

## LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DU DÉVELOPPEMENT RURAL EN FRANCE

Gérard LOGIE

### Résumé

L'histoire de l'aménagement du territoire en France passe aussi par l'étude des découpages et regroupements administratifs. Aux structures inadaptées à un aménagement cohérent, la France a ajouté de nouvelles entités. Elle a également proposé des zonages pour chaque politique sectorielle. Par exemple, l'aménagement rural peut s'exprimer dans les contrats territoriaux d'exploitation.

### Mots-clés

aménagement du territoire, découpage administratif, intercommunalité, France

### Summary

*The renewal of administrative structure is in France a part of Country planning policy. Because administrative structure was not adapted to a coherent country planning, France had to propose new administration level. France proposed also to distinguish different kinds of environment for sectorial policy. For instance, rural development can develop through territorial agreement about farming.*

### Key Words

*Country planning, administrative structure, intercommunality, France*

Quelques dates importantes marquent l'histoire du développement rural en France. Dans la fin des années 1960, ont été prises par le Ministère de l'Agriculture des initiatives qui ont profondément marqué l'espace rural alors en voie de dépeuplement très rapide : les Plans d'aménagement rural étaient des démarches de mobilisation des responsables et acteurs locaux sans moyens nouveaux. Par la suite, les contrats de pays, inaugurés par l'Etat et repris ensuite par les régions, ont apporté des moyens qui ont permis le développement d'initiatives d'aménagement et de développement.

Parallèlement, la loi d'orientation foncière en 1967 a permis l'élaboration de SDAU (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme), pour organiser le développement urbain. Les plans d'occupation des sols devaient permettre de maîtriser l'urbanisation : l'Etat avec les élus locaux disposaient ainsi d'un outil pour délivrer le permis de construire. Toutefois, les autres aspects de la gestion de l'espace n'ont été pris en compte que bien plus tard.

Deux logiques, celle de l'aménagement rural et celle de l'aménagement urbain ont été soigneusement entretenues au cours des trois dernières décennies au sein des administrations d'Etat. Elles restent très présentes au sein

du Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire et du Ministère de l'Équipement.

La première a donné naissance à un mouvement en faveur du développement local, en insistant sur la prise en main, par des acteurs locaux, des décisions qui les concernent : c'est celle qui a servi de terreau aux procédures européennes en faveur du développement rural, notamment les OIRD (Opérations Intégrées de Recherche-Développement) les PIM (Programmes Intégrés Méditerranéens) et plus récemment les programmes Leader. C'est aussi elle qui a été à l'origine d'une réflexion conduisant à une organisation plus structurée de certains territoires, disposant d'un patrimoine naturel, culturel et architectural remarquable : les Parcs naturels régionaux où s'est forgée la notion d'un développement respectueux de ces valeurs patrimoniales. C'est elle qui a permis la prise en compte de l'environnement comme facteur essentiel de l'avenir des sociétés locales.

La seconde a mis en évidence l'importance des schémas d'aménagement avec la nécessaire planification des grands équipements, notamment les routes, les autoroutes, les réseaux, la politique d'aménagement urbain et de l'habitat. Elle a été impuissante à juguler les problèmes

urbains et contrainte d'inventer des mesures destinées à contenir ces difficultés, qui ressortissaient aussi des problèmes économiques et sociaux. Elle essaye actuellement d'assumer cet héritage en proposant un renforcement de la solidarité urbaine, par l'élaboration de schémas de cohérence territoriale, par une redéfinition des règles d'urbanisme et par l'imposition d'une mixité sociale relative de l'habitat.

Les années quatre-vingt commencent par un changement politique important dans le pays centralisé qu'est la France, avec le vote de la loi sur « les libertés des communes des départements et des régions » en 1982. Cette loi était une réponse à la tentative dix années plus tôt d'une fusion autoritaire des communes sous l'égide de l'Etat (1971), qui avait été unanimement rejetée par les élus locaux.

Ainsi, après avoir créé les communes sur les paroisses de l'ancien régime en 1793 et les départements au moment de l'organisation centralisée de l'Etat napoléonien, la première étape de l'évolution libérale de l'organisation territoriale fut l'élection des conseillers municipaux et généraux au suffrage universel (1832). La seconde étape fut l'élection des maires (1884), le pouvoir des conseils municipaux étant cependant soigneusement maintenu sous la tutelle technique et financière des grands corps de l'Etat. La loi de 1982 constitue la troisième étape : elle promeut la région, échelon administratif qui devient une collectivité locale comme la commune et le département. Gérées par des conseils élus au suffrage universel et décidant du taux de l'impôt local, chacune d'elles décide librement des affaires qui la concerne. Aucune ne peut toutefois exercer de tutelle sur les autres. A partir de ce moment, les décisions locales deviennent immédiatement exécutoires, restant soumises à un contrôle de légalité qui s'exerce à posteriori par le représentant de l'Etat. Les collectivités territoriales exercent des « compétences », complémentaires de celles de l'Etat central, qui prévoit à cet effet une dotation de décentralisation destinée à opérer en direction des collectivités territoriales un transfert de charges, mais également un transfert de ressources.

Les lois de décentralisation définissent les compétences exercées par les diverses collectivités locales : à la Région : l'aménagement du territoire, le développement économique, la formation professionnelle et la gestion des lycées ; au département : l'équipement rural, l'action sociale, la gestion des lycées, et pour partie l'environnement ; à la commune : une compétence générale sur les affaires d'intérêt local en harmonie avec les décisions prises par les autres niveaux. Cette répartition n'exclut pas de nombreux recouvrements et des financements croisés entre les diverses collectivités locales.

Parallèlement à cette évolution, celle de l'organisation des communes voisines, souvent concernées ensemble par la

création d'infrastructures de base, la mise en place de réseau, et par une certaine histoire partagée, s'est faite lentement en opposition à une volonté de défense de l'échelon communal de la part des élus locaux, encore présente aujourd'hui, même si elle recule depuis 1990 de manière spectaculaire. Elle se rattache à une troisième logique, celle des institutions locales de la République. Dans notre pays où l'émiettement communal est connu, la première initiative de regroupement date de 1890 avec l'instauration d'un établissement public de coopération intercommunale, le SIVU (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique). Après la deuxième guerre mondiale, la seconde fut, en 1959, l'instauration des SIVOM (Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple) en milieu rural, et des districts urbains. En 1955 est aussi créé le Syndicat mixte qui rassemble non seulement des communes entre elles, mais également des communes avec des groupements de communes ou même des départements et des régions. La croissance urbaine imposait alors des mesures d'organisation spécifiques : en 1966, la création des communautés urbaines dont quatre sont créées par la loi, et un peu plus tard celle des villes nouvelles gérées par des SAN (Syndicat d'Agglomération Nouvelle).

La législation tardive en 1986 d'une organisation intercommunale largement répandue dans la pratique, le SIVOM à la carte, va aussitôt après connaître une suite inattendue : dès 1989 se met en route un processus important vers la création d'EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre. Ces derniers contrairement aux SIVU, SIVOM et Syndicats mixtes, dont les compétences spécialisées étaient toujours définies par les communes membres, se voient imposer par la loi, l'exercice de compétences d'aménagement et de développement. La loi sur l'Administration territoriale de la République de 1992 corrige donc une lacune des lois de décentralisation. La loi de juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de l'intercommunalité réduit le paysage intercommunal trois EPCI. En zone rurale, pourront continuer à se constituer des communautés de communes instaurées par la loi de 1992, mais d'un seul tenant et sans enclave ; les zones urbaines, qui avaient jusqu'alors, pour des raisons multiples, boudé l'intercommunalité sont les principales concernées par cette loi : les ensembles de communes comportant au moins cinquante mille habitants avec une ville d'au moins quinze mille habitants, d'un seul tenant et sans enclave, pourront constituer des communautés d'agglomération. Enfin, les ensembles urbains de plus de cinq cent mille habitants pourront se constituer en communautés urbaines. La loi précise les compétences à exercer par chaque EPCI ainsi que les modalités de représentation des communes membres. Elle harmonise les règles de création, de transformation et de fonctionnement de ces EPCI. Elle instaure une obligation de recourir à la fiscalité propre pour chacun d'eux et attribue des avantages

financiers aux nouvelles communautés d'agglomération. L'une des taxes locales qui procurent aux communes la moitié de leurs ressources fiscales, la Taxe professionnelle est réformée de fait : aux taux d'imposition, décidés librement par les communes, et donnant lieu, de ce fait, à une véritable concurrence entre elles, la loi va substituer une TPU (Taxe Professionnelle Unique), encaissée par les communautés, les communes conservant le produit des trois autres taxes dites « taxes ménages » : la taxe d'habitation, les taxes foncières bâties et non bâties.

La logique institutionnelle, portée par le Ministère de l'intérieur, considère le développement local davantage comme une superposition de compétences spécialisées que comme une démarche globale de mise en cohérence

des initiatives locales. Elle feint d'ignorer également l'importance politique du transfert de pouvoir entre la commune et le niveau intercommunal qui s'opère rapidement : les responsables intercommunaux sont désignés parmi les élus communaux, selon une procédure de délégation indirecte qui échappe aux citoyens. Or, au 1<sup>er</sup> janvier 2000, près de quarante millions d'habitants paient un impôt intercommunal à un EPCI dont leur commune est membre. Toutefois, l'élection des élus intercommunaux au suffrage universel réduira de fait l'importance des communes et des élus communaux.

Une autre évolution significative de l'histoire de l'aménagement du territoire, en France, réside dans la volonté de l'Etat de se rapprocher des lieux d'application de ses politiques sectorielles. La territorialisation des politiques de l'Etat constitue progressivement un enjeu fort. Cette territorialisation s'est d'abord opérée par la mise en place de zonages adaptés à chaque politique : montagne, littoral, développement urbain, revitalisation rurale, puis par la définition de territoires d'importance plus vaste, soit à vocation de protection les Parcs naturels : nationaux, les réserves naturelles, le conservatoire du littoral, les réserves naturelles, soit à vocation de développement intégré, comme les Parcs naturels régionaux, les pays et les agglomérations de l'Etat a engagé une démarche de définition de sa propre organisation territoriale, dans le souci de rapprocher les territoires de projet et l'organisation des services de l'Etat.

La complexité de l'enchevêtrement des politiques mêmes territorialisées et des structures chargées de les mettre en oeuvre a conduit le gouvernement à organiser en 1995 un débat national sur l'aménagement du territoire. La LOADT (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire) de 1995 conduit à favoriser la création de « pays », territoires constitués sur la base d'une communauté d'histoire, de culture et de destin. Ces pays, dans l'esprit du législateur, sont davantage des

espaces de concertation, de coordination et d'élaboration de projet d'aménagement et de développement que des territoires de gestion.

La LOADDT (Loi sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire) de juin 1999 confirme le rôle des pays et crée la notion d'agglomération au-delà de cinquante mille habitants. Les territoires correspondants sont constitués à l'initiative des élus locaux, mais le représentant de l'Etat dispose d'une possibilité d'initiative. Les territoires à forte composante rurale vont élaborer des projets de pays qui s'exprimeront dans une charte ; les territoires urbains vont élaborer des projets d'agglomération. Cette élaboration de projets de territoires doit se faire en respectant les schémas de services collectifs définis par l'Etat et les schémas de développement régionaux. Elle doit également se faire avec le concours de représentants des forces vives locales, organisés en conseils de développement. Mis en place par les communes et les groupements formant le pays ou l'agglomération, ces conseils de développement se voient reconnaître un rôle actif dans l'élaboration du projet de territoire ; en outre, les élus doivent les informer annuellement de la manière dont le projet se réalise et les associer à son évaluation au bout de dix ans.

Les pays et les agglomérations constituent les territoires où pourront s'appliquer une partie des enveloppes des contrats de plan entre l'Etat et la Région. Pour cela, ils devront avoir élaboré une charte de territoire ou un projet d'agglomération, sur lesquels s'appuieront les contrats locaux et s'être dotés d'une structure de gestion de ce contrat. Les politiques de l'Union européenne notamment les programmes d'initiative communautaire et les fonds structurels transiteront par la procédure du contrat de plan. On peut noter le rôle important des GAL (Groupe d'Action Locale) des programmes Leaders pour l'émergence d'initiatives non exclusivement portées par les élus locaux mais également par des forces vives composantes essentielles du développement local.

Pour conclure, l'aménagement rural semble en France être une notion qui prend une valeur historique. Elle est remplacée par des démarches et préoccupations de sauvegarde et de mise en valeur de l'environnement, par une conception de l'aménagement rural qui n'est plus aujourd'hui majoritairement l'affaire des agriculteurs mais de ruraux parmi lesquels les agriculteurs sont souvent devenus minoritaires même s'ils détiennent une part importante de l'espace et continuent à en assurer la gestion. C'est dans cette combinaison des fonctions productives, sociales et environnementales qu'il faut comprendre l'émergence des CTE (Contrats Territoriaux d'Exploitation) dont bénéficieront les exploitants agricoles : il faut y voir une reconnaissance par la société du rôle essentiel joué par l'agriculture dans l'entretien du patrimoine naturel et l'acceptation par les agriculteurs

d'une fonction de jardiniers de l'espace à laquelle ils répugnaient jusqu'alors. C'est aussi une manière pour les agriculteurs qui ont longtemps profité d'une politique de prix communautaires soutenus d'affronter le marché mondial en substituant l'aide aux exploitations à celle des produits agricoles.

*Adresse de l'auteur :*  
Gérard LOGIE  
12 rue Henri Poincaré  
F-75020 Paris  
France