



**HAL**  
open science

# L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ESPACE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : POUR UNE NOUVELLE MÉTHODE

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ESPACE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : POUR UNE NOUVELLE MÉTHODE. d'Armagnac, Jantine ; Blayo, Chantal ; Parant, Alain. Démographie et aménagement du territoire, Cudep (Conférence universitaire de démographie et d'étude des populations), pp.17-24, 1999, 10.13140/2.1.3918.7522 . halshs-01095586

**HAL Id: halshs-01095586**

**<https://shs.hal.science/halshs-01095586>**

Submitted on 15 Dec 2014

**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.

# L'organisation administrative de l'espace et l'aménagement du territoire. Pour une nouvelle méthode.

---

**Gérard-François DUMONT**

Université Paris-Sorbonne

Un territoire s'aménage à travers les décisions des institutions publiques et celles des agents économiques, dont les objectifs ne sont pas nécessairement identiques. Les seconds privilégient des critères économiques ou liés à la qualité de la vie, et sont prêts pour y satisfaire à s'inscrire dans des mobilités de types divers, allant de la pendulaire à la migration internationale de résidence. Les premières ont généralement une démarche volontariste appliquée à leur territoire de responsabilité. Les institutions définies en France par la réglementation correspondent chacune à des acteurs de l'aménagement du territoire qui s'insèrent dans une organisation administrative de l'espace. Cette organisation, telle qu'elle s'analyse, peut-elle être considérée comme une bonne méthode pour aménager le territoire dans l'intérêt des populations ?

## 1 - Une forêt tropicale?

Afin de répondre à cette question, il convient d'abord d'inventorier les institutions publiques susceptibles d'être en charge de territoires, ce qui conduit à porter un jugement débouchant inévitablement sur une réflexion pour l'avenir.

Le territoire français ne manque pas de formules réglementaires permettant de le gérer. Un inventaire, établi en 1993, des divers périmètres administratifs dans lesquels un espace quelconque peut se trouver conduisait à pas moins de 27 possibilités (Dumont, 1993). Depuis, un nouveau texte, la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995, a créé deux autres formules: le pays et les parties du territoire régies par des directives territoriales d'aménagement<sup>1</sup>.

Le terme de *pays* apparaît pour la première fois<sup>2</sup> dans une loi de la République avec l'article 22, selon la formulation suivante :

« Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale constate qu'il peut former un pays. »

« Lorsqu'un tel territoire dépasse les limites d'un seul département, les commissions départementales de la coopération intercommunale concernées constatent qu'il peut former un pays. »

« L'autorité administrative publie la liste et le périmètre des pays. »

Cette nouvelle notion remet en vigueur un terme ancien. Son étymologie le rattache au nom latin *pagus* qui désignait une petite circonscription administrative créée par l'empereur Dioclétien vers la fin du III<sup>ème</sup> siècle lors de la réforme de l'organisation du Bas Empire romain. On retrouve les pays dans la France médiévale et moderne (De Planhol X., 1988).

Cette formulation large, donc favorable à la souplesse dans l'application (Rapeaud M., 1995) est totalement différente de l'autre innovation qui dépend exclusivement de l'État, tant

---

<sup>1</sup> Ces directives territoriales ne sont pas totalement une innovation au regard de textes correspondant à la même démarche comme la loi montagne, la loi littoral,...Les cinq premières directives territoriales d'aménagement ont été proposées au Conseil des ministres du mercredi 21 février 1996 sur cinq sites: la Côte d'Azur, les Alpes du Nord, l'estuaire de la Seine, celui de la Loire et l'aire métropolitaine de Marseille. Cf Le Monde, 23 février 1996, p. 11.

<sup>2</sup> Dans les années 1970, l'État avait instauré des « contrats de pays », dont l'héritage fut confié aux régions en 1982.

pour l'initiative de sa création que pour son élaboration et sa décision (article 4). Les territoires concernés connaissent donc un cadre juridique supplémentaire, qui peut éventuellement imposer un outil de gestion spécifique, comme par exemple un établissement public d'aménagement.

A la question : quelle est l'institution publique ayant autorité, au moins partielle, sur tel territoire ? Vingt-neuf réponses sont donc possibles. Pour un territoire donné sur n'importe quel point de la France, il y a souvent un minimum de six autorités à considérer : la commune, l'intercommunalité, le département, la région, l'État et l'Union européenne, chacune ayant ses responsabilités propres définies par des textes. L'Union européenne dispose, par exemple, d'un important budget de politique régionale qu'elle affecte, selon ses propres critères, à tel ou tel territoire.

Ce minimum de six est souvent dépassé car la formule d'intercommunalité peut être très diverse. Pour répondre à la question initiale, il convient donc de parcourir la forêt tropicale des institutions administratives territoriales. Le citoyen qui parviendra à s'en sortir en apprendra beaucoup sur les différentes autorités qui régissent le territoire où il habite. Pour l'aider, il paraît nécessaire de classer ces différents cadres administratifs.

Il y a d'abord les collectivités territoriales (commune, département, région) qui sont en France dans une situation particulière. Certes, le nombre des principales institutions territoriales est parfois peu différent dans d'autres pays. En Allemagne, existent la commune (qui peut avoir le statut de ville), l'arrondissement (*Kreis*), l'État (*Land*) et la lointaine Fédération<sup>3</sup>. En Espagne, existent les provinces, les communautés autonomes et les communes. *Mais le cas français est singulier car il n'y a entre les collectivités aucune dépendance hiérarchique.* Autrement dit, aucune collectivité, par exemple la région, n'a de pouvoir sur une collectivité de dimension inférieure. De fait, face au pouvoir central, « les collectivités locales sont des poupées russes que l'État n'aborde qu'en ordre « désamboité »... Chaque poupée, debout, à côté de sa voisine, demeure interlocuteur direct de l'État » (Censi, 1995).

Un deuxième ensemble couvre des subdivisions des collectivités de base. Pour les communes, il s'agit par exemple du secteur de commune, de l'arrondissement communal (à Paris, Lyon et Marseille), de la commune associée,... Dans le département, l'arrondissement est une circonscription administrative des services de l'État, qui en fixe le périmètre.

## 2 - Typologie par objectif

Un troisième ensemble résulte des instruments que se donnent l'État ou une collectivité territoriale pour satisfaire tel ou tel objectif, éventuellement en s'associant avec d'autres collectivités. Cela a été le cas des zones d'entreprises, c'est le cas des syndicats mixtes. Nombre de cadres administratifs sont utilisés à des fins variées. Une même formule, par exemple le SIVU (Syndicat intercommunal à vocation unique)<sup>4</sup> peut être utilisée pour des fonctions différentes. Il y a quatre fonctions d'inter-territorialité principales : l'étude, le projet, la gestion, le développement.

L'inter-territorialité d'étude consiste à conduire l'examen d'une question, dont les conclusions sont susceptibles de déboucher sur des réalisations. Par exemple, il s'agit d'élaborer un schéma directeur intercommunal, ce qui peut se faire par l'intermédiaire d'un syndicat intercommunal d'étude et de programmation. Autre exemple, il est envisagé de réaliser une liaison routière ou de rouvrir une ligne ferroviaire fermée. Selon les cas, cela peut conduire à la

<sup>3</sup> Dans certains Länder, existent des départements (Bezirk) qui ne sont pas des collectivités territoriales, mais une simple organisation administrative dépendant du Land. Cf Dumont Gérard-François, *L'aménagement du territoire en Allemagne et en France, Allemagne d'aujourd'hui*, 1996, n° 1.

<sup>4</sup> Instituée par la loi du 22 mars 1890, cette formule est la plus utilisée. Au 31/12/1994, il y avait en France 14 490 SIVU.

création d'un SIVU chargé de contribuer aux études ou d'un syndicat mixte entre des collectivités de nature différente souhaitant promouvoir l'infrastructure étudiée.

L'inter-territorialité de gestion est d'une nature différente puisqu'il s'agit alors d'exercer ensemble la gestion d'un service ou d'un équipement. Les objets peuvent être très variés : gestion d'une piscine, du réseau d'assainissement, des déchets, d'une fourrière automobile ou animale, d'un centre de secours incendie, d'un système de téléalarme pour personnes âgées, d'une radio locale, d'une école maternelle ou élémentaire... Si plusieurs de ces services sont gérés par la même structure, ce peut être un SIVOM (Syndicat intercommunal à vocation multiple)<sup>5</sup>.

Ces gestions peuvent également être effectuées dans un cadre plus intégrateur, ayant à la fois des objectifs de projets et de gestion. Les institutions administratives concernées doivent alors être considérées comme de l'interterritorialité de la seconde génération, dans la mesure où ils se traduisent par le transfert à une structure supérieure de compétences significatives. Les formules existantes sont notamment le district (ordonnance de 1959), la communauté urbaine (loi de 1966), la communauté de communes et la communauté de villes (loi de 1992)<sup>6</sup>. Ces cadres administratifs perçoivent généralement des impôts locaux (mais ce n'est pas une obligation dans le cas du district) et exercent de plein droit des compétences obligatoires imposées par le loi.

Enfin, les textes envisagent une autre inter-territorialité, de projets ou de développement<sup>7</sup>. Même s'ils avaient été créés dans l'optique des zones d'emploi connaissant des difficultés en raison d'un tissu industriel ancien, les comités de bassin d'emploi entrent dans ce cadre. Le pays, qui est la réunion d'espaces autour d'un projet commun de développement, relève également d'une inter-territorialité de la troisième génération. De même, des collectivités pourraient s'appuyer sur des formules existantes pour se développer dans un ensemble réticulaire.

### 3 - Responsabilités et moyens

Même si les objectifs de l'inter-territorialité sont d'une pertinence qui n'est pas contestable, la multiplication des cadres administratifs soulève un certain nombre de questions parmi lesquelles quatre méritent un examen particulier.

La première est celle des moyens financiers. D'une part la loi donne à des échelons infranationaux des compétences extrêmement grandes, confirmées et accrues depuis les lois de décentralisation de 1982. La moindre commune a juridiquement sur son territoire des responsabilités considérables, par exemple en matière d'urbanisme ou de sécurité. Or, nombre de communes, compte tenu de leur poids démographique et économique limité, ne peuvent disposer de ressources suffisantes pour assumer les charges découlant de leurs responsabilités réglementaires. Ce que peut faire une commune peuplée disposant de dizaines, de centaines ou de milliers de fonctionnaires<sup>8</sup> n'est pas dans les moyens d'une petite commune qui ne compte que quelques dizaines ou quelques centaines d'habitants et qui ne peut s'offrir qu'un nombre limité de fonctionnaires, parfois un seul à temps partiel. Or, en France, 28 308 communes sur 36 550 ont moins de 1000 habitants, dont 10 879 moins de 200. Les maires de ces communes ont néanmoins, selon la loi, les mêmes responsabilités, y compris pénales, que les autres, sans

---

<sup>5</sup> 2298 au 31/12/1994.

<sup>6</sup> Respectivement 322, 9, 756 et 4 (Aubagne, Cambrai, Flers et La Rochelle) au 31/12/94. Une dixième communauté urbaine, celle de Nancy, qui remplace le district urbain créé en 1959, est née le 1er janvier 1996, en application de la loi du 30 décembre 1995. Pour les vingt communes, comptant ensemble 264 000 habitants, le principal intérêt de cette création est « de nature financière et fiscale, avec une manne supplémentaire apportée grâce à la DGF », même s'il s'agit également de renforcer la coopération. Cf *Les Echos*, 4 janvier 1996, p. 30. Les neuf autres communautés urbaines sont : Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans, Lille, Lyon et Strasbourg.

<sup>7</sup> L'intercommunalité de projet peut également recourir à des moyens comme le SIVU ou le SIVOM.

<sup>8</sup> En ordre de grandeur, une commune de 6000 habitants dispose d'un nombre de collaborateurs inférieure à la centaine...

les moyens juridiques et financiers de les assumer. La loi n'encourage guère le quasi-bénévolat que représente la gestion d'une commune rurale, et décourage ainsi ce qui pourrait être propice à l'aménagement rural. Les élections municipales de juin 1995 ont d'ailleurs mis en évidence la difficulté de trouver des vocations compte tenu notamment des corsets réglementaires.

La question des moyens se pose, d'une autre façon, pour les régions et les départements, sur lesquels l'État s'est dans une certaine mesure délesté sans toujours accorder suffisamment de contreparties. La première décennie de décentralisation (les années 1980) s'est déroulée correctement, car elle a dégagé des moyens grâce à une gestion de proximité plus économe, mais ces marges initiales ont trouvé leurs limites.

La question des moyens est assez bien symbolisée par la loi de 1992 créant entre autres les communautés de communes. Nombre de communautés se sont créées en peu de temps face aux besoins ressentis d'intercommunalité et aux engagements financiers de l'État. Comme l'a précisé le premier créateur d'une communauté de communes: « On ne se marie pas pour avoir des cadeaux, mais on ne les refuse pas » (Guégan, 1994). En fait, il est certain que l'incitation financière<sup>9</sup> a joué, trop joué sans doute pour l'État qui, surpris par le nombre de créations, a dans une certaine mesure révisé les risques de dérive de sa générosité financière.

Autrement dit, l'existence d'institutions administratives donnant l'impression que le territoire peut être aménagé suivant le principe de subsidiarité n'est pas suffisante. Encore faudrait-il que ces institutions aient des moyens. Avec la loi du 9 novembre 1985, la dotation de base de la DGF (dotation globale de fonctionnement) de l'État aux communes était telle qu'une commune de plus de 200 000 habitants recevait, à ce titre, deux fois et demie plus par habitant qu'une commune de moins de 2000 habitants<sup>10</sup> (Poncet, 1995 et Paillat et alii, 1980). Les différentes réformes en cours (loi du 31 décembre 1993 sur la DGF, loi du 4 février 1995), en tout état de cause, ne rattrapent pas les écarts passés.

#### 4 - Ajouter ou substituer ?

Une deuxième question porte sur la capacité de créer de nouveaux cadres sans modifier ni supprimer les anciens, ce qui conduit à une superposition, voire à une confusion. Toute la réflexion sur le processus de régionalisation (Dumont, 1995), qui a trouvé un aboutissement juridique en 1972, puis en 1982, aurait pu conduire à s'interroger sur la pertinence du cadre départemental, tant dans son aspect géographique que dans son aspect fonctionnel. Entre la volonté de conserver le département en l'état et celle, rarement formulée en public dans les milieux politiques, de le supprimer, la régionalisation aurait pu être l'occasion d'une réflexion sur la logique culturelle et territoriale des frontières départementales et de leur sens administratif. Fallait-il maintenir certaines frontières-sanctions que la Révolution a imposées à certains départements par crainte d'atteinte à l'unité de la République ? L'occasion n'était-elle pas bonne d'une grande réflexion sur ce que devraient être les fonctions modernes d'un département dans le cadre régional ? En raison du maigre intérêt des décideurs publics pour ces questions, les textes de 1982 ont figé les régions dans les frontières départementales, tracées globalement de façon égalitaire en 1790<sup>11</sup>, et c'est à peine si l'on a débattu d'une autre définition des compétences susceptible de permettre une synergie région-département.

---

<sup>9</sup> DGF améliorée, DGE légèrement améliorée, possibilité de récupérer la TVA dès la première année et non deux ans après et éventuellement dotation de développement rural.

<sup>10</sup> L'idée de fonder la D.G.F. sur d'autres bases pour qu'elle ne conduise pas à accentuer l'émigration rurale a notamment été avancée par Paul Clerc et Alain Parant, proposant de prendre en compte non seulement la population, mais également la superficie (en considérant l'inverse de la densité). (Paillat et alii, 1980)

<sup>11</sup> Même si le détail des frontières a respecté des réalités locales, Condorcet partisan de « concilier les changements avec les convenances locales » l'ayant emporté sur Thouret qui privilégiait le système géométrique appliqué aux États-Unis.

Ainsi, le Parlement a créé de nouveaux cadres en donnant l'impression qu'il ignorait l'existence de formules préexistantes. Un autre exemple de cette démarche est la loi d'administration du territoire de la République en date du 6 février 1992. Plusieurs cadres administratifs d'intercommunalité de la seconde génération existaient déjà : les districts, les communautés urbaines, les syndicats d'agglomération nouvelle, sans oublier la formule des SIVOM qui joue parfois ce rôle de par la volonté des communes qui y adhèrent. Au lieu de reconsidérer ces formules, dont certaines ont souvent fait leur preuve, et de les améliorer en les adaptant à des situations variables, et à un contexte nouveau, la loi a rajouté deux nouveaux cadres, sans substituer au moins l'un des deux aux cadres anciens.

Cette méthode consistant à créer apparemment sans fin de nouveaux acteurs administratifs de l'aménagement du territoire conduit à des risques d'émiettement et pose la question de la démocratie.

### 5 - Risques d'émiettement

D'une part, la multiplication des cadres administratifs sur le territoire a entraîné des effets pervers, surtout depuis 1992. Là où le législateur mettait en avant de bons sentiments devant conduire à créer des mécanismes de solidarité, ce qui a réussi dans certains cas, il a en même temps donné l'occasion de focaliser des rivalités territoriales. Dans des ensembles spatiaux ayant une certaine unité liée à une logique d'agglomération, à une logique géographique, à une logique économique et/ou à une logique d'emploi, des communes n'ont pas toujours réussi, en raison de rivalités locales anciennes ou pour des motifs politiques, à se regrouper. En conséquence, on a pu assister, dans un même espace, à la création de plusieurs structures intercommunales. Cette différenciation peut répondre à certaines logiques. Mais, dans certains cas, elle signifie un refus de coopération dans leur territoire normal d'appartenance; des communes ont fait prévaloir des forces centrifuges en s'associant avec des communes extérieures au pôle principal. C'est ainsi que des communes sans interrelations significatives ont pu se grouper, non pour développer des liens, mais pour échapper à un autre groupement communal qui aurait mieux correspondu à la logique spatiale<sup>12</sup>.

La continuité géo-économique des communes s'est souvent affirmée dans le cadre d'un SIVOM, d'un district ou d'une communauté de communes. Mais elle a aussi pu être brisée par la création de plusieurs de ces structures visant à introduire des éléments de discontinuité incohérents avec une géographie volontaire correspondant au souhaitable. Dans certains cas, des territoires ont été ainsi éclatés par les alliances ajoutant aux frontières communales des frontières intercommunales qui ne peuvent s'expliquer que par une logique de rivalité.

### 6 - Illisibilité

Outre les questions des moyens, des lourdeurs additionnées, de l'émiettement, l'organisation administrative du territoire français conduit à une quatrième interrogation, encore plus fondamentale: celle de la démocratie et de la citoyenneté. La multiplicité des cadres administratifs et l'absence de clarification des compétences de chacun d'entre eux met le citoyen face à une forêt tropicale où il est fort difficile de savoir qui décide. En outre, le recours quasi-systématique à la méthode des financements croisés, selon laquelle toute réalisation est financée par une pluralité d'intervenants selon une logique apparente de rapports de forces ou de marchandages, donne aux décisions des cadres administratifs une grande opacité. Lorsque le citoyen, examinant un équipement en cours de réalisation et sur lequel il souhaiterait s'informer, découvre un panneau où peuvent figurer à la fois un fonds européen, l'Etat, la région, le

---

<sup>12</sup> Par exemple, dans le pays Choletais, « les communes rurales, qui redoutaient d'être « avalées » par la ville-centre, ont créé une intercommunalité de proximité sous forme de petites communautés de communes ou de districts ». *Journal des maires*, novembre 1995, p. 56.

département, la structure intercommunale et la commune, il ne peut qu'être découragé et constater son impuissance. Même l'éventuelle information donnant le nom du maître d'ouvrage est peu utile puisque ce dernier ne fait que réaliser, et parfois n'est même pas partie prenante au tour de table financier.

Lorsqu'une association de quartier, prenant connaissance d'un contrat de développement social urbain<sup>13</sup>, constate sa non réalisation et veut s'informer, elle est ballottée entre les diverses collectivités susceptibles de se renvoyer la balle et prise entre les différents ministères qui devraient intervenir dans le contrat<sup>14</sup>.

Il apparaît donc d'une part que l'organisation administrative du territoire français manque de lisibilité démocratique<sup>15</sup>. Sa complexité ne permet souvent pas de préciser qui assume les responsabilités. D'autre part, l'enchevêtrement des compétences permet très difficilement aux citoyens, et parfois même à ceux des élus qui ne sont pas dans le secret des tractations en coulisse, d'exercer de façon efficiente leur rôle.

## 7 - Simplification

Face à cet inventaire, et compte-tenu des questions posées, l'aménagement du territoire, au sens large de l'expression, c'est-à-dire une « organisation globale et concertée de l'espace, destinée à satisfaire les besoins des population en réalisant des équipements adaptés et en valorisant les ressources et le patrimoine historique » (Dumont, 1994) appelle un profond renouvellement de méthode.

Cette méthode nouvelle n'est certes pas totalement passée sous silence. Certains de ses aspects sont même inscrits, à titre d'intention, dans la loi du 4 février 1995 (par exemple article 78, I, 1er, pour la simplification de l'intercommunalité et article 65 I pour la répartition des compétences). Mais il s'agit d'une part d'instituer les priorités, d'autre part d'envisager une méthode nouvelle insuffisamment esquissée.

La priorité des priorités serait de clarifier les institutions administratives, le maquis organisationnel dans lequel personne ne parvient réellement à se retrouver. Supposons une commune de quelques centaines d'habitants. Il lui est quasiment impossible de conduire une étude détaillée sur les conséquences précises découlant de différents choix : adhésion à un SIVOM très actif, adhésion à un district ou à une communauté de communes. Les implications organisationnelles et financières de chacun de ces choix sont extrêmement complexes à préciser *a priori*.

Réduire le nombre des catégories d'institutions inter-territoriales et simplifier leur régime juridique est donc une priorité, que l'État devrait retenir avec d'autant plus de constance que ce type de réforme, indispensable dans une logique de citoyenneté, n'est pas nécessairement souhaité par certains élus et fonctionnaires des collectivités territoriales qui trouvent des avantages dans la profusion des structures intercommunales. Ces avantages - justifiés dans le fond - sont en fait des compensations liées aux insuffisances du système indemnitaire de base. Parallèlement, il convient d'harmoniser les règles intercommunales car « l'empilement au cours des années des règles successives aboutit à un écheveau juridique qu'il serait bon de démêler »<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Ce type de contrat a changé de nom au cours du temps, mais globalement, le principe reste le même.

<sup>14</sup> Et que dire des ministères formés par démembrement de ministères préexistants, qui ont à peine le temps de délimiter leurs compétences avant de disparaître dans les oubliettes de l'histoire au remaniement ministériel suivant !

<sup>15</sup> Maurice Bourjol constate que les lois du 6 février 1992 et 4 février 1995 n'ont guère ouvert la consultation des électeurs. Cf. *Courrier des maires*, n° hors série, spécial Congrès, 1er octobre 1995.

<sup>16</sup> Jaeger Martin, Intercommunalité : l'âge de raison, *Administration*, n° 169, 1995. Pour Jean Cluzel, c'est qu'« il n'y a pas de politique nationale d'aménagement du territoire », mais seulement des tentatives de réponses « en créant des structures et en augmentant le nombre des bureaux à tous les échelons de la hiérarchie administrative... » *Revue des Deux Mondes*, février 1994.

## 8 - Clarification

Une seconde priorité est de clarifier la répartition des compétences en faisant appel au principe de subsidiarité. A cet égard, on peut d'ailleurs s'interroger sur certaines décisions intervenant au niveau de l'Union européenne et portant sur des territoires parfois physiquement méconnus des décideurs. La subsidiarité s'accompagne d'une révision de la méthode conduisant systématiquement aux financements croisés. Corrélativement, une spécialisation des impôts locaux permettrait une meilleure lisibilité fiscale.

Dans le cadre de cette priorité, la commune rurale doit pouvoir remplir pleinement son rôle sans être écrasée par des contraintes auxquelles elle n'a pas les moyens de satisfaire. Elle est en effet essentielle, notamment pour marquer l'appartenance à un terroir, pour l'essor de la démocratie locale, pour entretenir l'espace ou pour régler des problèmes sociaux.

Enfin, il convient d'aménager le territoire dans un contexte qui a profondément changé par rapport à la situation des années qui ont vu, en 1963<sup>17</sup> ? la création de la DATAR. Trois termes permettent de saisir toute la dimension de ce changement : mobilité, internationalisation et métropolisation. La mobilité internationale s'est considérablement développée, tant en raison de l'évolution des comportements que des possibilités offertes par les transports. Cela conduit au phénomène de « ville plurielle », au fait que les agents économiques sont consommateurs de plusieurs espaces. L'internationalisation rend très largement caduc le discours Paris-province car les territoires français sont désormais en conflit non seulement avec d'autres territoires français, mais tout autant avec tous les territoires du monde. Enfin, la métropolisation donne un pouvoir hiérarchique et organisationnel fort aux villes qui savent être compétitives.

Le principe de subsidiarité se comprend aisément en considérant la variété des équipements à réaliser. Par exemple, la localisation d'une gare TGV et la réalisation d'une école maternelle supposent des approches différentes. Dans le second cas, même l'échelon communal peut s'avérer trop grand, si l'école maternelle est un équipement de quartier. L'avis d'un conseil de quartier sur la localisation envisagée, sur les accès (à pied et en voiture), sur les détails d'aménagement, peut être très précieux. Dans le premier cas, une gare TGV s'inscrivant dans un contexte qui peut être régional, national, voire international, faire participer à la réflexion des échelons très larges est indispensable. Cet exemple montre qu'il n'y a pas d'échelle a priori judicieuse pour résoudre toutes les questions d'aménagement concernant une population. Il convient à chaque fois de recourir à une échelle pertinente par rapport à la question posée.

## 9 - Lisibilité démographique

Enfin, demeure une importante question touchant l'aménagement du territoire et la démographie. Le démographe sait combien l'aménagement doit prendre en compte la géographie humaine de la population du territoire considéré<sup>18</sup>. Or, est-il sérieusement possible de le faire lorsque des responsables territoriaux mettent en œuvre en 1996 ou 1997 des réalisations encore largement fondées sur les résultats du recensement du 5 mars 1990 ?

L'aménagement du territoire appelle non seulement une lisibilité démocratique, mais également une lisibilité démographique. En dépit des efforts de l'INSEE, celle-ci perd de sa fiabilité lorsque les gouvernements, qui ne respectent plus le rythme quinquennal institué par l'ordonnance de 1822, prévoient d'allonger l'intervalle intercensitaire jusqu'à neuf ans pour la période 1990-1999 sans introduire d'autres informations intercensitaires, au moins partielles. Pendant cet intervalle, nombre d'informations ne sont disponibles que de façon fragmentaire.

---

<sup>17</sup> En réalité, la DATAR naît de la disparition de la direction de l'aménagement du territoire, remplacée par deux directions, celle de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) et la DATAR. Cf. DAU Téléx, n° 45, décembre 1995.

<sup>18</sup> Or les fondements démographiques de l'aménagement du territoire sont très importants. Cf. Dumont Gérard-François, in *L'aménagement du territoire français hier et demain*, Éditions Sedes, Paris, 1996, p: 49-64.

les outils indirects récemment mis en place pour mieux apprécier les migrations internes et internationales étant encore insuffisants pour permettre aux collectivités territoriales de connaître chaque année les flux migratoires et plus encore leur nature démographique (composition par âge, par sexe,...). Nombre de décisions doivent donc être prises dans un univers incertain.

Au total, pour être efficace, l'aménagement du territoire n'est pas exclusif d'une réflexion plus large conduisant à revoir certains aspects de la société française et notamment une certaine attirance vers toujours plus de complexité génératrice de confusion. D'où la formule de Daniel Noin : « L'aménagement du territoire français, en fin de compte, ne peut être séparé de l'aménagement de la société française » (Noin, 1995).

### Références

- CENSI Marc, 1995, *L'identité des régions*, Éditions Privat, Toulouse.
- DUMONT Gérard-François, 1993, *Économie urbaine, villes et territoire en compétition*, Éditions Litec, Paris.
- DUMONT Gérard-François, 1994, *L'aménagement du territoire*, Éditions d'organisation, Paris.
- DUMONT Gérard-François, 1995, *Le destin identitaire des régions françaises*, Espace et culture, Paris.
- DUMONT Gérard-François, 1996, *L'aménagement du territoire français : hier et demain*, Éditions SEDES, Paris.
- GUÉGAN Michel, 1994, *Heures locales*, Le Monde.
- NOIN Daniel, 1995, *L'espace français*, Armand Colin, Paris.
- PAILLAT P. et PARANT Alain, 1980, *Le vieillissement de la campagne française*, INED, PUF.
- DE PLANHOL Xavier, 1988, *Géographie historique de la France*, Fayard, Paris.
- PONCET Jean-François, 1991, *Rapport sur l'avenir de l'espace rural français*, Sénat, Paris n° 249, 27 mars.
- RAPEAUD Michel, 1995 <sup>(1)</sup>, Espaces de solidarité : bassins de vie et pays, *Journal officiel*, Avis et rapports du CES n° 10.
- RAPEAUD Michel, 1995 <sup>(2)</sup>, *Les pays au cœur des initiatives locales*, Sol et civilisation, Paris.