



**HAL**  
open science

## Interterritorialités et nouvelles territorialités : quand l'enfer est pavé de bonnes intentions

François Mancebo

► **To cite this version:**

François Mancebo. Interterritorialités et nouvelles territorialités : quand l'enfer est pavé de bonnes intentions. *Recompositions Territoriales et TIC (collection Réflexions et Avis d'expert)*, 2003, Castres, France. pp.23-36. halshs-00007024

**HAL Id: halshs-00007024**

**<https://shs.hal.science/halshs-00007024>**

Submitted on 20 Feb 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Interterritorialités et nouvelles territorialités : quand l'enfer est pavé de bonnes intentions

François Mancebo  
francois.mancebo@paris4.sorbonne.fr  
tél. 06.12.53.74.46

La croissance urbaine de ces vingt dernières années a été caractérisée par deux phénomènes : un mouvement de métropolisation, faisant converger les activités et la population dans quelques grandes villes au détriment du reste de l'armature urbaine ; un étalement urbain, associé à une ségrégation socio-spatiale accrue et au renforcement de clivages dans le tissu urbain des agglomérations. Cette situation a entraîné un déficit d'équité et d'efficacité territoriale, que le mode de mise en œuvre de la décentralisation n'a fait qu'accentuer : concurrence entre communes voisines pour la captation de la taxe professionnelle ou utilisation des nouvelles compétences d'urbanisme au service de politiques sélectives de peuplement. C'est dans un tel contexte que trois textes — interdépendants— ont été conçus pour redonner une cohérence territoriale aux politiques d'aménagement et d'urbanisme : après la définition d'une stratégie territoriale avec la LOADDT et d'une nouvelle forme d'organisation des EPCI avec la loi relative à la coopération intercommunale, la loi SRU renouvelle les outils de planification.

## 1. LOADDT, loi sur l'Intercommunalité, loi SRU : une situation inédite.

A une vision de l'aménagement dominée par le zonage, ces trois textes substituent une approche centrée sur les territoires de vie : agglomération et pays. Ils s'appuient sur une logique de projet. Dans l'esprit de la Loi sur l'Intercommunalité, de la LOADDT et de la loi SRU, le projet définit le territoire qui est supposé appréhendé dans une perspective de développement soutenable. On a donc une véritable refonte des politiques d'aménagement et d'urbanisme qui fait la part belle aux préoccupations environnementales et au débat public. Cela suppose une concertation entre collectivités territoriales, monde économique et associations représentatives des habitants, jouant ensemble le rôle de porteurs de projet. Il s'agirait *in fine* de définir de nouvelles territorialités, de nouvelles relations entre territoires voisins et surtout entre échelons territoriaux.

La LOADDT, comme son nom l'indique, tente de mettre en place les conditions du développement durable dans des espaces locaux à partir de schémas sectoriels et de Schémas de Services Collectifs. Elle s'appuie sur des découpages territoriaux fondés sur deux nouveaux types : les agglomérations et les pays. Les Parcs Naturels Régionaux constituent la troisième entité de ce dispositif. Ils doivent correspondre à des "espaces vécus". Territoires de projet, ils ne sont pas nécessairement en concordance avec les délimitations administratives. Ils sont appelés à mettre en œuvre une démarche contractuelle aboutissant à une charte de pays ou un contrat d'agglomération. Dans le cadre de la LOADDT, la population participe à la préparation de la décision publique et à l'évaluation des politiques menées, à travers le Conseil de Développement. Celui-ci est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, dont les élus peuvent en faire partie à condition de ne pas y être majoritaires. Afin de favoriser les relations interterritoriales, des représentants des territoires voisins et des administrations sont très souvent associés à ses travaux.

Un des objectifs de la Loi sur l'Intercommunalité est de simplifier l'architecture intercommunale en limitant à trois le nombre de catégories juridiques : communautés de communes, communautés d'agglomérations —nouveau concept— et communautés

urbaines. Elle est marquée aussi par une évolution de l'organisation favorisant une véritable solidarité entre les communes par l'instauration de la TPU (Taxe Professionnelle Unique) pour les agglomérations. Certes la TPU réduit les disparités de richesse en mettant fin à la concurrence entre communes sur le taux d'imposition. Cependant, il y a fort à parier que concurrence entre communes sera remplacée par une compétition entre les groupements intercommunaux : ce qui ne fait que déplacer le problème. L'intérêt de la loi réside pour une grande part dans une approche globale des problèmes à l'échelle de l'agglomération : déchets, déplacements, habitat, etc. D'emblée, on peut noter que la LOADDT et la Loi sur l'Intercommunalité utilisent souvent les mêmes termes — agglomération par exemple— dans des sens assez différents, ce qui ne simplifie pas l'articulation des textes sur le terrain.

La Loi SRU est la plus récente des trois. Elle s'appuie sur les leçons des quarante dernières années d'urbanisation, depuis la Loi d'Orientation Foncière de 1967, et sur l'expérience de la décentralisation. Elle privilégie une approche dite "intégrée", c'est-à-dire qu'elle est soucieuse de la mixité des fonctions et de l'habitat, de la maîtrise de l'étalement urbain du traitement à l'échelle de l'agglomération des questions de transports, de logement ou d'urbanisme commercial. En cela, elle rejoint la Loi sur l'Intercommunalité. Autre point essentiel : la refonte des documents d'urbanisme. Les schémas directeurs sont remplacés par les SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale), les plans d'occupation des sols par les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) et les MARNU — pour les communes dépourvues POS— par les cartes communales. Au-delà du changement de terminologie, les modifications sont profondes, car les SCOT et les PLU sont supposés être l'expression directe du projet d'aménagement et de développement. D'une part, la liste des personnes publiques associées à leur élaboration est élargie par rapport aux documents antérieurs. D'autre part, la participation des populations concernées est considérablement accrue, puisque la loi étend l'enquête publique à toutes les procédures. Enfin, ces documents d'urbanisme ont vocation à ménager des équilibres entre des couples de concepts en apparence antagonistes : développement urbain et préservation des espaces agricoles, naturels et des paysages ; diversité des fonctions urbaines et mixité sociale ; utilisation économe de l'espace et de préservation de l'environnement du cadre de vie. On retrouve donc ici les trois axes propres aux trois lois : développer localement des politiques favorisant un développement durable ; substituer une logique de projet à une logique de guichet en particulier à travers la contractualisation ; mieux associer les habitants aux politiques d'aménagement qui transforment leur cadre de vie.

Une telle approche bouscule les traditions françaises en matière d'aménagement, plutôt marquées par des logiques de guichet et peu coutumières des démarches d'évaluation, de discussion et de contractualisation. De plus elle implique une diversification accrue des modes de faire et des types d'opérateurs et modifie les documents d'urbanisme. Ainsi, désormais, une contractualisation peut s'établir entre des territoires de projet (contrats de pays et contrats d'agglomération, incluant les contrats de ville préexistants en tant que volet de cohésion sociale et territoriale), région et Etat, dans le cadre du volet territorial des CPER, parfois encadré par les engagements d'un Agenda 21 local

## 2. Un dispositif ambigu et peu articulé : précipitation ou choix délibéré ?

Cette "batterie" de lois fondamentales oblige à s'interroger sur l'avenir des structures existantes, leur positionnement dans les jeux d'acteurs et les moyens financiers, techniques et humains dont elles disposent pour remplir leur mission. Mais la précipitation dans laquelle ce dispositif a été bouclé (1999-2000), laisse subsister de nombreuses zones d'ombres et fait apparaître de nombreuses contradictions entre les textes. Il en résulte un aspect parfois indigeste, des modalités d'applications hasardeuses et parfois intenables.

Tout d'abord, pourquoi la LOADDT définit-elle les deux entités territoriales de même échelle —supposés "mailler la France"— selon des critères totalement distincts et sans relation entre eux. En effet, ici, un pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, reconnu à l'initiative de communes ou de leur groupement. Mais une agglomération est une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes-centre comptent plus de 15 000 habitants. Dans un cas, l'on insiste sur les territoires vécus et appropriés, dans l'autre on s'attache à des variables démographiques et spatiales. Il y a deux raisons fondamentales à cela, qui tiennent au couplage du ministère de l'aménagement et de l'environnement qui a fait la loi et des présupposés de la ministre :

-La première est le désir d'associer localement espaces ruraux et espaces urbains —idée chère aux mouvements écologistes— gage supposé de développement durable. Pourtant rien n'est moins sûr, tant il est vrai que dans une telle configuration, la ville centrale peut exercer une véritable tutelle sur sa "campagne" quitte à la vider de sa substance. En définissant de manière tout à fait dissemblables agglomérations et pays il devient possible d'imaginer des pays au sein desquels figurent des agglomérations, participant par ailleurs aux contrats de pays, etc.

-La deuxième, plus implicite, est de faire en sorte que ces structures soient plus ou moins transitoires, pouvant se faire, se défaire et se recombinaison, au gré des besoins et de l'évolution réelle des territoires. Certes, l'intention de donner flexibilité et adaptabilité au dispositif est louable, elle n'en est pas pour autant dénuée d'arrière-pensées. En effet, dans la mesure où chartes de pays et contrats d'agglomérations associent nombre de structures associatives —environnementales pour beaucoup d'entre-elles— on a ici un contre-poids aux notabilités locales, par essence plus conservatrices, dans la perspective d'élections locales.

Le problème est que nous nous trouvons-là en parfaite contradiction avec les nouvelles EPCI de la Loi sur l'Intercommunalité. Au-delà de la différence de nature dans le concept d'agglomération —dont il a déjà été question—, on a ici une configuration aux antipodes de la LOADDT : pérennité des structures, distinction nette entre territoires ruraux (communautés de communes) et territoires urbains (communautés d'agglomération), sans chevauchement possible ni situations hybrides. Bien sûr, ici aussi il y a des arrière-pensées, faire en sorte qu'à terme l'échelon départemental n'ait plus de sens et que les regroupements de communes au sein des EPCI se substituent à des communes trop petites et trop nombreuses. Ce qui donnerait une architecture institutionnelle à 3 étages, conforme à celles des autres pays européens : EPCI, régions, Etat.

Mais du coup, les projets d'aménagement sous-jacent aux deux lois s'opposent radicalement : pour la LOADDT durabilité et rééquilibrage politique en milieu rural, pour la Loi sur l'Intercommunalité création des pôles urbains, de nouvelles centralités, et primat donné à l'efficacité économique et aux économies d'échelles. Tenter de les concilier relève du vœu pieu, ou plutôt de l'alliance de circonstance, et ne va pas sans une certaine confusion.

### 3. Villes et départements, entre freinage, sabotage et récupération.

La situation se complique encore, du fait que les départements et leurs élus, grands perdants de ce deux lois, n'ont pas l'intention de perdre leurs prérogatives au bénéfice de la région ou des EPCI. En effet, le transfert de compétence en direction des institutions régionales en matière de développement économique, de formation secondaire, de recherche, de culture, d'aménagement du territoire et de planification souligne l'ambition portée en elles. Dès lors, malgré la modestie de leurs ressources, les régions développent des politiques d'aménagement de leur espace, en direction des territoires qui les

composent. Malgré leur reconnaissance comme collectivités territoriales de plein droit, les régions demeurent des institutions jeunes vis-à-vis de leurs homologues départementales et surtout urbaines. Certains doublons persistent, et le département est souvent considéré comme un concurrent de la région, empêchant parfois celle-ci de s'imposer. L'apparition des territoires de projet en privilégiant les interactions entre pays/agglomérations et région, remet implicitement en cause le rôle du département. Or ce dernier tente de conserver sa place dans l'action publique, selon deux modalités qui contrarient le déploiement de loi sur l'intercommunalité et surtout la LOADDT :

-Les présidents des conseils généraux sont membres de la CRADT (Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire) à laquelle sont soumis les dossiers de candidature des pays, qui ont été d'ailleurs préalablement examinés par les conseils généraux. Dès lors, il est tentant de subvertir le texte, de se tailler des pays sur mesure et de bloquer toute proposition pertinente mais constituant une menace pour le département. Ainsi, dans les Pyrénées-Orientales, où il existe pourtant des entités territoriales nettement définies —Cerdagne, Conflent, Albères— voire interdépartementales telles les Fenouillèdes, le conseil général bloque pour des motifs divers toutes les initiatives visant à créer des pays dans ces espaces. Par contre, il promeut un "pays Têt-Méditerranée" allant de la Cerdagne à la mer, dont la seule vertu est de regrouper les communes situées le long du cours d'eau de la Têt, où se font et se défont les majorités départementales depuis plus de 40 ans, et de couvrir les deux tiers du département.

-L'assemblée départementale tend aussi à s'associer, là où c'est possible, à l'autorité préfectorale, pour se poser en représentant de l'Etat et en garant de l'ordre républicain. Moyennant quoi, il peut interférer dans tout problème local voire confisquer la décision : le cas de la décharge de Manses en Ariège est caractéristique de cette attitude.

Mais là ne sont pas les seuls écueils à la mise en œuvre de la nouvelle configuration territoriale. Le fait urbain pèse toujours énormément sur les logiques d'aménagement, et la loi SRU, à travers les nouveaux outils d'urbanisme qu'elle propose, va parfois à l'encontre de la LOADDT et de la Loi sur l'Intercommunalité : définition concrète, sur le terrain, du périmètre des SCOT, relation entre les PDU et la hiérarchisation des voies de transport dans l'agglomération, modalités d'application des quotas communaux de logements sociaux, etc. Dans ce dernier cas, la prise en compte de ces quotas à l'échelon de l'agglomération réduit à néant toute velléité de mixité sociale. Par ailleurs, les villes n'ont pas attendu ces textes pour dialoguer avec les interlocuteurs privilégiés de l'aménagement, tour à tour l'Etat puis l'Europe. Ce sont des prérogatives auxquelles elles n'ont l'intention ni de renoncer, ni d'accepter leur encadrement par des procédures sur lesquelles elles n'auraient plus la haute-main : d'où de multiples freinages dans la création des nouveaux documents d'urbanisme, la formation d'EPCI, les chartes et autres contrats.

#### 4. Politiques territoriales ou politiques territorialisées : l'épreuve du contrat.

L'apparition de ces territoires infra-régionaux, aux apparences institutionnelles mais qui ne relèvent pas de la catégorie des collectivités territoriales, n'est donc pas sans créer une certaine confusion. Pour tenter de comprendre quelle est l'efficacité réelle de tout cela, il importe de s'intéresser à la contractualisation qui est cœur du dispositif, en tant que nouvelle modalité de l'action publique. Par définition, la logique du contrat implique d'une part une confrontation des rapports à l'espace d'échelles institutionnelles de différents niveaux, d'autre part oblige un minimum d'entente, de relation, d'échange entre les acteurs. Pour ces raisons, les politiques contractuelles offrent un cadre

d'observation des rapports, nécessairement établis, entre les échelles institutionnelles et spatiales en matière d'aménagement du territoire.

Le CPER, auparavant outil d'une politique d'aménagement commune entre Etat et région, devient avec ces 3 textes une construction à trois. Pour l'Etat, la situation est simple, en apparence : il s'agit de reconnaître les échelles territoriales locales pertinentes. C'est d'ailleurs lui qui a impulsé les réformes. Mais qu'en est-il de la région qui assiste à la recomposition de ses territoires et au renouvellement de ses modalités d'action ? Dans la région Centre, la contractualisation entre région, territoires de projet et Etat, proposée dans le cadre du volet territorial du CPER, apparaît tout à fait négligeable face aux montants des contrats à vocation territoriale lancés par la région : en 2000, alors que 200 millions de francs sur sept ans sont proposés par l'Etat dans le volet territorial, la région consacre 2 milliards de francs sur six ans aux contrats de pays et aux contrats d'agglomérations. L'implication des acteurs locaux dans ce nouveau processus contractuel n'est donc pas évidente, d'autant qu'il suppose une rupture avec les pratiques bilatérales anciennes.

D'ailleurs, cette contractualisation relève-t-elle de politiques territoriales ou de politiques territorialisées. C'est qu'il convient de distinguer les deux : les politiques territoriales qui correspondent à une logique rattachée à un territoire, et les politiques territorialisées appliquées certes à un territoire, mais à partir d'un canevas général englobant. En effet, la région développe-t-elle une politique spécifique à ses territoires et parvient-elle à l'imposer — autrement dit parvient-elle à aménager son espace en développant une stratégie propre— ou son action revient-elle à financer les projets des territoires de façon indifférenciée et sans grande cohérence à l'échelle régionale ?

## Conclusions.

En fait, ces textes créent une situation paradoxale. Pour tenir compte de la diversité des situations locales, ils évoquent une adaptation aux caractéristiques géo-économiques et historiques des espaces locaux et désirent prendre appui sur les réalités locales : en cela ils contribuent à promouvoir des politiques territoriales. Mais dans le même temps, ces lois, prétendent définir des normes nationales aux modalités et aux principes d'action à l'échelle locale : en cela, ils relèvent de politiques territorialisées. Si les orientations législatives soutiennent la structuration du territoire en agglomérations et en pays, et appuient la logique contractuelle, elles proposent davantage des normes d'organisation spatiale, voire des normes d'action collective. De surcroît, elles sont souvent en contradiction les unes avec les autres.

Dans une telle situation, il n'est pas étonnant que le processus de contractualisation —qui témoigne de l'appropriation locale de cette réforme— ne porte pas ses fruits. Cela est d'autant plus vrai que le terme "contractualisation" renvoie, au sens commun, à l'idée d'une égalité de rapports entre partenaires et à un modèle de rationalité de l'action publique. Tel n'est évidemment pas le cas ici : dans ce type de contractualisation, la disparité de ressources et de pouvoirs entre acteurs, ainsi que leurs oppositions, leur manque de cohérence et de coordination, sont la règle plus que l'exception.

Ce petit état des lieux a tenté de mettre en perspective la contribution de la LOADDT, de la Loi sur l'Intercommunalité et de la Loi SRU à l'apparition de nouvelles formes d'interterritorialité. Force est de constater l'émergence de ces nouvelles formes n'est pas évidente. Loin de clarifier les rapports entre entités territoriales et provoquer un nouveau maillage de l'espace, on a plutôt une situation confuse et pleine de contradictions ne favorisant pas l'émergence d'une réelle démocratie locale.