

Pour une histoire de l'AT

Les fluctuations du vocabulaire

Les fluctuations du vocabulaire enregistrées depuis le début du siècle sont représentatives d'évolutions du débat politique, de réflexions académiques comme de mutations institutionnelles qui s'entremêlent. La notion d'aménagement du territoire a émergé dans les années 1950, en parallèle avec la planification, dans un contexte de reconstruction, de croissance forte, de déséquilibres territoriaux marqués (exode rural massif et début du déclin des vieux secteurs industriels), sous l'égide d'un Etat fort, porteur essentiel de l'action publique. Avec la création de la DATAR en 1963, elle était associée à l'action régionale, promouvant l'affirmation d'un nouveau cadre territorial de l'action publique, considéré comme mieux adapté aux enjeux du développement économique, tout en étant porteur d'une plus grande proximité de l'intervention étatique. La politique d'aménagement du territoire était en outre conçue comme visant une structuration territoriale plus équilibrée, prenant en compte les différentes trajectoires locales et s'appuyant sur tous les leviers de l'action publique, intégrant aussi bien les infrastructures de transports que la localisation des pôles universitaires ou de recherche, celle des emplois publics ou la valorisation des espaces naturels. L'ordre du jour des CIAT, puis des CIADT à partir de 1995, est représentatif de la volonté intégratrice, et interministérielle, de la politique d'aménagement du territoire, le rattachement de la DATAR au Premier ministre, comme pour le commissariat au Plan, en étant aussi l'illustration.

Les premiers glissements sémantiques sont apparus avec les lois de 1995 et 1999, introduisant le concept de développement, puis de développement durable, en complément de l'aménagement. Cette évolution avait diverses origines : sortir de l'idée, forte dans les temps de crise industrielle des années 80 et début 90, que l'aménagement du territoire n'était qu'une politique de compensation ou de solidarité ; montrer, dans une France dont les infrastructures s'étaient considérablement enrichies depuis 40 ans, que l'avenir était aussi fait d'interventions plus immatérielles, reposant sur l'organisation des acteurs, affirmer le lien avec les préoccupations environnementales croissantes. Elle portait encore une vision planificatrice, la loi de 1995 prévoyant un schéma national d'aménagement du territoire-non abouti pour cause de dissolution- et celle de 1999 des schémas de services collectifs, approuvés en 2001 mais non exploités par le gouvernement suivant, entré en fonction en 2002.

Le début des années 2000 a été le cadre de l'acte 2 de la décentralisation, traduit notamment par la loi Libertés et responsabilités locales d'août 2004. Même si les outils usuels de l'aménagement du territoire restaient utilisés (5 CIADT de 2002 à 2004, celui de 2002 entendant refonder les grands objectifs de l'Etat), la montée en puissance des collectivités locales était une idée forte, traduite par exemple par la première expérience de décentralisation des fonds structurels européens au profit de l'Alsace. Parallèlement montait un débat politique et académique autour des notions d'égalité et d'équité des territoires, relayant en quelque sorte le débat du tournant des années 90-2000 autour de la fracture sociale : comment souder le pacte républicain en luttant contre les fractures territoriales ? Le CIADT de septembre 2004, en

lançant la politique des pôles de compétitivité, première tentative de relance d'une politique industrielle, mettait de son côté en exergue à la fois l'importance du niveau régional et les enjeux d'excellence territoriale dans un contexte de compétition économique internationale plus vive.

Le changement de dénomination de la DATAR en 2005, devenue la DIACT, traduit cette dernière tendance : un Etat sans doute moins présent, en tout cas par ses leviers traditionnels, une insistance sur la notion de performance territoriale, une forme d'acceptation de la diversité des territoires. Le retour à la DATAR, quelques années après, était largement motivé par la crainte que cette vision ne traduise un recul des logiques de solidarité, aux dépens donc des territoires fragiles, logiques qui sont un des éléments historiques des politiques d'aménagement du territoire même si ne fut jamais ambitionnée par ses créateurs une croissance égale partout. En même temps, l'attractivité régionale avait été substituée à l'action régionale, à la fois par modernisation du vocabulaire et pour insister sur cet enjeu, dans la ligne des inflexions évoquées précédemment.

Le changement politique intervenu en 2012 introduisit un nouveau glissement sémantique, d'abord dans les appellations ministérielles, puis dans l'organisation administrative, à travers le commissariat général à l'égalité des territoires, produit de la fusion de la DATAR, de l'ACSE et du SGCIV. C'était l'affirmation de cette vision protectrice, l'égalité républicaine jusqu'à présent valable pour les personnes étant étendues aux territoires. La constitution du CGET marquait la volonté de créer un outil unifié au service de la réparation des fractures territoriales, urbaines ou rurales. Même si le rapprochement DIV-DATAR avait été évoqué depuis longtemps, malgré les différences profondes d'approche et de culture entre les deux services, cette fusion fut loin d'aller de soi : la commission de réflexion ad hoc créée à l'initiative de Mme Duflot sur ce sujet avait proposé cinq schémas différents, sans en privilégier un seul, et la fusion fut en pratique une juxtaposition et un échec fonctionnel.

La cohésion des territoires est apparue en 2018, en quelque sorte en réaction à l'ambition jugée excessive de l'égalité. Elle exprime en même temps l'idée qu'il s'agit d'une politique qui vise à éviter ou minorer les déséquilibres, plutôt qu'à porter une dynamique globale de développement, ce dans une logique de solidarité. Les programmes mis en place ont traduit une approche sectorielle et segmentée, le rural, la montagne, les villes moyennes, les petites villes et gros bourgs, les villages, seuls « territoires d'industrie » étant en quelque sorte territorialement polyvalent. La création de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a conforté une vision où l'Etat intervient en faisant jouer des mécanismes de solidarité, au bénéfice de telle ou telle catégorie. L'ANCT fut d'ailleurs conçue comme un établissement au service des collectivités locales, avec les préfets de département comme délégués territoriaux, très loin du service du Premier ministre qu'était la DATAR et que fut un temps le CGET et de la mise en avant prioritaire de l'échelon régional.

Tout en maintenant le lien introduit depuis quelques années avec les collectivités territoriales, le retour récent de l'aménagement du territoire (2024/2025) dans les appellations ministérielles s'inscrit dans une reviviscence de la planification, sous la pression des enjeux environnementaux. Il porte sans doute implicitement l'idée que l'action publique territoriale exige une vision globale et prospective, y compris au sein de l'Etat, comme cela est prévu au niveau local, via les outils de planification territoriale. Il tire aussi sans doute les enseignements du sentiment de cloisonnement excessif qu'ont pu donner les outils mis en place depuis quelques années, quel que soit leur intérêt ou leur pertinence intrinsèque.

François Philizot