



UNIVERSITE DE LISALA

**CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE
PLURIDISCIPLINAIRE (CIREP)
STATUT : UNIVERSITE PUBLIQUE
Web : www.cirep.ac.cd
Email : info@cirep.ac.cd**

NOTES DE COURS D'ORGANISATION ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

OBJECTIF DU COURS

Le cours d'Organisation et Aménagement du territoire a pour objectif d'informer l'étudiant sur les notions cadrant avec l'aménagement du territoire tout en spécifiant son domaine d'intervention.

Cadre Historique

L'aménagement du territoire est apparu comme un domaine d'action autonome, identifié dans les politiques globales des États développés au cours des années 1930 et il s'est généralisé dans les années 1950. C'est par leurs politiques d'aménagement du territoire que les acteurs publics agissent pour corriger les déséquilibres et orienter les développements spatiaux à partir d'une appréhension d'ensemble et d'un projet global et prospectif.

En 1930, les motivations étaient les suivantes :

- En Union soviétique, après le rejet par Staline des thèses des « désurbanistes », dans la recherche d'un équilibre entre les fractions européennes (où était concentrée l'industrie) et asiatique (où se trouvait l'essentiel des ressources naturelles) ;
- En Italie, pour réduire les disparités entre le Nord du pays et le Mezzogiorno ;
- En Grande-Bretagne, pour faire face aux premières difficultés des régions d'ancienne industrialisation (Choay, 2015, pp. 42-43).

Objectifs

Les deux objectifs majeurs, et parfois contradictoires, des politiques d'aménagement du territoire consistent en l'accompagnement du développement économique des territoires, et en la réduction des inégalités spatiales en termes économiques ou sociaux. Ces objectifs sont réunis dans la formulation d'un « développement équilibré du territoire », qui est énoncé dans un nombre de documents de planification et de textes de loi. Que signifie « équilibrer » ? Un sociologue comprendra sans doute « qui assure à tous les ménages des niveaux de vie semblables ». Pour des géographes comme Jean-François Gravier, il s'agit plutôt de répartir la population et les activités aussi également que possible sur tout le territoire. Cette politique pose un grave problème : lorsque 75 % de la population vit dans des villes et 30 % dans de grandes agglomérations, équiper également les territoires revient à équiper inégalement les ménages, car les ressources sont limitées. Les cinq premières régions urbaines françaises produisent la moitié de la richesse nationale [8]. L'aménagement du territoire induit ainsi un transfert considérable des grandes agglomérations (et surtout de leurs périphéries, plus peuplées) vers les petites villes et l'espace rural.

3- L'aménagement du territoire (quelques définitions)

L'aménagement suppose la présence d'un territoire, d'une collectivité exprimée par un pouvoir ou une autorité qui dirige l'action de transformation et assure les arbitrages nécessaires.

- L'aménagement du territoire désigne à la fois « l'Action d'une collectivité sur son territoire, et le résultat de cette action, soit au niveau local (aménagement rural, urbain, local), soit au niveau régional (grands aménagement régionaux), soit au niveau national (aménagement du territoire) ».
- « L'action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire, ... ». C'est aussi le « résultat de cette action » (Brunet R et al, 1995). Les mots de la géographie, P29.
- « L'aménagement du territoire est par nature une géographie volontariste d'organisation de l'espace ». (Pascallon.P, 1981). « Redéploiement industriel et développement régional ». L'Espace Géographique, 1, p 76.

Champs d'intervention

Dans une perspective de développement durable, l'aménagement du territoire intervient dans différents secteurs pour parvenir aux objectifs énoncés ci-dessus :

- ✓ Le développement local, le développement régional, le développement urbain ;
- ✓ Le développement territorial ;
- ✓ Les politiques sociales spatialisées ;
- ✓ Les politiques du logement ;
- ✓ Le développement des infrastructures, notamment de transport et de communication ;
- ✓ La gestion des déchets et des ressources de proximité ;
- ✓ La disponibilité des ressources en eau et leur gestion intégrée afin d'assurer leur durabilité ;
- ✓ La préservation et la mise en valeur de l'environnement comme on la conçoit par exemple dans la gestion intégrée des zones côtières ;
- ✓ La participation des habitants ;
- ✓ Et à plus long terme, l'éducation à l'environnement et au développement durable.

L'aménagement correspond :

- **A une volonté**, notamment collective, de corriger les déséquilibres d'un espace, local, régional, national voire suprarégional et s'appuie sur le volet appliqué de la géographie à côté des autres disciplines comme l'économie, la sociologie, le droit...
- Il suppose une **conception globale de l'ensemble d'un territoire**, une analyse à la fois rétrospective (bilan) et prospective (perspectives). C'est une véritable synergie des disciplines et des compétences comme la géographie, l'économie, la sociologie, l'urbanisme, le droit, le paysage, l'agroéconomie

2- Le territoire

- Le terme territoire provient du latin territorium, lui-même dérivé de terra, la terre (globe terrestre, matière, sol, continent, contrée). Il signifie « morceau de terre appropriée ». Il a donné naissance au mot « terroir » et territoire.
- Trois sens peuvent être donnés au terme « territoire » dont les deux premiers sont neutres qui ne renvoient pas au rapport à la société et le terme territoire est plutôt l'équivalent à celui d'espace, voire pays : analyse, dynamique territoriale = spatiale.

2.1-Un découpage administratif donné :

Une espace ayant une autorité compétente mais n'ayant pas une forte homogénéité de population : on parle des « territoires du Nord-Ouest² » ou « du Yukon³ » au Canada. C'est un espace qui n'a pas encore un statut très précis comme les « DOM-TOM » en France autrefois ou les « Territoires occupés » de la Palestine.

Échelles territoriales

L'aménagement du territoire existe :

- À l'échelle supranationale comme dans le cas de la politique spatiale européenne telle qu'elle est définie dans le Schéma de développement de l'espace communautaire ;
- À l'échelle nationale comme c'est le cas par exemple en France (cf. l'Aménagement du territoire en France) ;

- Aux échelles sub-nationales, l'aménagement du territoire fait partie des compétences sur lesquelles les régions françaises interviennent conjointement avec l'État. En France, ces schémas spéciaux sont prévus pour l'Île-de-France, la Corse, ainsi que des SAR (Schéma d'aménagement régional, prévu par une loi de 1994 pour La Réunion, Martinique et Guyane, recadrés par la loi Grenelle II). Après la Loi Voynet qui a introduit les SRADT, les lois Grenelle I et Grenelle II ont précisé la manière dont le climat et la trame verte et bleue nationale devaient être pris en compte dans l'aménagement du territoire.

À l'échelle plus réduite des agglomérations, on entre dans le domaine de l'urbanisme au sens de du dessin d'un projet urbain, ou de la programmation urbaine au sens de la réflexion préalable.

Précautions face aux aléas naturels

La multiplication de phénomènes climatiques extrêmes qui découle du réchauffement climatique global pousse les experts à repenser l'aménagement du territoire en fonction des aléas naturels. Par exemple, la tempête Xynthia (2010) a frappé plusieurs pays européens, elle a entraîné en France des inondations très importantes du littoral, et a occasionné de nombreuses victimes humaines ainsi que des dégâts matériels. Cela pose la question de savoir s'il est concevable d'urbaniser dans des zones inondables [9].

Les questions sur l'aménagement du territoire vis-à-vis des aléas naturels concernent aussi l'utilisation du génie civil. Les scientifiques ont montré que les fonctions de protection/les finalités des écosystèmes sont parfois à privilégier dans les décisions d'aménagement du territoire. C'est par exemple le cas du bassin de la Durance où la morphologie des plantes est utilisée pour lutter contre les inondations [10]

Aménagement du territoire, aménagement des territoires

L'aménagement du territoire désigne l'ensemble des politiques mises en œuvre pour encadrer ou infléchir les évolutions d'un territoire généralement à l'échelle de l'État en fonction de choix politique et du contexte. L'aménagement est l'une des formes de l'appropriation d'un territoire. La racine latine d'aménagement, manere, évoque la maison, le manse, le manoir. Aménager comme emménager ou déménager fait allusion, originellement, à l'espace domestique et à des actions de la vie quotidienne. L'un des objectifs de l'aménagement du territoire peut-être de corriger les déséquilibres. En France, pendant

plusieurs décennies, la DATAR, une institution placée sous la responsabilité du Premier ministre, a été le chef d'orchestre de l'aménagement du territoire, dont elle définissait les grandes orientations.

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 » ;
- Développement, localisation, relocalisation des activités productives ;
- Définition et localisation de pôles d'innovation et de recherche et développement ;
- Aménagement des régions à spécialisation territoriale (tourisme, montagne, littoral) ;
- Prise en compte des dimensions supranationales et transfrontalières ;
- Préoccupations dites de « développement durable ».

4. Aménagement et géographie

Il ne faut pas faire confondre la géographie et l'aménagement même si les géographes ont beaucoup contribué à ce domaine.

Deux champs séparés

Il ne faut pas confondre les deux champs disciplinaires qui sont totalement distincts même si certains prétendent que l'aménagement n'est que le volet appliqué de la géographie.

- La géographie pourrait être définie comme la science de la dimension spatiale des sociétés, l'aménagement pourrait être défini comme la science de l'ingénierie spatiale qui étudie les projets et les opérations. Les termes anglais sont, à ce titre, plus explicites : Town planning, Land planning, Country Planning

5-Les échelles de l'aménagement

1. Plusieurs échelles
2. L'échelle d'action
3. Echelle antécédente et échelle conséquente

5.1- L'échelle d'action

Quelle est l'échelle appropriée d'intervention ?

- Celle de la ville ?
- Celle de la campagne ?
- Celle des deux à la fois
- Celle d'une échelle intermédiaire qui concerne la couronne des petites et moyennes villes qui jouent le rôle de relais et de tampons permettant à la fois de rénover la campagne, restructurer la ville et favoriser son ancrage territorial ?

5.2 Echelle antécédente et échelle conséquente

Il est important de signaler que très souvent, l'échelle des antécédents est différente de l'échelle des conséquents. Causes et conséquences se situent rarement à la même échelle, dans la même aire territoriale. L'espace est souvent ouvert même l'échelle nationale qui se trouve dotée de frontières et limites plus ou moins étanches dont le contrôle est serré en matière de flux de biens de capitaux e de personnes.

- ❖ Le problème des inondations prend ses origines dans les espaces amont au niveau des bassins versants et des cours d'eau.
- ❖ La question du logement précaire et du chômage sont liés à l'exode des masses rurales et au sous-emploi dans une région, voire l'ensemble d'un pays.

6-Aménagement imposé et Aménagement concerté

Aménagement imposé	Aménagement concerté
<p>Dans les pays en voie de développement, l'Etat dispose de moyens importants utilise un aménagement autoritaire selon des choix qui répondent aux intérêts du pouvoir en place et à l'échelon national.</p>	<p>Dans les pays démocratiques, l'aménagement est plus concerté ; en France, la municipalité organise son territoire à travers un Plan Local d'Urbanisme (PAL) qui remplace l'ancien POS (Plan d'occupation des Sols) qui fixe les zones d'urbanisation, les espaces agricoles,...etc</p>
	<p>La mise en valeur de la Sibérie est à ce titre instructive : exil de populations, déplacement d'entreprises, mise en place d'un réseau de communication à l'échelle continentale : le Baïkal Amour Magistral (BAM) et la création de grands centres urbains ex nihilo,</p>

« L'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique d'un territoire (un Pays ; la France, l'Algérie) d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique. »

Pour un plan national d'aménagement du territoire,

Trois idées sont contenues dans cette définition :

- L'aménagement du territoire apparaît comme une exigence de justice spatiale : la correction des disparités.
- L'aménagement du territoire apparaît aussi comme une exigence économique.
- L'aménagement du territoire introduit l'idée d'une spécialisation fonctionnelle des territoires,

7-Les objectifs de l'aménagement : un dilemme à résoudre

L'aménagement du territoire peut avoir des objectifs différents qu'il faudrait associer pour en assurer la cohérence, ces objectifs supposent une philosophie de l'agir :

- ❖ Mieux distribuer les activités et les populations sur le territoire,
- ❖ Réduire les disparités,
- ❖ Améliorer la performance globale ou celle de certains lieux, On peut distinguer trois objectifs complémentaires pour l'aménagement du territoire qui ne sont pas toujours compatibles :

1- Le développement : c'est la recherche d'un développement cohérent et global des espaces en fonction des aptitudes et les données propres.

2- L'équité : il s'agit d'assurer à chaque citoyen un cadre de vie respectable en tant qu'être humain, citoyen, producteur, consommateur...

3- L'amélioration des conditions de vie du citoyen en matière d'habitat, emploi, transport...

De ces trois volets se dégagent les objectifs :

- le développement = l'aménagement des activités économiques
- L'égalité = l'aménagement social
- Le cadre = l'aménagement physique

L'aménagement c'est une morale de l'avenir.

1.2. Décentralisation et coexistence de trois niveaux de collectivités

L'ajout, avec la région, d'un échelon supplémentaire à l'organisation territoriale existante, selon une méthode de « surimposition » toujours respectée depuis, ne conduira à aucun choix clair venant départager les différents systèmes en présence : la décentralisation de 1982, qui reconnaît en effet trois niveaux de collectivités territoriales (commune, département, région), pose les principes de subsidiarité (v. Notice 3) et d'égalité (v. Notice 8) entre elles, c'est-à-dire d'une non-subordination des acteurs les uns aux autres.

Si ce système apparaît relativement clair « sur le papier », sa mise en pratique s'est traduite par une imbrication des compétences entre échelons territoriaux, conduisant le plus souvent à des situations de partage et de co-responsabilité, encore accrues par les politiques communautaires régionales. La coexistence non hiérarchique entre collectivités aboutira tout aussi bien à des coopérations, avec la nécessité notamment de construire à plusieurs de nombreuses politiques territoriales, qu'à d'inévitables concurrences induites par des situations de rivalités.

Dans ce nouveau cadre, la capacité de mise en coordination de multiples acteurs devient alors pour l'État une ressource centrale pour guider l'action publique et rester

incontournable dans le jeu local⁴. Si les lois de décentralisation marquent un tournant dans l'hégémonie des institutions étatiques, il s'agit davantage d'une transformation de la nature du pouvoir de l'État (du rôle de décideur unique vers des fonctions d'orientation, d'encadrement et de coordination) que d'une perte de pouvoir à proprement parler.

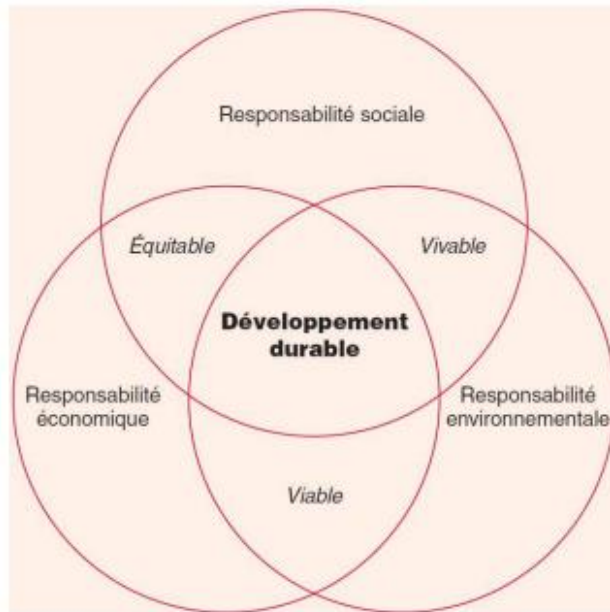
La décentralisation marque une inflexion profonde dans les rapports entre État et collectivités territoriales. La nature des politiques d'aménagement change profondément, avec l'évolution des conditions politico-économiques (décentralisation, internationalisation), et le renouvellement des modalités d'intervention publique (contrat, négociation et concertation), sous le signe de la reconnaissance de l'hétérogénéité des territoires et de la multiplicité des actions.

1.3. Environnement et aménagement

L'environnement et le cadre de vie ne font leur apparition qu'au début des années soixante-dix en tant que nouveau domaine d'intervention d'importance nationale⁵, cette préoccupation institutionnelle, étroitement liée à celle de l'aménagement (la DATAR est à l'origine des parcs nationaux – 1963 –, de la loi sur l'eau (1964-1965), des parcs naturels régionaux – 1965-1968 –, du programme des « 100 mesures pour l'environnement » – 1969-1970 –, qui préfigurent la naissance du ministère), accompagnant une prise de conscience écologique plus large. Et l'enjeu environnemental n'a depuis cessé d'être réaffirmé par les différents niveaux institutionnels jusqu'à être « élargi » à l'objectif de développement durable.

1. Le développement durable

L'idée de développement durable remonte aux travaux menés dès le début des années soixante-dix sur les limites physiques et écologiques de la croissance économique, notamment par le Club de Rome (rapport *The Limits to Growth*, publié en 1972) et par les Nations Unies (conférence de Stockholm, 1972). Le concept d'éco-développement élaboré au sein du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) préfigure celui de développement durable, qui apparaîtra quelques années plus tard dans les milieux environnementalistes (rapport de l'Union internationale pour la protection de la nature, 1980). L'idée est d'ouvrir une troisième voie réconciliant préservation de la nature et développement économique, afin de proposer des alternatives alliant les nécessités de développement socio-économiques (revendication du Sud) au respect de l'environnement (revendication du Nord).



Figure– Le triptyque du développement durable

Source : A.-M. Ducroux, *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Autrement, coll. « Mutations », 2002, p. 26

Janvier 1985) et Littoral (3 janvier 1986). Passant d'une logique de conservation à une logique d'anticipation, une nouvelle série de mesures marquera au début des années quatre-vingt-dix un tournant orienté vers la gestion des ressources naturelles : loi sur l'eau (3 janvier 1992), loi Déchets (13 juillet 1992) ou encore loi Paysage (8 janvier 1993).

Et c'est la loi Barnier relative à la protection de l'environnement du 2 février 1995 qui introduit le développement durable dans le droit interne français, en même temps que les principes de précaution, d'action préventive et de correction à la source, de pollueur-payeur et de participation.

Enfin la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, délaissant une logique sectorielle, tente pour la première fois de développer une approche plus transversale en prenant position dans le champ des transports et des déplacements (plans de déplacements urbains) (PDU).

À la suite de la loi Barnier, l'objectif de développement durable est introduit dans un grand nombre de textes. Et en premier lieu dans le domaine de l'aménagement du territoire avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT ou loi Pasqua du 4 février 1995), qui associe le développement durable à la notion d'aménagement.

Carte 1.- Pays et agglomérations en région Centre



3. La place des collectivités territoriales dans l'aménagement du territoire

3.1. La région

Historiquement légitime pour intervenir en matière de planification, d'aménagement et de développement économique sur son territoire, la région a également la responsabilité de l'organisation du transport ferroviaire, de la formation professionnelle, des lycées, des parcs naturels régionaux. La compétence planificatrice de droit commun dont elle est investie par la loi de 1982 ouvre ses champs d'intervention à l'ensemble des domaines du développement économique, social et culturel. Mais le législateur n'ayant pas interdit aux autres collectivités territoriales d'intervenir dans ces domaines, ces compétences apparaissent partagées.

Par sa position dans l'organisation territoriale, la région est l'interlocutrice privilégiée des administrations centrales, des autres collectivités territoriales et des acteurs socioprofessionnels pour le développement des territoires régionaux. Elle remplit un rôle de pivot et doit à ce titre organiser la concertation et le dialogue inter-niveaux. Ses politiques d'aménagement, axées sur les transports (renforcement d'axes routiers prioritaires, liaisons ferroviaires régionales), la formation, la recherche ou la préservation de l'environnement, nécessitent donc la collaboration de l'État et des autres collectivités. Les régions apparaissent alors avant tout comme des organes d'incitation, d'impulsion et de coordination des politiques locales, d'où l'importance que prennent les politiques contractuelles dans l'action régionale, au premier rang desquelles les contrats de plan État-régions.

En matière d'environnement, les régions interviennent notamment dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine, dans le soutien aux technologies innovantes et aux économies d'énergies et mènent également des actions de sensibilisation.

3.2. Le département

Compétent dans les domaines des infrastructures routières, de l'action sociale, de l'éducation (collège) et de l'aménagement des zones rurales, le département intervient également dans le domaine économique. Mais comme les nouvelles délégations attribuées aux régions n'ont jamais par ailleurs été « retirées » aux autres échelons, il s'ensuit de fréquents doublons et chevauchements entre niveaux sur de nombreuses compétences, qui deviennent de fait partagé. Le département est alors fréquemment considéré comme un « concurrent » direct des régions, entravant quelque peu son action. La permanence du département et de ses découpages cantonaux, qui ne correspond guère à une réelle exigence de la modernité administrative, témoigne surtout du souci de ménager le compromis entre « conservateurs » et « modernistes » (S. Regourd, 2004, pp. 3-7). Dans le domaine environnemental, le département conduit l'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et s'assure de la mise au point des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) établis pour chaque bassin hydrographique, et de leur déclinaison, pour les principales rivières, en schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il remplit également un rôle de soutien à l'action communale (adduction d'eau, épuration et assainissement, traitement et valorisation des

déchets). Enfin, il est responsable de la politique de protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles (ENS).

3.3. Commune

Si la persistance d'un maillage très fin de plus de 36 000 communes (v. Notice 11) entrave la mise en œuvre de nombreuses politiques d'aménagement du territoire, la montée en puissance de l'intercommunalité vient bouleverser la situation. En matière d'environnement, la commune possède des compétences majeures, en complément des pouvoirs traditionnels du maire en matière de salubrité publique. Elle est chargée de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement des eaux usées, de la collecte et du traitement des déchets, de la lutte contre la pollution de l'air et de la mise en valeur du littoral. Excepté ce qui concerne les pouvoirs de police du maire, la commune peut transférer tout ou partie de ses compétences à des structures de coopération intercommunales à vocation large (communautés d'agglomérations ou de communes) ou restreinte (syndicats intercommunaux).

4. Quel projet d'aménagement du territoire pour demain ?

4.1. Le rôle de l'État en question

Face aux différentes réformes de l'organisation territoriale (montée en puissance des intercommunalités, acte II de la décentralisation) et de l'aménagement (LOADDT, loi SRU...), le rôle de l'État dans l'aménagement a sensiblement évolué. De la figure d'un État aménageur dans les années soixante, qui ambitionnait de rechercher simultanément la croissance économique et l'égalité socio-spatiale, on est passé dans les années soixante-dix, dès le premier choc pétrolier, et encore davantage au cours des années quatre-vingt, à un État réparateur, qui se concentre sur les territoires en crise, et laisse aux acteurs des autres territoires la responsabilité de se développer par eux-mêmes (D. Behar, 2004).

Au cours des années quatre-vingt-dix, le rôle de l'État peut être qualifié de facilitateur ou d'animateur¹³. Ce passage marque l'abandon de l'objectif de strict équilibre égalitaire des territoires (entre quartiers, villes, régions...) au profit d'une vision plus nuancée, reconnaissant la diversité des territoires et se fondent dès lors sur le principe d'équité, où les territoires doivent trouver une place dans un système diversifié, interdépendant et spécialisé. Ce faisant, les outils classiques du rétablissement de l'égalité (délocalisation, équipement, désenclavement par les moyens de communication) subissent une certaine désaffection.

Désormais, l'État, via l'aménagement, cherche à garantir la compétitivité des grandes régions et des principales métropoles françaises capables de s'affirmer à l'échelle européenne, et continue

d'assurer une redistribution relative entre régions, notamment par le biais des CPER. Au niveau local, s'il se maintient dans ses fonctions régaliennes (gestion des risques et des crises...), il se dégage de ses fonctions d'intervention (la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine¹⁴, fonctionnant par appel à projet, illustre cette tendance). L'État se pose comme garant de l'équité territoriale et de la cohérence de l'ensemble du dispositif national d'aménagement. L'élaboration de neuf schémas de services collectifs (SSC) pour l'ensemble du territoire¹⁵ et de directives territoriales d'aménagement (DTA) pour des zones à enjeux particuliers vise à assurer ces fonctions. Cependant, la multitude de politiques de développement local (v. Notice 24), dont l'objet est de renforcer les potentiels productifs des différentes régions françaises, estompent largement les effets d'une certaine redistribution nationale. Les tentatives de refondation du projet d'aménagement du territoire par l'État se traduisent alors davantage par un repli sur des fonctions de réparation, de redistribution et d'accompagnement des territoires les plus concurrentiels.

4.2. Le défi d'une articulation entre compétitivité et solidarité territoriale

L'aménagement du territoire s'organise autour de deux principes centraux : celui de solidarité et celui de compétitivité. Se posent alors les questions d'échelles : si la solidarité est bien sûr nationale, mais aussi régionale et locale, la compétitivité apparaît avant tout internationale et européenne. L'État est-il en mesure de maintenir pour l'aménagement l'objectif d'une meilleure répartition des hommes et des activités en vue d'une organisation plus équilibrée du territoire national ? La réponse semble bien devoir être négative, puisque, outre la fin d'un interventionnisme étatique important, toute répartition visant à la solidarité risque de compromettre des positions internationales déjà fragiles. Il s'ensuit un conflit permanent entre politiques inductives et politiques compensatoires qui entraîne un sérieux rétrécissement du projet territorial de l'État

Le projet d'aménagement national est dès lors condamné à naviguer à vue dans le jeu des contradictions entre développement et solidarité, aboutissant à des compromis ambigus dans chaque secteur de l'aménagement. Par exemple, l'objectif de limiter la course à la productivité agricole de façon à favoriser le développement d'exploitations à taille humaine, à préserver les paysages et à freiner la désertification rurale, se heurte à l'objectif de maintien de la compétitivité française en ce domaine, farouchement défendue par la profession. De même, la maîtrise de l'étalement urbain est possible, mais suppose de remettre en cause des politiques aussi structurantes que l'accession à la propriété – destinée à favoriser la construction neuve – et la réalisation d'infrastructures routières – appui nécessaire au maintien de l'industrie automobile (D. Behar P. E., 1999).

4.3. Un risque d'émiettement de l'action territoriale ?

Dans ce cadre (« Un territoire, un projet, une stratégie, un contrat »), le projet de territoire devient le mot-clé des politiques nationales d'aménagement ; il semble donc n'y avoir plus de projet que local. La multiplication des procédures contractuelles apporte alors une réponse rationnelle à l'impossibilité d'un aménagement national du territoire. Les difficultés insolubles de penser ensemble compétitivité et solidarité des territoires trouvent dans l'essor contractuel et le règne du projet une solution pragmatique. En fragmentant l'action publique, la question de son efficacité globale est contournée, pour ne se focaliser que sur sa localisation.

La structuration du territoire national en « territoires de projets » (pays et agglomérations, v. carte 2), présente une extrême souplesse, contrastant avec d'autres époques où les territoires devaient s'adapter au projet national d'aménagement. Elle contient de plus une idée dynamique de développement ascendant, s'appuyant sur les volontés et les forces locales. Mais elle comporte un sérieux risque d'émiettement des politiques d'aménagement du territoire.