



HAL
open science

L'aménagement du territoire. A l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne

Jacques Palard

► **To cite this version:**

Jacques Palard. L'aménagement du territoire. A l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne. *Annuaire des collectivités locales*, 1993, 13, pp.33-49. 10.3406/coloc.1993.1135 . halshs-03139758

HAL Id: halshs-03139758

<https://shs.hal.science/halshs-03139758>

Submitted on 17 Nov 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

2. L'aménagement du territoire. A l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne

Monsieur Jacques Palard

Citer ce document / Cite this document :

Palard Jacques. 2. L'aménagement du territoire. A l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 13, 1993. pp. 33-49;

doi : <https://doi.org/10.3406/coloc.1993.1135>

https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_1993_num_13_1_1135

Fichier pdf généré le 18/05/2018

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE A L'EPREUVE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Jacques PALARD

L'éditorial de J.-P. DUPORT, Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, que publie la *Lettre de la DATAR* de mars 1992 est symptomatique de la transformation de la doctrine « autorisée » et des pratiques institutionnelles en matière d'aménagement du territoire dans un contexte aujourd'hui doublement marqué par la décentralisation et la construction européenne :

« La loi d'orientation sur l'organisation territoriale (de la République) vient d'être promulguée (le 6 février 1992). Cette réforme est essentielle pour l'aménagement du territoire. Elle apporte des outils nouveaux, définis à des échelles adaptées.

Ainsi, grâce aux ententes interrégionales, les régions pourront mieux se réorganiser au regard des enjeux européens. La démarche de réflexion par grands chantiers initiée par la DATAR trouve ici un appui important.

Par ailleurs, grâce aux communautés de communes et aux communautés de villes, la coopération intercommunale est renforcée, palliant les difficultés liées à l'émiettement des structures territoriales françaises, notamment en ce qui concerne le développement économique.

Ces nouvelles structures de concertation vont constituer des relais indispensables pour la politique en faveur du milieu rural, mais aussi pour la politique des villes, notamment dans la mise en place des chartes d'objectifs et des réseaux de villes.

La dotation de solidarité en milieu rural et le fonds de péréquation entre les régions marquent aussi une avancée importante pour l'aménagement du territoire. »

A l'évidence, on est ici en présence d'une forme de rationalisation *a posteriori* de la segmentation et de la recomposition territoriales, introduite par le biais de la coopération entre collectivités locales et de nouveaux mécanismes de péréquation ordonnés à la mise en phase de l'administration territoriale avec la conduite de l'aménagement du territoire ; on est loin du volontarisme des aménageurs centralisateurs des années 1960. Dès lors, est-il bien utile que le législateur de 1992 prenne soin de préciser que le développement économique et l'aménagement du territoire sont des compétences *partagées* par l'Etat et les collectivités locales ?

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

Tout se passe en effet comme s'il s'était opéré un processus de déprise de l'Etat par rapport à ses partenaires économiques et institutionnels traditionnels et, corrélativement, un repli sur ce qui demeure de son ressort propre : les administrations publiques. Il est significatif que les deux principaux dossiers à l'ordre du jour des réunions du Comité interministériel d'Aménagement du Territoire d'octobre 1991 et de janvier 1992 aient relevé l'un et l'autre de la gestion des services *publics* : en l'occurrence, le schéma d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs (carte universitaire nationale) et la délocalisation de segments des services publics hors de la région Ile-de-France. Cette dernière opération porte sur 14 000 emplois avec un objectif intermédiaire de transfert de 5% des personnels des ministères et des organismes nationaux sous tutelle en dehors de Paris et de l'Ile-de-France en 3 ans ; d'ici à l'an 2 000, l'objectif vise à transfère 30 000 emplois publics.

Ce processus de déprise est l'une des traductions majeures de la révision à la baisse des ambitions étatiques en matière de transformation de la société française. Il induit une segmentation du système d'action préalablement constitué (I), elle-même «retravaillée» par la prégnance de la construction européenne (II).

I - LA SEGMENTATION DU SYSTEME D'ACTION

1 - D'un monopole étatique à une compétence partagée

Au même titre et pour les mêmes raisons que la planification, la politique d'aménagement du territoire a longtemps constitué une «ardente obligation». Née au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, elle a représenté un pôle fort de l'action étatique au cours des années 1960. Ainsi que le souligne Etienne SIMON dans un rapport présenté au Conseil économique et social en avril 1969, cette politique publique résulte «d'une prise de conscience par les gouvernements et l'opinion publique de l'existence de déséquilibres et de disparités régionales dans le niveau de vie des Français», dans la ligne du célèbre ouvrage de Jean-François GRAVIER paru en 1947, *Paris et le désert français*. Elle a trouvé sa consécration avec la création en 1963 de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale (DATAR), placée sous l'autorité du Premier ministre et chargée de soumettre à un comité interministériel présidé par celui-ci des mesures d'équipement et de répartition territoriale des activités productives. L'aménagement du territoire est alors devenu rapidement une dimension «naturelle» de l'action administrative, les fonctions de mission se substituant pour une part aux fonctions traditionnelles de gestion. L'exposé des motifs du décret qui institue la DATAR précise que celle-ci est «un organisme de coordination et d'impulsion chargé de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine, et fassent converger les moyens dont elles disposent vers des objectifs qui, globalement, dépassent l'action et la responsabilité de chacune d'elles ; tâche interministérielle qui requiert de façon constante la possibilité de recourir à l'arbitrage et à l'autorité du Premier ministre.» En liaison fonctionnelle avec le Commissariat général du Plan, le délégué à l'Aménagement du Territoire est chargé d'assurer l'harmonisation des actions d'aide à l'expansion industrielle et rurale ; il dirige une administration dite de «mission», qui conçoit et expérimente puis renvoie à la gestion par les ministères compétents les politiques qu'elle met en place. La création, en mars 1964, des préfets de régions - et des

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

«missions régionales» - ainsi que des Commissions de Développement régional (CODER) complète le dispositif : elle donne au délégué, dans chaque circonscription d'action, un interlocuteur-opérateur privilégié. Dans ce contexte et cette perspective, Jean-Louis QUERMONNE est logiquement fondé à écrire que «*l'expansion économique a bouleversé la problématique habituelle. Le régionalisme institutionnel, qui regardait naguère vers le passé, fait place à un régionalisme «fonctionnel» orienté vers l'avenir. (...) Fondé sur des considérations objectives, et non plus historiques ou sentimentales, le régionalisme «fonctionnel» n'a plus pour objectif de promouvoir un nouveau type de collectivité territoriale. Fruit de la géographie «volontaire» et des nouvelles sciences sociales, il tend à définir au niveau régional un certain nombre de tâches principalement destinées à coordonner, voire à synchroniser les interventions de l'Etat*» (1).

Ce n'est pas ici le lieu de faire le bilan de la politique ainsi engagée. Il importe d'indiquer que les dispositions qui furent alors adoptées ont effectivement visé à opérer, souvent avec succès, une coordination raisonnée et maîtrisée entre les diverses composantes du territoire national : renforcement de huit métropoles régionales dites «d'équilibre» (planification urbaine et schémas d'aires métropolitaines), création de primes incitatives, délimitation de zones d'intervention notamment en milieu rural, investissement en infrastructures de communication, soumission à agrément de l'installation de nouvelles activités en Ile-de-France et, enfin, création de villes nouvelles. L'institution du Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (FIAT) a contribué tout à la fois à asseoir l'autorité de la DATAR au sein de l'administration d'Etat et à donner aux technocrates aménageurs les moyens financiers de leur politique d'incitation, qui a, entre autres effets, notablement contribué au développement industriel de l'Ouest et au dynamisme économique du Midi méditerranéen.

Le double choc pétrolier et la longue *crise économique* qui s'est ensuivie vont repousser l'aménagement du territoire et la correction des disparités géographiques au second plan des préoccupations. Le caractère fluctuant du rattachement ministériel de l'aménagement du territoire témoigne en lui-même d'une incertitude croissante quant au statut de cette politique et à ses objectifs (2). Dès le milieu des années 1970, les pouvoirs publics cherchent prioritairement à contenir les effets sur l'emploi du ralentissement de la croissance et à concentrer leurs moyens sur quelques «pôles de conversion» situés dans les zones de vieille industrialisation du Nord et de l'Est du pays, dont les secteurs d'activité (charbonnages, sidérurgie, construction navale, textile) ont particulièrement souffert. Dans un contexte où la DATAR se transforme ainsi en «pompiers» pour mieux combattre les sinistres industriels, l'espace rural, un temps prioritaire, va durablement perdre le bénéfice de la sollicitude étatique.

Considérés au regard du système d'action mis en place au début des années 1960, les effets de la crise économique se voient renforcés par ceux de la *régionalisation* et de la *décentralisation* : les uns et les autres ont en commun de conduire tout à la fois à un désinvestissement relatif de l'Etat sur le plan de la correction des disparités spatiales et à une appropriation croissante par les

1 - «Le régionalisme fonctionnel». *Revue française de Science politique*, vol. XIII, n° 4, p. 851.

2 - Sur ce point, cf. le rapport de la mission sénatoriale présidée par Jean FRANCOIS-PONCET, mission chargée d'étudier les problèmes posés par *l'avenir de l'espace rural français* et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement ; annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 27 mars 1991, p.47-49.

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

collectivités territoriales du terrain des interventions économiques (3). L'importance accordée à juste titre au processus de décentralisation amorcé au lendemain de la victoire électorale du Parti socialiste de 1981, comme facteur d'engagement des collectivités locales, ne doit pas porter à sous-estimer les incidences des formes prises par la *régionalisation* instituée par les dispositions législatives de juillet 1972 et développée dans la plupart des régions à compter de janvier 1974. Au cours de la période 1974-1981, c'est-à-dire avant même le transfert de l'exécutif du préfet au président du Conseil régional, les fonctions régionales se sont singulièrement transformées. Sans nul doute faudrait-il nuancer le propos et prendre en compte les variations pratiques d'une région à l'autre ; toutefois, il n'est pas inexact d'avancer que l'on est progressivement passé :

a - d'institutions régionales considérées avant tout comme un rouage ou un échelon administratif issu d'un processus intégrateur *externe* (exogène) et ordonné à l'amélioration de la programmation des investissements de l'Etat dans l'espace régional et des investissements proprement régionaux, à

b - des institutions régionales moins étroitement contrôlées par l'autorité de tutelle et qui voient dans la coordination de l'action des différentes composantes intra-régionales - notamment des collectivités locales - et dans la promotion de l'action économique l'émergence de nouvelles fonctions et, singulièrement, d'une dynamique intégratrice *interne* (endogène) fondée sur la consolidation d'un «mésogouvernement», entre le local et le national.

En d'autres termes, la région n'est plus seulement un «espace du pouvoir», elle est aussi devenue, progressivement, un «espace de pouvoirs» (4). A ce titre, elle a évidemment vocation à exercer l'intégralité de ses compétences et, ainsi, à «contribuer au développement économique et social» de son territoire, selon les termes de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972. La loi «cadre» de la décentralisation du 2 mars 1982 précisera que le Conseil régional «a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, et pour assurer la préservation de son identité» ; pour asseoir leur position vis-à-vis de leurs partenaires, les régions ont développé une politique budgétaire offensive : leur part dans les budgets des collectivités locales - globalement supérieurs à la moitié du budget de l'Etat - est passée de 1,8% en 1974 à 6,2% en 1988.

On observe aujourd'hui, au plan régional, une conjonction de la visée planificatrice et de la politique d'aménagement du territoire dans les travaux de *prospective* que conduisent la majorité des Conseils régionaux, parfois d'ailleurs en parallèle, voire en concurrence, avec les Préfectures de région. L'objectif est de dégager les enjeux centraux, de proposer des scénarios alternatifs susceptibles de les prendre en charge et, ce faisant, d'associer les partenaires régionaux à la définition des stratégies ; celles-ci sont au centre de la négociation des futurs

3 - Cf. Edmond PRETECEILLE, «Social restructuring and French local government» in Chris PICKVANCE and Edmond PRETECEILLE, *State Restructuring and Local Power*. London and New York, Pinter Pub., 1991, p. 123-170 ; Yves MADIOT, «L'effacement de la politique d'aménagement du territoire». *Actualité juridique-Droit administratif*, déc. 1989, p. 731-736 ; Serge WACHTER, «L'aménagement du territoire et son institutionnalisation : des réseaux centraux et locaux». *Revue d'Economie régionale et urbaine*, 3, 1989.

4 - Cf. J.-A. MAZERES, «La région : espace du pouvoir ou espace de pouvoirs ?», in J. CHEVALLIER et alii, *Centre, périphérie, territoire*, PUF, 1978, p. 151-203.

contrats de plan Etat-régions (5).

L'action engagée par les régions au cours des années 1970 dans le domaine économique, souvent au-delà des strictes dispositions législatives et réglementaires et au mépris des mises en garde des représentants de l'Etat, a servi de modèle général aux départements et, surtout, aux communes, en application des lois de décentralisation. Sans doute assiste-t-on, à la fin des années 1970, à une relative montée en puissance de l'interventionnisme économique des collectivités locales, mais celui-ci s'opère alors généralement sous la houlette de l'Etat, dans la mesure même où «la doctrine du ministère de l'Intérieur conduit à faire financer, en tout ou partie par les budgets locaux, des opérations décidées ou avalisées par l'Etat» (6). Quelque dix ans plus tard, la situation s'est radicalement transformée ; alors que l'impératif d'aménagement du territoire, au sens que prenait naguère cette expression, est largement tombé en désuétude - la suppression de la DATAR a même été envisagée en 1986 - «les communes rurales comme les agglomérations urbaines, les départements et les régions ont, pour la plupart, mis en place certaines actions qui s'apparentent à du développement économique local» (7). Analysant les discours d'imputation du développement économique aux élus locaux dans trois villes moyennes de l'Ouest de la France, Christian LE BART souligne que «les maires urbains, obsédés (à juste titre) par la question de l'emploi, n'ont pas hésité à rompre avec une tradition bien ancrée de prudence, pour s'engager, non sans courage, sur le terrain de l'interventionnisme économique. Ainsi a-t-on vu émerger, à l'aube des années 80, le modèle du Maire-entrepreneur, davantage préoccupé de créer un contexte favorable à de nouvelles implantations industrielles que de maintenir le statu quo local» (8). D'aucuns voient dans cette évolution une «spirale de l'aménagement du chacun pour soi» (9), dont le «technopôle» est sans doute la figure emblématique exemplaire (10).

Il s'opère ainsi une *forte dispersion des acteurs publics* qui n'est sans doute pas totalement étrangère au double mouvement de concentration à caractère oligopolistique et de diversification sectorielle (promotion immobilière, gestion d'opérations d'aménagement et de réseaux techniques...) des groupes privés aménageurs. Forts de leurs compétences en ingénierie de conception et de leur surface financière, ces groupes sont à l'origine de la création de sociétés d'économie mixte nouvelle manière et rendent organisationnellement pensable la privatisation - par voie de concession - des services publics locaux (eau et

5 - Cf. Jacques MOREAU, «Les contrats de plan Etat-région, technique nouvelle d'aménagement du territoire ?» *Actualité juridique-Droit administratif*, déc. 1989, p. 737-742.

6 - Jean STEIB, *Les interventions économiques des collectivités locales*. Rapport présenté au Comité économique et social, juin 1987.

7 - Patrick LE GALES, «Les politiques de développement économique local», in S. WACHTER, *Politiques publiques et territoires*. Paris, L'Harmattan, 1989, p.134-135 ; deux types d'interventions en faveur du développement économique sont prévues : des aides directes, qui sont de la compétence régionale mais qui peuvent être abondées par les départements ou les communes (primes à la création d'entreprise et prime à l'emploi), et des aides indirectes (vente et location d'immobilier d'entreprise, garantie d'emprunt...), auxquelles s'ajoutent les aides aux entreprises en difficulté

8 - *La rhétorique du maire entrepreneur*. Paris, Pédone, 1992, p.9.

9 - P. TEQUENEAU, «Les territoires après la décentralisation : le dessous des cartes.» *Hérodote*, 62, 1991, p.44.

10 - Cf. Jean DUMAS, «Le Technopôle comme expression d'un aménagement du territoire concurrentiel : l'Etat, la ville, la région», communication au colloque *Nouvelles industrialisations, nouvelle urbanité, villes et technopoles*, Toulouse, septembre 1987.

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

assainissement, transports...). Ce n'est sans doute pas sans signification que Jérôme MONOD, ancien délégué à l'aménagement du territoire et au développement régional devenu PDG de la Lyonnaise des Eaux-Dumez, mise explicitement sur cette forme de stratégie : *«Les maires ont désormais le pouvoir et l'argent grâce à la décentralisation. Ils demandent des projets d'ensemble : notre groupe peut apporter la conception d'ensemble soumise à la décision des élus, les financements, la construction des équipements urbains et leur gestion pour des périodes longues qui permettent de faire payer l'usager et de soulager le contribuable. La concession des ouvrages publics avec la décentralisation est à l'origine de ce bouleversement.»* (11)

2 - De l'aménagement par le haut au développement par le bas

Le «développement local» représente pour une large majorité des acteurs un véritable paradigme pratique ; priorité des priorités, il paraît se décliner essentiellement sur le mode de la promotion de leur espace institutionnel et, de ce fait, sur celui de la compétition avec d'autres territoires, qui jouent également la carte de l'identité interne et du marketing auprès d'investisseurs potentiels . L'importance croissante accordée aux infrastructures (autoroutes, TGV, aéroports) donne d'ailleurs à penser que, dans l'esprit de nombre d'élus, les relations de leur territoire avec l'extérieur n'est pas loin de l'emporter sur son aménagement propre. En tout état de cause, le renforcement des potentialités locales se substitue, au premier rang des priorités, au rééquilibrage spatial.

L'enjeu que représente le *développement rural* offre de cela une bonne illustration. Dans son rapport sénatorial sur *«l'avenir de l'espace rural français»*, Jean FRANCOIS-PONCET souligne d'emblée qu'*«objet de discours, l'espace rural a cessé d'être en France l'objet d'une politique. Si l'aménagement du territoire avait, à ses débuts, ouvert la voie à une répartition équilibrée des activités et des hommes, la crise industrielle, qui a secoué le pays à partir de 1970, a concentré l'attention sur les zones sinistrées et détourné les pouvoirs publics du monde rural, à tort confondu avec le monde agricole.»* (12) La sévérité du rapport n'est somme toute nullement démentie par la DATAR elle-même, qui s'est pourtant engagée, dans la ligne du débat sur la relance de l'aménagement du territoire qui s'est déroulé à l'Assemblée nationale le 29 mai 1990, sinon à conduire une politique plus active, du moins à établir un état des lieux au travers d'un très large appel d'offre aux milieux de la recherche (programme «Prospective et Territoires»). Chargé, dans ce cadre, d'animer la réflexion et de suivre les travaux consacrés au «monde rural», Bernard KAYSER dresse un constat sans complaisance des tendances démographiques et économiques récentes et actuelles : *«Des fractions notables de l'espace rural - peut-être un cinquième à un quart de celui-ci - vont être frappées par une dépopulation absolue. Des centaines de villages, dont la population se limite à quelques vieillards, seront abandonnés, les résidents secondaires ne pouvant s'y maintenir sans un minimum de présence permanente.»* Selon l'universitaire toulousain, *«il n'y a pas lieu de penser qu'un développement industriel moderne puisse concerner à l'avenir l'espace rural, du moins l'espace rural profond. (...) En fait, l'avenir des activités non agricoles dépend du jeu de forces endogènes et exogènes : volonté et capacité des entrepreneurs locaux, croissance des établissements artisanaux, progression des débouchés offerts par les marchés régionaux des produits de consommation et d'équipement (...). La*

11 - *Les Echos*, 24 septembre 1990.

12 - *Op. cit.*, p. 9.

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

dynamique dépend non pas d'un schéma général ni de décisions systématiques d'aménageurs, mais finalement de la santé économique de territoires entiers. Dans des conditions favorables, chaque commune, grande ou petite, peut saisir sa chance.» (13) C'est là une traduction on ne peut plus claire du constat de segmentation institutionnelle, dont on paraît ainsi prendre à la fois la mesure et le parti.

Certes, les lois de décentralisation ont renforcé l'autonomie communale, mais la faiblesse des moyens dont disposent les communes rurales rend cette autonomie plus théorique que réelle. A tout le moins, les effets, spatialement hétérogènes, de la décentralisation sur les communes rurales découlent dans une large mesure de l'intensité des rapports dialectiques entre pouvoir technique et pouvoir politique et, surtout, de la capacité à jouer la carte de la *coopération intercommunale*. Analyser le milieu rural, c'est en effet d'abord observer une mosaïque : la France compte plus de communes que les onze autres pays de la CEE réunis. Importance numérique et faiblesse démographique des unités administratives de base vont de pair : 33 000 communes ont moins de 2 000 habitants et 26 000 moins de 700. En raison d'échecs répétés, les pouvoirs publics ont depuis longtemps déjà renoncé à opérer par la fusion autoritaire une réduction drastique du nombre des assemblées communales ; au volontarisme impuissant s'est substituée une politique incitative de coopération dont l'apparent succès ne doit toutefois pas conduire à une interprétation univoque. Selon les données fournies par la Direction Générale des Collectivités Locales - les plus récentes en la matière -, on comptait, au 1^{er} septembre 1991, 2 478 Syndicats intercommunaux à Vocation multiple (SIVOM) et 14 596 Syndicats intercommunaux à Vocation unique (SIVU) ; le nombre de ces instances continue d'augmenter respectivement au rythme de 3% et de 4% par an. Il n'est pas assuré qu'il faille voir là ni une réponse parfaitement adéquate à la segmentation institutionnelle ni, par voie de conséquence, une garantie d'efficacité à moyen terme. Le Secrétaire d'Etat chargé des Collectivités locales n'estimait-il pas lui-même en 1990 qu'*il y a en fait un émiettement de la coopération intercommunale en milieu rural, plus souvent comprise comme une technique pour résoudre des problèmes ponctuels que comme un mode de vie, une mise en commun du devenir des communes membres*» ? (14)

C'est en fonction de ce bilan en demi-teinte qu'il convient d'appréhender l'intérêt porté par les élus locaux «modernistes» à l'*intercommunalité de développement*, à visée «missionnaire», en tant que complément indispensable - sinon qualitativement supérieur - de l'intercommunalité d'équipement, à visée «gestionnaire». On peut d'ailleurs voir dans cette transformation l'une des formes prises par le passage tendanciel de l'administration locale *stricto sensu* au «gouvernement local». Depuis le milieu des années 1970, les procédures formelles de mobilisation des «forces vives» locales en milieu rural n'ont pas manqué, depuis les Plans d'Aménagement rural (PAR) jusqu'aux tout nouveaux Systèmes partenariaux d'Insertion Développement (SPID) en passant par les Opérations groupées d'Aménagement foncier (OGAF) et les Opérations programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Parmi ces procédures, deux méritent une particulière attention : les Contrats de pays et les Chartes intercommunales. Initié par la DATAR au milieu des années 1970, le *contrat de pays* est dès l'abord

13 - «Le monde rural. Premiers résultats». DATAR, programme Prospective et Territoires (groupe 9) février 1992.

14 - J.-M. BAYLET, «Développement local et inter-communalité. Les projets du Gouvernement». *Les Cahiers du LERASS*, n° 20, 1990, p.31.

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

un dispositif qui engage l'Etat et un ensemble de communes rurales sur un programme co-financé de réalisation d'équipements finalisés par un objectif de développement ; il vise, idéalement, à constituer une nouvelle façon de mobiliser les acteurs locaux et à amorcer un processus de recomposition sociale et politico-administrative. D'abord piloté par la DATAR, ce programme a été confié, au terme de sa phase de lancement et d'expérimentation, aux Etablissements publics régionaux, qui y ont généralement vu le moyen d'intéresser les élus locaux aux institutions issues de la loi de juillet 1972 et de les conduire à développer, en concertation avec le niveau régional, une analyse prospective. La *charte intercommunale* se situe dans une perspective analogue ; à défaut d'aborder de front la lancinante question de l'émiettement communal et celle de l'identité des différents groupes de communes, la loi du 7 janvier 1983, portant transfert de compétences, avalise une démarche qui prend précisément en compte, au plan des priorités, le passage de la gestion de services et de l'équipement au développement : *«les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics»* (art. 29, al. 1). Quatre traits principaux caractérisent cet instrument de planification du développement local : il se construit à l'initiative des communes, qui sont maîtres de son élaboration et de son périmètre d'action ; il part des problèmes économiques, sociaux et culturels ; il a vocation à élargir la concertation à l'ensemble des acteurs locaux ; enfin, il vise une meilleure articulation entre action économique et sociale et aménagement du territoire en se situant en amont des documents d'urbanisme. Environ 300 chartes intercommunales ont ainsi été élaborées.

La création de ce dispositif ne s'est pas accompagné de la constitution d'un cadre administratif correspondant. En d'autres termes, le législateur de 1983 a bien reconnu une démarche mais, délibérément pragmatique en la circonstance, il s'est refusé à créer l'organe avant la fonction : la transformation des pratiques des élus devait en tout état de cause précéder la mise en forme institutionnelle. C'est précisément pareille transformation qu'a finalement prise en compte le projet de loi d'orientation sur l'organisation territoriale de la République - dit projet de loi JOXE-BAYLET-MARCHAND -, qui prévoit, en matière de coopération intercommunale, l'institution d'une Commission départementale de la coopération et la création de deux structures d'établissements publics, la communauté de communes (rurales) et la communauté de villes. La communauté de communes a pour objet de constituer un espace de solidarité en vue d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ; elle agit de plein droit, aux lieux et places des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire. On a vu plus haut, sous la plume du délégué à l'aménagement du territoire, l'importance que la DATAR accorde à ces nouveaux points d'appui institutionnels, supports potentiels du développement économique local : dans le dossier de la *Lettre de la DATAR* de juillet-août 1990 intitulé «Développement local, la sève de l'aménagement du territoire», Jacques CHEREQUE, ministre de l'Aménagement du territoire et des Reversions, souligne la nécessité du partenariat : *«Rien de durable ne se fera sur un territoire si les différents acteurs ne s'associent pas pour définir ensemble un projet de développement qui intègre dans un même dynamisme l'économique, le social, le culturel et l'environnement. La réalisation des équipements d'infrastructures, l'implantation d'une grande entreprise sur un territoire, n'ont pas d'effet d'entraînement économique automatique sur une région. L'initiative et la volonté*

des acteurs locaux sont essentielles pour que l'aménagement du territoire porte tous ses fruits. La poursuite de la décentralisation exige de renforcer la recherche de la cohérence, dans la conduite des actions collectives menées à tous les niveaux. Or, précisément, la partie de ce projet de loi - définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 24 janvier 1992 - relative au renforcement de la coopération intercommunale en milieu rural a été inspirée à ses auteurs par une «coordination» inter-organisationnelle (à dominante associative) qui préfigure en quelque sorte au niveau national le regroupement appelé à s'opérer au niveau local. Cette coordination, dénommée Pour un Monde Rural Vivant, a été constituée en 1988 à l'initiative de la Fédération nationale de l'Habitat rural, qui entendait ainsi attirer l'attention des pouvoirs publics sur la faiblesse du milieu rural liée à l'éclatement institutionnel et social de ses structures publiques et privées ; y adhèrent à la fois des associations représentatives des élus des collectivités locales (Association des Maires de France, Association nationale des Elus de la Montagne), des fédérations d'associations socio-culturelles (Fédération nationale des Foyers ruraux, Fédération nationale des Associations familiales rurales), des organisations socio-professionnelles, comme l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture, et des institutions financières, comme le Crédit local de France.

Cette instance de représentation et de proposition est une parfaite illustration du «croisement» du territorial et du sectoriel et de la mise en réseaux d'acteurs collectifs qui regroupent l'ensemble des sphères d'activités et des types d'opérateurs. C'est sur la base de l'action convergente de telles formes de coordination, à la fois «portées» par des leaders locaux engagés sur le terrain du développement local et bien introduites dans les sphères gouvernementales, qu'a finalement émergé une sorte d'opinion commune, de doctrine nouvelle sur le devenir du milieu rural, sur les modalités de son possible développement, sur les voies et moyens du partenariat et de l'intercommunalité. Outre ses effets législatifs, ce système d'action a incité les pouvoirs publics à dégager des crédits supplémentaires, au titre du Fonds Interministériel pour le Développement et l'Aménagement Rural et par la création d'une dotation de développement rural dans le dispositif institué par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République ; il a surtout été à l'origine d'une campagne d'envergure nationale d'information, de consultation et de mobilisation ; le rapport de la mission sénatoriale sur l'avenir du milieu rural présidée par J. FRANCOIS-PONCET est à l'évidence une résultante de ce mouvement, de même que la décision prise par le Comité interministériel à l'Aménagement du Territoire du 28 novembre 1991, et non encore suivie d'effet, d'organiser des assises nationales du monde rural au printemps 1992.

Du point de vue analytique qui prévaut ici, ces orientations ne valent pas seulement en elles-mêmes, en tant que ré-inscription du milieu rural sur l'agenda gouvernemental ; leur intérêt est lié aussi et surtout au processus singulier par lequel elles ont pris forme et se sont imposées. Au cours des années 1960-70, la «modernisation» de ce milieu et son aménagement ont été principalement impulsés par des procédures novatrices de développement local initiées par les pouvoirs publics nationaux, singulièrement la DATAR. La démarche adoptée aujourd'hui témoigne d'une très sensible inversion, souvent amorcée dès la fin des années 1970. On observe en effet une ré-appropriation des procédures «par le bas», qui résulte de la prise de conscience que *«le territoire local (...) est une bonne assise pour réfléchir et impulser un développement différent, centré sur les acteurs et leur capacité à faire émerger un projet global s'appuyant fortement sur une identité pour mieux imaginer l'avenir»*, selon les termes

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

des responsables locaux de la vallée basque de la Soule (Pyrénées-Atlantiques) dans leur dossier de candidature, en 1991, au programme *européen* Leader en faveur des petites villes.

En d'autres termes, l'administration d'Etat est désormais placée d'une certaine façon en position seconde, non seulement d'ailleurs au niveau central mais aussi à celui de ses services déconcentrés («extérieurs»), dont la plupart n'ont pas encore surmonté la crise de légitimité qu'ils subissent en contrecoup de la décentralisation. Dans un bulletin interne à son administration et précisément consacré aux «initiatives locales de développement», le Directeur régional du Travail et de l'Emploi d'Aquitaine préconise plus ou moins explicitement l'adoption d'un profil bas face à ses partenaires locaux : «*Ne pourrait-on d'ailleurs pas écrire qu'une initiative locale de développement se définit en fait par opposition aux initiatives nationales ? Quel que soit ce niveau local, les services extérieurs du travail et de l'emploi ne sont pas seuls ; (...) leur efficacité doit résider dans la discrétion (...) ; ne pas imposer mais suggérer pour éviter les conflits de compétence et de susceptibilités ; ne pas imposer mais sensibiliser et animer à bon escient pour faire vivre les initiatives*» en associant mieux les chefs d'entreprises «à ce qui, pour l'instant, semble être surtout l'affaire des élus et des associations.» (15)

II - LES EFFETS STRUCTURANTS DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

1 - La fonction stratégique de la politique régionale de la CEE

Le préambule du traité de Rome confie aux nouvelles institutions européennes la mission générale de «renforcer l'unité des économies des Etats-membres et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant les écarts entre les différentes régions et le retard des moins favorisées», mais il ne précise pas les modalités pratiques qui permettraient d'atteindre ces objectifs. On ne saurait donc parler par anticipation d'une politique régionale au sens propre du terme. Toutefois, celle-ci prendra rapidement forme. Dans le rapport qu'il présente au Conseil économique et social en avril 1989 sur «l'articulation des politiques européenne, nationale et régionale d'aménagement du territoire», Etienne SIMON rappelle les grandes étapes de son émergence et de son institutionnalisation. Dès 1959, Robert MARJOLIN, vice-président de la Commission, met en place un groupe de hauts fonctionnaires nationaux responsables de la politique régionale, qui «sera à l'origine de la création, en 1961, d'une conférence sur les économies régionales dont les premières préoccupations porteront sur les régions frontalières, les zones en dépérissement, les régions périphériques à dominante agricole» (16). Parallèlement, paraissent des rapports du Parlement européen qui réclament la mise en oeuvre d'une politique régionale (17) et qui fondent, en 1965, les idées directrices de la première communication de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté : la nécessité d'établir des programmes pour chaque région de la CEE, singulièrement celles en difficulté ainsi que les zones frontalières ; l'organisation de contacts directs entre la Commission et les responsables des politiques régionales ; l'utilisation des instruments de la CEE à des fins régionales. «*Pour la Commission, l'objectif*

15 - TREMA. *Travail Emploi Aquitaine*, n° 1, déc. 1991, p. 4-5.

16 - *Journal officiel*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 26 mai 1989, p. 35.

17 - En particulier le rapport ROSSI, d'octobre 1964, qui défend l'idée selon laquelle la politique régionale ne doit pas être considérée comme une affaire relevant du seul ressort des Etats et qui souligne l'intérêt de la mise en place d'un plan d'aménagement du territoire européen.

de la politique régionale qu'elle entend mettre en oeuvre est double puisqu'il s'agit de créer dans les régions défavorisées des activités compétitives conformes à la vocation de chaque région en même temps qu'elle souhaite fixer certaines limites à la croissance des zones urbaines où la croissance est excessive.» (18) C'est finalement à l'occasion de la conférence des chefs d'Etats et de gouvernements qui se tient en octobre 1972 à Paris qu'est envisagée l'amorce d'une véritable politique régionale ordonnée au renforcement de la capacité intégratrice de la Communauté. Le règlement portant création du Fonds européen de Développement régional (FEDER) et du Comité de Politique régionale sera finalement adopté en mars 1975.

L'intervention du FEDER est d'abord limitée à l'apport de subventions qui viennent abonder les aides à finalité régionale des Etats-membres dans la limite de quota nationaux pré-déterminés sur la base d'une clef de répartition qui limite bien évidemment la capacité d'initiative et l'autonomie d'action de la Commission. La création, en 1979, d'une section «hors quota» lève un premier verrou et assure au FEDER la capacité d'engager une série d'actions communautaires spécifiques ; en ce qui concerne la France, bénéficient par exemple de tels programmes les régions frappées par le déclin de la sidérurgie et du textile ainsi que le Grand Sud-Ouest (Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées), directement affecté par l'élargissement programmé de la Communauté à la Grèce puis à l'Espagne et au Portugal. Une nouvelle série d'innovations est apportée en 1985, parmi lesquelles figure l'abolition de la distinction en sections sous quota et hors quota ; les interventions du Fonds ne sont plus désormais soumises qu'au respect de fourchettes nationales indicatives. Enfin, avec la signature de l'Acte unique européen, s'engage une réforme des fonds structurels - FEDER, Fonds social européen et Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricoles. Cette réforme opère notamment au profit d'une gestion décentralisée, en application d'orientations délibérément favorables aux régions en retard de développement et aux régions industrielles en déclin et en reconversion ; elle donne lieu à la détermination de programmes pluri-annuels : programmes nationaux d'intérêt communautaire, programmes d'initiative communautaire et programmes intégrés méditerranéens.

On ne saurait trop souligner l'incidence de la politique régionale de la CEE sur la construction européenne elle-même. C'est en effet du développement de ce système d'intervention - qui occupe le deuxième rang en volume budgétaire derrière la politique agricole, loin devant les politiques énergétique et industrielle - , que les pays économiquement les plus faibles vont escompter les garanties leur permettant d'accepter sans trop de réserve la mise en oeuvre du Marché unique : il est prévu de doubler la capacité financière des fonds structurels entre 1987 et 1993.

La construction européenne bénéficie aussi grandement de l'établissement et du renforcement de relations directes entre Bruxelles et les régions, à tel point que l'impression prévaut, du moins pour l'observateur français, selon laquelle l'échelon européen et l'échelon régional ont été l'un pour l'autre le partenaire clé et ont créé, par appui réciproque, les conditions d'un meilleur ancrage institutionnel. Les processus de régionalisation et de construction européenne ont d'ailleurs été largement concomitants, du milieu des années 1950 (création des comités régionaux d'expansion, délimitation des circonscriptions d'action régionale et traité de Rome) à celui des années 1980 (mise en oeuvre de la

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

planification régionale et des contrats de plan Etat-régions *et* entrée en vigueur du nouveau règlement du FEDER) en passant par le milieu des années 1960 (création des préfets de région, des missions régionales et des CODER *et* première communication de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté ainsi que création de la Direction générale de la Politique régionale - dite DG XVI) et des années 1970 (mise en place des assemblées régionales *et* adoption du règlement portant création du FEDER et du Comité de politique régionale). Sans doute comparaison n'est-elle pas raison ; on ne saurait toutefois considérer un tel parallélisme comme le fruit d'un pur hasard : chacun des deux processus institutionnels correspond en fait à une même logique de transformation des modes d'action étatiques, sur le plan à la fois infra-national (adaptation aux conditions de la rationalisation des décisions en matière d'équipement et d'infrastructure dans un contexte de croissance économique puis à celles de la régulation des rapports sociaux en situation de crise) *et* supra-national (adaptation aux conditions de la compétition internationale). (19) C'est somme toute de cette logique centrale qu'est née l'évidente affinité entre Bruxelles et les capitales régionales. «Les membres de la Commission de la Communauté européenne font de la région le lieu privilégié de l'intervention financière, dans le but d'atténuer les disparités excessives entre régions qui pourraient constituer un frein à des formes plus étroites d'intégration politique, or celle-ci suppose un minimum de cohésion et d'équité interne. L'Etat n'est plus le seul interlocuteur des demandeurs d'aides locales, et parfois l'obtention d'une aide européenne permet d'obtenir une aide de l'Etat que les représentants de celui-ci auraient eu tendance à refuser.» (20) L'enjeu est d'autant plus important que les sommes engagées en ce domaine au titre de la politique régionale européenne ont connu aux cours des dernières années une très forte croissance : 75 millions d'Ecus en 1975 (1,2% du budget), 1 126 millions en 1980 (7,8%), 2 495 millions en 1985 (8,8%) et 4 704 millions en 1990 (10,1%) (21).

2 - Le changement d'échelle des politiques nationales

Le processus de construction européenne représente un véritable défi pour les responsables nationaux de l'aménagement du territoire et du développement régional. Plus précisément, il induit un changement d'échelle des actions engagées qui prend la forme d'une transformation du système de représentation spatiales et qui paraît fonder, en creux et implicitement, au travers des diagnostics qui sont posés, un sentiment de relative impuissance. L'un des principaux éléments fondateurs de ce système de représentations réside dans le rapport réalisé pour la DATAR par le Groupement d'Intérêt public RECLUS (GIP- RECLUS) sous la direction de Roger BRUNET. Ce rapport,

19 - Cette convergence se retrouve significativement dans le système de représentations spatiales des acteurs sociaux, ainsi qu'il ressort des résultats de l'enquête, centrée sur la perception de l'Europe et de la région, que l'Observatoire interrégional du Politique (OIP) a réalisée en 1988 ; commentant ces résultats, Annick PERCHERON fait observer que «l'Europe est une idée neuve dans l'opinion, et (que) les attitudes à l'égard de la construction européenne, comme du reste les attitudes à l'égard de la région, doivent s'analyser comme des attitudes face à la modernité, face à l'innovation. C'est parmi les groupes connus pour être les plus ouverts au changement que la région et l'Europe trouvent leurs plus nombreux soutiens.» («La région et l'Europe. Choix idéologiques ou attitudes face à la modernité ?» in OIP, *Les régions et l'Europe*. Paris, 1990, p. 81)

20 - Béatrice GIBLIN, «Les territoires de la nation à l'heure de la décentralisation et de l'Europe», *Hérodote*, n° 62, 1991, p. 37.

21 - *Ibid.*

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

consacré aux villes «européennes», a véritablement imposé l'image d'une Europe structurée par une «grande dorsale», une puissante mégalopole, la désormais fameuse «banane bleue» ou «croissant fertile», «qui court d'Angleterre en Lombardie à peu près sans interruption» (22). On en retrouve, en forme de vulgate, les conclusions et la traduction cartographique dans la plupart des documents et rapports qui entendent, à sa suite, développer une réflexion sur le devenir du territoire français dans le contexte européen. C'est notamment le cas du rapport commandé en 1988 par le ministre des Affaires européennes, Edith CRESSON, au Groupe d'Etudes et de Mobilisation sur les Régions (GEM Régions) : *Comment préparer le territoire français à la compétition européenne ?* (23). Présidé par Christian PELLERIN, Président-directeur-général des entreprises immobilières SARI-SEERI, ce groupe souligne que si, «en apparence, l'espace français occupe une place centrale dans les relations intra-européennes, (...) en fait, cette situation potentiellement favorable ne garantit pas pour autant d'être en mesure de tirer parti des flux. Les régions ou les villes risquent de se contenter de regarder passer les courants d'échanges sans y prendre part. (...) L'étude de l'Europe comme ensemble intégré fait apparaître un axe fort, une dorsale de l'économie européenne, constituée par la mégalopole qui s'étend de Londres à Milan, en passant par Francfort et la Ruhr. Les travaux menés par le GIP Reclus, présentés au GEM Régions, mettent en évidence une économie européenne structurée autour d'un axe concentrant les plus fortes densités de population, les plus forts taux d'activité, les plus importantes valeurs ajoutées, les échanges routiers et aériens les plus denses. L'espace français est potentiellement riche d'opportunités, qui ne seront valorisées que si les régions se mobilisent pour prendre une part active aux échanges, et si des mesures sont prises pour articuler les actions de développement sur les axes principaux de la dynamique européenne.» (24)

C'est dans cette même perspective qu'est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le 29 mai 1990, la déclaration du Gouvernement suivie d'un débat sur l'aménagement du territoire. Jacques CHEREQUE précise alors les quatre objectifs qu'il fixe à la politique qu'il a en charge : insérer l'espace français dans son environnement européen, réduire les déséquilibres les plus graves, rendre plus solidaires les territoires entre eux et construire un développement régional réellement décentralisé. En ce qui relève de la place de la France en Europe, le ministre souligne que «notre espace n'est pas encore suffisamment articulé aux axes ou aux foyers de dynamisme européen, qui sont situés au nord ou à l'est de ses frontières ou qui se dessinent au sud. Nos réseaux de communication se sont beaucoup étoffés depuis deux décennies, mais leur configuration d'ensemble reste encore trop radiale et très hexagonale. Il faut maintenant leur donner une dimension plus transversale et plus internationale. (...) Pour bien saisir ces problèmes, il faut les poser à leur bon niveau géographique, celui des grands ensembles territoriaux (...). En partant des vocations spécifiques de chacun de ces ensembles, deux efforts me paraissent devoir être menés de front. D'une part, il faut faire des infrastructures un facteur d'intégration de nos territoires dans l'Europe (...). D'autre part, il faut développer quelques grands projets d'aménagement pour renforcer la vocation européenne de nos ensembles territoriaux. Je pense en particulier à l'extension de grands pôles technologiques, à l'instar de ce qui se prépare sur Sophia-Antipolis, ou à ce qui peut se réaliser autour du tunnel sous la Manche ou des points nodaux du futur réseau TGV, sur

22 - *Les villes «européennes»*. Paris, La Documentation française, mai 1989, p. 11.

23 - Paris, Ed. Syros, 1990.

24 - *Comment préparer le territoire français à la compétition européenne ?* Op. cit., p. 25 et 28. Voir également le chapitre 4 : «Des réseaux de villes : de l'isolement à la complémentarité».

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

des pôles comme Roissy ou Satolas.» (25) On aura perçu ici l'emprise intellectuelle du modèle de la « dorsale européenne » sur la stratégie gouvernementale. Cette emprise se conjugue difficilement avec les objectifs 2 et 3 : la réduction des principaux déséquilibres, qui tiennent au poids et à l'organisation interne de la région parisienne, à la fragilité de certaines zones rurales et aux inégalités spatiales en matière d'emploi et d'habitat ; par ailleurs, la solidarité territoriale, par le développement d'une nouvelle démarche de réseaux de villes. Le dilemme est clair : privilégier les composantes du territoire national les plus en phase avec la dynamique européenne en raison tout à la fois de leurs atouts économiques et de leur position spatiale, ou répartir de la façon la moins inégalitaire possible les ressources nationales.

L'orientation générale de la politique suivie paraît donner raison à ceux qui estiment que mieux vaut favoriser la capacité du pays à contenir la compétition internationale en prenant appui sur les régions et les unités urbaines qui vivent d'ores et déjà au rythme de leurs partenaires quitte à donner des compensations aux espaces de deuxième et troisième rangs. La stratégie suivie par un établissement public scientifique comme le Centre national de la Recherche scientifique (CNRS) constitue à cet égard une illustration particulièrement significative. Cette stratégie s'est élaborée sur la base du rapport préparé par Jean-Paul de GAUDEMAR, président du Comité scientifique de la DATAR depuis 1987 et Haut Conseiller auprès du Directeur général du CNRS depuis mars 1989 (26). Fondées là encore sur les travaux du GIP-RECLUS, ses conclusions appellent l'application de mesures territorialement différenciées au profit des pôles forts : *« La carte « régionale » que l'on doit désormais avoir en tête ne peut plus être seulement une carte hexagonale mais celle des axes structurants de l'espace européen. Un point de départ intéressant est celui fourni par la carte de l'Europe urbaine structurée autour d'une dorsale Londres-Milan par rapport à laquelle la France doit penser sa position relative en termes stratégiques. (...) C'est probablement là que se situent les éléments les plus importants d'un rééquilibrage territorial interne, à condition que la politique de l'organisme accompagne l'attractivité spontanée de ces régions et accélère par conséquent la vitesse déjà acquise. C'est donc probablement là que doit se situer une des grandes priorités de l'effort à moyen terme, en termes de recrutement, d'équipements, de locaux ou d'innovation partenariale. Effort global pour un ensemble déjà dense, mais aussi peut-être effort de spécialisation accru dans les domaines où la qualité scientifique et la notoriété internationale associées sont d'ores et déjà incontestables et peuvent jouer un rôle d'entraînement. »* (27) La politique scientifique proposée par le rapporteur ne vise pas seulement à pallier le triple problème de taille, de congestion et de qualité de la recherche en région parisienne ; délibérément offensive, elle appelle l'engagement d'opérations « à pouvoir structurant » et « à visibilité internationale » dans la partie française de la « banane bleue ». J.-P. de GAUDEMAR donne l'exemple d'un possible changement d'échelle de la physique des particules à Marseille par décentralisation de personnels actuellement affectés au laboratoire du Collège de France : « plutôt qu'une opération de délocalisation en région parisienne, une telle décentralisation, bien préparée, aura à l'évidence un effet structurant et symbolique fort » (28). Ces propositions seront mises à exécution au travers de deux types de décisions : l'affectation des nouveaux chercheurs et l'implantation des laboratoires de recherche de l'établissement public d'une

25 - *Journal Officiel*, Assemblée nationale, mercredi 30 mai 1990, p. 1 712-1 713.

26 - *CNRS : dimension régionale, compétitivité internationale. Eléments pour la définition d'une stratégie régionale*. Paris, CNRS, 1989.

27 - *Ibid.*, p. 56 et 66 ; souligné dans le texte.

part (29), et, d'autre part, dans le cadre des décisions du CIAT mentionnées plus haut, la délocalisation d'unités ou de fragments d'unités de la région parisienne vers la province, en priorité la province située dans la mouvance de la « dorsale européenne » et/ou de l'« axe principal » de l'Europe du Sud.

3 - La constitution de nouveaux réseaux de coopération

La construction européenne ne contribue pas seulement à renforcer les rapports directs entre Bruxelles et les acteurs régionaux. Elle a également des effets majeurs sur l'établissement de réseaux entre régions, comme d'ailleurs entre villes (Eurocités et Eurométropoles). De façon significative, depuis la fin des années 1980 et face à la reprise du processus de concentration en région parisienne des centres de décisions et du tertiaire supérieur (30) et aux effets du réseau très centralisé du TGV, la DATAR a engagé une réflexion renouvelée sur les grandes métropoles et les espaces inter-régionaux.

La recomposition prend d'abord, dans le cadre national, la forme d'associations inter-régionales. Le « Grand Sud », qui regroupe depuis juin 1986 la Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées illustre bien ce mouvement (31). Selon Jacques BLANC, président de la région Languedoc-Roussillon, « la dimension régionale, notamment dans ses rapports avec d'autres régions françaises, permet de peser sur des décisions d'infrastructures qui conditionnent le développement économique. Elle peut contribuer à faire éclater les rigidités qu'implique obligatoirement l'échelon national » (32). L'objectif est également de « rechercher à mieux maîtriser les rouages de l'intervention communautaire pour obtenir les enveloppes financières conséquentes » et de « se poser le plus possible comme l'interlocuteur privilégié de la Commission des Communautés en court-circuitant l'Etat national » (33). Dans la logique de cette action de *lobbying* et dès 1987, les régions du Grand Sud ont ainsi ouvert un bureau de liaison et d'information à Bruxelles. On trouverait des applications similaires de cette même orientation dans l'Ouest atlantique et dans le Grand Est.

Le développement de la coopération transfrontalière, qui constitue une traduction complémentaire de cette évolution, s'est accentué sous l'effet conjoint de l'Acte unique européen, de la décentralisation et de l'interpénétration croissante des économies nationales : « Il s'agit désormais de passer de la notion de zones frontières et périphériques à la notion de zones « charnières » où aménagement concerté et services communs adaptés renforcent la position concurrentielle d'un

28 - *Ibid.*, p. 68. « Ce qui, d'un point de vue hexagonal, peut être lu comme une « écharpe » Est-Sud, constitue à l'évidence, lorsqu'on le rapporte à la structuration de l'espace européen, l'axe principal de l'Europe du Sud à la dorsale centrale et par conséquent à l'Europe du Nord. Elle constitue donc un des axes forts de la future Europe de la recherche et la stratégie de l'organisme doit d'ores et déjà préparer de telles échéances. » (p. 68)

29 - Dans l'un et l'autre cas, la règle en vigueur depuis trois ans au CNRS stipule que les deux tiers des nouveaux chercheurs et des unités nouvelles ou reconduites doivent être affectés ou implantés en province.

30 - Au cours des années 1980, 40% des surfaces de bureaux construits en France l'ont été en région parisienne, où l'on observe en outre une forte reprise de la croissance démographique.

31 - Cf. Paul ALLIES, « Régions et « utilisation de l'espace européen » : la politique du Sud de la France ». *Les Cahiers du LERASS*, 25, 1992.

32 - OIP, *Les régions et l'Europe*, op. cit., p. 55.

33 - P. ALLIES, art. cit.

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

territoire.» (34) Ainsi, dans le cadre de la mise en valeur et de l'aménagement des Pyrénées, le colloque de Jaca, en juin 1989, a mis au premier plan la coopération de part et d'autre du massif ; il y a été notamment décidé d'étudier la possibilité de créer un grand espace naturel transfrontalier d'intérêt européen orienté à la fois vers la gestion du patrimoine et le développement économique local (aménagement touristique, produits agro-alimentaires labellisés etc.). Mentionnons en outre la constitution des nouveaux espaces Nord-Pas de Calais-Kent, Hainaut-Cambrésis, Ardennes françaises et belges, Sar-Lor-Lux (qui associe les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat, le Luxembourg et la Lorraine), Bâle ville et campagne-Alsace-Bade Wurtemberg... La Communauté européenne apporte son soutien à cette forme d'échanges dans le cadre de son programme Interreg destiné à permettre aux régions transfrontalières de gérer en commun les subsides qu'elle leur destine (35).

C'est indéniablement la coopération interrégionale transnationale qui constitue l'élément le plus spectaculaire des transformations en cours. On en a une manifestation singulière avec la constitution de ce qu'il est convenu d'appeler le «quadrigé européen», club formé depuis 1986 de la région Rhône-Alpes, du Bade-Wurtemberg, de la Lombardie et de la Catalogne et qui compte 30 millions d'habitants, trois agglomérations de plus d'un million d'habitants, 25 villes de plus de 100 000 habitants et 31 universités. Nul doute que la région Rhône-Alpes trouve dans ce partenariat de très haut rang une reconnaissance internationale, renforce, au plan national, l'affirmation du pouvoir régional et est ainsi mieux en mesure de développer son identité propre. Face à cet ensemble qui occupe une position centrale au sein de la Communauté, se nouent des «alliances» et se constituent des regroupements à l'instar de la Commission de l'Arc atlantique qui, des Hébrides écossaises à l'Andalousie, réunit 21 régions dont 5 françaises et quelque 50 millions d'habitants. L'objectif est ici de relever les défis que fait peser sur les régions périphériques de l'Ouest le déplacement vers l'Est du centre de gravité de l'Europe.

Des organisations fédératives (36) sont apparues dans le paysage européen qui sont elles-mêmes relayées, depuis 1988, par le Conseil consultatif des Collectivités régionales et locales, dont la fonction est de présenter des avis sur des sujets qui lui sont soumis par la Commission, notamment en ce qui a trait à la conception et à la mise en oeuvre de la politique régionale.

Dire que la politique française d'aménagement du territoire est aujourd'hui en crise tient de l'euphémisme. La DATAR disposait naguère d'un monopole d'intervention dans le domaine du développement régional ; elle doit désormais compter tout à la fois avec les collectivités locales, à commencer par les régions,

34 - «La coopération transfrontalière». *Inter-Régions. Les Cahiers de l'expansion régionale*, déc. 1989, p. 13.

35 - Eneko LANDABURU ILLARRAMENDI, directeur de la politique régionale à la CEE souligne à cet égard la stratégie délibérée de Bruxelles : «Nous souhaitons favoriser et renforcer la coopération transfrontalière et interrégionale (...). Nous disposons pour cela de moyens budgétaires, mais nous ne voulons pas nous substituer à qui que ce soit. La coopération transfrontalière se fait entre les représentants régionaux, et la coopération interrégionale ne peut se faire qu'entre les régions. Mais si nous voyons qu'elle a des impacts positifs pour l'Europe, nous la soutiendrons avec nos deniers publics parce qu'elle nous paraît indispensable à l'intégration européenne.» («La politique régionale de la Communauté économique européenne». OIP, *Les régions et l'Europe*, op. cit., p. 105.)

36 - Ainsi l'Association des régions frontalières européennes, la Conférence des régions périphériques maritimes, la Communauté de travail des régions de tradition industrielle.

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

et avec les instances européennes, qui voient précisément dans ce secteur d'action le moyen privilégié de gagner en légitimité et en poids politique. La multiplication des acteurs et l'établissement entre eux de nouveaux rapports de forces contribuent à brouiller non seulement le système d'action en vigueur mais aussi et surtout l'image de l'espace français, dont les différentes composantes s'inscrivent dans des temporalités nettement différenciées. La mutation que vient de connaître, sans avoir d'ailleurs jamais été décrétée, la politique de développement et de solidarité territoriale renvoie à une mutation de la société française elle-même. Décentralisation et construction européenne doivent être considérées à cet égard moins comme des causes de bouleversement que comme des résultantes. Plus précisément, le renforcement des compétences et des responsabilités des collectivités locales, en tant qu'instances de régulation sociale, peut apparaître comme une traduction de la volonté des pouvoirs publics de faire gérer au plus près du «terrain» des rapports à l'espace et au temps devenus éminemment différenciés en raison de l'inégale capacité des territoires à s'inscrire dans l'internationalisation croissante des échanges économiques. A la fin du monopole étatique correspondent finalement la fin d'une représentation monolithique du territoire national et l'incorporation de ce même territoire dans un ensemble plus large qui ignore de plus en plus les anciennes frontières et au sein duquel il se trouve lui-même globalement en position marginale (37).

37 - Dans un document interne au programme «Prospective et territoires» intitulé *Trois images de la France en Europe*, Serge WACHTER, directeur à la DATAR, relève comme première «image» celle d'une France marginalisée au sein d'un territoire européen qui se polarise à l'Est : «cette première image pose comme hypothèse centrale que l'axe vital de l'Europe se déplace irrésistiblement vers l'Est et contourne la quasi-totalité du territoire français» (p. 2).