

# Les territoires et leur aménagement, un enjeu démocratique

CORINNE LUXEMBOURG

**L**a question spatiale a depuis long été désertée par les projets politiques, la question même de la planification manque copieusement de débats et de réflexion en dehors des milieux d'experts. Alors que l'action première de tout être humain est d'aménager son espace de vie, tout se passe comme si l'aménagement de l'espace de vie collectif n'était plus de sa compétence. Les mouvements de contestations, dont les derniers avatars sont les ZAD, illustrent bien la nécessité du travail démocratique. Et là est le piège : demander une opinion n'est pas un travail démocratique, par contre donner les moyens, les connaissances pour décider collectivement à partir du même niveau d'(in)formation, là commence la vraie démocratie. C'est donc un effort nécessaire de ceux qui savent, de ceux qui ont à savoir.

## L'ESPACE DE LA LUTTE DES CLASSES

Il importe alors de considérer l'organisation spatiale non plus comme le décor de la lutte des classes, mais bien comme un outil et un résultat de celle-ci.

La question de l'organisation du territoire est récurrente parce qu'elle rend compte de volontés politiques. Ainsi l'équilibre de la gouvernance et de l'aménagement du territoire connu depuis la politique de la déconcentration industrielle des années 1950 puis la mise en place de la DATAR<sup>76</sup> en 1963, reposant principalement sur

un principe d'équilibre des territoires – qui voudrait que les habitants de tous les territoires aient équitablement accès aux services publics comme à l'emploi – a été progressivement mis à mal. Le milieu des années 2000 est assez exemplaire du déplacement de la décision politique, illustré notamment par la mise en place des pôles de compétitivités et la vision compétitive des territoires, valorisant l'attractivité économique plutôt qu'une vision globale du territoire français. Dans cette nouvelle configuration le pouvoir représentatif élu n'est plus décideur, mais tout au plus médiateur, souvent un être sous influence : les entreprises ont pris le pouvoir sur l'aménagement du territoire. Concomitamment, les nouvelles contraintes des modes de production fondées sur le « *juste à temps* » possibles par le raccourcissement des distances-temps donnent une place de plus en plus importante aux réseaux, à la logistique, à la géographie des lieux de stockage pour une réactivité toujours plus brève.

<sup>76</sup> En 1963, la DATAR est la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Les deux changements de nom de la DATAR (2006 et 2009) à l'initiative de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur puis Président de la République, ont été symboliquement forts et politiquement très significatifs. À sa création, en 1963, la Délégation à l'Aménagement du Territoire à l'Action Régionale a une vocation interministérielle de préparation et de coordination de l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire menées par l'État. Après avoir valorisé les pôles urbains régionaux et institutionnalisé les métropoles d'équilibre pour en valoriser l'attractivité. Elle accompagne les politiques de cohésion des territoires, et les programmes de reconversion des bassins industriels dès les années 1980. Aussi les politiques d'aménagement sont-elles durablement marquées par cette volonté d'accompagner les territoires en difficultés. En 2006, lorsque la DATAR devient la DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, la nouvelle trouve peu d'échos, mais accompagnant les pôles de compétitivités, on comprend bien la trajectoire que prend alors l'aménagement du territoire : celle de la mise en concurrence des régions. Les financements de l'État sont destinés aux collectivités déjà attractives, aux entreprises déjà innovantes, renforcés par la mise à disposition de la recherche publique par le biais de l'Agence Nationale de Recherche. En 2009, l'ancien acronyme est repris, mais la DATAR nouvelle version n'a rien perdu de ce tournant idéologique en s'appelant Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale. Que cette dénomination soit ensuite conservée après 2012 est tout aussi significative des orientations politiques maintenues. Enfin la fonte de la DATAR dans le CGET (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires) puis récemment la disparition annoncée de ce même CGET en dit long sur la place que réserve l'État à ces vieux principes d'équité territoriale, désormais bien mal en point.

Toutefois **ce qui existe à l'échelle nationale n'est pas déconnecté ni de la mondialisation ni de contextes locaux multiples.** C'est tout le paradoxe de la mondialisation soulevé par la sociologue Saskia Sassen, dans *Les Villes globales*, défini par la dissémination géographique aux quatre coins de la planète (notamment par délocalisation d'activités de production) et par la reconcentration des fonctions centrales de direction et de commandement des grandes firmes (illustrant le processus de métropolisation). La

réappropriation sociale des espaces du mode de vie a partie liée avec la nécessité de la proximité de la décision politique sur des espaces géographiques locaux et régionaux.

À la surface de la planète, les activités productives, d'extraction, de transformation, de services, d'échanges, se sont développées et continuent d'exister dans un contexte économique capitaliste dont l'évolution entraîne oppositions et interdépendances entre une échelle globale et une échelle locale, accompagnant une mise en concurrence des territoires, des savoir-faire et des salariés. À ce constat, ajoutons qu'au gré de la dématérialisation des flux de communication, qui caractérise les trente dernières années, la mondialisation capitaliste tend à s'accélérer s'illustrant par une standardisation des lieux, une rupture des relations territoriales habitat-travail et la confirmation de l'urbain, non seulement comme lieu de consommation, mais aussi comme objet de consommation à part entière. Cette tendance s'illustre par le double mécanisme de recherches d'investissement, d'attractivité et de spéculation. Là encore, c'est une manifestation de la soustraction de l'organisation globale du territoire, de son aménagement, au pouvoir politique démocratique. Parfois même, les élus locaux se font les premiers marchands de leur ville, ou la gèrent comme une entreprise, c'est toute la stratégie du marketing territorial associant un cadre de vie agréable, l'attractivité touristique et la possibilité d'y faire des affaires.

La *Smart-City* ou ville intelligente est le dernier avatar de cette stratégie valorisant les communications numériques pour favoriser les flux d'informations et de communications entre l'administration locale, les habitants, les entreprises, mettre en valeur les atouts, répondre aux besoins et renforcer la compétitivité des villes. Est-ce autre chose qu'une informatisation poussée des fonctions urbaines, sinon sans doute un outil de mutation des modes de gestion publique urbaine ?

La marche forcée à l'électronisation des espaces de vie ne se fait là non plus sans exclusion de ceux qui n'y sont pas formés, n'ont pas les moyens d'accès aux outils ou n'en voient pas l'intérêt. (À ce titre, est-ce tout à fait insignifiant que les créateurs de tablettes, ordinateurs etc. ne permettent pas à leurs enfants d'y accéder avant qu'ils aient une quinzaine d'années et ce de façon très restreinte ?)

C'est sur ces évolutions que s'appuie la volonté

politique d'aménagement. Les entreprises ont alors pu augmenter leur spécialisation et la segmentation des processus de production sur des sites éloignés. Le caractère souvent polluant de l'industrie l'a conduite à s'installer de plus en plus en dehors de la ville, entraînant avec elle les populations ouvrières. Ce **déplacement des activités de production hors de l'espace urbain** est rendu possible par des coûts du foncier plus faibles en périphérie que dans les centres d'agglomération, permettant à la fois l'accès rapide aux grands flux de communication et l'extension des surfaces. Elle renforce le processus de déliaison entre le territoire et l'industrie, entre espaces urbains et espaces productifs. De périphérie géographique et fonctionnelle, l'urbain industriel est devenu périphérie sociale, illustrant les ségrégations socio-spatiales à l'intérieur même des territoires.

Le néolibéralisme ne signifie pas la disparition des structures étatiques, mais le changement radical du public auquel elles sont dédiées. Ainsi **l'outil de prospective territoriale française ne promeut plus l'action régionale mais la compétitivité et l'attractivité des territoires**, l'aménagement n'est plus du ressort de la décision politique représentative mais de la prise du pouvoir politique par l'économie. Cette collusion des décisions politiques en faveur des firmes empêche fondamentalement le développement d'un rapport à l'environnement considéré comme bien commun. La compréhension de l'aménagement du territoire par cette perspective économique laissée à la seule décision des firmes participe d'une « *condition postpolitique* »<sup>77</sup> de la ville dans laquelle chacun s'accorderait sur l'inaptitude du pouvoir représentatif à se porter garant de l'intérêt général. Il en va donc, dans la logique néolibérale, des territoires comme des travailleurs. Flexibles et placés sous l'égide de la liberté, ils sont « librement » soumis à la dérégulation afin de privilégier les logiques d'accumulation des capitaux et des profits.

### LA CONSOMMATION

C'est un renversement des habitudes de consommation, de production qui doit présider à cette nouvelle révolution industrielle, à l'image des AMAP et autres boutiques associatives, mais également la condition de la construction des logements.

L'hypothèse du rôle, comme outil et enjeu, du territoire prend alors forme à toutes les échelles,

il doit se comprendre comme un organisme systémique où la production, le travail sont nodaux. À l'échelle la plus petite, il est partie du monde, des relations. Il est construction humaine, prenant en compte les constructions humaines qu'il produit ailleurs. À l'échelle la plus grande, il fabrique le lieu, il participe à rendre visible le travail, salarié ou non, à rendre politiquement réelle, visible donc discutable une porosité entre espaces publics et espaces privés.

Relisons Henri Lefebvre, dans *Le droit à la ville*, publié en 1968. Il dit l'urgence de la reconstruction de l'après-guerre, la crise du logement et les situations dramatiques de l'époque, mais il pointe aussi qu'au moment des nationalisations des appareils de production, au moment de la constitution des services publics, aujourd'hui privatisés ou en voie de privatisation, le logement ne devient pas un service public. Le traitement de la ville passe par l'innovation architecturale et urbanistique : grands ensembles et villes nouvelles. C'est de cette conception de l'espace urbain que nous héritons dans nos paysages, mais aussi dans nos perceptions et démarches politiques.

*« La question du logement, même aggravée, n'a joué politiquement qu'un rôle mineur. Les groupes et partis de gauche se contenteront de réclamer « davantage de logements ». D'autre part, ce n'est pas une pensée urbanistique qui guide les initiatives des organismes publics et semi-publics, c'est simplement le projet de fournir le plus vite possible au moindre coût le plus possible de logements. Les nouveaux ensembles seront marqués d'un caractère fonctionnel et abstrait : le concept de l'habitat porté jusqu'à sa forme pure par la bureaucratie d'État. [...] Le grand ensemble réalise le concept de l'habitat, diraient certains philosophes, en excluant l'habiter : la plasticité de l'espace, le modelage de cet espace. L'appropriation par les groupes et individus de leurs conditions d'existence. C'est aussi la quotidienneté complète, (fonctions, pres-*

<sup>77</sup> Le consensus postpolitique refuse l'antagonisme, le conflit, perçu comme un archaïsme. Jacques Rancière estime que sont désormais considérés comme ennemis de la démocratie ceux qui refusent la négociation sur les bases d'une acceptation des modes de relation capitaliste. Rancière J., *La haine de la démocratie*, La Fabrique, Paris, 2005.

*criptions, emploi du temps rigide) qui s'inscrit et se signifie dans cet habitat. L'habitat pavillonnaire a proliféré autour de Paris, dans les communes banlieusardes, en étendant de façon désordonnée le domaine bâti. Seule loi de cette croissance urbaine et non urbaine à la fois : la spéculation sur les terrains. Les interstices laissés par cette croissance sans vides ont été comblés par les grands ensembles. À la spéculation sur les terrains, mal combattue, s'ajouta la spéculation sur les appartements lorsque ceux-ci étaient objet de copropriété. Ainsi se poursuivait l'entrée du logement dans la richesse mobilière et du sol urbain dans la valeur d'échange, les restrictions disparaissant. »*

Ces deux idées principales et complémentaires sont essentielles. Le logement n'a pas joué le rôle politique de grande ampleur que l'on pouvait envisager et force est de constater que l'actuelle crise du logement dans notre pays n'influe toujours pas sur les grandes politiques nationales et ne le fait pas uniformément sur les orientations de gestion locale. Ensuite la résolution de la crise par la construction massive monofonctionnelle de nouveaux quartiers a conditionné durablement la réduction de l'habiter à sa fonction la plus restrictive : la résidence.

La conjonction de ces deux constats rend évidente la nécessité de repenser l'urbanisme comme l'outil idéologique politique central qu'il est, assumé ou non. L'hypothèse, faite ici, suppose en effet que la façon de penser puis de fabriquer la ville constitue la traduction d'une visée politique.

**Si l'on admet qu'habiter ne se réduit pas à résider, à être logé, mais participe bien de l'atmosphère de vie de la ville, alors la visée politique qui sous-tend la façon de faire la ville influe nécessairement sur la façon d'y vivre, dans tout ce qui en constitue la quotidienneté.**

Le travail est l'élément central de cet habiter quotidien, que ce travail soit salarié ou non, rémunéré ou non (si nous nous accordons sur le fait que le travail domestique est... un travail). Or travailler induit, dans ses formes actuelles, une division sociale du travail liée aux tâches d'encadrement, d'exécution etc. Cette division fonctionnelle interagit avec d'autres divisions qui s'entremêlent. Ce sont les rapports de classes qui n'expliquent pas les fragmentations sociales s'ils sont déconnectés des rapports de genres, et de rapports ethniciés et/ou racialisés, c'est-à-dire intégrant une discri-

mination sur des critères présumant des référents ethniques et culturels communs et/ou faisant intervenir des marqueurs raciaux.

Or, parce que le travail est intimement mêlé au lieu de son exécution, la division du travail dans ses caractéristiques fonctionnelles, de classe, de genre, d'ethnisation et/ou de racialisation a inévitablement des conséquences dans le temps et dans l'espace. Dans le temps, parce que certaines fonctions obligent à un déroulement, à une époque particulière. Par exemple, les boulangers travaillent tôt le matin, les professions de l'entretien mobilisent des femmes – majoritairement – et des hommes aux deux extrémités de la journée (le matin tôt et le soir assez tard). Dans l'espace, parce qu'à l'échelle de la planète, les activités de production sont morcelées (une voiture assemblée en France pourra avoir un moteur fabriqué au Brésil, des portières construites en Roumanie, etc.) et parce qu'à l'échelle locale – héritage de la modernité – les activités de service ne se situent pas dans les mêmes quartiers que les activités de production, par exemple. De même les différences de revenus selon les travaux réalisés, plus ou moins valorisés, conduisent à une répartition de la population répercutant la division sociale du travail.

Nous pouvons donc conclure que la division du travail (fonction, segmentation des activités de production, classe, genre, ethnisation et/ou racialisation) implique une fragmentation spatiale en spécialisant les territoires, quartiers, villes, régions, pays... Partant de ce constat, **la place et le rôle du travail dans l'habitat populaire** (urbain ou rural) sont alors **structurants pour les territoires** (notamment comme espace vécu). Les délocalisations des activités de production, tout comme la normalisation des lieux de travail et de consommation délient puis déterritorialisent non seulement les rapports des activités productives à la ville, mais redéfinissent les rapports des humains à la ville, leur identité, leur histoire – détruisant alors l'urbanité et le contrat social qui les rassemblaient. L'urbanité s'appauvrit par l'uniformisation des lieux, par la réduction des atmosphères de vie, de ce qui fait l'habiter.

Si, le territoire s'ancre dans le temps long, par l'appropriation de la population et la construction d'une identité particulière résultant de ces atmosphères, la construction de quartiers identiques, oubliée des innovations des années précédentes (chapitre 5), quelle que soit la région, la ville, voire le pays, rend l'espace homo-

gène et le déterritorialise, puisqu'il est le même en différents lieux. Le contrat social est ce qui lie les habitants (au sens de ceux qui y vivent, et pas seulement ceux qui y logent). Si le territoire se délite, perd de sa cohérence, le collectif social en fait autant en se fragmentant, en se communautarisant.

Ces remarques incitent à **envisager l'urbanisme comme un outil politique** mais au sein duquel le foncier fait figure d'instrument de régulation. Le système urbain capitaliste est comme l'ensemble des activités de notre société inclus dans les bouleversements économiques et sociaux. Le contrôle puis l'utilisation du foncier en friche est un révélateur indéniable des volontés politiques locales d'agir sur la spéculation ou non. On peut imaginer, comme le faisait Henri Lefebvre à propos du logement que la maîtrise du foncier aboutisse à un service public, reconnaissant le sol comme un bien commun.

Lors du colloque *Commerce et Discontinuités* de mars 2011 à Arras, Pascal Madry, Directeur de l'Institut pour la Ville et le Commerce, explique la dérégulation de la filière de production des surfaces de vente par trois paradoxes :

*« Du côté des distributeurs. Le premier paradoxe concerne l'évolution des valeurs locatives, autrement dit, du prix de location des locaux commerciaux. On remarquera d'abord que ces valeurs locatives progressent fortement. Ainsi l'indice du coût de construction, sur lequel sont indexées les augmentations de la plupart des baux commerciaux en France, a connu une augmentation de 39 % en dix ans. Dans le même temps, le rendement des surfaces de vente [...] stagne [...]. Il diminue même fortement pour les chaînes de grandes et moyennes surfaces spécialisées chefs de file de leur marché. [...] Ainsi les distributeurs exploitent toujours plus de surfaces de vente alors que celles-ci sont paradoxalement de plus en plus chères et de moins en moins performantes. [...] »*

*Du côté des investisseurs. Le second paradoxe concerne l'évolution de la valeur des murs commerciaux, autrement dit, des locaux commerciaux comme des actifs immobiliers. [Elle] augmente alors que [son] rendement, mesuré en chiffre d'affaires moyen généré par chaque m<sup>2</sup>, diminue. Ce paradoxe trouve cette fois son origine dans la financiarisation croissante du secteur de l'immobilier. [...] La financiarisation recou-*

*vre toutes les formes de transformations d'actifs ou de dettes immobilières en valeurs mobilières cotées ou non cotées. Elle a conduit à une modification profonde des modes de valorisation et de financement des actifs immobiliers. [...]*

*Du côté des collectivités territoriales. Le troisième et dernier paradoxe concerne l'évolution des valeurs foncières des terrains destinés à des opérations d'immobilier commercial. [...] Les collectivités, poussées par la compétition territoriale à conduire des politiques de développement commercial opportunistes ou expansionnistes, encouragent, elles aussi, la surproduction de surfaces commerciales, par l'injection surabondante de foncier, quel qu'en soit le prix dans la filière de l'immobilier commercial. Témoin de cette fuite en avant, le volume annuel de surfaces commerciales autorisées par les collectivités à travers les commissions d'équipement et d'aménagement commercial croît de manière continue, et n'a même jamais été aussi élevé que durant ces dernières années de crise. »*

Un tel mouvement est autant symptomatique du caractère « jetable » de ces lieux standardisés aux quatre coins du monde que de sa fonction d'outil de domination des populations des quartiers populaires, et de mutation progressive vers la ville entrepreneuriale, de ses services, de ses espaces gérés selon les principes de la seule économie privée.

## L'ESPACE : ENJEU DÉMOCRATIQUE DE PREMIER ORDRE !

Reprenons l'assertion selon laquelle la société et l'espace produit sont intimement liés. Plusieurs éléments s'emboîtent pour aboutir à l'espace tel que nous le connaissons :

- la déliaison du travail vis-à-vis du territoire,
- l'homogénéisation des paysages et des modes d'habiter aboutissant à la déterritorialisation des formes d'habitat,
- la déterritorialisation des marchés menant à la mise en concurrence des régions et des humains,
- la surconsommation comme dynamique de domination et de standardisation.

L'individu, de plus en plus en difficulté pour se spatialiser, rompt peu à peu avec le territoire, qui n'est plus vécu comme le lieu de solidarité et d'engagement dans le bien commun, mais

seulement substrat plus ou moins compétitif et plus ou moins consommable.

Ces turbulences ont une résonance sur le fonctionnement démocratique. Les formes urbaines, l'intensité de l'urbanité influent sur l'engagement des habitants sur leur lieu de vie. Ces territoires d'habitation tous semblables rendent indifférents le fait d'habiter une commune plutôt qu'une autre.

*« Si les interventions des citoyens dans l'urbanisme dit « opérationnel » sont de plus en plus courantes, elles semblent cependant témoigner davantage d'une demande des habitants en besoin d'expression et d'appropriation du territoire que d'une volonté des politiques, plus enclins généralement à une gestion et une organisation plus ordonnées du territoire. Pourtant, dans les idées et tendances qui s'organisent autour de la notion de « villes durables », il apparaît évident que la ville doit être bâtie par ses habitants et à travers leurs images et non plus seulement par « de nombreux constructeurs qui sont constamment en train d'en modifier la structure pour des raisons qui leur sont propres. »<sup>78</sup>*

Ce que nous essayons, autant que possible, d'expliquer ici (avec d'autres), c'est l'importance de l'espace, du lieu au fondement même des politiques, quelles qu'elles soient. La réflexion spatiale est au cœur des aspirations démocratiques parce que l'humain se définit, entre autres, par la conscience qu'il a d'habiter la terre. L'espace est un produit social parce qu'il résulte des activités quotidiennes de la société, des stratégies, des appropriations, des pratiques. Il est tout autant le support que l'instrument de luttes, de conflits. Le néolibéralisme a orienté l'utilisation de l'espace selon une logique d'entreprise. La compétitivité entre les territoires, la valorisation de leur attractivité font partie d'une gouvernance soumise aux logiques de marché. En faisant de chaque citoyen un acteur agissant selon cette même logique d'entrepreneur, le néolibéralisme a fractionné les solidarités nécessaires à la défense de l'intérêt général, au bien commun, au civisme. C'est le fameux « sens commun » dont nous parlions plus haut qui agit pour que ce système soit perçu comme naturel, c'est-à-dire, comme n'étant pas le fruit d'une construction politique et à ce titre ne pouvant pas être contesté.

Le résultat de ces choix politiques et économiques de plus en plus répandus a des conséquences

concernant la perte d'autonomie politique des institutions, de contrôle et de gestion des territoires. Tout se passe comme si cette évolution conduisait à l'a-spatialisation des décisions en même temps qu'à l'individualisation de la vie quotidienne. La question démocratique repose sur le comportement individuel de chacun mais ne prend sens que dans un cadre collectif. Or ce cadre collectif, au-delà de toute référence communautaire, est bien l'espace, parce qu'il est originellement donné (l'humanité est sur terre et en a, pour l'essentiel, conscience).

Dans cet espace, le territoire est le résultat contractuel qu'une société se fixe dans sa gestion. L'a-spatialisation, la déterritorialisation sont donc les résultats logiques du néolibéralisme, qui pense le monde à l'échelle de la liberté d'entreprendre, l'aménagement urbain sous forme de quartiers individualisés, cloisonnés, sécurisés et le citoyen dépolitisé mais responsabilisé, et culpabilisé. Les villes, sont aussi déclarées responsables de leur sort, et accessoirement elles-aussi culpabilisées de ne pas bien gérer leur territoire dans un contexte de velléités (de plus en plus abouties) de domination du marché sur le politique. Nous l'avons évoqué pour l'étalement urbain, pour l'accélération et l'attractivité, pour la standardisation des lieux, pour la disparition de l'horizon et des paysages.

**L'espace est donc le levier de toute action démocratique politique.** Si la justice repose sur l'égalité de condition entre les hommes et que l'on considère que la démocratie ne peut exister totalement dans une société inégalitaire, c'est-à-dire qu'elle n'existe, en partie, que parce que les conditions de justice sont réunies, alors la justice spatiale est évidemment un objectif démocratique. L'imaginer conduit sans doute à parler d'utopie, au sens où de telles conditions ne sont, nulle part, réunies. Néanmoins construire une démocratie appuyée sur la justice spatiale implique que l'habitant soit citoyen, que le citoyen devienne aménageur de son temps et de son espace, qu'il fasse société en conscience. Ainsi, membre à part entière d'un mouvement collectif, il se réapproprie toute fonction imaginaire et de sens social d'une utopie sociale, fondement de tout projet démocratique. ★

<sup>78</sup> Muis A.-S., 2014, « En relisant *L'image de la cité* de Kevin Lynch », *L'esprit des villes 2014*, n°1, Infolio, p. 187-194