



HAL
open science

TERRITOIRE ET INSTITUTIONS : POUR UNE DOCTRINE DE L'APRÈS-ZONAGE

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. TERRITOIRE ET INSTITUTIONS : POUR UNE DOCTRINE DE L'APRÈS-ZONAGE. La Pierre d'angle, 1994, 15, pp.34-38. halshs-01096544

HAL Id: halshs-01096544

<https://shs.hal.science/halshs-01096544>

Submitted on 19 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.

Territoires et institutions : pour une doctrine de l'après-zonage

GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT *

Institutions et réalités spatiales

Rappelons d'abord la pluralité des institutions spatiales. En dressant en France l'inventaire des différents périmètres institutionnels existant de par la réglementation, nous n'en trouvons pas moins de 271. Parmi ceux-ci se distinguent cinq périmètres infracommunaux, un périmètre unicommunal, onze périmètres pluricommunaux qui vont de la section de commune à la communauté urbaine en passant par les arrondissements communaux, les communes associées, les SIVU, les communautés de communes, les districts, les syndicats à la carte... cinq périmètres administratifs à fondements multiples, trois périmètres liés au département et deux à la région. Par exemple, le territoire de la commune de Saint-Germain-en-Laye participe à cinq SIVU, à un SIVOM et à un SIEP (Syndicat intercommunal d'études et de programmation). Il convient surtout de noter que ces différents organismes intercommunaux recouvrent des aires géographiques différentes, selon les besoins auxquels ils satisfont et selon aussi les choix effectués par les différentes communes de la région. Le territoire de Saint-Germain dépendant bien évidemment de décisions prises par la commune, par l'arrondissement, par le département et la région (par exemple dans le cadre de financements croisés), il est "encadré" par onze périmètres institutionnels.

La réalité institutionnelle de la gestion des territoires, en France, est donc extrêmement complexe puisqu'il existe, de par les textes, 27 modes de gestion territoriale, nombre d'entre eux se complétant sur un espace considéré, même si les principaux sont les trois collectivités territoriales: commune, département et région. Or, inévitablement, les différents périmètres administratifs ne recouvrent pas nécessairement la logique géo-économique. Cette dernière peut conduire à définir des aires géographiques n'ayant pas les mêmes frontières que les périmètres institutionnels; c'est le cas lorsqu'on considère le classement des périmètres géographiques par rapport à la ville-mère, à la métropole, du hameau à la métropole internationale, en passant par le village, le bourg, la commune rurale, l'agglomération secondaire, la ville isolée, la ville satellite, la ville périphérique, etc... Tous ces échelons géo-économiques ne s'insèrent pas nécessairement dans un cadre institutionnel défini, souvent dans aucun des 27 légalement définis.

Une autre approche des périmètres géo-économiques consiste à prendre en considération le vécu des populations qui, selon leur âge, selon leur catégorie socio-professionnelle ont des approches spatiales différentes. Certaines peuvent raisonner en termes de rues, d'autres en termes de quartiers. Par exemple, pour les enfants des écoles maternelles, le périmètre utile, c'est essentiellement le quartier. En

Permettez-moi de commencer par un constat. Un cycle de conférences à l'étranger m'a conduit dans une dernière étape à Bruxelles où cette question territoire et institutions est régie de façon originale: il n'y a en effet pas moins de cinq sièges de pouvoirs territoriaux dans cette ville: la municipalité (Bruxelles-commune), la région de Bruxelles, l'Etat de Belgique, l'Union européenne qui est en train de se construire des bureaux très importants et enfin la région flamande. Cette dernière, considérant qu'historiquement Bruxelles était une ville flamande, a installé le gouvernement de la Flandre à Bruxelles, bien que Bruxelles ne fasse pas partie de la Flandre dans le cadre du nouvel Etat fédéral belge. Cet exemple montre la difficulté des relations entre territoires et institutions.

Si nous revenons en France, il convient de rappeler d'abord la pluralité des institutions spatiales et la non-concordance inévitable entre les institutions spatiales et les réalités spatiales.

Un deuxième point consistera à synthétiser les douze dernières années, c'est-à-dire l'évolution depuis la décentralisation. Ensuite, nous porterons notre regard sur ce que j'appellerai, peut-être de façon provocatrice, la mythologie constructiviste. Enfin, nous essaierons de proposer les principes à respecter pour trouver le bon équilibre entre territoires et institutions.

* Professeur à la Sorbonne
Directeur-adjoint de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement

1 DUMONT, Gérard-François, *Economie Urbaine. Villes et territoires en compétition*. Litec, Paris, 1993

revanche, quelqu'un qui connaît des migrations alternantes en raison de son activité professionnelle a un périmètre utile beaucoup plus large que la commune où il habite. Il est ainsi possible de distinguer des bassins d'habitat, des bassins d'emploi, des bassins touristiques, des bassins d'activités qui font l'objet d'un certain nombre de recherches.

Donc, en tout état de cause, il y a souvent non-concordance entre les réalités institutionnelles et les approches géo-économiques que l'on peut proposer. D'autres types d'approches conduisent à une analyse semblable: les périmètres d'études, c'est-à-dire les découpages faits par l'INSEE en suivant un certain nombre de logiques, comme la continuité du cadre bâti qui permet de définir des unités urbaines extrêmement complexes à analyser, parce que l'aire géographique de la plupart d'entre elles se modifie à chaque recensement.

En considérant non plus la continuité du cadre bâti mais la continuité économique, l'INSEE définit des ZPIU (zone de peuplement industriel et urbain) qui peuvent inclure des communes dont la population est extrêmement faible.

Tout cet ensemble forme une multitude de possibilités de points de vue sur le territoire, et j'ai distingué, dans mon livre *Economie urbaine*, 60 possibilités de regarder la façon dont un espace se présente selon qu'on considère son cadre institutionnel, son cadre géo-économique ou son cadre d'étude.

L'évolution depuis la décentralisation

L'évolution des douze dernières années, ce sera mon second point, est soulignée par deux éléments.

Le premier élément est la multiplication des nouveaux cadres institutionnels, notamment avec la nouvelle loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République (ATR), qui a conduit à la création des communautés de villes et des communautés de communes. Ces deux nouvelles ins-



titutions se sont développées depuis pour satisfaire aux besoins de l'intercommunalité mais également pour des raisons financières.

Comme le précisait un maire, qui avait initié la création de la première communauté de communes, dans *Le Monde*: "On ne se marie pas pour avoir des cadeaux, mais on ne les refuse pas"².

Les nouveaux cadres institutionnels, notamment ceux créés en 1992, posent un certain nombre de problèmes. En particulier, en multipliant les modes structurels, ils rendent la lecture du territoire de plus en plus complexe pour les citoyens.

Deuxième élément d'évolution depuis 1982, c'est ce que j'appellerai une décentralisation paradoxale, qui conduit à des résultats peut-être équilibrés. D'une part la France a créé une nouvelle collectivité territoriale, la région, en lui donnant un pouvoir politique important, ainsi que des moyens non négligeables. La création d'une nouvelle capitale politique à l'échelon régional participe du processus de métropolisation³, c'est-à-dire de concentration des hommes et des activités dans les villes capitales. Le poids démographique global des capitales régionales et surtout le poids démographique de leur population active a augmenté de façon considérable au cours de la dernière période intercommunautaire (1982-1990).

D'une part, la régionalisation est dans une certaine mesure un retour à la politique des métropoles d'équilibre envisagée par le Vème Plan (1966-70)⁴ car elle se traduit par un poids généralement croissant des capitales régionales. Ceci résulte par exemple de la nécessité pour les partenaires locaux d'avoir des interlocuteurs au niveau régional. En outre, un certain nombre d'entreprises ou d'institutions ont dû également s'organiser au plan régional, ce qui a encore renforcé la capitale régionale. La quasi totalité des hôtels de région, cela relève du symbolique, se sont installés au centre de la capitale régionale et n'ont pas choisi une implantation dans un autre espace de la région.

2 *Le Monde, Heures locales, 23-24 janvier 1994.*

3 DUMONT, Gérard-François, *Bulletin des élus locaux, septembre 1993.*

4 DUMONT, Gérard-François, *L'aménagement du territoire. Les Editions d'Organisation, Paris, 1994, p. 24-25.*

5 HEINEMEYER.
*Wilhem. La politique
 d'aménagement
 du territoire dans
 la métropole
 polycéphale de la
 Randstad. Colloque
 Espace et Culture.
 13 septembre 1994.*

Mais, d'autre part, les lois de 1982 ont maintenu le département, en en faisant une collectivité territoriale autonome, puisque, pour simplifier, le département avait auparavant un budget établi par le préfet. Les départements étaient de facto, dans une certaine mesure, gérés par l'Etat, ce qui n'est plus le cas depuis 1982. En confirmant le département, l'Etat a entraîné le maintien d'un certain réseau territorial, d'une administration départementale qui a limité la concentration des hommes et des activités sur les capitales régionales et, en définitive, a servi l'aménagement du territoire. Si les départements avaient été supprimés au moment de la création des régions, il y aurait eu une concentration des services, des activités et des hommes sur les métropoles régionales beaucoup plus forte au détriment des capitales départementales et des villes moyennes régionales, qui ont néanmoins souffert du processus de métropolisation.

La mythologie constructiviste

Face à ces évolutions rapidement rappelées, comment faut-il essayer de réfléchir pour l'avenir? Nous voyons se déployer ce que j'ai appelé une mythologie constructiviste, trop fréquemment entendue au cours de ces dernières années.

Un premier postulat correspond à l'affirmation suivante: il suffirait d'avoir de grandes régions et le territoire français serait mieux géré. Je ne dis pas qu'il ne soit pas nécessaire pour tel ou tel besoin d'associer les régions, de les faire travailler ensemble, mais penser qu'ipso facto le fait de substituer aux 22 régions métropolitaines six ou sept régions permettrait automatiquement une meilleure gestion du territoire me paraît un raisonnement un peu rapide. D'une part, cela entraînerait des choix extrêmement délicats - va-t-on partager l'Auvergne en deux en en mettant une partie dans la région lyonnaise et l'autre partie dans une nouvelle grande région Centre-Atlantique? D'autre part, si l'on examine ce qui se passe dans le monde, on constate très bien que ce n'est pas nécessairement une

grande dimension démographique ou une grande dimension territoriale des pays qui est gage d'efficacité. Par exemple le Luxembourg est un petit pays avec un faible peuplement et Luxembourg-ville, avec moins de 100 000 habitants seulement, est une ville européenne, une euro-cité de par ses fonctions, alors que Toulon, dont l'agglomération compte aujourd'hui 438 000 habitants, n'est absolument pas une ville européenne. Donc, la dimension n'est pas le seul élément qui joue. D'autres exemples pourraient être cités comme Monaco, le Liechtenstein, petits pays qui ont néanmoins trouvé leur place dans une économie de plus en plus mondialisée.

Deuxième postulat parfois avancé, il faudrait que les budgets des régions soient beaucoup plus importants. Là aussi, je crois que c'est plutôt une erreur parce qu'il faut étudier la nature des budgets des différentes collectivités territoriales. La région a été conçue essentiellement comme une administration de mission et non comme une administration de gestion. Son budget n'est donc pas alourdi par des charges diverses et nombreuses qui seraient nécessaires pour gérer sur le terrain un certain nombre de services. En revanche, les budgets régionaux permettent de peser très largement sur la vie régionale et ont donc une importance considérable. En définitive, les régions ont des marges de manoeuvre, à mon sens, supérieures au département parce que justement elles n'ont pas de missions de gestion.

Troisième postulat : il suffirait de découper intelligemment le territoire. A cet égard, il y a à l'étranger un exemple intéressant : celui de la Randstad, aux Pays-Bas. Le classement des grandes métropoles mondiales indique pour l'Europe Paris, Londres... et la Randstad, c'est-à-dire un territoire dont la partie urbanisée comprend notamment les communes d'Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht. Il faut savoir que "la Randstad n'existe pas"⁵. C'est une pure création des géographes : la Randstad est divisée entre trois provinces différentes, elle a trois

systèmes régionaux de drainage, il n'y a pas de maire de la Randstad, il n'y a pas de conseil d'agglomération, c'est seulement un concept géographique. Mais c'est un réseau territorial de facto qui se révèle concurrentiel dans une économie de plus en plus mondialisée. Cet exemple montre que la valeur d'un territoire n'est pas forcément liée à une organisation centralisée de ce territoire.

En définitive, la mythologie constructiviste conduit à rapprocher les termes utilisés dans le débat européen actuel et dans celui sur les institutions territoriales. Les options présentées sont les suivantes : élargir l'intercommunalité, approfondir l'intercommunalité ou aménager à la carte l'intercommunalité. Toutes ces données paraissent un peu dépassées par une évolution beaucoup plus importante que j'appelle la "ville plurielle"⁷, c'est-à-dire le fait qu'un nombre croissant de nos concitoyens sont consommateurs de plusieurs villes. Même si l'on considère les 400 "pays" dont la carte a été dressée dans le cadre du grand débat sur l'aménagement du territoire, en réalité de plus en plus de nos citoyens sont consommateurs de plusieurs pays. Bien entendu, il y a sans doute un lieu où chaque homme s'identifie davantage, mais les hommes sont amenés de plus en plus à vivre dans plusieurs espaces, surtout avec le développement des réseaux de trains à grande vitesse. Par exemple, un nombre non négligeable de personnes domiciliées à Tours viennent tous les jours travailler à Paris. Il y a également les "cadres à grande vitesse", dont le nombre se développe de façon importante. Paris-Bruxelles en TGV, ce sera une heure et demie dans quelques années. Lorsqu'un Parisien va à Lille, il a parfois l'impression de ne pas quitter la banlieue de Paris.

Donc, il y a un phénomène complètement nouveau : la consommation de l'espace n'est pas une consommation refermée sur des frontières géographiques mais, au contraire, une consommation de plus en plus ouverte et de plus en plus variée. C'est un élément dont il faut tenir compte pour réfléchir à l'aménagement de l'espace.

Quels sont les trois principes qui permettraient de fonder désormais cet aménagement de l'espace?

Trois principes

Le premier est le principe de subsidiarité. Il est essentiel de régler les questions à l'échelon où elles peuvent être réglées. Les habitants d'un pays où ils ont leur domicile ont besoin de s'identifier à leur pays, d'avoir un enracinement culturel, et ils ont besoin également que leur territoire soit bien géré. D'une part ils peuvent effectivement souhaiter le maintien du cadre communal, mais ils peuvent aussi, comme l'a développé Michel Péricard à Saint-Germain-en-Laye, souhaiter le développement de conseils de quartier⁸, parce que ce n'est pas forcément à l'échelle communale globale qu'on peut régler un certain nombre de questions propres à tel ou tel quartier. En conséquence, il faudrait afficher, parce que cela répond à une réalité historique, la nécessité de maintenir, c'est-à-dire de ne pas violer le cadre communal existant hérité de l'histoire. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne faille pas faire évoluer les compétences strictes de la commune. La commune doit rester un cadre minimum de relations humaines quotidiennes. Si l'Etat avait affiché plus fort la nécessité, pour certains raisons dirimantes, de conserver le cadre communal, les communes auraient peut-être été moins frileuses devant l'intercommunalité parce qu'elles auraient eu moins peur d'être "mangées" dans le cadre d'un regroupement global. Certains exemples étrangers plaident dans ce sens : le gouvernement de la Galice, qui gère une des communautés autonomes de l'Espagne, hérite aujourd'hui d'une organisation territoriale résultant d'une fusion autoritaire de ses communes. Au bout de presque un siècle de fusion, celle-ci n'est toujours réalisée dans les esprits et dans la vie quotidienne, parce qu'un cadre ancien a été

détruit sans qu'ait été créé un cadre nouveau. Il aurait fallu concevoir ces communes fusionnées peut-être comme des cantons, tout en gardant, au nom du principe de subsidiarité, le cadre communal habituel. La Xunta de Galicia s'interroge désormais sur la façon de recréer le cadre de vie des habitants.

Deuxième élément : il convient de rappeler l'importance de la dimension humaine. Une commune correspond à une aire géographique ; une commune, un département, une région, ce sont des ensembles territoriaux où il faut apprendre à vivre ensemble. Ce fait d'apprendre à vivre ensemble n'est pas seulement lié aux réglementations, mais aussi à la façon dont ces territoires sont gérés. Par exemple, toutes les communes de France, quelle que soit leur taille, sont régies par la même réglementation. Or, nous constatons qu'il y a des communes mieux gérées et des communes moins bien gérées ou des communes qui ont des évolutions différentes. Faut-il rappeler l'évolution différente entre Marseille et Toulouse au cours des années 1980 ? Faut-il rappeler que l'intercommunalité n'est pas forcément la solution à tous les problèmes ? L'une des villes dont on parle beaucoup malheureusement, Mantes-la-Jolie, a un district. Est-ce que le simple fait d'avoir un district a résolu les problèmes de Mantes-la-Jolie ? Malheureusement non. Il y aurait toute une étude à faire de la différence de gestion entre, par exemple, la commune de Mantes-la-Jolie et celle de Saint-Germain-en-Laye depuis la fin des années 1970. Ce ne sont pas les réglementations nationales qui expliquent les différences, mais au contraire les différences de gestion. Donc, il est nécessaire de prendre en compte aussi cette dimension humaine qui est tout à fait essentielle.

Enfin, c'est fondamental, le monde est de plus en plus réticulaire.

L'importance des réseaux doit être prise en compte dans les questions d'aménagement. Je note d'ailleurs en passant que votre association, qui a eu la bonté de m'inviter, est organisée en réseau. Cela a été d'ailleurs assez amusant pour moi parce que j'ai reçu le programme à la fois de Montpellier, de l'Aisne, de Blois ; c'était à chaque fois des invitations un peu différentes : il y avait des nuances dans le programme. La montée du réticulaire signifie que le zonage n'est pas la solution à tous les problèmes d'aménagement. Aujourd'hui, bien au contraire, il faut décloisonner. On peut imaginer de l'intercommunalité sans frontière commune. Pourquoi, par exemple, les villes de Brest et de Toulon ne mettraient-elles pas un certain nombre de choses en commun, compte tenu du fait qu'elles ont des caractéristiques communes en matière maritime ? Pourquoi les villes de Conflans-Ste-Honorine et de Béthune ne s'associeraient-elles pas dans la mesure où elles sont toutes les deux une grande identité dans la batellerie. Donc, il faut raisonner en termes de réseaux, c'est tout à fait fondamental aujourd'hui. Si on s'enferme dans des frontières géographiques, on reste en fait dans un esprit de zonage qu'il faut dépasser, cet esprit de zonage qui est d'ailleurs l'héritier de la Charte d'Athènes, qui devrait aujourd'hui, maintenant, avoir fait long feu. Il est nécessaire d'inventer une doctrine de l'après-zonage.

Il convient désormais de conclure par trois remarques.

Premièrement, alléger et simplifier les outils et les procédures de l'intercommunalité est un impératif. La loi de 1992 sur l'administration territoriale, en créant deux structures nouvelles, complexifie les données. Il aurait été préférable de considérer le district et d'avoir différentes formes de district au choix des élus des différentes communes plutôt que de créer à nouveau

6 FABRA, Paul, "Europe : un socle ou un nouveau dur ?" *Les Echos*, 16-17 septembre 1994.

7 DUMONT, Gérard-François, "Une révolution urbaine silencieuse : la ville plurielle". *Penser la ville de demain*, l'Harmattan, Paris, 1994, p. 1123-122.

8 DUMONT, Gérard-François, "La participation des habitants à la vie communale", *les Cahiers du CREPIF*, n°35, juin 1991, p. 46-50.

9 DUPUY, Gabriel, *L'urbanisme des réseaux*. Armand Colin, Paris, 1991.

10 DUMONT. Gérard-François. *L'aménagement du territoire. Les Editions d'Organisation, Paris, 1994.*

des structures supplémentaires. Le citoyen ne peut s'y retrouver, et même les techniciens parfois, pour savoir qu'elle est la différence de responsabilité, quelles sont les différences fiscales, selon qu'on choisit le district, la communauté de communes, la communauté de villes, etc... Autrement dit, il faut réduire le nombre de cadres institutionnels lorsque cela est possible pour simplifier et mettre de la clarté.

Deuxième remarque, l'aménagement a besoin d'une pluralité d'échelles spatiales et d'échelles de responsabilités. L'échelon du pays évoqué dans la loi sur le développement du territoire est important, mais il n'y a pas que l'échelon du pays. Selon les projets d'aménagement, les échelons doivent être forcément différents. Selon qu'on aménage un square ou une gare TGV, il ne faut pas le même échelon d'aménagement. Selon que l'on considère la construction d'une école maternelle ou la construction d'une université, les questions vont être aussi à des échelons totalement différents. Autrement dit, il n'y a pas d'échelles a priori pertinentes pour résoudre toutes les questions d'aménagement. Selon les problèmes, il faut des échelles différentes.

Enfin, je terminerai sur la question de l'aménagement du territoire 10. Le rôle des pouvoirs publics en la matière est de permettre aux territoires d'être dans une situation égale face à la demande de qualité de vie des Français et face à un monde où les territoires sont de plus en plus en concurrence. L'Etat a de grandes responsabilités passées dans ce que j'appelle parfois, de façon un peu provocatrice, le déménagement du territoire. Il lui appartient aujourd'hui de mettre les territoires en situation afin de permettre à chacun d'eux d'évoluer comme il l'entend dans un monde de plus en plus compétitif. ■

GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT

