménagement du territoire** (DATAR) est fondée en 1963. Elle a un rôle de coordination interministérielle impulsée par les **Comités interministériels d'aménagement du territoire** (CIAT). Le FNAT est remplacé par un **Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire** (FIAT). Nombreux ont été les dossiers pris en charge par la DATAR. On peut citer entre autre, successivement, les métropoles d'équilibre, puis les villes moyennes et enfin les pays.

Prenant conscience de la spécificité de certaines questions d'aménagement, l'état a élaboré des outils plus spécialisés. Des lois ont ainsi été promulguées pour réglementer l'aménagement et la gestion des espaces montagnards (loi Montagne de 1985) et des espaces littoraux et des rivages lacustres (Loi Littoral de 1986). En 1995 la **Loi pour l'orientation et l'aménagement du territoire** (LOADT ou loi Pasqua) réactive la politique d'aménagement du territoire. Le FIAT devient, après fusion avec d'autres fonds sectoriels, le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire** (FNADT). Des **Directives territoriales d'aménagement** (DTA) précisent les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme en les adaptant aux spécificités locales.

Les DTA sont élaborées sous la responsabilité de l'État et à son initiative et conjointement à l'initiative, selon les cas, avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents et, enfin, les comités de massifs.

En 2005, les DTA portaient sur les territoires suivants :

- ⇒ Une zone côtière urbaine (Alpes maritimes), DTA approuvée par décret du Conseil d'État en 2003.
- ⇒ Une zone de reconversion minière (bassins miniers nord- lorrains).
- ⇒ Deux estuaires (Seine et Loire).
- ⇒ Deux métropoles d'échelle internationale (aire métropolitaine marseillaise étendue à l'ensemble du département des Bouches du Rhône, aire métropolitaine lyonnaise).
- ⇒ Une zone de montagne (Alpes du Nord).

Ces DTA repose également sur les **Schémas de cohérence territoriale** (SCOT) et les **Plans locaux d'urbanisme** (PLU). Sept sites ont été retenus entre 1996 et 1999. Il s'agit d'espaces de grande ampleur (ils regroupent de 200 à 900 communes), pour lesquels les outils institutionnels classiques ne semblaient plus assurer une nécessaire cohérence territoriale. Tout en respectant le principe de subsidiarité, il cherchent à concilier développement économique, pressions urbaines très fortes, équité sociale, préservation et mise en valeur d'espaces sensibles.

En 1999, la **Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire** LOADDT (ou loi Voynet) introduit en plus les **Schémas de services collectifs** (SSC). Ce sont des documents de planification à 20 ans qui couvrent l'ensemble des politiques sectorielles structurant le territoire français : enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports, énergie,

espaces naturels, sport. Ils doivent être élaborés en concertation avec les collectivités territoriales. Ils constituent des enjeux importants pour l'aménagement régional à une époque où la restructuration des services publics fait l'objet de débats afin de mieux les adapter aux nouvelles données territoriales : désertification de certaines zones rurales, sous dotation de certaines zones urbaines. Cette loi intègre également les notions de développement durable et de participation citoyenne, à travers une **Charte de développement durable** et un **Conseil de développement**. Elle abandonne les schémas sectoriels au profit des Schémas de services collectifs. Le rôle des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire est de fixer les orientations fondamentales à moyen terme, de développement durable du territoire régional, en veillant à la cohérence entre les projets d'équipement des différentes collectivités territoriales avec ceux de l'État. La LOADDT modifie aussi l'organisation des « pays¹ ».

Enfin, la **Loi Urbanisme et Habitat** du 2 juillet 2003 simplifie les procédures d'organisation et de reconnaissance des pays. Elle introduit davantage de liberté dans l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCOT), elle simplifie la procédure de constitution d'un « pays », réaffirme l'échelle des bassins de vie ou d'emploi comme échelle de référence pour étudier les territoires. Enfin le 1^{er} janvier 2006, la **DIACT** se substitue à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) créée en 1963. Il s'agit toujours pour l'État de disposer d'un outil permettant de limiter les disparités du territoire, mais en intégrant les enjeux liés aux nouvelles technologies, à la mondialisation, à la décentralisation et à l'élargissement de l'Europe.

Les outils ont donc évolué en fonction des enjeux de l'aménagement. On est passé progressivement de moyens d'actions d'un point de vue général à des moyens plus spécialisés c'est-à-dire plus régionaux, puis plus locaux. Ceci explique ce passage d'un aménagement du territoire à un aménagement des territoires. Il ne faut pas cependant y voir un émiettement des logiques spatiales. Les projets multiples sont articulés entre eux de manière cohérente. L'aménagement régional ne doit, par exemple, pas être confondu avec le seul aménagement des régions, il est bien souvent transrégional. De grands programmes nationaux d'infrastructures, bien que sectoriels, qui contribuent à modeler les territoires (sites portuaires, voies navigables, schémas directeurs routiers et autoroutiers, ferroviaires, des télécommunications) peuvent être l'œuvre des collectivités territoriales.

¹ « Le pays est une notion ancienne en géographie. On assisterait de nos jours au "retour des pays", le pays se définissant alors comme une catégorie constitutive de l'imaginaire nationale (Sylvestre, 2002). Concrètement, les pays font leur retour en 1975, dans le cadre des Contrats de pays, définis par la DATAR, afin d'enrayer le dépérissement de certaines zones rurales et de répondre aux besoins de proximité immédiate. Les récentes lois d'aménagement du territoire (loi Pasqua, 1995, loi Voynet, 1999) en font une entité et un outil de dynamisation des territoires. Cette évolution consacre, d'une part, l'élargissement des acteurs institutionnels en matière d'aménagement et de développement du territoire et, d'autre part, la procédure contractuelle qui ira dorénavant en se généralisant. Il s'agit d'un pas en avant décisif de l'État vers la reconnaissance des pouvoirs de représentation et de décision locaux en matière d'aménagement rural. L'État entend par "pays", "un ensemble formé d'une petite ville (généralement entre 5 et 15 000 habitants) et sa zone d'influence géographique, soit un ou plusieurs cantons". La constitution d'une association de communes ou d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est un préalable obligatoire. Trois thèmes d'action sont privilégiés : l'emploi, avec la création de zones industrielles, le sauvetage d'activités en difficulté et les acquisitions foncières pour aménager des zones d'activités ; les services et équipements collectifs publics ou privés ; le cadre de vie avec des opérations en direction du tourisme, de l'environnement, et de l'habitat. En conclusion, on note que la définition des pays a évolué au fil du temps, depuis la politique des Contrats de pays de 1975. Ainsi observe-t-on la constitution de pays urbains, ce qui est différent de la logique de 1975 qui avait institué les pays dans la suite des Plans d'aménagement ruraux (1970), pendant des SDAU définis dans la Loi d'Orientation Foncière de 1967 ». (Géoconfluence)

3) *Les principes.*

a) *Une politique volontariste.*

L'aménagement du territoire est comme on l'a beaucoup dit dans les années 1960, une géographie volontaire ou active. L'aménageur est comme le paysagiste, l'urbaniste ou l'architecte. Il sait à l'avance ce qu'il veut et ce qu'il doit faire pour obtenir la transformation du territoire qu'il recherche. Son action s'apparente à celle du planificateur. Tous les gouvernements, même les plus libéraux, ne se privent pas d'agir sur les territoires dont ils ont la charge. Cette action passe le plus souvent par une politique différentielle d'aides et de dégrèvements, de prise en charge d'équipements et d'infrastructures, d'incitation à la relocalisation d'activités (on préférera le terme de *re-localisation* à celui de *dé-localisation*, qui tend à nier la dimension spatiale, pourtant essentielle, du phénomène).

Elle a surtout pour objectif de réduire les disparités spatiales en améliorant les performances de certains lieux. Le dilemme se situe alors entre une politique de soutien aux espaces en difficulté et une politique d'investissements prioritaires dans les espaces les plus performants au bénéfice de la collectivité. La mise en place d'une politique d'aménagement du territoire est complexe et peut conduire parfois à des effets inverses de ceux qui sont recherchés ou aux objectifs ouvertement affichés.

L'aménagement d'un réseau autoroutier aurait pour effet de désenclaver les régions les plus reculées et de les mettre à égalité avec les espaces mieux lotis sur le plan de la concurrence économique. Pourtant, les aménagements ne profitent pas toujours aux régions traversées (« effet tunnel »). Selon les auteurs du dictionnaire critique *Les Mots de la géographie*², trois constantes semblent se dégager des politiques d'aménagement du territoire suivies.

La première est que « l'aménagement du territoire ne règle jamais directement les disparités entre les centres et les périphéries ». Quelles qu'aient été les mesures prises par les gouvernements successifs de la IV^e et de la V^e Républiques, Paris n'a guère cédé de son pouvoir de commandement et de sa richesse économique à la province. La deuxième est qu'il serait illusoire, sinon coupable, de penser que l'aménagement du territoire doit se fonder sur des aptitudes naturelles et invariables des espaces. La division spatiale du travail est spontanée, momentanée, changeante. La troisième, enfin, est que l'aménagement du territoire ne se fait réellement que dans les mailles ordinaires de sa gestion, c'est-à-dire en prenant en compte la réalité des pouvoirs territoriaux organisés.

Après avoir longtemps mené une politique volontariste (les grands aménagements touristiques et industriels, la maîtrise du développement urbain), depuis les années 1970 un effort de reconversion et de protection est mené (la préservation de l'environnement avec la création des parcs nationaux ou régionaux, ou la réhabilitation des friches industrielles). Par ailleurs, l'État a longtemps été le seul à décider des actions d'aménagement ; la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) était à la base de cette politique.

La décentralisation permet depuis 1982 de transférer une partie des ressources financières en direction des communes, des départements et des Régions. Aujourd'hui, l'Union européenne joue un rôle de plus en plus important dans l'aménagement du territoire. Elle se préoccupe de résoudre les inégalités territoriales. Le tableau, ci-dessous, retrace les grandes logiques qui sous-tendent l'aménagement du territoire français, des acteurs aux outils en passant par les objectifs.

² Roger Brunet, Robert Ferras et Hervé Théry, *Les Mots de la géographie*, Reclus-La Documentation Française, 2003

Tensions	Inégalités	Dynamiques sociospatiales
	Accessibilité Échelles	Différentiels de développement Congestion Enclavement Local/mondial Paris/France
Acteurs	Entrepreneurs Services	Personnes privées Petites et moyennes entreprises Entreprises multinationales Administrations Services financiers Réseaux de distribution
Principes	Conciliation Régulation Protection	Logique de marché Logique de service public Équité territoriale Subsidiarité Développement durable Solidarité
Objectifs	Réduction des inégalités Favoriser la compétitivité	Reconversion des espaces en crise Reviviscence des espaces abandonnés Appuis à l'émergence d'activités nouvelles Accueil d'investissements extérieurs
Outils	Institutions Cadre légal Financement	Ministère DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) Collectivités territoriales Lois Schémas directeurs Budget de l'État Budget des collectivités territoriales Fonds structurels européens

b) Une vision décentralisée et plurielle.

Les années 1980 se marquèrent par une politique de décentralisation qui sembla peu à peu se confondre avec l'aménagement du territoire. Les collectivités territoriales devinrent alors les acteurs principaux des politiques d'aménagement locales et régionales. En 1991, les efforts du gouvernement d'Édith Cresson pour mettre en place une politique de délocalisation d'emplois d'entreprises publiques parisiennes vers la province se heurtèrent ainsi à un mur d'incompréhension. En 1993, l'aménagement du territoire fut remis à l'honneur par le gouvernement d'Édouard Balladur qui s'appuya sur une large consultation des citoyens. Un grand débat national fut ouvert qui se conclut par l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

L'impression qui prévaut actuellement en matière d'aménagement du territoire est qu'il ne s'agit plus tant de redistribuer les localisations pour corriger les inégalités que de développer les potentialités des lieux et de valoriser les différences. Il ne semble plus utile de relocaliser les entreprises parisiennes en province ; il importe plutôt de soutenir et d'accompagner les politiques locales de développement. La tendance est aujourd'hui à valoriser l'intercommunalité et les projets émanant de réseaux de villes aux dépens des politiques de naguère. Cela résulte en partie d'une réflexion sur le découpage administratif de la France qui peut paraître obsolète. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a ainsi fait apparaître la notion de pays, défini comme un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.

Ce maillage n'a pas de limites immuables, pas de statuts préétablis, seulement une charte qui fixe les grands objectifs à atteindre. Certains y voient un passéisme, un néoruralisme, voire même une certaine forme de conservatisme. A contrario on peut aussi y lire une recherche de démocratie locale. En tout cas, le succès rapide rencontré par cette notion montre qu'elle semble mieux que d'autres s'adapter à la réalité du terrain. Tout se passe donc comme si, du fait de la complexité actuelle des échelons d'intervention et des maillages administratifs, le territoire avait cédé la place à des espaces multiples imbriqués et interdépendants. C'est la raison pour laquelle on parle aujourd'hui plus d'aménagement des territoires que du territoire.

c) Une adéquation aux dynamiques de l'espace.

On peut constater que l'approche de l'aménagement du territoire a évolué pour tenir compte des processus d'urbanisation et de métropolisation, pour prendre en compte les aspirations au développement durable des territoires et des populations. Paris et sa région constituent, pour la France, le seul territoire vraiment compétitif et attractif à l'échelle mondiale, en concurrence avec le bassin de Londres ou les mégapoles américaines et japonaises. C'est pourquoi, l'objectif de la politique d'aménagement n'est plus de diminuer la puissance parisienne. Il s'agit de concilier le développement de toutes les régions françaises sans nuire au développement de la capitale.

De même, l'état ou l'union européenne encouragent désormais la constitution de réseaux de villes (ou de coopération métropolitaine) leur permettant d'atteindre une taille démographique et économique suffisante à l'échelle européenne. La priorité est aussi l'insertion du territoire français dans l'espace communautaire, notamment par les transports.

Les territoires ruraux font enfin l'objet d'une attention particulière. L'état a créé des zones de « revitalisation rurale », spécialement dans les régions de moyenne montagne, pour y maintenir des services publics et des activités (agriculture, tourisme, artisanat). Il s'agit d'éviter un trop grand déséquilibre entre les espaces urbanisés et les campagnes, ces dernières étant au cœur des enjeux actuels du développement durable.

II. Les raisons.

1) *Une nécessité économique et sociale.*

Le territoire français actuel s'est construit selon deux logiques différentes. Depuis l'Ancien régime, c'est une logique fortement centralisatrice qui a imposé une construction « par le haut ». Il s'agissait d'assurer ainsi l'unité et la cohérence du pays, ce qui se fit en réduisant le rôle des pouvoirs locaux. Aujourd'hui une autre logique conduit à une reconstruction du territoire français « par le bas », à partir d'initiatives fortement ancrées dans le local. Depuis trois décennies, avec la décentralisation, les collectivités territoriales, dotées de nouvelles compétences, s'associent pour assurer efficacement la gestion et l'aménagement de leurs territoires.

Ce revirement s'explique par une remise en cause de la centralisation, à l'origine d'inégalités de premières importances. C'est au cours de la reconstruction de la France après la Deuxième Guerre mondiale que les fortes inégalités de développement entre les différentes régions du pays, et plus particulièrement entre Paris et la province, apparurent au grand jour. Cette situation fut décrite avec force par Jean-François Gravier dans un ouvrage publié en 1947, *Paris et le désert français*. Il y dénonçait un certain colonialisme des élites parisiennes qui exploitaient les richesses de la province sans mettre celle-ci en valeur. Paris et sa région dominent toujours fortement l'organisation du territoire français. Paris est le cœur du pouvoir politique national, le centre des grands réseaux de transports et concentre les plus grands équipements universitaires, de santé et culturels du pays. L'étude de quelques contrastes permet de mieux comprendre les priorités accordées à l'aménagement.

a) *Les dynamiques démographiques.*

La répartition de la population sur le territoire français se modifie par la combinaison de deux processus, le mouvement naturel et les migrations. Pendant plus d'un siècle, jusqu'à la fin des années cinquante, les contrastes se sont accrus accompagnant les progrès inégaux de l'industrie et de l'urbanisation sur le territoire national. Attirant des populations venues de la France entière, Paris et son agglomération ont fixé des jeunes dont la fécondité élevée a permis d'obtenir des excédents naturels importants. Dans le même temps, à l'est d'une ligne Le Havre Marseille, l'émergence et le renforcement de nombreux foyers industriels et urbains attiraient des populations en quête d'emplois, originaires souvent des régions de l'Ouest et du Midi.

Dans cette France qui fonctionnait comme un réservoir démographique pour le reste du pays, on notait des évolutions différentes : dans l'ouest qui conservait une forte natalité, les pertes par émigration étaient souvent compensées par les excédents naturels, alors que dans le Sud Ouest une fécondité beaucoup faible se révélait insuffisante pour compenser les déficits migratoires.

L'observation de l'évolution démographique depuis le début des années 1960, révèle de fortes permanences et des inversions de tendances que rien ne laissait prévoir. Permanences dans le mouvement naturel : malgré le recul de la natalité dans la France de l'Ouest, subsiste un « croissant fertile » du Centre Ouest à la Région Lyonnaise en incorporant le grand bassin parisien, l'est et le Nord. À l'opposé le grand quart sud ouest connaît un déficit des naissances. Mutations par contre, lorsque l'on se penche sur les soldes migratoires. Après 1968, les tendances séculaires s'inversent presque complètement au profit des régions de l'Ouest et du Midi alors que les pertes se concentrent dans le quart nord est et affectent l'île de France.

L'analyse de ces changements doit être nuancée. Certes l'Ouest et le Sud attirent en majorité des retraités, dont le pouvoir d'achat n'est pas négligeable pour les économies locales, mais ils fixent aussi des populations jeunes, cadres et techniciens qui trouvent des emplois dans les pôles technologiques qui se sont développés dans les grandes aires urbaines. Ce sont elles qui polarisent la croissance, beaucoup plus que leur arrière pays confrontés plutôt à la déprise démographique.

b) *Les dynamiques économiques.*

Au nord et à l'est se concentraient les activités industrielles, les innovations techniques et le dynamisme économique. Au Sud et à l'Ouest se trouvait une France moins développée, aux énergies absorbées par la capitale.

L'espace industriel français s'organise aujourd'hui de la manière suivante :

- 1 Les espaces dynamiques :
 - Paris et l'axe seine inférieur
 - Lyon et l'axe rhodanien
 - L'alsace grâce à la proximité de l'Allemagne et de la mégapole européenne.
- 2 Les espaces industriels en bonne voie de reconversion : le Nord et la lorraine
- 3 Les espaces qui s'ouvrent : l'arc méditerranéen et le grand ouest
- 4 Les espaces industriels en retard de reconversion : massif central, les massifs montagneux excentrés

Aujourd'hui, les inégalités régionales demeurent. Le territoire français est toujours marqué par de nombreux déséquilibres. Dans les domaines économique et social, les régions françaises ont un poids inégal. Ainsi la région île de France représente plus de 28% du PIB national alors que la deuxième région, Rhône Alpes, n'en fournit que 9,4% et l'ensemble des régions françaises d'outre mer 1,5%. L'accès aux services est inégal : si certains territoires sont particulièrement bien dotés en infrastructures modernes de transport, de santé ou d'éducation (région parisienne ou lyonnaise, Alsace...), d'autres sont au contraire moins bien équipées comme les Alpes du sud, les Cévennes ou les Pyrénées centrales, obligeant leurs habitants à de plus longs déplacements pour profiter de ces services. Ces déséquilibres sont également très marqués entre les zones urbaines et les zones rurales.

c) Les contrastes culturels.

L'étude des niveaux de formation ou du potentiel de recherche est significatif d'inégalités très sensibles car elles en déterminent d'autres à leur tour. En matière médicale, par exemple, l'encadrement de base, celui qu'assure la médecine générale, présente une inégalité qui se traduit par une densité de médecins variant de près de 200 pour 100 000 habitants en Picardie à plus de 350 en PACA. On observe un gradient nord sud qui peut s'expliquer par les traditions universitaires, le niveau anciennement élevé de la scolarisation méridionale ou les flux de retraités vers le sud. Ce contraste n'est pas forcément liée aux pathologie puisque les plus graves (« la France malade ») se situent plutôt au nord. On retrouve les mêmes paramètres pour les dentistes, les pharmaciens ou les étudiants en médecine. Concernant les écarts de formation, une inégalité est encore perceptible entre le nord et le sud malgré les efforts des pouvoirs publics et la réduction des différences depuis quelques années.

d) Les contrastes sociaux : exemple du chômage et des disparités de richesses.

Il apparaît que la distribution du **chômage en France** n'obéit apparemment à aucun schéma connu. On trouve en effet parmi les régions les plus touchées par le chômage aussi bien des régions réputées dynamiques que des régions en difficulté. La distribution du chômage ne se calque pas sur des structures classiques d'organisation de l'espace. On ne retrouve en effet ni la ligne Le Havre Marseille, ni la « diagonale du vide », ni l'opposition Nord-Sud, ni même l'opposition Paris-Province.

Peu nombreuses sont les régions qui présentent une certaine homogénéité dans ce domaine : le Languedoc pour des taux supérieurs à la moyenne nationale ou l'Alsace et l'Ile de France pour des taux inférieurs. Ceci montre qu'il convient pour avoir une analyse fine d'analyser le phénomène à une plus grande échelle dont le bassin d'emploi semble correspondre. Pourtant, on peut dresser quand même le bilan de profondes inégalités régionales dans ce domaine.

Les régions fortement frappées par le chômage :

- ⇒ Régions industrielles en crise. Les créations d'emploi sont inférieures aux emplois supprimés. C'est le cas des départements du nord de la France, de la Seine maritime aux Ardennes, mais c'est aussi le cas des Bouches du Rhône. Il est à noter que la Lorraine a désormais un taux inférieur à la moyenne nationale. Le travail frontalier, l'émigration vers d'autres régions et une amélioration de la situation en sont les causes principales.
- ⇒ C'est sur la façade méditerranéenne, en particulier dans le Languedoc-Roussillon et surtout dans l'Hérault, que s'observe les taux les plus élevés. Cette région est victime de sa forte attractivité. On y crée des emplois mais l'offre demeure insuffisante face à une forte demande.
- ⇒ La situation dans l'Ouest est plus complexe. C'est à la fois la conséquence d'une forte attractivité et de la reconversion en basse Loire notamment. C'est aussi la traduction du caractère de l'économie de ces régions où le rural est sur-représenté.

Les zones plus épargnées :

- ⇒ Le faible taux de chômage de la Région parisienne est le signe d'une économie relativement dynamique. La même remarque peut-être faite pour l'Alsace où s'ajoute l'importance des emplois transfrontaliers.
- ⇒ Les départements à l'économie languissante et au faible peuplement connaissent des taux peu élevés (peu d'offre mais peu de demande aussi). C'est le cas du Massif Central mais aussi de beaucoup de départements peu urbanisés.

De ce premier travail d'analyse, quelle typologie peut-on proposer ?

Régions dynamiques à faible taux de chômage	Régions affaiblies à faible taux de chômage	Régions dynamiques à fort taux de chômage	Régions en difficulté à fort taux de chômage	Régions complexes
<p>L'activité économique est dopée par le développement d'industries modernes, de forts investissements étrangers, le dynamisme du secteur tertiaire.</p> <p>Ex : île de France et Alsace</p>	<p>Faiblesse du marché de l'emploi à la suite de l'affaiblissement du tissu économique et de l'exode de la population.</p> <p>Ex : le Limousin, la Bretagne centrale, les hauts massifs alpins, les Pyrénées.</p>	<p>Création d'emplois nombreuses notamment dans le secteur tertiaire mais la croissance de la population y est très importante.</p> <p>Ex : le Languedoc Roussillon et certaines poches de la façade atlantique.</p>	<p>Vieilles régions industrielles touchées par la crise combiné avec un fort potentiel démographique.</p> <p>Ex : Région du Nord, Picardie, Basse-Normandie, Vosges Textiles.</p>	<p>Régions présentant plusieurs des sous catégories précédentes :</p> <p>Ex : la Lorraine où malgré la présence du bassin sidérurgique, on retrouve des taux plus faible que la moyenne nationale grâce aux mesures de conversion et à la proximité de la frontière.</p> <p>Ex : la champagne où le centre est prospère grâce aux activités agricoles et le sud et le nord en difficulté à cause de la crise de la sidérurgie.</p>

Les contrastes de richesse :

Cette carte fait ressortir les contrastes majeurs du territoire : une ligne de partage Le Havre/Lyon/Marseille sépare toujours l'ancienne France de l'industrie de celle de l'Ouest plus agricole. Les pôles parisiens et lyonnais s'entourent d'une zone où qualifications, ancienneté, poids des emplois d'encadrement, élèvent les moyennes. En île de France, les nombreux sièges sociaux se traduisent par de nombreux postes à salaires élevés. Le coin sud-est est révélateur de cette géographie des cadres qui y représentent parfois 40 à 50% des emplois salariés pour une moyenne nationale inférieure à 36%.

Ailleurs, l'effet grande ville est partout vérifiable par le niveau plus élevé des salaires tandis que les zones les plus continûment rurales du Massif Central, de l'Ouest intérieur, du Périgord, des Plateaux Ardennais et Champenois, présentent les plus bas niveaux. Dans cette France à moindre tradition salariale et industrielle, comme dans les régions Nord et Picardie, les prestations sociales représentent un tiers du revenu des familles. Cette proportion s'explique par le chômage, la structure par âge et par le niveau moyen des salaires.

On peut également expliquer ces contrastes par la structure des emplois et des qualifications nécessaires :

- ⇒ Degré de qualification des ouvriers.
- ⇒ Proportion du travail féminin (payé moins cher traditionnellement).
- ⇒ Part de l'emploi agricole.

2) *État et aménagement : une tradition française.*

a) *Une tradition française.*

La prise de conscience des grands déséquilibres du territoire français est ancienne. Les premières actions d'aménagements ont commencé très tôt. La construction de l'état royal correspond ainsi à une vision volontariste d'appropriation des territoires. On peut estimer que les Capétiens ont eu une vision de l'espace et une stratégie territoriale pour construire le royaume progressivement. C'est par la logique dynastique et par la logique militaire qu'a mûri progressivement une perception globale de l'espace. Cette autorité royale s'est préoccupée des moyens à mobiliser pour assurer la défense du territoire. Cette vision économique et militaire a produit les formes les plus achevées à l'époque de la monarchie absolue. La construction de ports, de fortifications, d'infrastructures de communication ou la mise en valeur de certains territoires illustrent cette volonté. François Ier avait créé le Havre. Les fondations ou les fortifications de Dunkerque, Cherbourg, Brest, La Rochelle, Sète et Toulon par Vauban ou Colbert ont poursuivi le mouvement. Cette ceinture maritime a été complétée par une « ceinture de fer » le long des frontières continentales. De même, Colbert avait reboisé les forêts royales afin de fournir au pays les moyens de créer la grande flotte maritime qu'il appelle de ces vœux. Il s'est également penché sur les nécessaires voies de communication pour drainer les marchandises d'un mercantilisme naissant. Ainsi, le canal de Briare est construit en 1642 et les travaux du canal du Midi débutent dès 1660.

La première grande loi sur l'aménagement est la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des Marais. Plus tard, la loi de 1841 régit les expropriations lors de la construction des chemins de fer. La notion de réseau naît dans cette ambiance. En 1838, un certain Michel Chevallier publie *Des intérêts matériels en France*, véritable plan d'équipement qui a le souci de coordonner le développement du chemin de fer et des voies navigables. Son objectif est de supprimer l'opposition entre villes et campagnes en localisant les industries le long des voies navigables. Le plan Freycinet de 1880 prolonge cette volonté d'intervention. Il s'agit de relancer l'économie par un programme de grands travaux qui favorise les communications. Le plan Freycinet investit dans les lignes secondaires, sans intérêt économique réel, pour désenclaver les dernières régions enclavées.

La prise de conscience des inégalités du territoire est contemporaine de cette fermentation du XIX siècle. À partir de cette période, découper la France en grands blocs devient une démarche classique chez les politiques. L'État s'impose rapidement comme ordonnateur et gestionnaire de l'aménagement. Il se dote de compétences techniques (École nationale des ponts et chaussées créée en 1747) et dispose d'une capacité d'investissement supérieure à celle des collectivités locales. La crise des années trente aura des conséquences sur l'aménagement du territoire, la régionalisation et la planification. Le plan d'outillage national de Marquet comporte certains aspects que l'on retrouvera après guerre : planification, infrastructure (on voit ici l'influence du New Deal américain). À travers ces quelques exemples, on voit bien que le pouvoir politique tend par nature, à élaborer une vision du territoire dont il a la charge qui s'accompagne d'une politique pour le gérer, le soumettre et l'intégrer.

b) *Une pesanteur centralisatrice : aménagement et centralisation.*

La notion d'aménagement est toujours assortie à celle de planification. Selon la conception gaullienne qui préside à l'instauration de la DATAR, la responsabilité exclusive incombe au pouvoir central, dans la droite ligne de la tradition monarcho-jacobine. On se situe ainsi en France dans un climat de libéralisme tempéré par un interventionnisme de l'État. Alors que dans les pays voisins, l'État laisse une large place à l'autonomie régionale, en France, de multiples blocages historiques expliquent l'opposition à la décentralisation du pouvoir. Bien souvent, le refus de ce centralisme était perçue comme une forme d'opposition au pouvoir.

Le régionalisme a été le refuge de ceux qui se dressaient contre la République jacobine. L'homogénéisation linguistique de l'espace national a ainsi été l'objet de vives oppositions. La revendication linguistique devint un objet d'opposition au pouvoir central.

Le régime de Vichy illustre cette volonté régionaliste dans un contexte d'occupation allemande qui rendait illusoire toute idée d'une centralisation du pouvoir. On comprend dans ces conditions, qu'au lendemain de la guerre, le « régionalisme » ait été disqualifié et, avec lui, toute idée de régionalisation.

En France, l'interventionnisme de l'état ne passe pas seulement par la politique économique et la législation sociale. L'État dispose encore du secteur public et nationalisé capable d'entraîner l'ensemble de l'économie y compris le secteur privé. Cependant, s'il peut empêcher la localisation d'activités dans une zone donnée, par voie législative, il lui est pourtant interdit d'obliger un établissement industriel ou un service privé à se déplacer, à se « relocaliser » ou se « décentraliser ».

Les lois de décentralisation ont incontestablement modifié la donne. Le mouvement se décline en deux temps : les lois de 1982/1983 et celles plus récentes de 2003/2004. Les années 1980 voient une sorte d'apothéose des régions qui acquièrent la légitimité d'une instance représentative, étant donnée qu'elles sont élues au suffrage universel. Cette reconnaissance va soutenir un rôle croissant des Régions dans le rééquilibrage entre institutions.

Les lois de 1982 et 1983, à l'origine de la décentralisation, furent adoptées dans un contexte de crise économique dans lequel l'état centralisé ne signifie plus état fort ni état providence. Elles visaient à rapprocher État et Nation en revalorisant l'administration territoriale, fondamentale pour l'exercice de la citoyenneté.

Les principales dispositions sont résumées ainsi dans l'ouvrage de P. Piercy :

- ⇒ Les exécutifs départementaux et régionaux sont transférés aux présidents des conseils généraux et régionaux, les préfets conservant un pouvoir de contrôle administratif, d'exécution des lois et de direction des services de l'état. La Région devient donc une collectivité territoriale de plein droit avec un budget dont elle est responsable, un personnel spécifique.
- ⇒ Les compétences sont transférées au sein même des communes, des départements et des régions. Cette dernière reçoit des compétences dans cinq domaines principaux : la planification, l'aménagement du territoire, l'intervention économique, la formation secondaire et la recherche culture.

La seconde phase de décentralisation date des années 2003 et 2004. La loi du 28 mars 2003 a renforcé et étendu le support constitutionnel de la décentralisation, afin de permettre aux départements de jouer pleinement leur rôle dans la réforme des structures administratives et la modernisation des services publics. Le 1er août 2003, deux lois organiques autorisent les collectivités territoriales à expérimenter des dispositifs novateurs et à soumettre certains projets au référendum local. La loi du 29 juillet 2004 garantit, quant à elle, l'autonomie financière des collectivités locales. Enfin, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales opère de nouveaux et importants transferts de compétences et de moyens de l'Etat vers les collectivités locales afin de favoriser une gestion de proximité et de rapprocher la décision des citoyens. En 2004, l'Etat confie ainsi aux départements la gestion complète du RMI, allocation et insertion comprises, celle du Revenu Minimum d'Activité (RMA), du Fonds solidarité logement (FSL) et du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ). L'ensemble de ses compétences (Lutte contre la précarité, personnes âgées, personnes handicapées, protection de l'enfance, aide aux familles en difficulté) fait aujourd'hui du conseil général l'acteur principal des politiques sociales dans le département. Cette seconde étape de la décentralisation conforte également le rôle d'aménageur du conseil général. C'est ainsi qu'en 2005, une grande partie des routes nationales sont confiées aux départements. Enfin, le département qui construit les collèges et exerce la responsabilité du transport scolaire, devient responsable de la carte des secteurs scolaires.

Ces transferts de compétences sont accompagnés d'un transfert de personnel : une partie des agents de la Direction départementale de l'Équipement et les agents techniques des collèges rejoignent les effectifs du conseil général. En 2009, la réforme des tutelles instituant la mesure d'accompagnement social personnalisé et la généralisation du Revenu de Solidarité Active (RSA) entreront en vigueur, confiant une fois encore aux conseils généraux de nouvelles responsabilités dans le domaine social.

Correspondant à ces nouvelles compétences, des ressources sont transférées sous la forme de dotation de l'État et d'une fiscalité propre pour la Région. Les inégalités de transfert et le manque parfois de moyens limitent les possibilités d'action. La décentralisation ne s'est pas toujours accompagnée d'une amélioration des moyens d'intervention. De plus, se pose la question du rapport entre les logiques territoriales et le volontarisme politique. L'expérience montre que le volontarisme n'est opérationnel que lorsque ce dernier va dans le sens du courant.

Les logiques territoriales sont d'une grande complexité parce qu'elles mettent en jeu des processus souvent contradictoires comportant aussi bien des phénomènes d'inertie historique que des dynamiques économiques ou des comportements collectifs. Dans ces conditions, une impulsion donnée par l'État peut accélérer ou freiner l'évolution spontanée. Elle ne pourra jamais créer le mouvement elle-même. L'aménagement du territoire est condamné à travailler à la marge et le tort serait de lui donner un poids qu'il n'est pas en mesure d'avoir.

III. Les résultats.

1) *Une politique volontariste de grande ampleur jusqu'aux années 1970.*

a) La décentralisation industrielle.

Depuis la fin du siècle dernier, la grande industrie avait le facteur essentiel de la croissance de Paris et des plus grandes métropoles. La question était de savoir s'il était souhaitable de freiner la concentration industrielle en reportant sur les provinces une part des créations d'emplois destinés à la capitale. La méthode consistait à décourager les nouvelles implantations en région parisienne par des mesures fiscales et administratives draconiennes. D'un autre côté les mesures incitatives (primes, exonération fiscale, session gratuite de terrains...) devaient encourager les entrepreneurs à s'installer en province. Plus la zone manquait d'industrie plus les aides étaient importantes. Quel bilan peut-on établir ?

En apparence, la décentralisation a été efficace. Le secteur automobile en est le parfait exemple :

- ⇒ Citroën a quitté les quais de Javel à Paris pour décentraliser ses usines à Rennes et à Caen.
- ⇒ Renault a développé ses usines au Mans et le long de la Seine en aval de Paris (Flins, Cléon).

Pourtant, la création des emplois industriels n'est pas toujours liée aux aides de l'état. Ce qui explique ces nouvelles localisations dans le Bassin Parisien et en Bretagne c'est essentiellement l'affirmation du taylorisme dans les années 1960 qui amène le besoin d'une main d'œuvre à bon marché et une concentration des activités à forte valeur ajoutée dans la capitale. En clair, il s'est produit une conjonction entre une politique affichée de décentralisation et la vaste restructuration de l'industrie qui s'opérait au même moment.

Avec la crise économique des années 1970, la hiérarchisation fonctionnelle des espaces industriels s'est accentuée. Les emplois industriels de province ont connu une baisse sensible au détriment d'une délocalisation internationale. La crise a donc porté un coup mortel à la politique de décentralisation. La preuve nous est donnée par le choix de 14 pôles de conversion en 1984 qui prévoyaient des aides prioritaires aux anciens bassins sidérurgiques et miniers, les ports spécialisés dans les chantiers navals.

b) Rééquilibrage des armatures urbaines.

La politique des métropoles d'équilibre est la plus symptomatique de cette volonté de rééquilibrer l'armature urbaine française. Elle a été inaugurée en 1964. Comme la décentralisation industrielle, il s'agissait de rééquilibrer l'hypertrophie parisienne en aidant au développement de huit villes de provinces les mieux placées : Lille-Roubaix-Tourcoing ; Nancy-Metz ; Strasbourg ; Lyon-Grenoble-St Etienne ; Marseille ; Toulouse ; Bordeaux ; Nantes.

L'objectif était de décongestionner Paris. Les résultats sont limités ! Malgré des aides financières que certains

jugent insuffisantes et quelques relocalisation de services publics ; les mesures prises n'ont en rien effacée le processus de métropolisation parisien. Certes on a implanté :

- ⇒ Affaire culturelle à Aix en Provence.
- ⇒ Affaires sociales à Rennes.
- ⇒ État civil à Nantes.
- ⇒ École de la magistrature à Bordeaux.
- ⇒ École normale supérieure scientifique à Lyon.
- ⇒ ENA à Strasbourg.
- ⇒ Archives du monde du travail à Roubaix.

Pourtant, la volonté de faire de Paris une métropole européenne voire mondiale ne pouvait que limiter les effets de cette politique. Il semble d'ailleurs que dans ce domaine, les logiques économiques ont été plus déterminantes que la volonté politique. La concentration à Paris des sièges sociaux des grands groupes industriels et financiers est due, non à une politique, mais aux logiques de gestion des firmes qui cherchent des avantages de proximité dans la localisation parisienne (effet sérail).

Cet échec probant s'illustre par l'abandon rapide de cette politique au profit de celle des villes moyennes (1970) et des petites villes (1975). Les politiques se sont concentrées sur les espaces non bâtis et sur des zones à rénover ou réhabiliter. C'est ainsi que la loi d'orientation foncière a accordé en 1967 un droit de préemption aux municipalités sur les terrains destinés à des opérations d'urbanisme. Cette loi obligeait également les villes à élaborer leur SDAU dans une logique de zoning.

Les villes nouvelles correspondent au 3^e aspect de la politique de la ville. Inspirées du modèle anglo-saxon, elles avaient d'abord pour but d'absorber la croissance de l'agglomération parisienne. Il n'y a pourtant rien de plus ancien que les villes nouvelles. Elles sont le fruit d'une création ex nihilo souhaitée par les autorités. La toponymie nous permet encore aujourd'hui d'en avoir un aperçu avec les appellations « villeneuve », « chateaufort », par exemple. Cependant, les villes nouvelles sont devenues des objectifs prioritaires de la politique de l'aménagement du territoire en France après guerre. Elles étaient conçues comme un moyen de restructurer la banlieue en créant des villes à part entière avec l'ensemble des équipements nécessaires. Elles avaient également pour but de fournir une part non négligeable d'emplois. Le plan qui en prévoyait neuf est revu à la baisse en 1969 avec le choix de cinq sites (Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Sénart, Évry et Saint-Quentin-en-Yvelines). En province, le modèle parisien n'a pas été aussi développé. Parfois, de simples ZUP ont été dénommées « villes nouvelles » comme à Grenoble ou au Mirail à Toulouse. Ceci compense la réussite de Villeneuve d'Ascq. La DATAR s'est fortement impliquée dans ce projet notamment pour le Vaudreuil près de Rouen et de l'Isle d'Abeau près de Lyon. Conçues comme des villes à part entière et non comme de simples quartiers d'habitation, ces villes nouvelles ont souvent été qualifiées de cités dortoirs. Les bâtiments sont récents, extrêmement variés : association d'immeubles de faible hauteur et de maisons individuelles, présence d'équipements collectifs importants et de nombreux espaces verts.

Ce bilan mitigé pose la question de l'efficacité de ce type de politique. Pour moderniser et adapter l'espace urbain, faut-il faire du neuf à tout prix ou, à l'inverse, utiliser les structures existantes ? Les villes nouvelles sont inévitables dans les pays neufs. Sont-elles nécessaires dans un pays où le réseau urbain est installé depuis des siècles ? Les mentalités ont évolué en une trentaine d'années. Jusqu'à la fin des années 1960, on « rénove » le tissu urbain en le détruisant et en construisant du neuf. Depuis, on s'est orienté vers la réhabilitation qui conserve le mieux possible le bâti ancien. La rénovation du quartier de Mériadeuc à Bordeaux ou l'opération de la Part-Dieu à Lyon seraient considérées comme impensables aujourd'hui.

c) Les grandes opérations littorales.

Elles concernent deux types d'aménagement différents : les ZIP et les aménagements touristiques. Une ZIP est un espace industriel situé à proximité des ports. Cette proximité leur permet de bénéficier de l'arrivée de matières premières à moindre coût. La ZIP est l'expression spatiale concrète de la littoralisation des activités industrielles lancée par les japonais. Les ZIP comme Dunkerque, Le Havre et Fos constituent des projets de grandes envergures.

La plus ancienne a été créée à Dunkerque à la fin des années 1950. Il s'agissait d'un projet à tiroir qui devait se poursuivre jusqu'à Calais. L'objectif économique consistait à rechercher une façade bien située pour un approvisionnement en matières premières aux meilleurs coûts, à construire des complexes industriels fondés sur ces approvisionnements et à être bien placé pour l'exportation des produits. Deux filières étaient privilégiées dans les conditions de l'époque : la sidérurgie à base de charbon et de minerai de fer importés et le pétrole dont les prix avaient plutôt tendance à baisser à cette époque. Par ailleurs, le nouveau port était branché sur un système de transport moderne le reliant à l'arrière pays avec l'autoroute Lille Dunkerque et la mise au gabarit du canal Dunkerque Valenciennes. Toutes les infrastructures portuaires et terrestres ont été financées par des capitaux publics donnant ainsi aux capitaux privés des avantages indéniables. Quels sont les résultats de ce projet ?

Dans un premier temps, la crise pétrolière des années 1970 a modifié les perspectives en nécessitant la construction d'une centrale nucléaire à Gravelines. Dans le même temps, la crise de la sidérurgie a nécessité une modernisation et une recherche d'une meilleure productivité. D'où la diminution draconienne des effectifs et la crise sociale qui s'en suivit. Dunkerque est ainsi un des 14 pôles de conversion choisis en 1984. Dunkerque devait être le « poumon du Nord », le moyen de son ouverture sur l'Europe du Nord et le reste du monde. En réalité, le développement de la ZIP s'est fait contre la région puisque la concurrence des approvisionnements extérieurs a contribué à l'extinction des bassins miniers comme celui de Valenciennes. De même le port devait concurrencer les autres ports de la Northern range comme Anvers, Zeebrugge ou Rotterdam ; or dans les faits ces derniers ont pris le dessus.

La ZIP du Havre offre de nombreuses similitudes :

- ⇒ L'intégration souhaitée avec son hinterland (approvisionner la première région industrielle de France).
- ⇒ Développement d'activités industrielles (ici chimiques de par la spécialisation pétrolière).
- ⇒ Construction d'un complexe portuaire de première importance (ici l'avant port d'Antifer).
- ⇒ Crise pétrolière et industrielle qui nécessite une reconversion (Pôle de conversion en 1984).

Fos-sur-Mer est le projet le plus récent (au début des années 1970). Ce dernier s'étend sur 7 300 hectares, et dispose des quatre critères qui caractérisent toute ZIP :

- ⇒ Sa dimension.
- ⇒ Sa plate-forme de productions (pétrolière, chimique et sidérurgique).
- ⇒ Son port à grand gabarit.
- ⇒ Son réseau de communications terrestres et aériennes. L'exemple de Fos-sur-Mer montre que cette ouverture sur la mer ne peut se faire sans relations aisées avec l'arrière-pays.

La conjoncture s'est retournée en 1974/1975, au moment de la mise à feu du premier haut fourneau. Dès lors le projet qui devait créer près de 30 000 emplois n'en créera que 9 000 et les espaces proposés ne seront jamais comblés. On peut donc parler d'un échec de la politique d'aménagement en matière de ZIP. On mesure mieux grâce à cet exemple, les risques d'un aménagement du territoire fondé uniquement sur des considérations conjoncturelles, techniques et économiques.

Les **opérations touristiques** sont bien sûr d'un autre ordre. Avant de rentrer dans le vif du sujet, rappelons que de nombreux facteurs expliquent les potentialités touristiques du pays. La France possède de nombreux avantages « géographiques » :

- ⇒ Une grande variété des milieux physiques ainsi qu'une gamme climatique très large lui permettent de proposer des activités touristiques en tout lieux et toute saison.
- ⇒ Elle dispose de paysages extrêmement riches (naturels, historiques, etc.).
- ⇒ Elle est en position de carrefour entre l'Europe du Nord et celle du Sud à proximité des grands centres de peuplements européens.

L'aménagement touristique de certaines zones littorales ne faisait que compléter un potentiel déjà riche. La principale opération a porté sur la côte du Languedoc qui a connu une véritable mutation puisqu'elle est devenue le second ensemble touristique après la Côte d'Azur alors qu'elle était quasi déserte jusqu'alors. La décision date de 1963 dans une période de croissance touristique majeure. L'idée de faire de cette région une « Californie française » était logique puisqu'elle offrait 150 km de plages de sable fin sous un soleil méditerranéen. L'objectif était de créer sept pôles touristiques majeurs, bien reliés à la Languedocienne. La réalisation de ces pôles « intégrés (La Grande Motte, Carnon, Cap-d'Agde, Gruissan, Leucate, Barcarès, Saint Cyprien) fut confiée à des architectes différents pour éviter la monotonie dans les réalisations. La forme architecturale est cependant particulière, les immeubles sont imposants et ont parfois des formes pyramidales (comme à La Grande-Motte) et toutes ces stations fonctionnent sur le modèle des marinas (port de plaisance–chaussée–immeubles). On estime à 250 000 le nombre de lits répartis dans les sept stations balnéaires. Le flux touristique augmente chaque année, nourri par les classes moyennes des villes françaises et européennes qui n'ont pas les moyens d'aller sur la Côte d'Azur.

La côte landaise a fait l'objet d'un aménagement beaucoup plus modeste, décidée en 1967 et qui tirait des leçons de l'expérience du Languedoc. Les préoccupations environnementales ont ainsi vu le jour. La Corse a connu un projet avorté. Organisé par la SOMIVAC (Société de mise en valeur de la Corse), le développement a été confronté à une vive opposition de la part des Corses. La SOMIVAC est ainsi dissoute dès 1984.

d) *Les premières mesures de protection de l'environnement.*

Les Parcs nationaux en constituent le parangon. Créés par la loi du 22 juillet 1960, les parcs nationaux sont aujourd'hui au nombre de neuf en France. Le Conseil d'État classe par décret un milieu naturel en « parc national » lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux y présente un intérêt spécial, et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle ou artificielle. La création d'un parc national est toujours conflictuelle et les débats sont nombreux : il leur est reproché de ne pas suffisamment impliquer les collectivités locales dans les décisions et de limiter, sans concertation, les pratiques des populations locales. Ainsi, lorsque le Parc national des Cévennes fut créé en septembre 1970, les résistances furent vives dans le seul parc habité de France. Toutefois, les créations récentes du Parc amazonien de Guyane et du Parc national de la Réunion montrent que ce dispositif répond aux logiques actuelles de préservations de l'environnement.

Parmi les neuf parcs nationaux, six sont situés en France métropolitaine (3 600 km² soit 0,7 % de la superficie du territoire métropolitain) et trois en outre-mer :

- ⇒ Vanoise, créé en juillet 1963, 528 km² ;
- ⇒ Port-Cros, créé en décembre 1963, 19 km² terrestres et 18 km² maritimes ;
- ⇒ Pyrénées Occidentales, créé en mars 1967, 457 km² ;
- ⇒ Cévennes, créé en septembre 1970, 912 km² (le seul habité en métropole) ;
- ⇒ Écrin, créé en mars 1973, 918 km² ;
- ⇒ Mercantour, créé en août 1979, 685 km² ;
- ⇒ Guadeloupe, créé en février 1989, 173 km² ;
- ⇒ Guyane, créé en février 2007, 34 000 km² (le plus vaste) ;
- ⇒ Réunion, créé en mars 2007, 1 540 km².

Les parcs naturels régionaux complètent le dispositif. Créés en 1967, les parcs naturels régionaux ont pour objectif principal de protéger et de mettre en valeur des espaces ruraux habités. L'une des difficultés de ces parcs réside dans l'équilibre entre la sauvegarde des richesses naturelles et culturelles et le développement économique. Pour cela, les Parcs adoptent une approche territoriale fédérant l'ensemble des acteurs locaux, publics et privés (la gestion est effectuée par un syndicat mixte de collectivités locales). Il existe aujourd'hui 45 parcs régionaux dont deux outre-mer.

Le tableau permet de distinguer les particularités des parcs nationaux régionaux et des parcs nationaux.

	Parc naturel régional	Parc national
Nombre	45	9
Objectifs	Mise en valeur des espaces ruraux habités (concilier préservation et développement)	Sauvegarde du milieu naturel
Création	Par décret du Premier ministre après étude de la demande du Conseil régional	Par décision gouvernementale
Gestion	Par un syndicat mixte de collectivités locales	Par un établissement public national
Réserve	Peu ou pas de réserves	Majorité de réserves
Chasse	– totales	totales
pêche	Non limitées	Limitées
Autres activités	Pas de réglementation particulière	Réglementation spécifique
Accès	Libre	Peut être limité

2) Une politique plus ciblée depuis.

Les années 1970 virent la fin de ces projets ambitieux, du fait essentiellement de la crise économique et de la réduction des moyens financiers dont disposait l'État. Certes l'objectif de réduction des déséquilibres est maintenu. Ainsi, l'état poursuit l'aménagement des réseaux modernes de transports (autoroutes, TGV, plateformes multimodales³), de manière à redynamiser des régions en déclin ou enclavées (Auvergne, Bretagne).

Mais l'état doit en même temps faire face aux conséquences territoriales de la crise économique, alors même qu'il ne dispose plus des mêmes capacités d'investissements. Il s'agit en effet d'aider les régions en difficulté, essentiellement les vieux bassins industriels (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Loire). C'est ainsi qu'en 1984 ont été créés, comme nous l'avons déjà indiqué, 14 pôles de reconversion pour réorienter les activités industrielles vers des pôles de compétitivité dans le tertiaire. On peut donc y voir une évolution majeure dans les choix opérés. La politique d'aménagement est moins choisie qu'imposée ; réalisée au cas par cas, elle perd de ce fait en lisibilité.

La DATAR devenue la DIACT, a craint la naissance de nouvelles disparités sur le territoire et a imaginé dans les années 1990 des scénarios pour la France du futur, n'hésitant pas à grossir le trait. Le premier scénario envisagé est celui de la marginalisation qui peut s'appréhender à plusieurs échelles :

- ⇒ La DATAR a émis l'hypothèse que l'écart se creuse entre les régions situées à proximité de la mégapole (Nord et Est du territoire) et celles du Sud et de l'Ouest, plus éloignées, moins bien desservies et équipées. On retrouve cette inégalité également à l'échelle des villes. Le contraste est fort entre des centres-villes le plus souvent réhabilités au profit des populations les plus aisées et certaines banlieues aux quartiers dégradés.
- ⇒ Le deuxième danger est celui de la concentration de la population et des activités dans les grandes unités urbaines selon le processus classique de métropolisation. Si les campagnes les plus proches des grandes villes sont dynamiques, les plus éloignées se dépeuplent. La difficulté consiste donc à éviter cette

³ Plate-forme multimodale = lieu où les marchandises changent de mode de transport. Elle regroupe donc des équipements routiers, ferroviaires, fluviaux ou portuaires, voire aéroportuaires.

tendance à la concentration, en favorisant les espaces de faibles densités, tout en n'affaiblissant pas des métropoles, indispensables dans la compétition économique mondiale.

3) *La prise en compte de nouveaux enjeux européens.*

La nouveauté fondamentale est la prise en compte de la dimension européenne de l'aménagement du territoire⁴. Une politique cohérente d'aménagement ne saurait désormais se cantonner à l'intérieur des frontières nationales. Il s'agit de rompre avec une vision strictement hexagonale pour prendre conscience du fait que les réseaux qui structurent le pays sont continentaux. La politique nationale d'aménagement du territoire doit donc s'articuler avec la politique communautaire, même si l'aménagement du territoire n'est pas de la compétence de l'Union européenne.

Si l'aménagement du territoire n'est pas une compétence communautaire, les politiques communautaires influencent cependant directement et fortement le devenir des territoires de l'Union. C'est le cas par exemple de la politique agricole commune (PAC), de celle du développement rural, des réseaux de communication et de transports. La PAC a eu ainsi un rôle déterminant dans le remembrement des espaces agricoles. Il s'agit de la réorganisation des terres agricoles afin d'éviter leur morcellement. Les exploitations agricoles sont rationalisées en les adaptant aux contraintes d'une agriculture moderne : augmentation des tailles des parcelles, meilleure accessibilité, etc. Le remembrement est souvent à l'origine de la disparition des paysages agraires traditionnels : arrachage des haies, suppression des fossés et des chemins.

Les financements communautaires, par le biais des fonds structurels, engendrent ainsi des effets majeurs sur les territoires européens qui en bénéficient, notamment dans la répartition des activités socioéconomiques. La dimension territoriale joue donc un rôle de plus en plus grand dans la conception et l'application des politiques communautaires mais aussi nationales. C'est la raison pour laquelle les ministres en charge de l'aménagement du territoire ont décidé en 1993 l'élaboration d'un **Schéma de développement de l'espace communautaire** (SDEC) qui a finalement été adopté à Potsdam en 1999. Ce schéma constitue un cadre de référence pour les États et les régions, mais il n'a aucun caractère impératif.

Si l'espace européen se caractérise, par une structure centre-périphérie, qui oppose les régions comprises dans la dorsale européenne, et les autres parties du territoire ; l'Union européenne souhaite vivement rééquilibrer cette concentration en cherchant à promouvoir un développement polycentrique de son territoire. Dans ce contexte, les villes ont un rôle essentiel à jouer comme pôles de diffusion du développement et comme moteurs de l'intégration régionale. À un schéma privilégiant une dorsale puissante, l'Union européenne entend substituer une politique qui prendrait appui sur quelques grands ensembles territoriaux dont l'Arc atlantique constitue un exemple. La vision actuelle concernant l'avenir du territoire européen est donc celle du polycentrisme qui tend à devenir synonyme d'harmonie territoriale.

Le polycentrisme est censé permettre d'échapper à l'hyperconcentration en garantissant à tous un égal accès aux biens matériels et immatériels. Pourtant, on peut se demander si cette idée ne constitue pas un vœu pieux. Rien n'indique que les écarts interrégionaux et interurbains existants tendent à se réduire. La stratégie des grandes entreprises qui souhaitent distribuer leur production à l'intérieur de l'espace communautaire les pousse au contraire à rechercher une commodité d'accès aux marchés qui n'est maximale qu'au cœur de la dorsale européenne. Notons encore qu'il existe des programmes spécifiques aux régions frontalières (Interreg : Programmes d'initiative communautaire en matière de coopération régionale transfrontalière). Leur objectif est de faire en sorte que les frontières nationales ne soient pas des obstacles au développement équilibré et à l'intégration du territoire européen, et ce d'autant plus que les régions frontalières sont souvent perçues comme des marges négligées des politiques nationales. Une région transfrontalière se compose d'espaces appartenant à deux ou plusieurs États.

⁴ Cf Alvergne C, Taulelle F, *Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF 2002, 304p.

La région rhénane en est un exemple remarquable en Europe puisqu'elle regroupe : la région Mulhouse-Bâle entre la France et la Suisse ; la région Metz-Sarrebruck-Luxembourg entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg, ou encore la région Maastricht-Aix-la-Chapelle-Liège entre les Pays-Bas, l'Allemagne et la Belgique. En Europe, des programmes de coopérations se développent entre les différentes régions transfrontalières. Ces relations permettent d'harmoniser les relations et sont de véritables vecteurs d'intégration des territoires. Ces régions symbolisent également la mutation du rôle de la frontière, du frontalier au transfrontalier. Avec la disparition progressive de certaines barrières douanières (Union européenne), la frontière acquiert une nouvelle fonction, celle d'interface.

Trois nouvelles dynamiques peuvent aujourd'hui être observées le long de ces frontières :

- ⇒ Le développement de mouvements migratoires de travail.
- ⇒ L'accroissement des flux de marchandises.
- ⇒ L'accroissement des migrations touristiques et de loisirs.

Toutes les frontières européennes ne subissent pas la même évolution. Les frontières internes du continent sont intégrées à un processus d'ouverture et d'échange. Certaines sont traditionnellement ouvertes (la zone franco-belge par exemple), d'autres sont dynamisées par l'intégration européenne (comme la région rhénane). Les frontières situées aux marges du continent sont en revanche beaucoup plus figées et les coopérations transfrontalières inexistantes. La gestion des flux migratoires internationaux explique en partie ce phénomène.

Il reste cependant beaucoup à faire pour renforcer la coopération au bénéfice de ces régions mais aussi de l'ensemble de l'Union européenne. Le FEDER, créé en 1975, avait ainsi pour objectif principal de contribuer financièrement au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale en réduisant les disparités régionales et en soutenant le développement des économies régionales, y compris la reconversion des régions industrielles en déclin. Le nouveau programme du FEDER (2007-2013) sera concentré sur un certain nombre de priorités thématiques, en particulier la compétitivité, l'innovation, la création d'emplois durables et une croissance respectueuse de l'environnement.

Des sommes importantes y sont consacrées. Ainsi, Pascal Fontaine⁵ précise que 213 milliards d'euros ont été consacrés pour la période 2000-2006 au développement des régions en retard, à la reconversion de certaines zones industrielles, à l'aide au chômage de longue durée ainsi qu'à l'insertion professionnelle des jeunes, à la modernisation des structures agricoles et aux zones rurales défavorisées. Cette politique régionale porte ses fruits, car de nombreuses régions ont comblé leur retard de développement grâce à ces transferts. D'autres (une cinquantaine de régions représentant 22 % de la population européenne sont concernées) continuent à recevoir ces aides et améliorent ainsi chaque jour leurs potentialités. Rappelons ici la place particulière des régions ultra-périphériques (espaces français et espagnols d'outre-mer : la Réunion, Antilles, Guyane, Polynésie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, les Canaries, les Açores et Madère) qui dépendent fortement des transferts européens et des politiques d'aides (subvention des productions agricoles, comme la banane et la canne à sucre aux Antilles, etc.).

⁵ Pascal Fontaine (« 12 leçons sur l'Europe », <http://europa.eu/>).