



**HAL**  
open science

## Chapitre 1 De l'Etat aménageur aux nouveaux territoires d'action publique

Yves Jean

► **To cite this version:**

Yves Jean. Chapitre 1 De l'Etat aménageur aux nouveaux territoires d'action publique. De l'Etat aménageur aux nouveaux territoires d'action publique, 2008. hal-01697799

**HAL Id: hal-01697799**

**<https://univ-poitiers.hal.science/hal-01697799>**

Submitted on 31 Jan 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Chapitre 1

## De l'Etat aménageur aux nouveaux territoires d'action publique

Yves Jean

Les finalités des politiques d'aménagement évoluent en fonction du contexte économique, des orientations politiques, de la conception dominante des relations entre l'Etat et le marché, des représentations des principaux décideurs, de celles des experts et des scientifiques.

De 1945 à 1980, l'Etat, selon une vision jacobine, impulse une politique de répartition des activités économiques afin de corriger les déséquilibres régionaux. Les lois de décentralisation de 1982-1985 multiplient les centres de décision et les acteurs impliqués par la création de nouveaux territoires de l'action publique. Ces lois amorcent un nouveau rôle pour élus avec le passage d'un système d'administration locale à un système de gouvernement local. Le nouveau rôle de l'Union européenne en matière d'aménagement du territoire, le renforcement du pouvoir régional et la révolution silencieuse de l'intercommunalité à fiscalité propre, communautés de communes, communautés d'agglomérations et communautés urbaines modifient profondément les stratégies des différents acteurs, que ce soit les élus, l'Etat et ses représentants dans les services déconcentrés mais également les habitants - citoyens. Cette nouvelle donne inquiète certains qui redoutent l'aggravation des inégalités spatiales et la remise en cause de l'unité nationale alors que d'autres voient dans le nouveau rôle joué par les acteurs territoriaux, la possibilité de renforcer la démocratie en appréhendant les enjeux de développement, du local au mondial.

### 1945 – 1982 : l'aménagement impulsé par l'Etat

#### Les débuts de l'aménagement : entre ordonnancement et création

La fin de la seconde guerre mondiale et le début de l'Etat keynésien constituent un contexte favorable pour mettre fin à une occupation de l'espace peu organisée. Chaque individu, selon son statut et ses capacités financières, peut utiliser une portion d'espace selon son intérêt particulier, sans se préoccuper des conséquences pour la communauté, à court ou à long terme. Si le plan Monnet, premier plan de modernisation et d'équipement, a pour finalité d'augmenter rapidement le potentiel économique du pays, une fois cet objectif atteint, la préoccupation d'ordonner l'espace à plus long terme voit le jour.

Deux facteurs participent à la prise de conscience justifiant un début de politique d'aménagement du territoire :

- la publication par J.F. Gravier en 1947 de « Paris et le désert français » alerte les responsables po-

litiques sur la concentration des centres de décision pour les activités économiques, universitaires, administratives, financières, culturelles et politiques à Paris ;

- l'importance des disparités régionales tant sur le plan démographique que pour la richesse par habitant. De 1851 à 1931, six départements, couvrant 5,5% de l'espace national, absorbent la quasi totalité de l'accroissement global de la population : La Seine et la Seine et Oise représentent à eux seuls 87% de l'accroissement total. Les autres départements perdent presque deux millions d'habitants. La pression démographique s'accroît dans les centres urbains et le coût social apparaît élevé : rareté des sols, forte demande d'équipements collectifs, développement incontrôlé des banlieues.

Claudius Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme présente un Plan National d'Aménagement du Territoire. et définit l'aménagement du territoire par « la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique...cette recherche doit être faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions de travail et d'habitat, de plus grandes facilités de loisir et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage, pour le bien-être et l'épanouissement de la population ».

***La principale finalité des politiques d'aménagement, de 1945 à 1982 sera de favoriser le développement des régions pour rééquilibrer le territoire national par rapport à l'hégémonie de Paris et de sa région.***

Pendant près de dix ans, les débats vont opposer :

- ceux qui recherchent une mise en ordre de l'espace et se préoccupent de l'existence de régions et de villes industrielles hypertrophiées concentrant les problèmes sociaux et financiers ;  
- d'autres, souvent localisés dans l'Ouest français ou dans les régions méditerranéennes, prônent un aménagement créateur pour impulser un développement plus important face à l'exode agricole et rural et à l'affaiblissement des villes petites et moyennes qui n'arrivent pas à conserver leurs élites.

L'accélération du processus d'urbanisation et le refus d'accepter des différences régionales trop importantes ont permis aux uns et aux autres de concevoir une politique d'aménagement ordonnatrice et créatrice.

Le premier plan national d'aménagement du territoire fixe quatre finalités : décentraliser l'industrie, moderniser l'agriculture pour nourrir la population et libérer de la main-d'œuvre pour l'industrie et les services, renforcer l'équipement touristique dans les petites villes et décentraliser les équipements culturels.

Des aides financières (allègements fiscaux, octroi de prêts à taux bonifiés, subventions) sont accordées. Les résultats obtenus sont mitigés : entre 1945 et 1954, une cinquantaine d'entreprises sont installées en dehors de la région parisienne dans quelques zones d'activités économiques.

Lors de cette première période, des chefs d'entreprise et des hauts fonctionnaires créent les premiers comités d'expansion préfigurant souvent un nouveau rôle de l'échelle régionale (voir l'exemple de la Bretagne ou de Poitou-Charentes). En 1952, se tient la première conférence nationale des comités d'expansion et un décret du 11 décembre 1954 les officialise.

Les années 1954-1955 constituent l'ossature des politiques d'aménagement des années soixante et soixante-dix. Deux objectifs principaux orientent les mesures prises : valoriser le développement des régions en retard ou dites sous-développées et favoriser la reconversion industrielle des entreprises en difficulté face au développement de la concurrence à l'échelle européenne. L'aménagement du territoire est au service du développement économique, dans un contexte de croissance élevée, d'augmentation rapide du niveau de vie, d'urbanisation.

L'action de l'Etat a pour finalité d'assurer l'allocation optimum des facteurs de production par une réduction des coûts de production en vue de la compétition internationale. La généralisation du fordisme à toutes les activités pose des problèmes d'adaptation à certaines entreprises, en particulier celles localisées dans les régions de montagne ou à la périphérie des principaux centres industriels.

## **1955-1982 : début des pouvoirs locaux**

L'Etat se dote d'instruments d'analyse et d'action avec la création du Commissariat général du Plan et de la DATAR.

### ***Commissariat général du Plan et DATAR***

Le Commissariat général du Plan (CGP), créé en 1946 par le général de Gaulle, rattaché au premier ministre (Jean Monnet en fut le premier responsable) a pour mission de procéder aux études nécessaires pour préparer l'élaboration du Plan. Symbole de la planification indicative et incitative de la France après la seconde guerre mondiale, le CGP produit de nombreuses analyses utiles pour faire évoluer les politiques publiques d'aménagement du territoire. En 2006, Dominique de Villepin remplace le CGP par un « centre d'analyse stratégique ».

La création en février 1963 de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et de l'Action régionale (DATAR) révèle la volonté de l'Etat de se doter d'un outil d'impulsion de l'aménagement du territoire. Le premier ministre est en relation directe avec le délégué, symbole du souhait de transversalité de l'action de cet organisme. L'objectif de la Datar est de développer une analyse prospective de l'aménagement du territoire, en collaboration avec le commissariat général du plan. La DATAR devient la délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT) en janvier 2006, changement de dénomination révélateur des nouvelles conceptions de l'aménagement du territoire. Avant, la DATAR avait le souci de soutenir le développement économique dans l'ensemble des zones, y compris celles en difficultés, la DIACT privilégie le renforcement des pôles, soit les espaces polarisés, compétitifs à l'échelle européenne, voire mondiale. (voir l'encadré concernant la DATAR).

En parallèle à cette réorganisation administrative à l'échelle nationale et régionale, de nombreux organismes se créent : les missions interministérielles d'aménagement ou les sociétés de développement régional. Deux missions interministérielles jouent un rôle déterminant dans l'organisation de l'espace, l'une en 1963 pour l'aménagement du Languedoc-Roussillon et l'autre en 1967 pour la côte aquitaine. L'objectif de l'Etat est de valoriser le tourisme comme moyen de développement économique d'espaces peu urbanisés, tout en préservant l'espace naturel. L'Aquitaine va organiser son schéma de développement en prenant appui sur les pôles existants et en Languedoc-Roussillon, la création de nouvelles stations touristiques sera privilégiée pour créer une grande région touristique.

### *1954-1955 : lutte contre l'hypertrophie de Paris et émergence de l'action régionale*

Sous l'impulsion du gouvernement de Pierre Mendès-France, deux thèmes majeurs vont organiser les décisions en matière d'aménagement : la lutte contre l'hypertrophie de Paris et de sa région et la reconnaissance de l'échelle régionale comme espace de concertation et d'élaboration du plan indicatif.

**La lutte contre l'hégémonie parisienne** est traduite par un premier décret, celui du 5 janvier 1955 qui institue l'autorisation préalable pour la construction ou l'extension de bâtiments industriels dans la région parisienne pour les entreprises de plus de cinquante ouvriers. Cette mesure ne concerne pas les petites et moyennes entreprises. Ce décret sera suivi, de 1955 à 1980, d'une série de mesures qui visent la même finalité : les activités de recherche bénéficient d'aides à la décentralisation en 1958, mesure relancée en 1976. En 1964, une prime de localisation des activités tertiaires est mise en place pour limiter la création des emplois tertiaires en région parisienne, mesure élargie en 1967 avec une nouvelle prime de décentralisation pour les entreprises transférant des services de direction, de recherche, d'administration, d'études hors de la région parisienne.

Entre 1960 et 1980, 520 000 emplois ont été créés grâce à 7 250 primes. Notons cependant que de nombreux chefs d'entreprise déclarent que la décision d'implantation de leur activité n'est pas liée à l'octroi possible de prime mais à l'existence d'un contexte favorable – main-d'œuvre disponible, qualité des infrastructures d'accueil, des équipements sociaux, culturels, services de conseils, associations de chefs d'entreprises...-.

En complément de la politique de décentralisation industrielle, lors des années soixante, l'Etat soutient le développement d'un certain nombre d'agglomérations par une politique de « métropoles d'équilibre » afin de renforcer la hiérarchie urbaine (le rapport de J. Hautreux et M. Rochefort sur la physionomie de l'armature urbaine a préparé les orientations de cette politique). Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) de 1964 détermine huit métropoles : Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes et Nancy-Metz. Cette politique se traduit par le renforcement des infrastructures de transport, la création de villes nouvelles en périphérie et l'appui au renforcement de l'attractivité économique. Les effets restent cependant limités car la DATAR l'abandonne dès les années 1970 ; les acteurs locaux ont été peu associés à cette démarche.

Très vite, les leaders des villes non retenues interviennent pour obtenir la mise en place de politiques spécifiques : les contrats de villes moyennes sont mis en place à partir de 1973. L'évolution démographique de ces villes fut un argument important pour justifier cette politique : entre 1962 et 1968, les villes comprises entre 20 000 habitants et 200 000 habitants enregistrent une croissance démographique aussi importante que celle des villes de plus de 200 000 habitants et de la région parisienne réunies.

Cette politique mobilise peu de fonds ; elle est vite remplacée par les contrats de pays qui intègrent les petites villes aux espaces ruraux environnants dès 1976. De 1976 au milieu des années 1990, près de 500 contrats de pays seront signés.

L'impact de l'ensemble de ces mesures reste limité : le poids économique de Paris et de sa région reste stable entre 1960 et en 2008, soit de 26% à 28% du produit intérieur brut national.

### ***La seconde série de mesures commence à doter l'échelle régionale d'outils de concertation et d'élaboration de programmes d'action.***

Caractéristique de la conception française de la planification indicative, un décret de janvier 1955 suscite l'élaboration de programmes d'action régionale en lien avec le plan national de modernisation. Le plan breton sera le premier à être élaboré et déposé au près du gouvernement, révélateur du dynamisme des acteurs publics et privés de cette région pour saisir les nouvelles opportunités pour capter des aides de l'Etat et impulser le développement.

Cette planification régionale trouve tout son sens dès le découpage de l'espace national, en novembre 1956 en 22 régions « de programme ». Pour financer ces programmes, l'Etat crée le fonds de développement économique et social (F.D.E.S), il est géré par le ministère des finances après avis d'un conseil regroupant le commissariat du Plan et les principaux ministères dont les actions ont des effets sur le développement régional. Les principaux objectifs retenus par l'Etat pour obtenir des aides concernent le renforcement des infrastructures, la modernisation des activités économiques - l'agriculture, l'industrie et la poursuite de la décentralisation industrielle -.

Ce dernier objectif est confirmé par un décret (30 juin 1955) qui prévoit l'élaboration d'un plan de transfert d'établissements administratifs, scientifiques, sur une période de dix ans pour soutenir les régions en perte de vitesse.

Les comités d'expansion à l'échelle régionale, légitimés fin 1954, sont composés des principaux représentants des activités économiques, des organisations syndicales et patronales, des collectivités locales et des chambres consulaires. Ces comités préfigurent les actuels comités économiques et sociaux régionaux. Ils sont révélateurs de la volonté de l'Etat de favoriser la concertation entre les acteurs afin d'élaborer un consensus sur les principaux enjeux de développement à l'échelle régionale.

Enfin, le gouvernement permet la création d'organismes régionaux en vue de la collecte de l'épargne privée pour investir dans des régions moins développées, ce sont les sociétés de développement régional (décret du 30 juin 1955) ou les sociétés d'économie mixte (S.E.M).

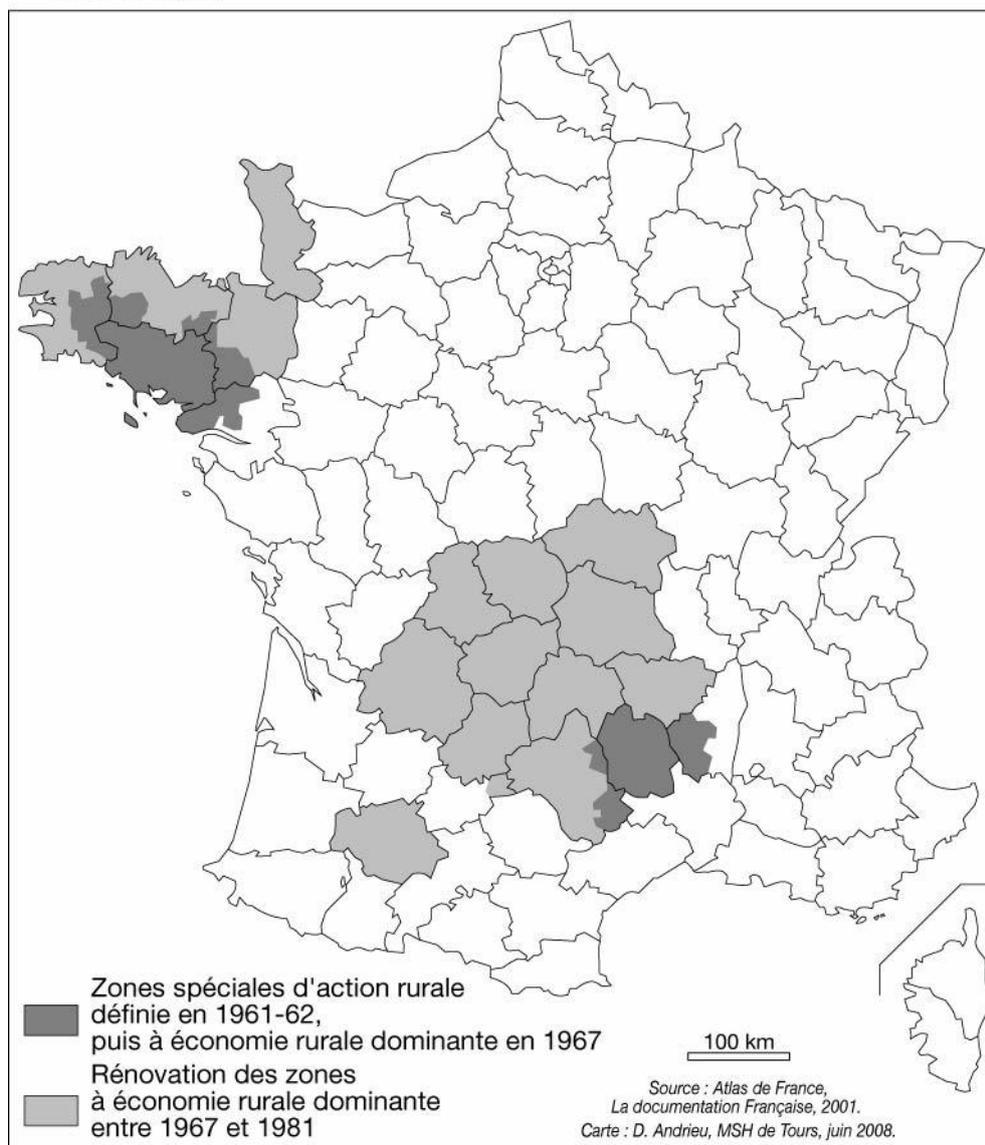
Le début des politiques publiques d'aménagement du territoire est marqué par la volonté de réduire les déséquilibres régionaux. Les orientations de l'Etat sont fixées, les moyens d'action se mettent en place mais les effets restent limités (le rythme d'installation des entreprises industrielles dans la région parisienne se réduit, les opérations de décentralisation industrielles concernent surtout les villes localisées à moins de 200 km de Paris).

***Au cours des années 1955-1980, l'Etat va alterner entre deux stratégies : soit concentrer les moyens financiers sur quelques zones privilégiées afin de renforcer leurs capacités d'attraction, soit disperser les aides sur un grand nombre d'espaces.*** De nombreux exemples illustrent cette absence de stratégie ou l'efficacité des pressions politiques lorsque des zonages trop sélectifs sont retenus. L'Etat alterne entre une politique sélective et un zonage très large. En mars 1959, un arrêté prône la volonté de concentrer les efforts financiers sur quelques espaces particulièrement vulnérables, les zones de conversion, touchées par la crise économique des activités de la première révolution industrielle (textile, construction navale, industrie houillère). Puis, presque aussitôt, un élargissement des zones aidées est décidé par un décret du 2 avril 1959 qui permet l'attribution de la prime spéciale d'équipement en dehors des zones critiques !

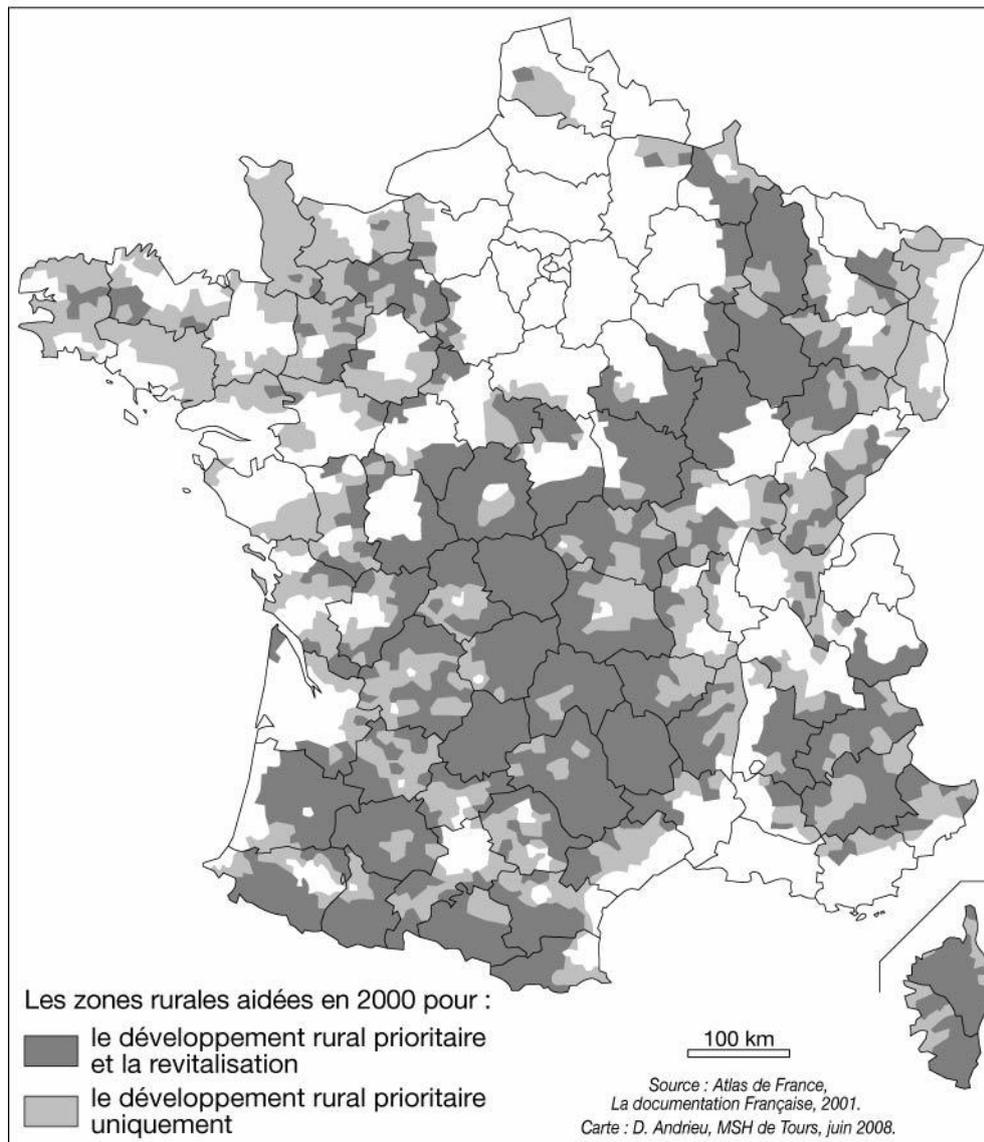
Les espaces ruraux de faible densité ont régulièrement fait l'objet d'aides, à partir d'un diagnostic négatif par rapport aux dynamiques urbaines, illustrent cette absence de choix entre concentration et

dispersion. Les mesures prises accompagnent les mutations fonctionnelles et sociales des espaces ruraux : au début des années 1960, l'agriculture détermine les dynamiques spatiales. Au cours des années 1960, la multifonctionnalité caractérise les zones rurales avec le développement d'activités économiques industrielles et des services. Les politiques d'aménagement accompagnent cette mutation par une évolution des zonages et des finalités des aides qui concernent l'agriculture en 1961-1962, avec les zones spéciales d'action rurales, limitées à quelques dizaines de cantons jusqu'aux zones de rénovation rurale en 1976, puis aux zones rurales aidées en 2000 qui couvrent une très grande partie des espaces ruraux et des zones de montagne. L'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark en 1973 dans la communauté économique européenne conduit à l'émergence d'une préoccupation territoriale qui induit le passage d'une politique d'aide à la modernisation de l'agriculture vers une politique de soutien au développement rural. En 1978, les zones de rénovation rurale couvrent 27% du territoire national, 12% de la population est concernée et un tiers des exploitations agricoles. 313 millions de francs sont distribués pour « revitaliser » un quart du territoire, la même année, en 1978, la R.A.T.P. reçoit 1 430 millions de francs pour combler son déficit !

*L'État aménageur*



## L'État aménageur



Au fil des années, l'Etat élargit les zones aidées en instaurant des régimes d'aides plus favorables pour les zones de conversion en 1960, puis des primes de développement industriel pour les « zones sous-développées » ou à industrialiser en 1964 ( essentiellement les régions du grand Ouest ), puis des primes de développement régional en 1972 à l'aide spéciale rurale pour les zones dépeuplées en 1976... A partir de 1973, sous l'influence de l'association nationale des élus de montagne (ANEM), la politique de la montagne commence à se différencier de celle des zones rurales. Un plan Massif Central est adopté en 1975, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing ; des mesures particulières sont prises pour valoriser l'agriculture de montagne, pour assurer un entretien du patrimoine naturel et maintenir des activités permanentes.

Les cadres d'intervention des politiques d'aménagement se construisent à l'échelle nationale jusqu'aux élargissements successifs de la Communauté économique européenne : le principe d'une aide aux régions défavorisées est posé en 1972. En 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) a pour finalité de contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux, c'est le premier instrument à vocation régionale.

## **Bilan mitigé des 25 premières années de politique d'aménagement du territoire**

Avant d'aborder la rupture institutionnelle et le changement de paradigme lié aux lois de décentralisation, après 25 ans de politiques d'aménagement du territoire, un bilan mitigé peut être dressé. Bilan délicat à établir pour deux raisons principales :

- la difficulté d'évaluer les effets multiplicateurs de la multitude d'aides, de prêts, de subventions, d'exonérations, tant à l'échelle nationale que régionale,
- les outils d'évaluation des politiques publiques ne permettent pas de disposer de données homogènes concernant, par exemple, les nombreuses aides régionales, ce qui nuit aux possibilités de présenter des indications quantitatives.

Cette difficulté d'évaluer l'impact des politiques d'aménagement apparaît à la lecture de deux bilans contrastés :

- pour Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac (1978), la première vague de décentralisation industrielle n'a bénéficiée qu'aux espaces proches de Paris, puis à des régions plus lointaines. Ainsi, les résultats du recensement général de la population de 1968 reflètent une progression moins importante de l'agglomération parisienne que ce que l'INSEE avait prévu. Ils notent également que depuis 1968, les départs de Paris vers les autres régions sont presque aussi importants que les arrivées, phénomène nouveau, révélateur de nouvelles tendances concernant les relations entre la région Ile-de-France et le reste du territoire national. Second phénomène révélateur d'un rééquilibrage du territoire, pour la première fois depuis 1880, l'Ouest et le Sud-ouest, particulièrement concernés par l'exode agricole et rural, connaissent un accroissement de leur population, tendance confirmée par les recensements depuis 1975. Concernant l'emploi, ils constatent que ses mêmes régions ont capté seulement 21% des emplois industriels nouveaux entre 1954 et 1962 mais 64% entre 1968 et 1975. Enfin, ils notent que les métropoles d'équilibre connaissent une progression démographique plus rapide que Paris, les villes petites et moyennes enregistrent une progression plus rapide que les métropoles d'équilibre. Cette réduction des déséquilibres démographiques et économiques ne concernent pas tous les espaces puisque le dépeuplement se poursuit sur environ 15% du territoire.
- Philippe Vasseur (1977) met en exergue une autre lecture des évolutions de la population, de l'emploi et des écarts de revenus : seulement trois régions captent près de 50% de l'accroissement démographique entre 1954 et 1975 : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France et Rhône-Alpes, l'Ouest n'enregistrant qu'une faible croissance. Pour l'emploi, il souligne que la région Ile-de-France capte 50% du solde net des deux millions d'emplois créés en vingt ans et que six régions ont connu une baisse de l'emploi : Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Aquitaine, Auvergne, Bretagne et Limousin. Les régions en conversion telle la Lorraine ou le Nord-Pas de Calais connaissent une désindustrialisation. Enfin, il insiste sur la permanence des disparités régionales de revenu surtout entre la région parisienne et le reste de la France, même s'il faut souligner une réduction des écarts par rapport aux années cinquante.

Les vingt-cinq premières années de politiques d'aménagement du territoire impulsées par l'Etat ont permis une légère redistribution des activités économiques entre Paris et la province mais elles révèlent surtout :

- l'absence de stratégie à long terme de l'Etat qui alterne entre la concentration des aides et leur dispersion géographique ;
- l'absence de continuité des politiques initiées, que ce soit pour les métropoles d'équilibre ou les contrats de villes moyennes, ces politiques sont soutenues quelques années puis abandonnées ;
- un décalage important entre les orientations, les décisions nationales et la mise en œuvre locale ;
- l'émergence de nouveaux acteurs, dont le rôle reste en retrait vis-à-vis du processus de décision, mais qui influencent l'évolution des politiques publiques. Ainsi, dès les années soixante, la mobilisation de hauts fonctionnaires et de chefs d'entreprises en Bretagne participe au décollage de cette région par la mobilisation rapide des acteurs pour capter les opportunités financières nationales. D'autres régions seront beaucoup plus lentes à s'organiser et percevront moins d'aides pour leur développement.

## **1982 : nouvelles relations Etat – espace local**

L'autonomie croissante de l'espace local est un processus qui s'inscrit dans le temps long des relations avec l'Etat.

## **1789 – 1982 : longue histoire de l'émancipation de l'espace local**

Dès 1789, le redécoupage des 44 000 paroisses en communes voit s'opposer deux conceptions : d'une part, Condorcet, Sieyès, Thourret prônent la création de 6 000 communes disposant ainsi d'un pouvoir économique suffisant et d'édiles compétentes pour agir créant ainsi un espace local, autonome par rapport au pouvoir central, et, d'autre part, Mirabeau qui souhaite le maintien d'un pouvoir central fort en transformant chaque paroisse en commune. C'est Mirabeau qui l'emporte et 38 000 communes sont créées.

La commune actuelle est née à la Révolution par transformation de la paroisse médiévale. Au Moyen-Age jusqu'à la Révolution, une paroisse était à la fois une unité religieuse et sociale, une communauté d'habitants rattaché à une église et un finage. A partir des XV<sup>ème</sup>-XVI<sup>ème</sup> siècles, la paroisse devient une circonscription administrative de la monarchie, elle est chargée de récolter le principal impôt sur le revenu, la taille. Cette permanence de longue durée reste très forte dans l'organisation des territoires.

Malgré de très nombreux projets de loi dès 1792, il faut attendre un siècle avec la loi du 22 mars 1890, pour que les communes puissent créer des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). Ce premier type d'intercommunalité monofonctionnelle va surtout concerner l'adduction d'eau et l'électrification. Certains syndicats de gestion créés à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle sont toujours en activité en 2008 (les régies d'électricité ou certains syndicats départementaux d'eau).

En 1959, une ordonnance du 5 janvier relance la coopération intercommunale par l'autorisation de créer des Syndicats à Vocation Multiple (SIVOM) dont les compétences peuvent être multiples et institue les districts urbains qui préfigurent les futures communautés d'agglomération. En 1966 les communautés urbaines sont instituées. Face à l'échec de l'intercommunalité urbaine, l'Etat impose la création de quatre communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

La loi « Marcellin » du 16 juillet 1971 prône la fusion, fusion-association et regroupement des communes. Elle s'inscrit dans un contexte européen de réorganisation des mailles de l'action publique par fusion des communes pour optimiser les ressources grâce à des territoires plus vastes. Le but de la Communauté Economique Européenne est de diviser par dix le nombre de communes afin de disposer d'interlocuteurs territoriaux disposant d'un poids démographique et économique plus important. Cette réorganisation mise en œuvre dans tous les pays européens connaît un succès : au Danemark en 1967, en République Fédérale d'Allemagne en 1968, en Italie en 1970 puis en Grande Bretagne en 1974 et en Belgique en 1975.

En France, cette loi s'appuie sur la dotations d'équipement accrue si les communes fusionnent ou s'associent. Le nombre de communes diminue légèrement, de 37 700 en 1971 à 36 400 en 1977, puis, à partir de cette date, le processus s'arrête, reflet de l'attachement des élus, mais également des habitants, à l'échelle communale. La résistance des communes et des notables locaux révèle la forte imbrication du local dans le système républicain. Cet échec cinglant va traumatiser les responsables politiques qui vont longuement hésiter avant de tenter de réformer l'organisation institutionnelle du pays.

### *1972 : première réforme régionale*

Dès 1956, l'Etat organise les cadres administratifs de l'action régionale : le département reste l'unité de base de l'administration mais la « circonscription d'action régionale » est créée par le décret du 2 juin 1960, échelle de coordination entre l'Etat central et les départements. En 1956, un découpage d'étude avait permis de délimiter des « régions de programme », ce découpage servira de support à la délimitation des 21 circonscriptions, définies sans lien avec la géographie ; il devait permettre de

mieux adapter l'action publique aux mutations économiques du pays. En 1970, la Corse se sépare de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en 1976, la région de Paris est remplacée par la région Ile-de-France, portant à 22 le nombre des régions.

Cette première simplification administrative à l'échelle régionale sera complétée en 1964 par des mesures de délégation de pouvoirs aux préfets, représentants de l'Etat et par la mise en place d'assemblées consultatives, les Commissions de Développement Economique Régional (CODER). Ces assemblées n'ont qu'un rôle consultatif, le préfet de région détient le pouvoir car il fixe l'ordre du jour de l'assemblée, prépare et exécute le plan, programme les investissements.

Une première tentative d'accroissement du pouvoir régional est entreprise après le discours du général De Gaulle, à Lyon, le 25 mars 1968. Il déclare « l'évolution générale porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences de province qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus aujourd'hui. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain ». Olivier Guichard va préciser les principes du projet en prônant la création de la région comme une véritable collectivité territoriale, dotée d'une véritable autonomie financière et d'un organisme de décision, le conseil régional, élu. Ce projet est jumelé à celui de la réforme du Sénat lors du référendum du 27 avril 1969. Le vote fut négatif, les partisans du non regroupant ceux qui refusaient plus de pouvoir à la région et ceux qui ne voulaient pas transformer le Sénat en chambre représentant les activités économiques et sociales du pays. Ce résultat entraîna le retrait du pouvoir du général De Gaulle et il faut attendre la loi du 5 juillet 1972 pour que la première réforme de la région soit votée par l'assemblée nationale. L'échec du général de Gaulle a profondément marqué la classe politique et explique que par la suite, c'est surtout la voie législative qui a été utilisée.

L'échelle régionale est de plus en plus sollicitée dans la mise en œuvre des politiques nationales d'aménagement du territoire ce qui nécessite une réorganisation des cadres administratifs correspondant au découpage des régions de programme de 1955. La déconcentration de certains pouvoirs en 1964 avec la mise en place des préfets de région ne suffit pas, il fallait doter les instances régionales de pouvoirs de décision et financiers. Après l'échec du référendum de 1969, le débat en 1972, oppose ceux qui souhaitent accorder la plus grande autonomie possible à la région et ceux qui ne veulent pas remettre en cause l'unité nationale construite au fil des siècles, contre les particularismes locaux.

Pour les « girondins », il faut créer un pouvoir régional disposant de compétences reconnues par l'Etat, avec les moyens financiers correspondants et d'assemblées élues. Cette organisation pouvait préfigurer une organisation d'un Etat fédéral décentralisant la responsabilité de la plupart des missions de service public. Pour les « jacobins », au contraire, il faut conserver l'unité nationale mais améliorer le fonctionnement de l'Etat en déconcentrant des administrations centrales trop bureaucratiques des attributions aux autorités locales et régionales. Les pouvoirs de la région doivent être limités aux questions d'intérêt strictement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique et social.

Ainsi, deux conceptions s'opposent sur le nombre et la dimension des régions ainsi que sur la nature juridique de la collectivité. Des propositions pour réduire le nombre de régions à huit ou dix, formant des espaces plus grands, structurés par les principales métropoles, s'opposent au maintien du découpage existant, défini avec les circonscriptions d'action régionales au milieu des années cinquante. La loi de 1972 confirme l'existence de 22 régions, très inégales en superficie, population, poids économique.

Le second débat concerne le rôle dévolu à la région : l'opposition est forte entre ceux qui prônent la création d'une collectivité territoriale du même type que la commune ou le département, avec une assemblée élue, des compétences générales et une autonomie budgétaire et ceux qui souhaitent un établissement public avec des compétences limitées pour certains aspects économiques. La loi retient cette seconde conception, attribuant à l'établissement public régional (EPR) peu de pouvoirs, entre les départements et l'Etat. L'EPR est une assemblée consultée sur les enjeux de développement économique et d'aménagement du territoire qui restent de la responsabilité de l'Etat. Les principaux pouvoirs sont liés à la réalisation d'équipements collectifs d'intérêt régional. Le caractère évolutif de la loi apparaît avec une possible extension des compétences par décret - la création et le mode de gestion des parcs naturels régionaux en 1975 ou certains investissements en voirie départementale, communale ou dans les équipements sportifs et socio-éducatifs à partir de 1976 -.

L'exécutif est confié au préfet, haut fonctionnaire nommé par le gouvernement, sans véritable pouvoir pour le président du conseil régional. Le conseil régional est composé des parlementaires et de représentants des collectivités locales. L'autre assemblée, le comité économique et social, héritier des CODER, est un lieu de concertation entre les forces économiques et sociales. Le législateur a voulu limiter les capacités d'action des EPR, 15 francs par habitant de dotation en 1974. Au fil des années, les effets sociaux et économiques de la crise conduisent les EPR à élargir leur champ d'intervention. Dès 1976, des investissements importants sont réalisés pour l'amélioration des infrastructures routières et pour les télécommunications. D'autres opérations sont soutenues, dans le domaine de la formation professionnelle, celui du développement économique, de la santé ou des équipements socio-culturels. Enfin, certaines régions affectent le quart de leur budget à l'aménagement rural et d'autres aux aménagements des zones industrielles et portuaires. La politique des « pays » et celle des villes petites et moyennes apparaît, soutenues par les EPR. En 1977, le législateur permet aux régions d'accorder une prime de soutien à la création de petites et moyennes entreprises (PME) et d'accorder des garanties de prêts, confirmant le rôle croissant de cet acteur dans le domaine économique. A partir de cette date, certains EPR développent une multitude de dispositifs, de mesures pour encourager la création d'entreprises ou pour soutenir celles qui sont en difficulté.

## **1982 : compétences accrues sans changement de mailles**

Elu en mai 1981, François Mitterrand lance, sous l'impulsion de Gaston Defferre, ministre de l'intérieur, les lois de décentralisation, modifiant la place de l'Etat dans la société. Dans l'histoire des idées, au cours des siècles précédant le XXème siècle, le renforcement du pouvoir local était souvent porté par les royalistes ou à la fin du XIXème siècle par Maurras et Barrès en s'appuyant surtout sur le thème de l'enracinement. Un certain nombre de courants issus du marxisme ont historiquement soutenu l'organisation de la société de façon centralisée. C'est seulement au lendemain de la seconde guerre mondiale que le thème de la décentralisation progresse pour devenir important dans le discours des socialistes. A partir de 1965, une série d'études et de mouvements d'idées, assez bien réparties dans les familles politiques, ont fait progresser l'idée de décentralisation. Raymond Barre ayant tenté, sans succès, de réformer avec un seul texte de loi, les questions institutionnelles et financières, les problèmes de compétences, le statut du personnel et celui des élus.

G. Defferre élabore un projet de loi très pragmatique et empirique. Trois étapes structurent la réforme :

- une étape institutionnelle avec la première loi de décentralisation du 2 mars 1982, celle des « droits et libertés des communes, départements et des régions ». Cette loi supprime toutes les tutelles de l'Etat et d'une collectivité sur une autre. Les contrôles à priori sont remplacés par les contrôles à posteriori des budgets, par la création d'une nouvelle juridiction, la Chambre régionale des comptes et le contrôle par le tribunal administratif de la légalité des actes administratifs. Cette loi transfère l'exécutif du conseil général et du conseil régional à un élu, comme pour les municipalités, changement essentiel révélateur de la réorganisation des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales.
- Une étape de transfert de compétences avec les lois du 7 janvier, 22 juillet 1983 et 25 janvier 1985. Ces lois transfèrent surtout des compétences aux départements avec l'action sociale et la construction des collèges et aux régions avec l'aménagement du territoire, le développement économique, la formation professionnelle et les lycées. Les communes qui avaient depuis un siècle plus de responsabilités obtiennent l'urbanisme. Ces lois constituent une nouvelle étape vers le développement des libertés locales en rééquilibrant le pouvoir entre l'Etat central et les centres locaux de décision.
- La troisième étape concerne les transferts financiers et de personnels (loi du 26 janvier 1984 concernant la fonction publique territoriale).

Ces lois renforcent les pouvoirs des collectivités locales existantes et confirment le rôle pivot du préfet pour les services extérieurs de l'Etat et de médiateur des relations entre les collectivités locales et l'Etat.

Depuis vingt-cinq ans, quelle que soit l'orientation politique des gouvernements, toutes les lois

d'aménagement du territoire en France poursuivent une triple finalité : réconcilier le citoyen avec la politique, réduire les inégalités sociales et spatiales et améliorer l'efficacité des politiques publiques. Ces lois ne peuvent être comprises qu'en abordant la mutation du contexte idéologique et en analysant les effets des « mots de l'aménagement » qui justifient les transferts de compétences de l'État central vers les échelons infra-nationaux, c'est-à-dire la territorialisation des politiques publiques.

## **Développement local, territoire, développement durable et démocratie participative : les nouveaux mots de l'aménagement du territoire**

*Lors des années 1980, l'idéologie libérale et le développement local dominant...*

Au début des années 1980, la prise de conscience de l'ampleur de la crise économique ainsi que la crise d'efficacité et de légitimité de l'action publique centralisée suscitent les premières lois de décentralisation. Tous les États de l'OCDE connaissent la même crise de l'État keynésien et délèguent de nouvelles compétences aux échelons infra-nationaux. Ce désengagement contraint de l'État, va être érigé en vertu, à partir de 1984, sous l'effet convergent, d'une part, de l'idéologie libérale qui valorise l'entreprise, l'entrepreneur et le maire chef d'entreprise. À partir de 1986, le « projet » de ville, de territoire, éducatif local, d'établissement envahit les procédures d'aménagement. Cette « dictature du projet » favorise souvent une banalisation du contenu des politiques publiques locales qui perdent de leur sens au profit des procédures et d'une démarche technico-gestionnaire. Les territoires, comme les individus, doivent être « motivés », « réactifs », « autonomes », « responsables ».

Un second courant idéologique, structuré par les valeurs du développement local prône la synergie des acteurs – privés et publics, le monde syndical et le patronat –, l'élaboration de projets globaux qui articulent l'économique, le social et le culturel grâce au partenariat et à la démocratie participative, selon un esprit de solidarité. Par ailleurs, ce désengagement de l'État est conforté par la découverte empirique et théorique du pouvoir créateur des réseaux de communication, institutionnels, informels entre acteurs.

Après les élections municipales de mars 1983, les nouveaux élus essaient de mettre en oeuvre les principes prônés par le mouvement du développement local. Le bilan des expériences conduites dans des espaces qui ont favorisé cette démarche, en France, au Québec ou sur le pourtour méditerranéen permet de souligner cinq caractéristiques communes :

- *la diversité des situations* géographiques, sociales, économiques, identitaires conduit vers des manières multiples de penser et de réaliser le développement. Il n'existe pas de modèle unique : chaque expérience dépend des initiatives, imprévisibles et non transférables ;
- *le développement comporte une dimension territoriale* : les projets s'inscrivent dans un espace avec une histoire singulière, une culture propre où existe un sentiment d'appartenance permettant de développer une capacité d'analyse et de maîtrise collective par les acteurs ;
- *l'existence d'une force endogène*, qui oblige à mettre l'accent sur l'importance de l'action individuelle et sociale comme élément d'évolution des territoires ;
- *une volonté de concertation* et la mise en place d'un partenariat autour de projets. Toutes les expériences ont entraîné l'établissement de réseaux d'échanges, de réciprocité et le décloisonnement des institutions ;
- ces expériences mettent en jeu *une mutation culturelle par une réactualisation des valeurs démocratiques* comme la participation et la responsabilisation des citoyens quant à l'aménagement et l'avenir du territoire où ils vivent.

***Les lois de décentralisation ont multiplié les centres de décision et modifié les processus de décision.*** Dans les régions et les départements, l'organisation politico-administrative repose sur le rôle très important du tandem président – vice-présidents mais également sur les relations entre le président et le directeur général qui coordonne l'ensemble des activités des services. Le cabinet du président a pour mission d'être le garant de la politique déterminée. Le jeu complexe des différents acteurs va expliquer les difficultés pour rendre lisible, pour les habitants, les processus de décision.

Les lois de 1982-1985 légitiment et légalisent des interventions économiques exercées depuis les années soixante-dix par certaines régions, des départements et des communes. La décentralisation a

créé un nouveau cadre réglementaire favorisant un nouveau contexte politique et administratif. Les années quatre-vingt sont marquées par la réorganisation de l'espace public local autour d'un référentiel ayant pour finalité le développement économique endogène local. L'évolution des montants de l'intervention économique des collectivités locales témoigne de l'effort consenti, les aides directes sont passées de 0,7 milliard d'euros en 1984 à 1,6 milliard d'euro en 1989. La progression des aides s'effectue surtout en direction de la création ou l'extension d'activités par rapport au soutien aux entreprises en difficulté.

***Les années 1980 sont marquées par trois grands changements :***

- la recherche d'une nouvelle expertise par les collectivités locales en créant des organismes de veille économique : observatoire pour l'emploi, agence économique, maison de l'emploi ou de l'économie...,
- la création d'outils financiers afin de subventionner des implantations d'entreprises pour augmenter la richesse locale et la taxe professionnelle perçue. La frilosité du système bancaire laisse une opportunité aux collectivités pour créer des dispositifs de collecte d'épargne locale ou des clubs d'investisseurs afin de trouver de nouvelles ressources financières pour soutenir le développement économique. Ces outils sont au service de politiques publiques locales de plus en plus horizontales, les aides sont conçues selon des dispositifs qui intègrent l'offre foncière, l'information économique, l'organisation de services à l'entreprise...,
- l'émergence d'une nouvelle scène locale favorisée par la création de dispositifs institutionnels initiés par l'Etat tel les comités de bassins d'emploi ou les missions locales. Ces organismes ont permis la création de réseaux associant des élus et des chefs d'entreprise. L'espace local devient, vers la fin des années quatre-vingt, un lieu de concertation entre les élus et les partenaires économiques locaux.

***La décentralisation a eu comme effet de faire passer la France d'un système d'administration locale à un système de gouvernement local.*** Cette nouvelle configuration complexifie l'analyse par la multiplication des systèmes d'actions des collectivités locales, tant à l'échelle régionale que départementale voire communale. Selon l'influence des leaders régionaux ou départementaux, ici, les élus soutiennent le développement de l'emploi en zone urbaine, renforçant les effets cumulatifs entre la concentration et la croissance dans les agglomérations, là, c'est le développement de zones d'activités localisées dans des espaces de faible densité qui est privilégié.

Ce nouveau rôle des collectivités locales influe sur les missions **de l'Etat.....**

***Puis le territoire devient hégémonique dans les années 1990...***

La notion de développement local va être remplacée, à partir des années 1990, par celle de territoire, qui devient hégémonique. Dans le langage commun tout groupe a son territoire, les jeunes des cités ont le leur comme les sportifs ou les députés à l'Assemblée nationale, les universitaires comme les élus !

Ce retour du territoire, s'inscrit dans un contexte économique et idéologique caractérisé par un double phénomène, d'une part, de mondialisation et une déterritorialisation / reterritorialisation accentuée de la production, des échanges, des concentrations industrielles et financières, de la circulation accélérée des idées, des capitaux, des marchandises, des hommes et, d'autre part, par une volonté individuelle d'ancrage, d'identité, d'un «besoin d'être de quelque part ».

La notion de territoire traverse les sciences sociales. Pour les géographes, le territoire est :

- un espace réel et rêvé, qui ne peut pas se réduire à la seule entité géographique ;
- produit par les acteurs et sert de concrétisation à leurs comportements,
- un espace géographique qui regroupe en un tout un système de production, des réseaux qui articulent la proximité géographique et la proximité organisationnelle, favorisée par les techniques d'information et de communication. Espace économique complexe, historiquement constitué de relations entre une diversité d'acteurs et d'institutions,
- un ensemble de signes, de symboles, d'images inscrites dans le temps,
- un espace institutionnel, objet de politiques publiques.

Cette définition met l'accent sur l'importance de l'identité historique du territoire liée au culturel, au politique, au social qui deviennent des facteurs agissant sur les dynamiques spatiales de localisation des activités, et, d'autre part, sur l'existence de la logique d'acteurs dans le processus de structuration

de l'espace. Cette appropriation est symbolisée par l'identification, la dénomination qui participe à créer un sentiment d'appartenance. Le territoire sous-entend une relation à l'étendue ou à la surface : aire concrète d'extension d'un phénomène que l'on aborde par l'importance de la matérialité (Di Méo), de l'ancrage aux lieux (Gumuchian) ou de prégnance (Lévy). C'est de l'espace-temps, « du temps cristallisé, des répétitions silencieuses » pour Michel Marié. F. Damette parle de « *l'historicité* » du territoire. Enfin, le territoire se spécifie par des pratiques et des représentations : rapport collectif à l'espace, il participe à l'élaboration de comportements spécifiques et d'images collectivement qui renforcent la cohésion du groupe.

Le territoire est un espace socialisé, une construction sociale, consolidé par l'histoire, qui contribue à le fonder comme un espace identifié, caractérisé par des pratiques et des représentations.

### *Le développement durable envahit le territoire à partir de 1995...*

À partir du milieu des années 1990, la mise en scène de la mondialisation favorise également l'effacement de l'État et la territorialisation des politiques publiques créant une nouvelle scène locale ou le comportement des acteurs influence les dynamiques spatiales et sociales. La notion de territoire va systématiquement être lestée par celle de développement durable intégrant l'importance des enjeux environnementaux, dans l'esprit du rapport Brundtland. Les lois d'aménagement du territoire et les acteurs locaux évoquent le changement d'échelle des enjeux, l'ampleur sans précédent des menaces sur les ressources naturelles et le fait que l'environnement devient un enjeu économique et diplomatique.

Le rapport Brundtland invite les gouvernants nationaux et locaux à intégrer le très long terme dans un nouvel art de gouverner. Cette appréhension du long terme permet de dégager trois principales attitudes : soit une stratégie de prévention qui préconise la prudence absolue, soit une stratégie d'adaptation qui fait confiance à l'ingéniosité des générations futures pour trouver des solutions aux problèmes posés par les choix actuels de développement, soit une stratégie de croissance soutenable qui inclut a priori, dans les décisions actuelles les conditions de reproduction à long terme des bases écologiques de la croissance future.

Le développement local naît d'expériences, à la fin des années 1970, dans des espaces ruraux, ou des acteurs, associatifs, individus, chefs d'entreprises s'organisent pour résister au processus de marginalisation économique de ces espaces. La crise du modèle de développement fordiste et des rapports internationaux renforce une conception de l'espace rural, antagonique de celle mise en avant par l'idéologie libérale qui tend à ignorer tout espace qui n'est pas polarisé et compétitif. Au cours des années 1980, le local, assimilé au départ au rural, est pensé comme un lieu alternatif à la crise. Peu à peu, le discours sur le local s'est étendu à tous les types d'espaces, les quartiers urbains et surtout les bassins d'emploi.

Le développement durable englobe les notions liées au développement local ; c'est une notion programmatique qui élargit la problématique avec quatre dimensions centrales à partir de critères :

- *éthiques* reposant sur la responsabilité, la précaution, l'ouverture et l'équité ;
- *environnementaux* envisageant la protection et la valorisation des ressources naturelles et patrimoniales ;
- *économiques* qui abordent la distribution des richesses, la diversification des ressources, la viabilité économique ;
- *sociaux* qui concernent l'insertion, la qualification, l'emploi, le cadre de vie. Le développement durable doit s'accompagner d'une répartition équitable des conditions de vie et de développement. L'équité sociale apparaît comme un aspect majeur, indissociable du développement de la citoyenneté.

Très souvent l'aspect environnemental l'emporte sur la notion d'équité sociale.

L'objectif de développement durable est affirmé à différentes échelles, nationales, européenne, de l'OCDE et même mondial par la FAO, l'UNESCO, les grandes organisations internationales qui légitiment cette notion. Plusieurs pays l'ont inscrit comme objectif de leurs politiques environnementales et même de leur politique économique : l'article 2 du traité de Maastricht impose aux États membres « la tâche de promouvoir une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement ; de même, l'OCDE affiche la nécessité d'intégrer l'environnement dans les politiques sectorielles comme garant d'un développement durable et l'Assemblée des Nations Unies en a fait un thème fort de son action avec la "déclaration de Rio sur l'environnement et le développement" et l'adoption de l'Agenda 21 ».

Les expériences observées montrent les capacités à innover, à gérer la complexité et à vivre la citoyenneté par les acteurs locaux. Les nombreuses initiatives mettent toutes l'accent sur l'importance de la concertation et de l'approche partenariale afin de revaloriser les espaces locaux périphériques et renforcer le sentiment d'appartenance. Les thèmes liés à l'environnement, à l'énergie, au développement durable infléchissent les politiques d'aménagement du territoire (voir le chapitre de Corinne Larue, troisième partie).

L'État a adopté un modèle organisationnel qui favorise une production quasi industrielle de nouveaux espaces de l'action publique, selon la conception d'un espace ordonné, découpé en 100 agglomérations et 400 ou 500 pays, permettant enfin d'en finir avec la particularité historique de la France avec ses 36 000 communes et son « mille feuille » administratif. Cette conception repose sur la recherche de l'optimum dimensionnel et de l'unité à tout prix qui relève d'une conception cristallérienne et districtale de l'espace. Face aux mobilités inégales des individus, aux interactions croissantes entre l'espace rural et urbain, aux réseaux et aux discontinuités spatiales, l'État semble vouloir mettre en ordre les évolutions qui semblent échapper à l'aménageur ou qu'il n'arrive peut-être pas à penser de façon nouvelle.

L'unité géographique convoquée comme support conceptuel de la relation entre l'économie et l'espace, s'appuie sur la notion de district industriel ou de système productif localisé : il s'agit de favoriser une organisation en réseau des entreprises, pour répondre à l'inefficacité du modèle fordiste segmenté et divisé spatialement. C'est la recherche de l'espace fonctionnel, selon un optimum qui permettrait un développement global en réconciliant un système de production, une culture technique et des acteurs. C'est la quête de la concordance entre deux conceptions de la gestion théorique de la notion de proximité : le territoire doit permettre de réconcilier la proximité géographique et la proximité organisationnelle des réseaux avec l'espace légitime.

Cette volonté d'une unité et d'une continuité géographique et économique se heurte à l'observation des champs d'attractions de l'espace communal qui peut être attiré par plusieurs pôles. Monique Bourguet souligne qu'une commune peut être dans le champ d'attraction de plusieurs bassins d'emploi ou d'aucun, ce qui remet en cause l'efficacité de l'obligation d'appartenance unique à une aire centrée sur un pôle. Elle montre également, après de nombreux autres auteurs, que la distinction entre le rural et l'urbain est souvent caduque face aux nombreux échanges inter-bassins ce qui invite à réfléchir au cloisonnement des organisations intercommunales en « pays » et agglomération et à la nécessité de prendre en compte les différents jeux d'échelles en favorisant l'appréhension des connexités des rapports territoriaux.

Cette approche privilégie l'autonomie des espaces, dans leur développement, en oubliant d'aborder la concurrence spatiale car, souvent, les réflexions sont conduites sans appréhender les dynamiques à d'autres échelles.

Ce « *retour des territoires* » repose souvent sur une conception naturaliste, organique de l'espace où les tensions, les luttes et les conflits sont absents ! La profusion du terme et la confusion apparaissent dans de nombreux textes concernant les politiques d'aménagement, en particulier ceux produits par la DATAR.

Depuis le début des années 2000, la notion de démocratie participative complète celle de développement durable, une démocratie participative et responsabilisante nouvelle comme condition nécessaire aux initiatives, aux projets, à une meilleure valorisation des potentialités locales face à la mondialisation des échanges. L'existence de lieux de rencontres, d'échanges peut favoriser une nouvelle régulation sociale locale permettant le développement territorial.

L'évolution sémantique des mots de l'aménagement reflète l'évolution des finalités de l'aménagement avec la révolution silencieuse de l'intercommunalité, la prise en compte des préoccupations environnementales ou l'institutionnalisation d'espaces de démocratie participative, les conseils de développement dans les agglomérations et les pays avec la loi Voynet de 1999 et les conseils de quartiers dans les villes de plus de 80 000 habitants avec la loi Vaillant relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002.

## **Les années quatre-vingt dix : la révolution intercommu-**

## nale

Cette hégémonie de la notion de territoire accompagne une nouvelle approche des élus locaux. Toutes tendances politiques confondues, après quelques années de mise en œuvre des lois de décentralisation, les élus s'interrogent sur les limites du maintien des mailles d'action publique héritées, du Moyen-Age pour les communes, et de 1789 pour les départements. Les enjeux économiques mais également ceux concernant la politique d'aménagement du territoire font apparaître le besoin de délimiter de nouveaux territoires d'action publique, l'échelle intercommunale est plébiscitée. Les effets négatifs des délimitations électorales qui ne correspondent plus aux besoins d'action publique à l'échelle des agglomérations et des « pays » devient évidente.

Après l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'Europe en 1986, la Commission propose une réorganisation des fonds européens. Le 1<sup>er</sup> janvier 1989, la réforme entre en vigueur sous l'appellation de réforme des fonds structurels. Le FEDER, le Fonds social européen (FSE, créé en 1958) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA, créé en 1962) ont pour objectifs de favoriser le développement des régions en retard, de soutenir le développement rural, de lutter contre le chômage de longue durée... *L'Europe devient un nouvel acteur dans l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire.*

Le début des années 1990 voit l'introduction de nouveaux programmes, INERREG(1990), INTERREG II (1994), INTERREG III (2000) pour la coopération transfrontalière, URBAN pour le développement durable des villes et quartiers en crise ou LEADER pour le développement rural. Cette coopération interrégionale vise le développement économique et social mais aussi les partenariats externes de l'Union (euro-méditerranée par exemple). Au milieu des années 90, la politique régionale représente 30% du budget communautaire, second poste après la politique agricole commune (PAC).

La réforme des fonds structurels en 1999 renforce la décentralisation de la politique régionale. La politique pluriannuelle est élaborée en partenariat entre la Commission et les Etats membres mais également en relation avec les collectivités territoriales qui cofinancent les programmes. L'adoption en mai 1999, à Postdam, par les ministres européens de l'aménagement du territoire du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) confirme la volonté de l'Europe d'influer sur les conceptions et les finalités de l'aménagement du territoire (voir le chapitre III de la première partie, « La France vue d'Europe »)

Les lois de décentralisation des années quatre-vingt confortent les échelons existants et gèlent la reconnaissance des espaces intercommunaux. Depuis le début de la décennie 90, l'Etat, quelle que soit l'orientation du gouvernement, va avoir le souci, ou la prétention, de construire les fondements d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire, grâce à l'organisation « plus rationnelle » des communes. Cette volonté, traditionnellement accompagnée par des moyens financiers supplémentaires, et relayée par la presse spécialisée et les associations d'élus, se traduit par un phénomène de création rapide de nouveaux espaces institutionnels, tant en milieu rural qu'urbain, avec un nouvel appareillage institutionnel en communauté de communes, « pays », communautés urbaines.

Avant la loi de 1992, la France compte 36 000 communes mais également 16 500 SIVU et près de 2 500 SIVOM, soit 18 000 structures intercommunales.

## Relance de l'intercommunalité en 1992

La loi Joxe-Marchand du 6 février 1992, loi Administration Territoriale de la République (ATR) représente un premier saut qualitatif dans l'organisation institutionnelle avec la possibilité de créer des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), communautés de communes ou communautés de villes. Cette loi comble un vide lié aux lois de 1982-1985 : elle légitime l'échelle intercommunale d'action publique grâce à deux innovations : d'une part, l'obligation de transférer deux compétences de la commune à l'intercommunalité - le développement économique et l'aménagement du territoire, domaines structurants de la coopération -, et, d'autre part, l'autorisation de prélever l'impôt, avec une obligation de mise en place de la taxe professionnelle unique (TPU) pour les communautés de villes.

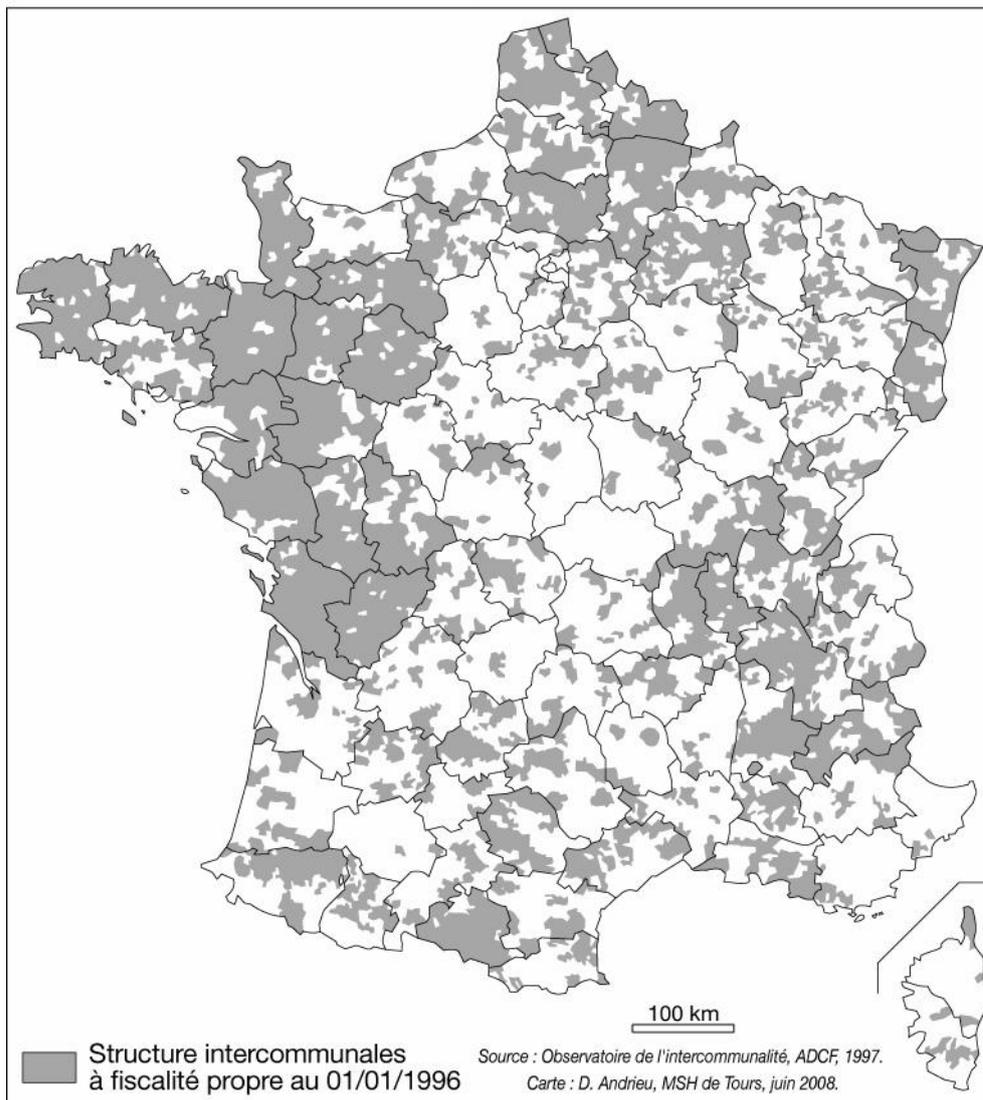
Avec cette loi, *une nouvelle dynamique de l'intercommunalité a été mise en œuvre*. : un nouveau

triptyque va jouer un rôle déterminant pour les politiques d'aménagement du territoire - intercommunalité à fiscalité propre, région, Europe -. Ce triptyque va de plus en plus concurrencer l'ancienne organisation héritée de 1789 – commune, département, Etat-nation -.

La carte des structures intercommunales au 1<sup>er</sup> janvier 1996 reflète les différentes réactions des élus face aux opportunités offertes par la loi de 1992. Il ressort nettement que les clivages entre les élus qui décident de créer des communautés de communes ou des communautés de villes ne reposent pas sur les habituels critères discriminants. Ainsi, les élus des communes pauvres du Limousin ne sont pas plus solidaires que ceux des communes riches du bassin parisien, le clivage ville/campagne ne permet pas d'expliquer cette répartition, pas plus que le clivage politique gauche/droite ( la région centre présidée par un élu de l'Udf ne met pas en œuvre cette loi alors que la région Poitou-Charentes également présidée par un Udf est presque totalement couverte par les nouvelles formes d'intercommunalité). Les situations déséquilibrées – la région parisienne et la forte ségrégation sociale et spatiale, les espaces ruraux en crise démographique, économique et sociale ou certaines zones de développement touristique spéculatif comme dans les Alpes du nord et la Côte d'Azur – expliquent ce refus des nouvelles formes d'intercommunalité. Les élus des communes périurbaines seront réticents à ce type d'intercommunalité, ayant peur d'être absorbés par la ville centre. Cette peur de l'hégémonie de la ville centre les conduira à créer, après la loi Chevènement de 1999, des intercommunalités déchirées, contre les comportements notabiliaires des élus ruraux et contre l'influence de la ville centre.

A l'opposé, certaines régions sont des hauts-lieux de l'intercommunalité à fiscalité propre. Les premiers élus qui ont mobilisé les opportunités offertes par le législateur sont localisés dans des régions qui ont une tradition de solidarité intercommunale rurale depuis les années 1970 – les régions de l'Ouest, l'Alsace, une partie de Rhône-Alpes et de Midi-Pyrénées ou le Nord-Pas-de-Calais -. Les régions de l'ouest sont héritières de la solidarité paysanne développée par la jeunesse agricole catholique après la seconde guerre mondiale. Dans ces régions, le mouvement des « pays » débute au milieu des années 1970 sous l'impulsion de l'Etat et de leaders locaux. Le décret du 8 juin 1970 institue les Plans d'Aménagement Rural e codifie les études et procédures permettant de préfigurer les futurs contrats de pays à partir de 1974. Très rapidement, les initiatives de leaders politiques locaux s'inscrivent dans ce schéma ; ils ont compris qu'un des handicaps des espaces ruraux, avec une multitude de communes, était l'émiettement du pouvoir et la faiblesse du poids démographique et économique vis-à-vis des centres de décision départementaux et nationaux (voir l'encadré sur les pays).

## La couverture spatiale des structures intercommunales au 01/01/1996



### 1995-2000 : essor de l'intercommunalité

Après un grand débat national, la loi Pasqua du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) prévoit l'élaboration d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT), renforce le rôle des régions et se préoccupe de l'espace rural en légitimant la création de « pays ». Le pays est défini comme :

- un territoire cohérent pour le développement, à partir d'une cohérence géographique, culturelle, économique et sociale permettant l'expression d'une communauté d'intérêts économiques et sociaux à partir d'un projet commun de développement reposant sur une solidarité réciproque entre la ville et l'espace rural. Il s'agit d'un territoire développant un projet dynamique et volontaire à partir d'une

identité locale particulière;

- un espace pertinent pour favoriser le lien entre le développement et la réorganisation des services;
- un espace favorisant le développement global élaboré sur la base du partenariat entre les élus, la société civile et l'administration en favorisant la participation des citoyens; de plus, cet échelon doit avoir un objectif de réduction des inégalités sociales et spatiales en faisant jouer les solidarités riches - pauvres et villes - campagnes.

Ainsi, pour le législateur, le « pays » devient un espace de cohérence géographique, économique, social, culturel, pertinent pour organiser les services et favoriser un projet de développement global, lieu d'expression et de solidarité; ce concept satisfait particulièrement l'esprit du géographe.

La loi Voynet de 1999 confirme cette définition du pays de 1995 tout en insistant sur la possibilité d'en créer qui intègrent une ville-centre, des communes périurbaines et rurales : le pays peut permettre de dépasser le clivage ville-campagne.

Dans le contexte idéologique évoqué, à partir de 1999, l'Etat va souhaiter réorganiser les mailles de l'action publique en impulsant essentiellement l'intercommunalité urbaine, point faible des tentatives de regroupements intercommunaux. La nouvelle délimitation en zonage en aire urbaine (ZAU) de l'INSEE a pour but de donner une définition précise des villes. Cette nouvelle approche statistique révèle le fait urbain. La carte des 361 aires urbaines montre que l'espace national est structuré par les villes, que ce soit à l'échelle nationale, régionale ou locale. Cette nouvelle classification influence les représentations des décideurs, en particulier Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur.

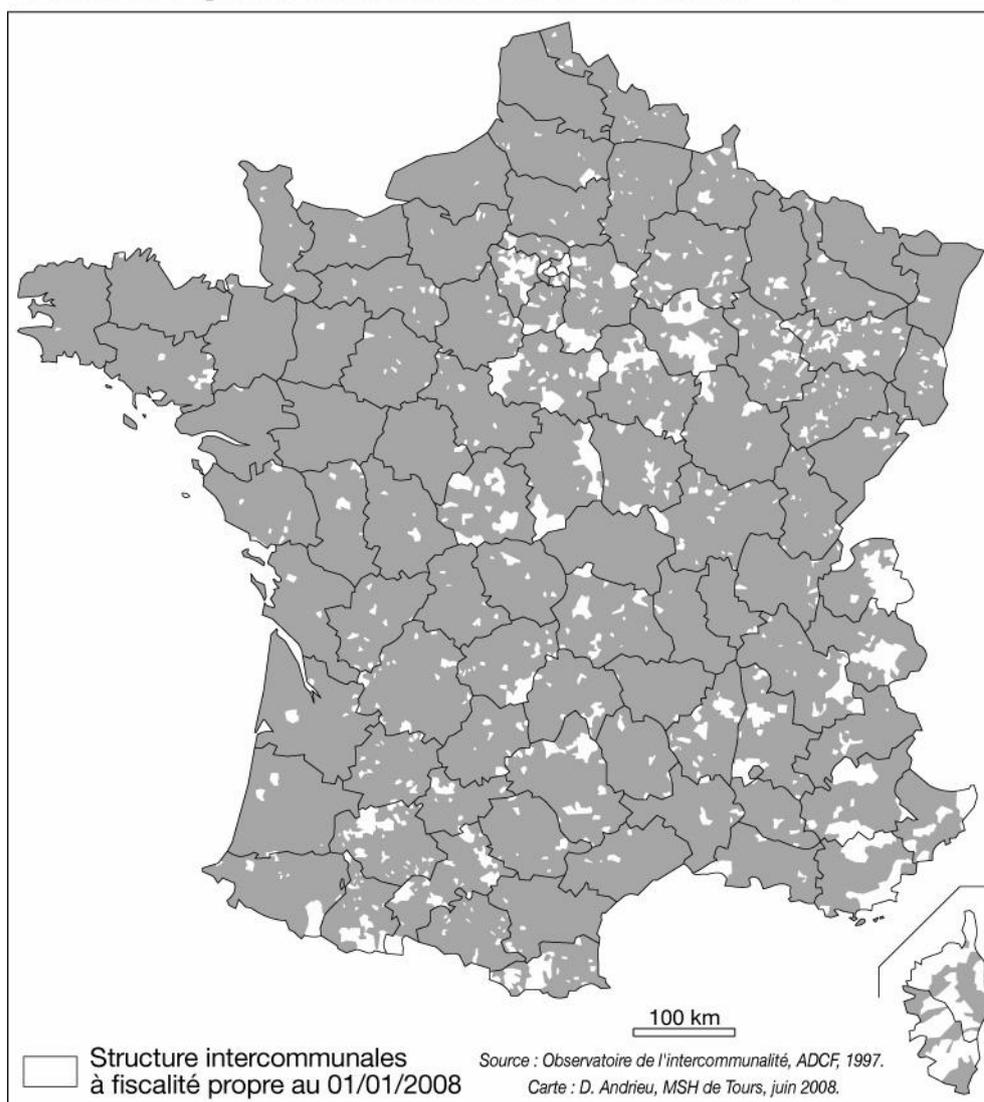
En 1999, le gouvernement de Lionel Jospin fait voter deux lois importantes d'aménagement du territoire, à deux semaines d'intervalle !

La loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet, confirme le rôle des structures intercommunales, les « pays » et incite à la création d'agglomérations, crée huit schémas de services collectifs qui remplacent le schéma national d'aménagement et de développement. La loi consacre la notion de développement durable dans l'élaboration des politiques publiques et des projets de territoire. Les régions, chefs de file pour l'aménagement du territoire contractualisent avec l'Etat dans le cadre des contrats de plan. Elle instaure l'obligation de créer des conseils de développement composés de représentants des associations, des milieux économiques, culturels, consultés pour la préparation du projet de territoire.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale relance l'intercommunalité urbaine par des dotations financières plus élevées pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération que pour les communautés de communes. L'échec des communautés de villes après 1992, conduit Jean-Pierre Chevènement à relancer, de façon volontariste, l'intercommunalité urbaine en créant la catégorie des communautés d'agglomération. Cette dernière comprend au moins 50 000 habitants, dont une ville de 15 000 habitants, la taxe professionnelle unique est appliquée et elle bénéficie d'un important transfert de compétences – développement économique, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville -.

***Ces deux lois de 1999 favorisent l'explosion de nouveaux espaces institutionnels, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines : elles confirment l'importance du quatrième pouvoir (Europe – Etat – région –intercommunalité).***

*La couverture spatiale des structures intercommunales au 01/01/2008*



**Evolution des EPCI à fiscalité propre de 1999 à 2008**

Résultats au 1 <sup>er</sup> janvier	1999	2004	2008
Communautés urbaines	12	14	14
Nombre de groupements			
Nombre de communes	309	355	360
Population concernée	4 638 381	6 209 939	6 263 969
Communautés	-	155	171

d'agglomération			
Nombre de groupements			
Nombre de communes	-	28 407	30 244
Population concernée	-	24 480 505	26 593 044
Communautés de communes	1 347	2 286	2 393
Nombre de groupements			
Nombre de communes	15 188	28 407	30 244
Population concernée	18 032 198	24 480 505	26 593 044
Total			
Nombre de groupements	1 678	2 461	2 583
Nombre de communes	19 128	31 428	33 636
Population concernée	34 013 246	50 748 253	54 557 940
Population totale	61 632 485	61 947 589	62 940 151

Au 1er janvier 2008, 2 583 EPCI regroupent 33 636 sur les 36 683 communes françaises. De nombreuses régions sont presque toutes couvertes par des EPCI, exception faite pour l'Île-de-France et certains espaces de faible densité démographique. La plupart des communes isolées sont de petites taille : 70% d'entre elles ont moins de 700 habitants. Deux régions ont respectivement 26% et 51% de leurs communes qui ne sont pas en EPCI: l'Île-de-France, avec 394 communes non regroupées et la Corse, avec 180 communes isolées, dont la quasi-totalité en zone de montagne.

La taille et les structures des EPCI sont très variables : une communauté de communes regroupe en moyenne 11 000 habitants, soit 10 fois moins qu'une communauté d'agglomération moyenne (125 000 habitants) et 13 communes membres pour 18 dans les agglomérations. La moitié des communautés de communes ont entre 4 400 habitants et 14 000, et la moitié des communautés d'agglomération entre 66 000 habitants et 145 000. Une communauté urbaine est composée en moyenne de 450 000 habitants et de 26 communes. Ces différences de taille induisent des capacités de financement très inégales, auxquelles s'ajoutent des stratégies des élus variables selon les projets politiques.

Les lois de 1999 sont complétées par la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) qui confie aux établissements de coopération intercommunale l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Cette loi relance la planification urbaine autour des projets d'aménagement et de développement destinés à mettre en cohérence les politiques sectorielles de l'habitat, de l'urbanisme ou des transports. Cette loi sera aménagée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 qui introduit de la souplesse dans l'élaboration des SCOT.

### *Acte II de la décentralisation en 2004*

**La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales...**

## **Transformations politiques avec le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre**

La décennie 1990 et l'acte II de la décentralisation en 2004 modifient le paysage institutionnel et le rôle des acteurs, l'Etat comme les élus.

*Les politiques publiques territorialisées apparaissent fragmentées, segmentées, cloisonnées, intervenant sur une mosaïque de*

## *zonages*

La multiplication des dispositifs caractérise chaque politique publique et chaque nouveau ministre semble croire au caractère conjoncturel de la « crise », ce qui se traduit par l'élaboration d'une palette multiple de réponses partielles et de court terme. Par exemple, le « traitement de la délinquance » a vu la mise en place des centres loisirs-jeunes de la police puis du dispositif « ville - vie - vacances » en n'oubliant pas les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance, ni les contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville ou les plans locaux et départementaux de sécurité. Les contrats locaux de sécurité ont été suivis de la création d'agents locaux de médiation sociale et de référents « police - jeunesse » puis des « zones violence » ont été délimitées avec la Justice, l'Intérieur, la Défense, la Culture, Jeunesse et Sports. L'évolution des politiques en direction de la jeunesse montre que les politiques publiques sont aspirées dans une spirale sans fin, par le traitement social des « problèmes des jeunes », l'action publique devenant de moins en moins structurante et de plus en plus réparatrice, cherchant indéfiniment à trouver des dispositifs de remédiation, de compensation au lieu de s'attaquer aux vraies causes. On aboutit à ce que tous les efforts soient tournés vers la prévention et perdent de leur force, favorisant l'émergence d'un nouveau référentiel autour de la sécurité. Ces politiques ont des conséquences sur la situation de bon nombre de jeunes : la montée des inégalités se poursuit avec un fort développement de la pauvreté (*cf.* le rapport Join-Lambert) et l'accroissement des inégalités inter et intra-générationnelles. L'individualisation s'est développée en conséquence d'un mode de traitement individuel des problèmes (insertion, éducation...) et avec elle, l'érosion à vivre ensemble, car, même si de nouvelles formes de l'action collective (coordinations) apparaissent, les liens personnels priment sur l'appartenance à un groupe ; les jeunes sont devenus plus dépendants de l'État et de leurs familles. Toutes les politiques publiques connaissent le même imbroglio de dispositifs, de zonages et de contrats créant un véritable maquis institutionnel.

Ainsi, plusieurs dysfonctionnements concernent l'action de l'État :

- les décalages, permanents et nombreux, propres à l'administration, entre la volonté affichée d'amélioration des services rendus et les attentes des usagers. Cela se traduit, en particulier, par des décalages entre les discours de l'État central et la pratique des administrations déconcentrées. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : la diminution régulière depuis plusieurs années du nombre de fonctionnaires (- 25 % d'emplois en 5 ans). Cette baisse des emplois ne facilite pas un meilleur service public et l'on voit des professionnels plier sous le nombre de dossiers ; le foisonnement de « nouvelles » priorités, de circulaires, de textes impossibles à mettre en œuvre localement brouillent l'action de l'État ;

- l'absence de travail transversal entre les services déconcentrés. Cette absence de transversalité des services de l'État, va, par ailleurs, à l'opposé des conseils prodigués à l'attention des collectivités locales qui doivent développer des politiques globales, cohérentes, élaborées à partir de projets de territoires multisectoriels. Bien sûr, dans certains territoires, des fonctionnaires développent des pratiques transversales, mais ils ne sont pas souvent soutenus par leur hiérarchie et l'on constate une usure professionnelle face à une administration organisée de façon pyramidale et sectorielle ;

- la logique fonctionnelle se traduit par une industrialisation des contrats – évaluation en nombre de dossiers, explosion des outils de gestion, de contrôle, des zones, des schémas... – et une marchandisation de certains services, soulève la question de la définition du service public. La notion de service public non marchand est en train d'être gommée au bénéfice d'un service marchand pour des usagers solvables. Cette logique fonctionnelle conduit au regroupement et à la concentration des services, elle s'oppose souvent à la logique territoriale (voir le chapitre « les petites villes face aux fermetures des services publics, troisième partie).

L'État continue d'agir comme avant les lois de décentralisation de 1982 : son incapacité à co-élaborer des politiques transversales, globales, avec les acteurs reflète ce malaise. Il reste à réaliser le souhait de G. Defferre, que l'État devienne un animateur de la scène locale : cela nécessite une autre formation des fonctionnaires et l'encouragement aux pratiques interministérielles, à toutes les échelles.

## *Nouveau rôle pour les acteurs et les territoires intercommunaux*

Les principaux changements induits par la multiplication des centres de décision en matière d'aménagement du territoire concernent les structures, les missions et les modes de gouvernement :

- un changement dans les structures : la structuration progressive du territoire par ces communaux-

tés produit un *double impact* : - d'un point de *vue matériel*, le *pouvoir fiscal et les moyens d'intervention sont importants*, sans commune mesure avec les moyens des SIVOM. D'un point de *vue symbolique*, la fiscalité propre souligne l'autonomie du nouveau niveau institutionnel et vient ériger la population concernée en communauté politique ;

- l'action intercommunale induit des changements dans les missions. La nature des missions assignées par les élus élargissent les domaines d'intervention des structures intercommunales. Ceci se traduit par l'appropriation progressive par les élus et techniciens intercommunaux des logiques de développement local, par la recherche d'une certaine transversalité des interventions qui se détache de la gestion des équipements ;
- un changement dans les élites : l'intercommunalité *offre aux acteurs locaux une scène d'affirmation*. Elle permet, parfois, à des élus de s'imposer, alors que dans le système politique local préexistant, ils n'avaient qu'un rôle négligeable. Soulignons que l'intercommunalité est souvent encore l'affaire des notables traditionnels qui assurent le contrôle des structures et l'intercommunalité urbaine reflète généralement la domination locale des maires des principales communes (villes-centres ou grandes communes de banlieue) ;
- les procédures contractuelles, inaugurées lors des années 70 avec les « contrats de pays » tendent à se généraliser et le contrat s'affirme comme un mode privilégié de relation entre institutions. Le modèle organisationnel repose sur le schéma : un territoire – un projet – un contrat ;
- les changements dans les modes de gouvernement local renvoient à des dynamiques globales de transformation de l'action publique ;
- des opportunités d'investissements privilégiés pour des acteurs qui disposent de certaines formes de savoir-faire : maîtrise du montage de dossier, maîtrise d'un certain jargon administratif et des manières de penser des administrations. C'est ce capital cognitif qui permet à des élus de s'affirmer sur la scène intercommunale.

Le rapport de la Cour des Comptes de novembre 2005 souligne l'insuffisance de stratégies des politiques communautaires et la difficulté à définir l'intérêt communautaire dans de nombreuses agglomérations ou communautés de communes. Ce rapport note également que l'Etat ne tient pas ses engagements financiers dans le cadre des politiques contractuelles.

### Conclusion

La décentralisation a multiplié les structures nouvelles qui se surajoutent à celles héritées du Moyen-Age pour les communes et de la Révolution française pour les départements. Ce nouveau paysage institutionnel invite à une mutation culturelle de l'Etat, des élus et des citoyens.

L'Etat territorial reste à construire, animateur et élaborateur des politiques publiques en coordination avec les acteurs. Un Etat territorialement plus transversal nécessite de poursuivre la réorganisation des services déconcentrés plus ouverts à l'interministérialité, des zonages prioritaires mieux coordonnés, des politiques publiques pluriannuelles et dont les engagements financiers sont respectés.

Selon les stratégies et les pratiques des élus 5 figures de gouvernements locaux peuvent être repérées :

- le local néo-jacobin avec un souverain local, dans une région, un département voire une communauté d'agglomération ou de communes, caractéristique du pouvoir d'un leader incontesté, disposant d'un pouvoir hiérarchique fort, centralisé, qui a renforcé son fief ;
- les baronnies locales ou la multiplication des féodalités : dans les espaces ruraux et périurbains, le retour en force du conseiller général, avec l'explosion des communautés de communes sur une base cantonale illustre ce phénomène. Ce retour se traduit parfois par une mobilisation des acteurs et des atouts du canton mais, très souvent, l'on observe le développement d'un comportement de clientélisme, le renforcement d'un pouvoir personnel de type notabiliaire qui bloque les initiatives ;
- le local libéral, piloté et régulé par la demande des entrepreneurs ; les politiques publiques oublient les préoccupations sociales et culturelles ;
- le local technico-managérial, où le pouvoir des techniciens est déterminant. Ce pouvoir est conforté par les réseaux techniques aux autres échelles décisionnelles, en particulier l'échelle régionale, où la technostructure légitime la pratique des techniciens face à l'atonie des élus locaux. Ce sont des territoires qui multiplient les diagnostics, les projets, les procédures, les contrats et donc captent des subventions importantes, mais oublient le sens des politiques publiques ;

- le local démocratique, où les élus favorisent la concertation à tous les niveaux, décloisonnent les échanges, créent des espaces publics de débats, de participation, de co-élaboration des politiques publiques. Dans ces espaces, depuis plus de vingt ans, les initiatives individuelles et collectives, privées et publiques, associatives et entrepreneuriales se sont multipliées, de façon très variable d'un territoire à l'autre favorisant un renouvellement inégal, dans l'espace et dans le temps, des sociétés locales.

Il ne suffit pas de transférer de nouvelles compétences aux régions, aux départements ou aux intercommunalités pour réconcilier le citoyen avec la politique, et disposer de politiques publiques plus efficaces. Les intercommunalités qui réussissent sont caractérisées par l'édification des politiques locales par des réseaux larges, ouverts, complexes d'acteurs.

Cette mutation institutionnelle doit accompagner de nouvelles façons de faire des élus : ils doivent consulter et co-construire avec les habitants les politiques publiques, afin que les décisions soient partagées et aient du sens pour ceux qui utilisent les réalisations communales ou intercommunales.

Ce vaste chantier replace « l'acteur ordinaire » au centre du processus d'élaboration des politiques publiques et de l'action collective. Ce mouvement peut favoriser le développement d'une citoyenneté localisée qui repose sur l'empathie, la civilité et la pluralité de l'espace public. Cette nouvelle approche de la citoyenneté concerne la politique, c'est-à-dire la tension entre l'amélioration de l'efficacité des actions et l'équité pour les habitants et les territoires, soit le besoin d'équité sociospatiale.

#### Références bibliographiques

Alvergne C., Taulelle F., Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire, Paris, PUF, 2002.

Brunet R., 1994, La France : un territoire à ménager, Edition n°1, 328p.

Deyon P., Frémont A., 2000, La France et l'aménagement de son territoire, 1945-2015, LGDJ, 189p.

Di Méo G., 1998, Géographie sociale et territoires, Nathan Université, Paris, 320 p.

Gumuchian H., 1988, De l'espace au territoire. Représentations spatiales et aménagement, Grenoble Sciences, n° 19, 214 p.

Gravier J-F., 1947, Paris et le désert français, Le Portulan, 421p.

Lévy J., 1994, L'espace légitime, Presses de FNSP, Paris, 442 p.

Merlin P., 2002, L'aménagement du territoire, PUF, 448p.

Monod J., Castelbajac Ph. De., 2006, L'aménagement du territoire, coll. « Que sais-je ? », PUF, 13<sup>ème</sup> éd. 128p.