

La Maison-Dieu, 206, 1996/2, 63-82

Paul HOUÉE

ÉGLISE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MUR de Berlin, qui s'ouvrait dans la nuit historique du 9 novembre 1989, ne marquait pas seulement l'effondrement d'un système hypercentralisé et d'un équilibre bipolaire mondial fondé sur la dissuasion nucléaire ; il inaugurerait symboliquement une nouvelle étape, encore indéfinie, une prodigieuse accélération des mutations en cours, un brusque élargissement du champ de conscience et d'intervention. Il faut sans cesse aller de la planète au village et du village à la planète pour saisir l'ampleur des changements actuels et prochains qui bousculent l'aménagement des territoires français et atteignent l'Église dans son action missionnaire, son organisation pastorale et jusqu'en sa vie la plus intérieure. Comment chanter le « Dieu des grands espaces » dans les « enclos paroissiaux » ? En guise d'introduction à ce dossier de *La Maison-Dieu*, on se limitera à un éclairage très sommaire des grands changements économiques et sociaux de ce temps, à une présentation rapide des politiques d'aménagement du territoire en France, au rôle et au positionnement de l'Église dans cet immense chantier.

Un monde en effervescence créatrice

Les mutations qui transforment la société française, ses activités et ses territoires résultent de l'interaction de plusieurs facteurs qui se combinent, comme par réverbération, pour provoquer une transformation de plus en plus rapide et profonde des manières de vivre, d'agir et d'être ensemble.

Les mutations technologiques et culturelles.

Les mutations technologiques et culturelles sont à la source du remodelage des territoires. La vie économique et sociale s'organisait autour des ports, puis des gisements miniers ; elle se concentre maintenant autour des gisements intellectuels, de la recherche scientifique et de ses transferts, de l'enseignement supérieur, de la création culturelle, des services haut de gamme tant aux entreprises qu'aux ménages. En une génération, on est passé de la société industrielle de l'énergie à la civilisation de l'informatique, de la télécommunication, de la maîtrise du vivant. Grâce aux ordinateurs et à leurs connexions (Internet...), les progrès du savoir sont démultipliés, rapidement diffusés, aussitôt investis dans les domaines les plus attractifs et lucratifs. Plus que les territoires et leurs frontières, comptent maintenant les réseaux, les échanges interactifs de signaux et de symboles. La planète est désormais dotée d'un système nerveux étendu à tous les espaces, fonctionnant en temps réel dans un brassage médiatisé où se mêlent découvertes et résurgences, où défilent images et émotions, dans un gigantesque marché unique des produits, des sensations qui ignorent frontières et interdits. Une conscience humaine universelle est désormais possible, mais la course à l'innovation va plus vite que le pouvoir de la conduire et la sagesse pour l'orienter. Cette révolution informatique peut aussi bien provoquer la concentration des populations que leur dispersion, tant l'espace et le temps sont désormais relativisés : être

« branché » sur un réseau performant et « enraciné » dans un cadre de vie agréable et convivial est désormais l'aspiration des nouvelles générations.

Les contraintes socio-économiques.

Les contraintes socio-économiques, étroitement liées aux précédentes, paraissent être le facteur le plus structurant de l'espace. À défaut d'autre modèle, la mondialisation des échanges selon les lois du marché semble être « la fin de l'Histoire ». En quelques années, on est passé d'économies nationales, encore soutenues par des États forts, à une économie globale, sans frontières ni règles imposées autres que le profit et la puissance. Des échanges intercontinentaux aux entreprises les plus locales, semble s'imposer une même logique d'intégration sélective, de concentration et de spécialisation : elle valorise, exploite à l'extrême les activités et les territoires qui vont dans le sens des intérêts et des modèles du système dominant ; elle maintient en réserve ceux qui ne les contrarient pas et peuvent avoir un usage prochain ; au contraire, elle désarticule et détruit ce qui ne va pas dans le sens de ses intérêts ou entrave son expansion, jusqu'au risque de l'explosion sociale. Cette logique du profit à tout prix et l'effacement d'un pouvoir politique régulateur entraînent la dislocation, le déménagement des territoires : des espaces centraux concentrés jusqu'à l'asphyxie, des espaces suiveurs bénéficiant de la décompression des premiers, des espaces en attente de nouveaux usages, des espaces potentiellement dangereux qu'il est préférable de traiter socialement, enfin des espaces inutiles et inoffensifs, laissés à l'abandon car ils sont de trop dans une course impitoyable. Pour les territoires comme pour les groupes sociaux, il en résulte une pauvreté moralement odieuse, économiquement destructrice, politiquement dangereuse, qui porte en germe les peurs et les violences d'un monde déchiré par manque de solidarité, d'espoir et de sens.

Il n'y a de fatalité que celle qu'acceptent les hommes. Le poids des grands groupes internationaux et de leurs

projections occulte l'analyse des économies régionales, d'autant moins péremptoires qu'elles se rapprochent des ensembles socio-économiques concrets. La mondialisation n'a pas la pénétration qu'on lui attribue : l'économie informelle en plein essor lui échappe entièrement, comme une bonne part des petites et moyennes entreprises dont on sait la capacité à créer des emplois et de la valeur ajoutée, la souplesse d'adaptation dès qu'elles bénéficient de formation, d'information, de moyens techniques et financiers appropriés. Les grandes firmes se mondialisent dans leurs investissements, mais s'adaptent à la diversité des demandes localisées. Si les capitaux circulent de plus en plus vite et loin, les innovations techniques se propagent selon des rythmes plus lents, en des sphères plus restreintes : les activités de pointe exigent, pour leur production et leur usage, un environnement technologique et culturel de grande qualité, un savoir-faire accumulé par des apprentissages qui s'inscrivent dans la durée, en des relais régionaux. Les entreprises sont devenues moins sensibles à la taille de l'unité, aux distances géographiques réduites par les moyens d'échange, qu'à la qualité des relations, à l'efficacité de l'organisation, à la souplesse des rapports entre partenaires d'une même filière, plus que tout à la qualité de l'environnement naturel et social. L'avenir économique appartient aux régions et aux micro-régions (bassins de développement) qui savent renforcer les effets de proximité, les échanges entre acteurs économiques (PME locales, entreprises régionales, firmes extérieures), les partenaires sociaux (organisations patronales, syndicales, associatives, éducatives, scientifiques), les représentants des pouvoirs publics, tous partenaires d'un même projet reconnu et acteurs d'une stratégie concertée et cohérente.

Les aspirations sociales.

Si l'économie modèle les territoires, c'est l'identité, la cohésion sociale qui détermine l'aménagement ; c'est dans sa visée prospective autant que dans sa mémoire historique

qu'une société traduit son vouloir-vivre et l'inscrit dans un territoire. À la mondialisation économique effaçant les frontières, répond la fragmentation, le « réveil des tribus », des replis identitaires qui se vengent d'avoir été trop longtemps bafoués ou laminés par le modèle dominant. Pour la grande majorité des territoires, l'aménagement se greffe sur des continuités historiques profondes que paraissent occulter les changements rapides et importants de la société contemporaine. Dresser des zonages, des découpages opérationnels, suppose quelques indicateurs pertinents et des programmes bien établis ; aménager un territoire est une aventure beaucoup plus complexe, car chaque lieu se lit, se décrypte, se travaille à différents niveaux. Tout paysage est une « image frappée à l'effigie d'un peuple », où se lisent les avancées et les reculs de son histoire, les traces de ses moments de gloire et de ses passages de détresse, l'expression de ses rapports de force, de ses alliances et de ses conflits, de ses ouvertures et de ses repliements. Aménager un territoire, c'est remuer la braise, raviver la flamme pour une nouvelle étape, continuité et novation dans une longue histoire à poursuivre. Mais plus que par la culture d'un passé mythique ou d'un terroir idéalisé, c'est dans la capacité à forger un projet de développement et à le réaliser qu'une collectivité s'affirme et se renouvelle. La vigueur des racines s'apprécie à la force des bourgeons qu'elles font éclore et grandir. « Il n'y a pas de territoire condamné, il n'y a que des territoires sans projet... Là où il n'y a pas de projet, il n'y a que des rivalités. » La capacité de projet est la force de dépassement des rivalités locales, d'éclatement des replis identitaires, la source de confiance qui fait jaillir de nouvelles initiatives et solidarités. Aménager un territoire, c'est promouvoir une terre-histoire en terre-espoir.

L'aménagement des territoires ne peut réussir durablement que dans le respect des rythmes et des horizons de l'homme. Le rapport au temps et à l'espace est constitutif de tout être personnel ou collectif : il se construit dans une alternance de contraction, de resserrement de ses liens internes au risque de la fermeture,

et de dilatation, d'ouverture à l'extérieur en s'intégrant sans se désintégrer. L'enfant, l'adolescent et même l'adulte ont besoin, pour se construire et être reconnus, d'espaces familiers progressivement élargis, peuplés de relations affectives, de valeurs, de symboles (voir Piaget). Aménager un territoire, c'est d'abord, pour le grand nomade qu'est l'homme contemporain, disposer d'un lieu où « poser son sac », établir des repères et des liens, avant de reprendre sa route. L. J. Lebret écrivait déjà en 1945 : « le premier travail à entreprendre, pour remettre l'économie au service des hommes, est de reconstituer des unités élémentaires complètes de vie, à portée d'hommes, harmonieusement distribuées sur le territoire, harmonieusement coordonnées... Il faut refaire partout des unités équilibrées de tailles diverses, où l'homme puisse retrouver champ d'activité utile, sécurité fondamentale, accès progressif au confort et facilité d'épanouissement. »

Devant l'omniprésence de l'individualisme et les risques de désintégration sociale, tisser du lien social et recréer du sens à tous les niveaux devient une priorité essentielle¹. Plusieurs enquêtes récentes montrent que les pratiques et les aspirations des jeunes générations entremêlent les rapports de parenté et de proximité, les réseaux affinitaires et professionnels plus ou moins formels, les rapports diffus ou contractualisés de la société de droit. Il faut réconcilier les rapports « communautaires » fondés sur l'affectivité et le partage de valeurs communes, et les rapports « sociétaires » bâtis sur la raison et le droit, en évitant le repliement, l'exacerbation des premières, le dessèchement et l'anonymat des secondes. Une collectivité s'ouvrira d'autant plus aux autres qu'elle aura d'abord été reconnue dans son identité et sa dignité. Aménager, c'est aussi concevoir des lieux et des temps forts de rencontre et de célébration, où un peuple relit son histoire pour nourrir sa confiance et son espoir ; c'est ainsi ménager et offrir au plus grand nombre des réserves de l'imaginaire et du cœur, des supports pour les rêves et

1. J.-B. DE FOUCAULD et D. PIVETEAU, *Une société en quête de sens*, Paris, O. Jacob, 1995, 300 p.

les symboles, des lieux pour le silence et l'émerveillement, des lieux pour la rencontre, le partage et la fête, des territoires pour la vie.

La réduction des disparités.

C'est la finalité de toute politique d'aménagement que de « rechercher une meilleure répartition du peuplement en fonction des ressources et des activités ». Au cours de ces cinquante dernières années, la population a grandement évolué dans sa répartition géographique, que l'on peut résumer en quelques indicateurs.

La population métropolitaine est passée de 42,8 millions d'habitants en 1954 à 56,7 millions en 1990, soit une progression de 32,5 % en trente-cinq ans ; elle devrait dépasser les 60 millions vers 2005. On a assisté à une croissance forte des grandes agglomérations puis des villes moyennes et à un dépeuplement rural durant les « trente glorieuses ». De 1975 à 1990, la tendance séculaire s'est inversée : la population rurale progresse plus rapidement que la population urbaine (selon la définition INSEE) ; mais cette tendance recouvre deux réalités différentes : les communes rurales péri-urbaines bénéficient d'un accroissement annuel de + 0,95 % grâce à leur vitalité naturelle et à leur attractivité, alors que les campagnes profondes régressent de - 0,52 % ; la population urbaine poursuit une croissance ralentie (+ 0,39 %) par l'accroissement des banlieues et la reprise des grandes agglomérations assurant des services supérieurs. La France connaît les mêmes comportements démographiques que les autres nations occidentales : un faible taux de renouvellement dû à la chute de la natalité (1,8 au lieu de 2,1), un vieillissement de la population et le recul des limites de la vie ; vers 2010, les plus de soixante ans seront plus nombreux que les moins de vingt ans et, à partir de 2005-2010, la forte diminution de la population active devrait rétablir le plein emploi et sans doute le recours à l'immigration.

Un moment réduites par la croissance économique soutenue, les disparités régionales se creusent à nouveau entre :

— l'hypertrophie de l'Île-de-France qui, sur 2,2 % de la superficie française, concentre 18,8 % de la population, 21 % des emplois industriels, 27 % des emplois tertiaires, 41 % des cadres supérieurs, 52 % des chercheurs, perçoit 33 % de l'impôt sur le revenu et 65 % de l'impôt sur la fortune ; certaines grandes métropoles régionales renforcent la polarisation à leur tour ;

— le développement relativement équilibré de réseaux de villes moyennes et de leur environnement rural ;

— enfin le déclin des zones rurales éloignées des centres et des grands axes, déclin d'autant plus accentué que l'on s'écarte de ces centres de vie économique, sociale et culturelle. 40 % du territoire national est dévitalisé ou en voie de l'être.

De manière schématique, on peut dessiner l'architecture de la France : un axe lourd Paris-Lyon-Marseille et la côte méditerranéenne, bien arrimé à la grande mégapole européenne (la célèbre « banane bleue ») ; un arc atlantique encore solide, mais hypothéqué par son éloignement du cœur de l'Europe ; entre les deux, la diagonale aride qui traverse la France du nord-est au sud-ouest².

Les politiques d'Aménagement du Territoire

La politique d'Aménagement du Territoire a été conçue pour moderniser l'ensemble du territoire national en sa diversité, l'armer pour la construction européenne et la compétition internationale, réduire les coûts économiques et sociaux d'une telle transformation. Elle a d'abord été conduite par un État très centralisé, puis partiellement et progressivement relayée par les Régions et les collectivités territoriales, enfin de plus en plus orientée par les directives et les aides européennes.

² R. BRUNET, *La France, un territoire à ménager*, Éditions n° 1, 1994, 327 p.

Promesses et désillusions d'une politique.

Cette politique nouvelle a vu le jour dès 1950 (Claudius Petit) dans un contexte de reconstruction du pays, a pris forme en 1954-1955 (gouvernement Mendès France et E. Faure), mais est vraiment devenue opérationnelle en 1963 par la fondation de la DATAR. De 1964 à 1974, elle a connu sa saison de promesses et son heure de gloire, autour de ses trois objectifs : maîtriser la croissance urbaine en freinant l'expansion parisienne, en favorisant les métropoles d'équilibre, les villes moyennes et les villes nouvelles, afin d'entraîner le développement régional ; favoriser le développement régional par des aides importantes à la décentralisation d'entreprises : quelque 4 000 opérations qui ont créé directement 500 000 emplois ; soutenir les zones rurales défavorisées en facilitant leur développement, le maintien et la modernisation des services, la diversification des activités (politique de la rénovation rurale, de la montagne, des parcs naturels régionaux, les plans d'aménagement rural et les contrats de pays).

À partir de 1975, la crise économique et la poussée libérale transforment cette politique globale et volontariste en une série de mesures d'urgence pour éteindre les incendies sociaux, voler au secours des bassins d'emploi, des entreprises, des leaders politiques en difficulté. L'État se décharge du soin de colmater les brèches sur les collectivités locales, à mesure que celles-ci accroissent leurs compétences et acquièrent leur autonomie. Il faut passer de la répartition des fruits de la croissance forte à la gestion de la crise et de l'austérité, d'une politique structurelle globale de grandes priorités nationales à une démarche conjoncturelle multipliant les mesures d'urgence et les procédures les plus diverses.

En 1987, la DATAR est sauvée de justesse : plusieurs études prospectives, la pression européenne, la montée de la mondialisation, la publication des résultats du recensement de 1990 qui fait prendre conscience de l'aggravation des disparités, tout cela conduit l'État à

redéfinir sa politique territoriale et à lancer un grand débat national pour préparer la France de 2015.

*Le débat national et la loi d'orientation*³.

À l'automne 1993, Ch. Pasqua, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement, et P. H. Paillet, responsable de la DATAR, retrouvent les accents gaulliens des débuts de l'Aménagement du Territoire pour affirmer une volonté de reconquête du territoire national menacé de dislocation par l'économie de marché et les risques de l'intégration européenne. Il faut dessiner une nouvelle architecture de la France à l'horizon 2015 par un développement équilibré et solidaire de territoires bien identifiés, par des politiques plus cohérentes mettant en valeur l'ensemble de ces territoires. Aux acteurs locaux de stimuler leur territoire par des projets précis ; à l'État de leur proposer une vision prospective, une dynamique performante et attractive. Cette vaste consultation, qui veut être « la tribune des inquiétudes et des espérances de tous les Français » prend les formes les plus variées et suscite les participations les plus diverses ; mais pas moins de 100 000 contributions ont été reçues par la DATAR. Ce débat aura fait éclater la conception courante et étriquée d'un aménagement conçu comme un essai de coordination de zonages et de procédures émanant de plusieurs ministères, de programmes d'équipement collectifs, d'addition de mesures palliatives pour les quartiers et les zones rurales menacés d'exclusion. L'aménagement devient la traduction spatiale et institutionnelle d'un projet de société, d'un nouvel art de mieux vivre ensemble, avec tout ce que cela compte de réformes des structures, des financements, des modes de régulation, mais aussi de changement des mentalités.

La loi d'orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire, publiée le 4 février 1995, offre

3. Les divers documents de la DATAR. P. HOUÉE, *Les Politiques de développement rural*, Paris, Economica, 1996, 321 p.

une première traduction législative de cette volonté nationale, un cadre général pour une politique territoriale. Son objectif est de concourir à l'unité et à la solidarité nationales, en assurant à chaque citoyen, où qu'il soit, l'égalité des chances et les conditions d'un égal accès au savoir, en assurant la mise en valeur et le développement équilibré du territoire de la République. Il s'agit de corriger les inégalités de conditions de vie liées à la situation géographique, de compenser les handicaps territoriaux et de réduire les écarts de ressources entre les collectivités ; pour cela, le législateur introduit le principe de l'inégalité des mesures fiscales et incitations face à l'inégalité des situations et des ressources, afin de tendre à l'égalité territoriale.

À cet effet, la loi donne à l'État et aux collectivités territoriales de nouveaux outils de planification, des instruments financiers et fiscaux, dans un souci de cohérence et de clarification. Ainsi un schéma national, prolongé par des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, fixe les grandes orientations et localisations, selon des modalités analogues à celles des contrats de plans. D'autres schémas plus sectoriels sont prévus pour l'enseignement supérieur et la recherche, les équipements culturels, l'organisation sanitaire, les communications ; dans chaque département, des schémas d'organisation des services publics fixent les conditions de desserte des populations. Un Fonds national (FNADT) regroupe la plupart des aides de l'État ; surtout des aides spécifiques et des exonérations importantes sont accordées aux territoires ruraux de développement prioritaire (12,7 millions d'habitants) et aux zones urbaines sensibles (4 millions). Une réforme de la fiscalité est annoncée, la déconcentration des services administratifs renforcée.

L'innovation la plus remarquable de cette loi est sans doute la reconnaissance du pays qui « exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux, ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développe-

ment » (art. 23). Le pays est à la fois le territoire pertinent dans lequel les élus et les autres acteurs locaux élaborent leur projet global de développement, et d'autre part le cadre dans lequel l'État coordonne ses services et ses interventions d'aménagement et de développement local, sous l'autorité du sous-préfet. Une Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), composée d'élus mais présidée par le préfet, constate que sont remplis les critères de cohésion et de solidarité nécessaires à la reconnaissance du pays et peut proposer un regroupement à ce niveau des diverses formes de coopération intercommunale. Il faudra attendre la publication de l'ensemble des décrets d'application, l'usage qui en sera fait par les pouvoirs publics et par les acteurs à tous les niveaux, pour apprécier l'impact de cette réforme et la société qu'elle dessine.

Les chemins de l'intercommunalité.

Que n'a-t-on dénoncé l'émiettement des 36 500 communes françaises, dont 90 % ne comptent pas 2 000 habitants, leur résistance à toute fusion autoritaire ou même incitée. Le législateur a contourné l'obstacle en multipliant les formes de coopération qui concilient le respect de l'autonomie communale et la dimension indispensable pour assurer les services à la population. À la fin de 1995, on a recensé 14 500 SIVU (syndicats intercommunaux à vocation unique), 2 500 SIVOM (syndicats à vocation multiple) dont la plupart gèrent des services de proximité (voirie, adduction d'eau, ordures ménagères, etc.) qu'une commune ne saurait assumer seule. Certains de ces SIVOM s'engagent de plus en plus dans les opérations de développement et d'aménagement, comme le font aussi les 1 100 syndicats mixtes ouverts à des investisseurs extérieurs. De nombreuses communes urbaines et péri-urbaines sont organisées en 346 districts ou communautés urbaines aux statuts plus contraignants, aux moyens beaucoup plus importants.

La loi ATR (Administration territoriale de la République) du 6 février 1992 a voulu renforcer cette coopération intercommunale et l'orienter vers les projets de développement, en créant les communautés de communes ou de villes par libre adhésion des conseils municipaux. Le législateur leur a laissé l'initiative de préciser ce qu'elles mettent en commun parmi les blocs de compétences : obligatoires : aménagement de l'espace, actions de développement économique ; optionnelles : protection et mise en valeur de l'environnement, logement et cadre de vie, voirie, équipements culturels, sportifs et éducatifs, les communautés devant retenir au moins l'une de ces compétences ; facultatives : ce que les communes membres souhaitent transférer à ce niveau.

Pour exercer ces nouveaux pouvoirs, l'État accorde à ces communautés des aides incitatives importantes et surtout la possibilité de prélever directement l'impôt, garantissant ainsi leur autonomie financière. La CDCI tient à jour l'inventaire des établissements de coopération, élabore le schéma départemental de coopération intercommunale, propose la création de nouvelles communautés et reconnaît les pays. Le préfet peut s'opposer à la création d'une communauté mais ne saurait l'imposer ; c'est lui qui publie la composition de ces structures, leur périmètre et leurs compétences. Cette loi connaît un assez large succès : à la fin de 1995, existaient 840 communautés de communes auxquelles s'ajoutent quelque 400 SIVOM à fiscalité directe. Mais la plupart de ces organismes sont de taille cantonale, à un niveau trop restreint pour bien exercer leurs nouvelles fonctions ; beaucoup de ces communautés sont plus attirées par les avantages fiscaux que par l'élaboration d'un projet commun de développement. Sauront-elles se fédérer au niveau du pays ?

Pour une nouvelle organisation des territoires.

Les structures se multiplient, les compétences s'enchevêtrent, les élus et plus encore les citoyens se perdent : y faire le ménage s'impose avec urgence. Des différents

colloques, publications et propositions en tout genre en ce domaine, quelques niveaux territoriaux semblent se dessiner.

— Les niveaux de proximité.

La *commune*, mais aussi le quartier urbain, demeure, malgré la mobilité accrue de ses habitants, un milieu de vie, un « entourage » irremplaçable où chacun peut percevoir les intérêts communs et peser par son vote en connaissance de cause sur les affaires locales, participer à un projet collectif. Elle est l'échelon de base de la citoyenneté et de l'identité, un lieu d'appartenance, d'intégration et d'animation, le premier relais de l'appareil administratif et des services de première proximité. Si elle doit être conservée comme unité civique et sociale au plus près des usagers, elle ne saurait être une unité de vie économique et d'aménagement.

La plupart des communes ne pouvant répondre aux besoins croissants de la modernité, elles s'associent donc au niveau intercommunal du bassin de vie. Le SIVOM peut être un bon échelon de gestion des équipements et des services courants, d'opérations décidées à un autre niveau, le tout pour le compte des communes et sous le contrôle de leurs élus. Il prolonge la commune ; mais est-il opportun d'en faire un nouveau palier administratif et financier ? À terme, il faudra choisir : si les communes sont peu nombreuses et trop petites, elles deviennent des relais locaux de la commune nouvelle qu'est la communauté ; si ces communes sont nombreuses et solides, elles conservent leur identité et leur existence au sein d'une communauté de plusieurs cantons.

— Les niveaux de développement.

Le pays ou bassin de développement est l'espace normal de la vie économique, des relations sociales, de la formation secondaire et de l'animation culturelle. La loi d'orientation propose donc de faire de ces bassins d'interdépendance des territoires de projet et de solidarité organisée. Au pays reviennent les fonctions d'étude et de diagnostic, de concertation, d'élaboration et de décision d'un plan ou d'une charte de développement local négocié ensuite avec les instances supérieures de la Région, de

l'État et de l'Union européenne dont il devient le partenaire local privilégié. Certains proposent que le pays soit, à l'instar de la Région, dirigé par un Conseil de pays élu au suffrage universel en même temps et pour la même durée que les conseils municipaux, assisté d'un comité économique et social représentatif de différentes forces locales, avec l'aide d'une petite agence de développement œuvrant avec le sous-préfet.

La Région est appelée à accroître son rôle dans la programmation du développement économique et social, de l'aménagement et de l'environnement, de la formation et de la culture. Quant au Département, certains souhaitent le conserver comme niveau de gestion de la formation scolaire, de la solidarité sociale, de la voirie et des domaines où il a acquis une compétence reconnue ; d'autres au contraire pensent que les attributions seront réparties entre la Région et les pays.

Il convient d'articuler et non de séparer, encore moins d'opposer ces divers niveaux territoriaux et les échelons de l'armature urbaine. Si les grandes agglomérations supérieures à 500 000 habitants appellent un traitement spécifique, il revient au schéma régional de préciser les fonctions supérieures de la métropole régionale, la coopération entre villes moyennes, l'insertion des petites villes et des pays dans une même stratégie de développement équilibré et solidaire.

À travers ces diverses propositions et ces débats, une nouvelle société se cherche des ancrages, des réseaux de lien, des orientations porteuses de cohérence et de sens. La Révolution de 1789 apporta la démocratie politique trop vite dégradée en participation formelle ; les lendemains de la Libération ouvrirent les portes de la démocratie économique et sociale. À quand la démocratie territoriale offrant à chacun, à chaque collectivité la possibilité de s'exprimer, de participer activement à l'amélioration de son cadre de vie, à l'élaboration de liens, de lieux et de temps forts de partage où la société se recrée en intégrant tous ses membres ? Une certitude anime cet effort : l'aménagement du territoire sera humaniste et solidaire, ou il ne sera pas.

L'Église au cœur des territoires pour l'homme

L'Église est directement concernée, interpellée par ces mutations de la société contemporaine, de ses structures et de ses territoires, par les questions qu'elles soulèvent, par les perspectives d'une nouvelle étape qui se dessine : il y va de la place de l'homme, du devenir de l'ensemble social. L'Aménagement du Territoire n'est pas la construction du Royaume, mais il y contribue. Les mouvements de population et leurs organisations dans l'espace sont importants par une pastorale ecclésiale adaptée ; la manière dont l'Église remodèle ses implantations territoriales est plus influente qu'il ne paraît dans les démarches par lesquelles les communautés humaines se réapproprient leurs territoires. Après avoir rappelé sommairement le rôle fondateur de l'Église en ce domaine, on évoquera les aménagements pastoraux en cours, avant d'ébaucher la place de l'Église dans une démarche de partenariat.

Le rôle précurseur de l'Église dans l'aménagement.

Au cours des siècles⁴, l'Église a profondément marqué de son empreinte les territoires qu'elle évangélisait. On ne saurait oublier le rôle pionnier des abbayes dans le défrichement des terres, l'introduction de nouvelles cultures et métiers artisanaux, l'action sociale de ses institutions dans l'organisation des services à la population, l'enseignement et la culture, l'ouverture à d'autres pays et continents. Bien intégrées dans les tissus humains, ses cathédrales chantent la gloire de Dieu, mais célèbrent aussi la richesse, la créativité d'une cité, l'histoire et l'ambition d'un peuple. Ses pèlerinages ont été longtemps de grands vecteurs d'échanges et d'innovations, d'élargissement des horizons et de dialogue des cultures. L'Église

4. E. ARRIGHI DE CASANOVA, « L'Église, précurseur et acteur de l'aménagement du territoire », *La Croix*, 15 mars 1994.

a été plus encore fondatrice de l'agencement des territoires par ses diocèses et ses paroisses : voulant faire table rase du passé, la Révolution française avait remodelé les diocèses, mais n'avait pas osé recomposer les paroisses, dont la plupart se prolongent encore dans les communes d'aujourd'hui. Yves Lambert a bien décrit cette « civilisation paroissiale⁵ » où le clocher délimitait l'espace, comme le calendrier liturgique en symbiose avec le cycle agraire rythmait le temps local et modelait les pratiques sociales ; toute l'existence était balisée par des repères religieux ; la vie paroissiale, dominée par un clergé omniprésent, était au centre d'une communauté villageoise faiblement ouverte sur l'extérieur.

Aménagement pastoral et aménagement du territoire.

Cette époque de chrétienté est révolue, mais le rôle d'aménageur de l'Église est-il pour autant achevé ? Un peu partout, les diocèses ont réalisé ou entreprennent « restructuration », « redéploiement », « aménagement pastoral », soit au terme d'un synode⁶, soit dans une démarche plus ou moins synodale. Beaucoup de ces opérations sont dictées par l'urgence, l'effondrement de la pratique religieuse et de l'encadrement pastoral : de 1982 à 1990, le clergé a diminué de 36 % et les religieuses de 61 % ; quant à la pyramide des âges, elle annonce un avenir inquiétant. Chaque diocèse s'organise au mieux de ses possibilités, au risque d'une confusion dans les dénominations et d'un manque de rigueur dans les démarches. Un bilan de ces opérations se révèle nécessaire : à travers ces remodelages, quel visage d'Église offrons-nous ? Quel type de société contribuons-nous à aménager ? Quel type de fonctionnement social transparait dans les pratiques ecclésiales ? Quels rapports entre des diocèses qui se

5. Y. LAMBERT, *Dieu change en Bretagne*, Paris, Éd. du Cerf, 1985, 452 p.

6. IEP Bordeaux, Colloque « Synodalité et pouvoir dans l'Église », 14-15 septembre 1995.

réorganisent, des départements et des régions qui s'aménagent, une société qui se cherche de nouveaux repères ? L'Église sera d'autant plus crédible dans son attitude à l'égard des politiques territoriales et sociales, qu'elle aura été cohérente avec ses sources évangéliques dans son propre aménagement.

La façon dont l'Église diocésaine assume ses fonctions essentielles (transmission et approfondissement de la foi, célébration et prière, service et témoignage) et les répartit à différents niveaux n'est pas indifférente à la recomposition de la société civile. À titre d'illustration, le diocèse de Saint-Brieuc et Tréguier s'est engagé dans un aménagement pastoral traduisant un projet missionnaire. À ce monde qui bouge de partout et se cherche de nouvelles raisons de vivre, l'Église veut témoigner en parole et en acte de la Bonne Nouvelle de Jésus Christ, dans une double fidélité aux réalités de ce temps et au message évangélique reçu de l'Église ; dans un souci de proximité de ce que chacun vit et espère, d'ouverture à l'avenir et à un espace assez large pour y vivre les divers aspects de la mission.

En deux années, une démarche méthodique a alterné temps de consultations ascendantes où les groupes chrétiens expriment leurs attentes et leurs possibilités, temps de consultations plus descendantes où ces groupes réagissent aux propositions, croisant les réponses des uns et des autres à l'éclairage théologique et à la visée diocésaine, avant les décisions du Père évêque. Cette démarche diocésaine a fait l'objet d'échanges constants d'informations entre l'atelier pastoral et les responsables de l'intercommunalité. On est ainsi parvenu à trois niveaux d'un aménagement qui s'achève :

— la *zone pastorale* (8 zones, de 6 à 7 pays) est le lieu privilégié d'attention aux réalités collectives sociales dans leur globalité et leur évolution, le palier d'articulation entre les orientations venant de l'évêque et les attentes et initiatives émanant des communautés, de collaboration entre les unités territoriales, les mouvements et les services. La zone devient le lieu de la formation décentralisée,

de la préparation au mariage, de la célébration de quelques grands pardons et rassemblements importants, indispensables pour souder ce niveau tourné vers l'avenir ;

— la *communauté pastorale* (44 communautés pastorales, 40 communautés de communes et districts) devient l'espace habituel où la vie ecclésiale peut se déployer en toutes ses dimensions, assez vaste pour disposer des moyens d'une présence missionnaire et d'une vitalité propre, assez restreinte pour exercer une pastorale de proximité. C'est à ce niveau que le prêtre responsable et le conseil pastoral organisent la pastorale commune : en particulier la pastorale liturgique et sacramentelle (messe fixe au centre, messe tournante entre les paroisses, célébrations communes, préparation au baptême et à la confirmation, réconciliation, sacrement des malades), préparation et coordination de la catéchèse, relais des mouvements et services, présence organisée aux jeunes, aux groupes sociaux ;

— la *paroisse à un ou plusieurs clochers*, selon l'importance des paroisses et l'engagement de groupes de chrétiens acceptant de se former (416 paroisses en 1992, vers une centaine à terme). La paroisse anime la célébration dominicale à tour de rôle, célèbre les grands moments de la vie (baptêmes, mariages, obsèques), assure la catéchèse des enfants, le soutien fraternel aux malades et aux personnes éprouvées, soutient les acteurs de la vie locale.



Ainsi l'Église poursuit-elle son chemin d'Emmaüs dans le compagnonnage des hommes, partageant « les joies et les espoirs, les tristesses et les angoisses des hommes de ce temps », les projets, les réussites et les pesanteurs de ces chantiers où s'invente le monde de demain. À sa manière propre, chargée de la tendresse de Dieu et du souffle prophétique du Ressuscité, elle contribue à l'aménagement des territoires. Celui-ci ne manque ni d'exper-

tises ni de visées prospectives, mais de quelques valeurs de dépassement, de quelques lueurs qui éclairent et réchauffent ces cheminements inédits. Et voilà bien le paradoxe : c'est à cette Église ridée, parfois désenchantée, épuisée qu'est demandé le souffle pour bâtir un monde autrement. « Pourquoi ris-tu, Sara ? » ; un peuple nouveau naîtra de toi.

Paul HOUÉE