



**HAL**  
open science

# Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale. Le cas aquitain.

Vincent Vlès

► **To cite this version:**

Vincent Vlès. Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale. Le cas aquitain.. Architecture, aménagement de l'espace. Université Bordeaux 3 - Michel de Montaigne, 1993. Français. NNT: . tel-03139179

**HAL Id: tel-03139179**

**<https://hal.science/tel-03139179v1>**

Submitted on 11 Feb 2021

**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.

Université Michel de Montaigne - Bordeaux III  
Institut d'Aménagement - 33405 TALENCE CEDEX

# Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale

*Le cas aquitain*



Vincent VLES

Octobre 1992

*Thèse présentée en vue de l'obtention du Doctorat d'Etat de géographie (aménagement)*

Université Michel de Montaigne - Bordeaux III  
Institut d'Aménagement - 33405 TALENCE CEDEX

# **Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale**

*Le cas aquitain*

**Vincent VLES**

Octobre 1992

---

*Thèse présentée en vue de l'obtention du Doctorat d'État d'aménagement de l'espace, urbanisme*

*Le cas aquitain*

*Cette thèse, présentée en vue de l'obtention du Doctorat d'État de géographie (mention aménagement), a été construite par **Vincent VLES**, Maître de conférences d'aménagement à l'Institut d'Aménagement, Université Michel de Montaigne — Bordeaux III.*

*Les travaux ont été dirigés par **Jean DUMAS**, Professeur de géographie à l'Institut d'Études politiques de Bordeaux, Directeur de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine. Nous le remercions de l'attention qu'il a bien voulu accorder au déroulement de cette recherche pendant les dix années de sa mise en œuvre et pour l'autorité des recommandations qu'il a formulées.*

*Elle sera soutenue le 15 janvier 1993 à 14 heures 30, dans la Salle des Actes de l'Université Michel de Montaigne - Bordeaux III devant un jury comprenant :*

***Jean-Pierre AUGUSTIN**, Professeur d'aménagement à l'I.U.T. de l'Université Michel de Montaigne-Bordeaux III,*

***Guy DI MEO**, Professeur de géographie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour*

***Jean DUMAS**, Professeur de géographie à l'Institut d'Études politiques de Bordeaux, Directeur de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine*

***Jean-Paul LABORIE**, Professeur de géographie à l'Université de Toulouse Le Mirail*

***Jacques PALARD**, Directeur de Recherche au C.N.R.S., Centre d'Études et de Recherche sur la Vie Locale (CERV), Institut d'Études politiques de Bordeaux.*

***Henri OLLAGNON**, Chargé de Mission au Ministère de l'Agriculture et de la Forêt.*

***Plan de l'ouvrage***  
*(norme française de présentation des thèses)*

	<i>page</i>
<b><i>Résumé analytique</i></b>	7
<b><i>Sommaire</i></b>	9
<b><i>Table des graphiques et tableaux</i></b>	18
<b><i>Liste des abréviations</i></b>	22
<b><i>Glossaire</i></b>	24
<hr/>	
<b><u><i>Texte principal :</i></u></b>	
<i>Avertissement</i>	27
<i>Prologue</i>	29
<i>Cinq chapitres composés chacun de deux sous —chapitres</i>	
<i>Epilogue</i>	327
<b><i>Références bibliographiques</i></b> ( <i>documents cités dans le corps du texte</i> )	331
<b><i>Liste des principaux entretiens</i></b>	348
<hr/>	
<b><i>Annexes</i></b>	351
<i>1. Documentation générale :</i>	
<i>Bibliographie générale</i>	353
<i>Rapports techniques locaux</i>	363
<i>2. La Région, une collectivité informée des dysfonctionnements de sa politique d'aménagement rural</i>	
	384

1.

# Sommaire

<b><u>Avertissement</u></b>	27
<b><u>Prologue</u></b>	29
<b><u>Chapitre 1: L'espace de la décision</u></b>	33
<b><u>1.1. L'espace proposition</u></b>	35
1.1.1. L'inéquité de la répartition des hommes et de la richesse dans l'espace	
1. multipolarité de l'espace régional	
2. fondements théoriques de l'aménagement rural: des questions laissées en suspens	
1.1.2. La quête de l'équité spatiale	46
1. insertion des travaux dans l'étude des énigmes de l'aménagement rural	
2. prolongements de l'hypothèse de recherche	
3. méthode de recherche	
<i>α) les conditions de la modélisation</i>	
<i>β) l'échelle des observations</i>	
<i>χ) la référence aux paradigmes</i>	
<b><u>1.2. L'espace produit</u></b>	63
1.2.1. Pouvoir et territoire dans la quête de l'équité spatiale	
1. L'Etat et l'espace rural aquitain	
<i>α) les logiques de la reconstruction (1945-1960)</i>	
<i>β) les logiques de la croissance (1960-1973)</i>	
<i>χ) la dérégulation et la DATAR (1975-1982)</i>	
<i>δ) la compétence des compétences (1983-...)</i>	
2. Régions, départements et communes: des concepts d'équité peu compatibles	
<i>α) de la construction...</i>	
<i>β) au contrôle de l'espace</i>	
	88
1.2.2. La quête de l'équité spatiale entre commensalisme et parasitisme	
1. L'aménagement rural sous l'angle des rapports entre une profession et des politiques	
<i>α) les raisons d'un commensalisme</i>	
<i>β) les formes du commensalisme</i>	
2. L'aménagement rural comme régulation de pouvoirs antagonistes	

<b><u>Chapitre 2: Les outils du système d'intervention</u></b>	100
<b><u>2.1. Les raisons d'une impuissance</u></b>	
2.1.1. L'instrumentation technico-économique contre le principe de solidarité spatiale	
1. le rôle des valeurs dans la négociation	
2. la technostructure, actrice dans la négociation	105
2.1.2. Le pays, ou la dépendance sociale contre la liberté formelle d'accès à une justice spatiale	
1. le pays, comme revendication d'une justice spatiale limitée aux principes de liberté	
2. les pratiques paradoxales des pays, ou la revendication d'une justice spatiale limitée à des principes d'égalité introuvables	
<i>α) le paradoxe culture-économie</i>	
<i>β) le paradoxe politique-économie</i>	
3. La dépendance symbolique du pays	
<b><u>2.2. La faculté de l'impossible</u></b>	121
2.2.1. L'inéquité spatiale du Plan	
1. Le Plan de Modernisation et d'Équipement	
2. Le Plan régional	134
2.2.2. Les schémas, ou la différenciation spatiale des politiques d'équité sociale	
1. Les Schémas d'aménagement du territoire à l'échelon régional	
<i>α) le schéma élaboré par l'Etat (1975)</i>	
<i>β) le schéma régional d'aménagement du territoire (1984)</i>	
2. Deux schémas départementaux en Dordogne	
<i>α) le schéma départemental d'irrigation du Conseil Général (1984)</i>	
<i>β) le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services en milieu rural proposé par l'Etat (1992)</i>	158
2.2.3. L'intercommunalité comme substitut fonctionnel à la recherche de l'équité spatiale	
1. L'intercommunalité comme substitut fonctionnel à une réforme du maillage communal	
2. L'intercommunalité légitime la reproduction d'un ordre politique	

## Chapitre 3: L'espace administré, reflets d'une impuissance (1)

169

### 3.1. L'intégration spatiale des politiques sectorielles européennes

3.1.1. Le concept européen de "*cohésion économique et sociale*" vise l'intégration économique, et non l'équité des principes de distribution

1. Un système qui accentue les disparités spatiales
2. Un système qui assujettit l'ensemble des instruments européens d'intervention

176

3.1.2. Une politique infléchie par les pouvoirs publics nationaux et régionaux

- politiques
1. La mécanique communautaire laisse toute latitude à la technostructure régionale
  2. La mécanique communautaire ne remet pas en cause les équilibres locaux
    - α) l'absence d'intervention dans le zonage*
    - β) le leurre des contreparties nationales*
    - χ) le programme LEADER confirme la notabilité des territoires d'exception*

### 3.2. L'Etat et l'espace homogène de la République

188

3.2.1. La permanence du paradigme de l'orientation économique dans l'action de l'Etat

1. Le maillage de la distribution administrative, ou le retour du sous-préfet aux champs
  - α) le Préfet de Région ne dispose pas de critères précis pour l'affectation des crédits des Fonds d'aménagement rural*
  - β) le sous-préfet est mandaté comme interlocuteur principal pour le compte de l'Etat*
  - χ) un traitement utilitariste des procédures*
2. L'aide à la filière : un puissant outil d'intégration sociale
  - α) les serres de Marmande comme tentative de modification d'un ordre local*
  - β) les filières trufficole et nucicole : une chaîne dont les nombreux maillons déterminent des formes de solidarité locale définies par un ensemble social plus vaste*

.../...

### 3.2.2. Un instrument laissé eneshérence : les chartes intercommunales

1. Le principe d'égale liberté remis en cause
2. Six expériences où les tentatives de réorganisation locale priment sur la revendication d'une justice spatiale
3. La Charte, outil non conforme aux pratiques d'administration de l'Etat
  - α) le désengagement de l'Etat*
  - β) la Charte n'échappe pas aux solidarités sectorielles*

### 3.2.3. La montagne, espace nommé

1. L'Etat à l'écoute de la revendication différentielle
  - α) jusqu'aux années 1960, la montagne est un espace ignoré*
  - β) la reconnaissance d'un espace montagnard sectionné : les montagnes (1960-1972)*
  - γ) les prémices d'une politique différentielle (1973-1981)*
2. De l'Etat-Nation à l'absence d'Etat : l'émergence du concept de justice spatiale liée à celle du concept d'Etat de droit

## Chapitre 4: Le management territorial, reflets d'une impuissance (2)

227

### 4.1. Une maîtrise régionale défailante

- 4.1.1. La politique des pays et la justice spatiale
- 1. La mise sur agenda : la politique des pays s'impose à la Région
    - α) une délégation maximale accordée à l'échelon local*
    - β) l'exemplarité de la démarche*
    - χ) la routine organisationnelle et bureaucratique*
  - 2. La mise en oeuvre de la politique des contrats de pays
    - α) une mise en oeuvre sans référents aux principes de l'équité spatiale*
    - β) le désordre régional favorise un ordre local*
  - 3. L'évaluation de la politique des contrats de pays
  - 4. La terminaison impossible
- 260
- 4.1.2. La politique régionale du tourisme rural
- 1. Le chaos structurel : les contrats de développement touristique
    - α) le renforcement des disparités régionales*
    - β) le faible impact sur la filière*
  - 2. Le chaos par "accident" : le programme "bastides"
- 271
- 4.1.3. La reproduction du modèle étatique : l'exemple du Parc Naturel Régional

### 4.2. L'isonomie sociale de l'action départementale

- 275
- 4.2.1. Une compensation égalitaire mais pas équitable
- 1. L'OGAF, outil de justice spatiale
  - 2. Les raisons d'une distribution aveugle
  - 3. La banalisation égalitaire contre l'équité spatiale
- 286
- 4.2.2. La cohésion sociale avant l'équité spatiale
- 1. Les services au développement économique des collectivités locales : l'ilotage
  - 2. L'aide au développement des services à la population

## Chapitre 5 : Un système de production chaotique

293

### 5.1. La production dissipative de l'aménagement rural

298

5.1.1. Un système de production turbulent	
1. Des bifurcations généralisées vers l'intervention sectorielle	
2. Des détournements permanents par les groupes socio-politiques locaux	305
5.1.2. Un système sensible aux conditions initiales de sa mise en production	307
5.1.3. Accroissement local de l'ordre, entropie du système de production	
1. L'évolution non linéaire des programmes d'aménagement implique l'idée d'une unité locale et d'une organisation spatiale possible	
2. Le libre arbitre des acteurs dans les politiques d'aménagement rural	314
<b><u>5.2. Quelle doctrine pour l'équité spatiale ?</u></b>	
5.2.1. Les carences du projet de justice spatiale	
1. Une conception utilitariste	
2. Une conception aux antipodes de l'exercice d'une justice spatiale	319
5.2.2. Les exigences d'une éthique de la compensation	
1. La portée d'une éthique de la compensation	
2. Les exigences techniques de la mise en oeuvre de la compensation	
<b><u>Epilogue</u></b>	327
<b><u>Références bibliographiques</u></b>	
Références citées dans le corps du texte	331
<b><u>Liste des principaux entretiens</u></b>	348

<b><u>Annexes</u></b>	351
<b><u>1. Documentation générale</u></b>	353
1.1. Bibliographie générale	363
1.2. Rapports techniques locaux (dossiers techniques et rapports sur les contrats d'aménagement rural)	
<b><u>2. La Région, une collectivité informée des dysfonctionnements de sa politique d'aménagement rural</u></b>	384
2.1. Analyse statistique des actions économiques des contrats de pays signés depuis 1981, (VLES, 1983)	385
2.2. Analyse des avis du G.I.A. et des décisions du Bureau du Conseil Régional concernant les contrats de développement rural (VLES, 1985)	393
2.3. Extrait du rapport de 1985 sur l'impact des contrats de pays (VLES, GUICHENEY, DELBRU, FLORIN, 1985)	398
2.4. Ajustement de la procédure de 1986 : les modifications apportées, qui font suite aux évaluations, témoignent de la connaissance des dysfonctionnements. Elles n'introduisent cependant aucune correction en termes de justice spatiale.	408
Résumé - dos de couverture	414

Table des graphiques  
et tableaux

## Table des graphiques et tableaux (1)

<b>Tableau n°</b>	<b>Titre</b>	<b>Page</b>
1	Le champ de l'aménagement	60
2	Nombre de contrats de pays ou assimilés par région de 1975 à 1987	84
3	Évolution des sources de financement des contrats Globaux d'exploitation	131
4	Programmes opérationnels des P.D.Z.R. d'Aquitaine	185
5	Aides à l'aménagement du territoire par habitant dans neuf pays de la C.E.E.	189
6	Répartition géographique des projets retenus sur crédits d'État au 1er décembre 1991 (Fonds Régional d'Initiatives locales pour l'Emploi)	194
7	Liens de nécessité interstructurelle créés par la filière trufficole	203
8	Liens de nécessité économique créés par la filière noix	204
9	Plans de Développement des Zones rurales : Répartition du financement des mesures de "diversification et réorientation des productions vers la qualité"	205
10	Contrats de développement rural : évolution de la répartition des investissements par type d'opération	238
11	Procédure des contrats de pays. Calendrier type. 1987	230
12	Procédure des projets collectifs de développement. 1991	258
13	Liens de nécessité entre groupes spatiaux s'exprimant à l'occasion de la mise en œuvre d'un contrat de développement	291
14	Un système de production turbulent (schéma)	308
15	Le cheminement itératif de la décision dans une procédure d'aménagement rural	253

## Table des graphiques et tableaux (2)

<b>Tableau n°</b>	<b>Titre</b>	<b>Page</b>
	<b><u>Annexe n° 2 : contrats de développement rural de la Région Aquitaine</u></b>	
16	Répartition des investissements des contrats de pays signés en 1981	385
17	Affectation des investissements des contrats de pays signés de 1981 à 1983	387
18	Affectation des investissements consacrés à l'agriculture	388
19	Subventions de l'E.P.R. à l'agriculture dans les contrats de pays	392
20	Répartition des investissements par type d'opération en 1985	399
21	Estimation du nombre d'emplois créés par dix contrats de pays (1985)	405
22	Nature des travaux programmés sur 82 contrats (1985)	402

### Table des cartes (1)

<b>Carte n°</b>	<b>Titre</b>	<b>Page</b>
1	L'espace polarisé aquitain	40
2	Zones rurales d'intervention prioritaire définies dans le contrat de Plan Etat-Région	128
3	Densité de population 1982	139
4	Marge brute standard 1982	140
5	Indice d'enclavement 1982	141
6	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (S.R.A.T.) : Villes relais classées	144
7	S.R.A.T. : proposition technique de classement en zones défavorisées	145
8	S.R.A.T. : cantons classés par le Conseil Régional	14
9	S.R.A.T. : proposition technique de classement en zones d'action économique	147
10	S.R.A.T. : cantons classés en zones d'action économique par le Conseil Régional	148
11	Schéma d'hydraulique agricole de la Dordogne	154
12	Zones rurales fragiles Xème Plan	180
13 A	P.I.M. : zone de concentration pour l'hydraulique	180
13 B	P.I.M. : zone de concentration pour le tourisme	180
14	Plans de Développement des Zones Rurales : zones éligibles	178
15	Contrats de pays et solidarité spatiale en Aquitaine	256
16	Contrats de pays : Carte de répartition des crédits régionaux d'ici la fin du Xème Plan	241

## Table des cartes (2)

<b>Carte n°</b>	<b>Titre</b>	<b>Page</b>
17	Tourisme intérieur IXème Plan	263
18 A	Programmation des contrats de pays de Première Génération	242
18 B	Programmation des contrats de pays de Seconde Génération	244
19	Les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier en Dordogne	282
20	P.D.Z.R. Pyrénées Aquitaine. Délimitation sur fond cantonal	183
21	P.D.Z.R. Pyrénées Aquitaine. Délimitation sur fond des petites régions agricoles	183
22	Chartes Intercommunales en Aquitaine	209
23	Délai d'élaboration des contrats de pays	247
24	Délai d'élaboration des contrats de villes moyennes et villes relais	248

### Liste des abréviations

ACEAR	Atelier Central d'Études d'Aménagement rural
AIRIAL	Association Interdépartementale pour le renouveau, l'industrialisation et l'aménagement de la Haute-Lande
AREEAR	Atelier régional d'Études économiques et d'Aménagement Rural
CACG	Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne
CALG	Compagnie d'Aménagement des Landes de Gascogne
CARA	Compagnie d'Aménagement rural d'Aquitaine
CAR	Conférence administrative régionale
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDJA	Centre Départemental des Jeunes Agriculteurs
CES	Conseil économique et social/Comité économique et social
CIAT	Comité interministériel d'Aménagement du Territoire
CIREF	Centre Interprofessionnel de Recherche et d'Expérimentation de la Fraise
CNASEA	Centre National pour l'Amélioration des Structures des Exploitations agricoles
CNAT	Commission nationale d'aménagement du territoire
CNJA	Centre National des Jeunes Agriculteurs
CODER	Commission de développement régional
CTIFL	Centre Technique Interprofessionnel pour les Fruits et Légumes
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la Forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DJA	Dotation d'installation aux jeunes agriculteurs
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
EIA	Équipe inter-administrative
EPR	Établissement Public Régional
FASASA	Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles
FDSEA	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles
FEDER	Fonds européen pour le développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FIAT	Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire
FIDAR	Fonds interministériel pour le développement et l'aménagement rural
FIQV	Fonds d'intervention pour la qualité de la vie
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FRILE	Fonds Régional d'Initiatives locales pour l'Emploi
FSE	Fond social européen
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et du commerce
GIA	Groupe inter-Assemblées (Conseil Régional et Comité Économique et social d'Aquitaine)
GIE	Groupement d'intérêt économique
GREF	Génie rural, des Eaux et forêts

IAA	Industries agroalimentaires
IAD	Indemnité annuelle de départ
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études économiques
ISM	Indemnité spéciale montagne
IVD	Indemnité viagère de départ
JAC	Jeunesse agricole chrétienne
LEADER	Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale
LOF	Loi d'orientation foncière
MIACA	Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte Aquitaine
OGAF	Opération groupée d'aménagement foncier
ONIFLHOR	Office National Interprofessionnel pour les Fruits, les Légumes et l'Horticulture
OPAH	Opération pour l'amélioration de l'habitat
PAP	Programme d'action prioritaire du Plan national
PAR	Plan d'aménagement rural
PDR	Prime de développement régional
PIC	Programme d'Initiative Communautaire
PNR	Parc naturel régional
POS	Plan d'occupation des sols
PRCE	Prime régionale à la création d'entreprise
PRE	Prime régionale à l'emploi
RGA	Recensement général de l'agriculture
SEATER	Service d'études d'aménagement touristique en milieu rural
SEATM	Service d'études d'aménagement touristique en montagne
SAFER	Société d'Aménagement foncier et d'Établissement Rural
SATEL	Société d'Aménagement Touristique des Landes
SAU	Surface agricole utilisée
SCET	Société Centrale d'Équipement du territoire
SDR	Société de Développement régional
SEG	Société d'Équipement de la Gironde
SEMIPER	Société d'Économie mixte du Périgord
SGAR	Secrétariat général aux Affaires Régionales
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SMI	Surface minimum d'installation
SOMIVAL	Société de Mise en Valeur de l'Auvergne et du Limousin
SRAT	Schéma régional d'aménagement du territoire
SUAD	Service d'utilité agricole de développement
UGB	Unité gros bétail
UTA	Unité de travail annuel
UTH	Unité de travail humain

## Glossaire

- Attracteur :** Le concept d'attracteur est fondamentalement lié aux systèmes soumis à frottement, bifurcation. La notion d'attracteur simplifie substantiellement l'étude puisqu'elle permet d'oublier l'effet des transitoires et concentre l'attention sur le régime asymptotique. Le point attracteur est le reflet d'une solution indépendante du temps, d'un état stationnaire : c'est un accident.
- Chaos (théorie du) :** Théorie qualitative des systèmes dynamiques différentiables qui étudie l'apparence chaotique des turbulences et oscillations en introduisant les notions de bifurcations, d'attracteurs. Le but ultime est, bien entendu, de comprendre la genèse et les caractéristiques de toutes les évolutions rencontrées, y compris celles qui paraissent, de prime abord, totalement désordonnées.
- Commensalisme :** Association d'organismes d'espèce différente, profitable pour l'un d'eux et sans danger pour l'autre (ici, la profession agricole et les collectivités territoriales)
- Dissipatif :** Un système est dit dissipatif lorsque son évolution dans le temps le soumet à des frictions internes. La présence de ces frictions a pour corollaire l'existence d'un ou de plusieurs attracteurs. En mécanique, où le frottement entraîne une diminution continue de l'énergie, les systèmes correspondants sont qualifiés de dissipatifs. Non seulement l'énergie n'est pas conservée, mais l'évolution du système est irréversible. On peut avoir un régime beaucoup plus compliqué qu'une simple décroissance lorsque la dynamique inclut à la fois les effets de l'amortissement et des mécanismes d'entretien du mouvement luttant contre cet amortissement, ce qui est le cas de la production de l'aménagement. Les systèmes sans frottement sont dits conservatifs.
- Formation sociospatiale :** désigne tout groupe social défini par une appartenance spatiale. « *Une classe sociospatiale est toujours divisible en un nombre plus ou moins élevé de classes sociospatiales élémentaires,*

*appartenant au degré immédiatement inférieur de l'échelle spatiale* » (REYNAUD, 1981).

- Fractal : Les logiques ou géométries fractales sont fragmentées, non linéaires ni régulières.
- Paradigme : Modèle scientifique universellement reconnu qui, pour un temps, fournit à une communauté de chercheurs des problèmes types et des solutions.
- Puissance publique : Le terme de « puissance publique », qui permet de nommer l'ensemble du champ producteur de l'aménagement rural dans cette recherche, recouvre deux formes assez différentes des conditions de l'exercice du pouvoir : celle de l'État et celle des collectivités locales. Sur cette distinction, on consultera la note liminaire en tête de chapitre 5.
- Sensibilité aux conditions initiales : Le mode d'apparition d'un régime chaotique fait référence à la sensibilité aux conditions initiales des dynamiques. En vertu de celle-ci, deux trajectoires de l'intervention, initialement aussi voisines que l'on veut, finissent toujours par s'écarter l'une de l'autre au voisinage d'un attracteur. La moindre erreur ou simple imprécision sur la condition initiale interdit de décider de tout temps quelle sera la trajectoire effectivement suivie et, en conséquence, de faire une prédiction autre que statistique sur le devenir à long terme du système et la perte de la stabilité linéaire de la trajectoire vers l'objectif initial de l'aménagement.
- Turbulence : Le terme de turbulence évoque le comportement spatio-temporel des flux, des dynamiques des interventions publiques. Un régime dynamique est affecté de turbulence si son déroulement comporte une partie continue déviante et dont l'aspect déterminant ne permet pas de prévoir son évolution ultérieure.

## AVERTISSEMENT

1. Dans le but d'étendre la connaissance scientifique de la justice spatiale, la méthode de résolution des énigmes que se donne cette recherche exige une **exploration fine** des anomalies de la production de l'aménagement rural. L'espace de l'expérimentation doit permettre d'y relever des faits collectés de différentes façons. L'Aquitaine est **un lieu** comme un autre pour le décryptage de ces paradoxes, ce n'est pas **un cas**. En effet, l'examen approfondi des faits nécessite non seulement la référence aux textes, aux discours, aux intentions écrites ou verbales, mais également un **suivi de la mise en œuvre sur le terrain** des pratiques. L'important délai nécessaire au déroulement de ces investigations, la durée des études approfondies de terrain, indispensables pour déceler les phénomènes et les interpréter, requièrent une expérimentation longue. Pour des raisons évidentes de proximité, parce que le nombre de travaux qui nous ont été confiés à l'échelon local, départemental et régional le permettait, le choix du lieu de l'expérimentation est celui de l'expérience du chercheur : l'Aquitaine.

Cette région n'est pas choisie en raison d'une quelconque spécificité des phénomènes étudiés : il n'y a pas réellement de raisons pour qu'elle soit plus représentative que d'autres à cet égard. C'est une zone d'expérimentation et de réflexion scientifiques dans laquelle le chercheur a l'immense avantage - impératif en aménagement - d'être intégré.

2. La mise en œuvre de ces outils à travers l'espace aquitain évite le recours à la monographie géographique : **cette recherche souhaite améliorer la connaissance d'une intervention spatiale à travers les finalités de l'action**, et non à travers ses résultats. Elle décrit les origines et les formes des **dynamiques**, non les états quantifiés des conséquences de l'intervention publique.

3. Chacun connaît la comptine à propos du clou qui manque au fer dont la perte immobilise le cavalier dont l'absence détermine la défaite lors d'une bataille qui provoque la chute d'un empire... cette comptine n'est pas négative, elle ne condamne pas : elle raconte **un enchaînement de causalité**. De manière identique, cette recherche décrit les dynamiques de la production de l'aménagement comme des **turbulences** qui viennent modifier un **ordre ; ordre, désordre, chaos, impuissance...** l'ensemble du vocabulaire utilisé ne traduit pas des jugements quant à la beauté, à l'utilité, aux valeurs. Il décrit des déséquilibres et leur modification dans un monde où toute action est création **et** destruction.

# Prologue

*« N'aurions-nous jamais souhaité nous perdre si nous n'avions su nous orienter ? Les questions d'orientation se rapportent autant aux origines qu'aux sens (aux parcours) et à méconnaître ceux des mots nous risquerions de nous fourvoyer ».*

J.L. PERRIER

Quel est le sens de l'aménagement rural ?

Certes, une ambition de retrouver à sa juste place, à tous les échelons de la communauté « *un cadre de vie et d'activité propres à l'épanouissement de l'individu en tant qu'homme, en tant qu'être social et en tant que producteur de biens matériels et immatériels* » (JUNG, 1971).

Il exprime donc un des aspects de la **solidarité** nationale, un droit égal d'accès aux avantages de la vie sociale. C'est la traduction d'une justice, d'un processus de décision sur l'espace afin d'en atténuer les inégalités.

Les travaux de recherche sur les inégalités, mais aussi sur les solidarités qui sont censées les pallier ne manquent pas. Beaucoup évaluent, jugent, dénoncent les situations. Notre perspective est autre : s'il faut décrire l'action des pouvoirs publics sur l'espace, sachons d'abord en prendre la mesure, en trouver le critère d'analyse. Voyons au nom de quoi et comment peut s'exercer la solidarité.

Qu'est-ce qu'une **justice spatiale** ? Comment les logiques de l'égalité spatiale s'articulent-elles avec les logiques de la solidarité territoriale ?

Pour les uns, l'objectif d'une politique d'aménagement rural est d'assurer pour tous une plus grande égalité des chances en laissant à l'initiative et aux efforts de chacun le soin de tirer parti des chances données. Pour d'autres, c'est de réaliser peu à peu l'égalité des situations. Les concepts sont distincts et la recherche de l'équité spatiale prend une fonction différente. A-t-on jamais su dans quelle perspective situer l'aménagement rural qui prétend amoindrir l'antagonisme économique et social entre ville et campagne ?

Engager une recherche sur ce thème implique ne pas insister outre mesure sur l'analyse des disparités spatiales ou sur l'évolution géoéconomique des formes de l'aménagement. Toute l'attention porte ici sur la signification que donne la puissance publique à l'exercice d'une justice spatiale, sur la fabrication et le déroulement de son action de solidarité. Cette recherche vise à les décrire, à en expliquer les configurations modélisées afin d'en dégager les continuités et les accidents de forme. L'exposé est centré sur l'articulation entre les politiques publiques d'aménagement rural et leur conduite sur le terrain, leur devenir et leurs effets dans l'ordonnement social et spatial.

Sa restitution est regroupée en cinq chapitres, qui participent à la construction pyramidale du raisonnement :

\* le premier traite de **l'espace de la décision**, c'est-à-dire de la manière dont la société prend conscience des inégalités qu'elle crée, et en même temps, comment elle justifie ou légitime son action. Une communauté n'est pas une simple juxtaposition de formations sociospatiales plus ou moins inégales : elle

unit les groupes sociaux, elle en est la synthèse, elle tisse entre eux des faisceaux de rapports qui constituent des relations de pouvoir. On oppose ainsi, dans cet espace de la décision, *l'espace proposition* des arguments pour l'équité spatiale à *l'espace produit* par les logiques territoriales et le fonctionnement général du processus décisionnel sur l'espace rural ;

\* le second chapitre montre comment la discordance de l'instrumentation de terrain procède de l'incapacité à harmoniser deux types d'interventions : la planification et les actions sectorielles qu'elles soutent d'une part, les schémas d'aménagement et les applications territoriales de l'autre. Le chapitre qui traite **des outils du système d'intervention** analyse les *raisons de l'impuissance* de la puissance publique à exercer une justice spatiale : le rôle accordé aux valeurs et aux schémas de perception de pensée et d'action induit les pratiques des acteurs ; les contradictions qui s'en suivent rendent irréalisable la mise en œuvre de l'équité ; c'est la *faculté de l'impossible* qui officialise le rendez-vous manqué entre l'action publique de l'aménagement rural et les cohérences de la quête de la juste compensation ;

\* les troisième et quatrième chapitres traitent des formes de cette incapacité. Ces **reflets d'une impuissance** sont ceux de **l'administration de l'espace** par *l'intégration spatiale des politiques sectorielles européennes* et résultent des rapports entre *l'État et l'espace homogène de la République* (chapitre 3). Ce sont aussi ceux du **management territorial** produit par une *maîtrise régionale défaillante* de l'aménagement du territoire et d'une compensation égalitaire, mais peu équitable, celle de *l'isonomie sociale de l'action départementale* (chapitre 4) ;

\* le cinquième chapitre tente une modélisation du **système de production** de l'aménagement rural systématisé sous son apparence chaotique : la turbulence des procédures, la sensibilité aux conditions initiales de leur mise en œuvre les rend *dissipatives*. La confrontation des *doctrines de justice spatiale* explique la dérive du sens de l'aménagement rural et la désarticulation entre les effets et les causes, entre les logiques territoriales et la quête de l'égalité spatiale.

L'ensemble du propos est destiné à montrer comment des données expérimentales, obtenues de diverses façons, paraissent se contredire. Ces paradoxes sont ceux qui opposent l'outil d'aménagement à la fonction que lui assigne son utilisateur. L'explication qui en découle révèle la contradiction entre l'interprétation de l'inégalité spatiale et les formes de sa gestion par l'État. La stabilité des rapports entre le pouvoir et son espace n'est qu'apparente et ne résulte pas d'une unique macro-régulation, mais de la conjonction toujours instable de régulations partielles. L'aménagement rural, qui se veut politique de recherche de l'équité spatiale, apparaît davantage comme un processus de régulation politique de la production sociale.

Ces paradoxes ébranlent les certitudes et réclament une nouvelle épistémologie de l'aménagement rural : en montrant le décalage entre le réel et la représentation que l'on s'en fait, ils contribuent à construire une théorie de la connaissance de la justice spatiale. Car « *ce que l'on fait crie plus fort que ce que l'on dit* » écrivait déjà Saint Bernard au XIIe siècle.

## Chapitre 1

# L'espace de la décision

La politique d'aménagement rural a été mise en œuvre au cours d'une période d'expansion économique et démographique. À présent, cette expansion est tarie. La réflexion sur les inégalités et les solidarités évolue : la crise n'est pas seulement économique, c'est aussi la crise des idéologies, la crise des redistributions, la crise de l'État-providence qui mettent un terme à toute une série d'analyses, de certitudes et de modèles. Dans ces circonstances, une nouvelle demande s'amorce au travers de bouleversements importants dans les manières de penser : l'affrontement entre les idées de liberté et de solidarité, la revendication de l'autonomie assortie de celle d'assistance débouchent sur des incertitudes, des évolutions et parfois des revirements. L'ordre économique contemporain qui fonde l'ordre social autour de la rareté inaugure une nouvelle forme de demande sociale : **l'équité spatiale**. Le développement de la lutte contre les inégalités géographiques fait l'objet d'une attention de plus en plus soutenue de la part des pouvoirs publics à partir de 1975. Il offre une occasion supplémentaire de porter une réflexion de fond sur une réalité qui n'est pas nouvelle : les rapports entre l'action de la puissance publique et l'inégalité de la répartition des richesses dans l'espace.

La puissance publique mène sur l'espace rural autant d'actions qu'elle compte d'acteurs institutionnels, et ils sont nombreux : jusqu'à 17 ministères y déploient une compétence souvent spécialement adaptée pour l'occasion ; les collectivités locales, les chambres consulaires plus ou moins présentes sur le terrain y mènent des opérations méconnues de la population rurale elle-même, souvent perçues comme ponctuelles ou éclatées. Les fondements épistémologiques de l'aménagement rural, ses logiques, sa valeur et sa portée trouvent leur origine dans l'intervention, conduite par les pouvoirs publics, en vue d'une plus grande **justice spatiale** : si l'économie génère des flux centripètes de concentration de la richesse dans les villes, la recherche de l'équité spatiale voudrait initier un mouvement inverse.

Pour ce faire, les pouvoirs publics sont amenés à prendre en compte l'espace de l'inégalité, à en connaître la structure et la teneur, à observer, à dénombrer, à recourir aux avis des spécialistes de l'espace (« *l'espace proposition* ») et à tenter de corriger les effets du maldéveloppement par la mise en œuvre de politiques spécialement adaptées (« *l'espace produit* »).

## 1.1. L'espace proposition

L'équité spatiale est une notion hybride. Elle doit sa force (mais aussi, on le verra, la faiblesse de sa mise en œuvre) à son **indétermination théorique** et à sa capacité puissante de symbolisation : sans cesse réclamée, elle est plus un symbole qu'une réalité. L'étude des inégalités l'invoque, mais elle relève plus du domaine de la **conviction** que de la **connaissance**. Il est des moments où les convictions doivent être confrontées à la réalité : n'est-il pas étonnant que l'inégalité de répartition des richesses dans l'espace n'ait pas débouché sur une construction théorique du concept d'équité spatiale ?

Là commence la réflexion, le mélange entre l'éthique et les faits. Disséquer la lente prise en compte de *l'iniquité de la répartition des hommes et de la richesse dans l'espace* (§ 111) permet de mieux approcher chaque élément du problème, de redonner un sens au tout. Car c'est à une théorie de la connaissance de la *quête de l'équité spatiale* (§ 112) qu'il s'agit de parvenir ici.

### 1.1.1. L'iniquité de la répartition des hommes et de la richesse dans l'espace

1. multipolarité de l'espace régional
---------------------------------------

Depuis la double mutation urbaine et industrielle de la France de l'après-guerre, le devenir du monde rural, qui couvre plus de 90 % du territoire de la nation, fait l'objet de multiples interrogations.

Le dépérissement du tissu social et économique, l'accentuation des disparités de niveau de vie, les menaces sur le paysage et le milieu naturel inquiètent de manière pressante la société civile et sa représentation politique : l'agriculture n'occupe plus qu'un quart des emplois ruraux et n'est plus en mesure d'assurer, à elle seule, l'équilibre sociodémographique des campagnes qui évoluent rapidement vers un **désert** rural. La forêt, qui gagne aujourd'hui 30 000 hectares par an sur les champs, la léthargie humaine, la lente disparition de l'agriculture familiale par marginalisation économique, la pression foncière dans des zones péri-urbaines et touristiques toujours plus étendues, le gel des terres dans des secteurs

d'agriculture compétitive où on ne l'attendait pas témoignent d'un espace social en restructuration.

En privant ces espaces de leurs hommes, le cercle vicieux de la dévitalisation change aussi l'image que l'ensemble de la société se fait de la campagne. Extraordinairement présente dans l'inconscient collectif aquitain, région de terroirs par excellence, l'attention portée au devenir de « la terre » diminue au fur et à mesure que les racines des familles s'adaptent au nouveau substrat social. La ville ne voit plus aujourd'hui dans les campagnes qu'un espace dont on essaie de protéger la dimension naturelle (par la prise en compte de l'environnement) ou ludique (par le tourisme vert). C'en est fait, pour la majorité des populations, des soucis quotidiens associés à la gestion des biens fonciers, du patrimoine, de la rente rurale.

Le capital est investi là où on peut en escompter les profits les plus élevés. La qualification de la main-d'œuvre, les moindres coûts externes, la proximité des marchés les plus solvables concentrent les outils de production et les services qui leur sont liés dans les villes et leurs zones de peuplement. Ailleurs, le libre jeu des mécanismes de marché conduit au déclin social. Des tâches que les gens assumaient eux-mêmes dans l'économie familiale ont été progressivement transférées à partir des années 50 à l'industrie et aux services. La production industrielle a ainsi remplacé l'autoproduction « domestique ». Le temps de travail économisé a été réemployé en grande partie dans l'économie pour produire des richesses supplémentaires que seule l'industrie permet de concevoir et réaliser. Mais il n'a pas été possible de réinvestir dans l'économie locale le temps de travail gagné par l'industrialisation amont (machinerie) et aval (I.A.A.) de l'agriculture. Une double dualité s'est ainsi instaurée au sein du schéma de développement de la société : **dualité sociale** entre emplois productifs ou de services marchands et emplois de services personnels d'une part ; **dualité spatiale** entre régions urbaines à fort potentiel d'emplois salariés et régions à faible potentiel où se posent les problèmes de groupes sociaux durablement exclus du processus social de production (processus d'exclusion spatiale).

La disparition progressive de l'ordre social communautaire enraciné dans la tradition rurale aquitaine du fait de sa transformation économique pousse depuis un quart de siècle les ruraux à rechercher une **nouvelle stabilité**, une sécurité perdue. Mais la sécurité, la stabilité ne peuvent avoir d'existence qu'imaginaire (GORZ, 1991, p.20). L'identité, disparue avec l'ordre communautaire paysan, ne peut plus exister que sous la forme d'une autoaffirmation en contre point du modèle urbain dominant : le mode de vie rural est un motif secondaire qui se superpose au mode de vie des cités, tout en conservant une réalité propre.

La mutation culturelle de la paysannerie et de la ruralité a défait l'ordre social multiséculaire : les individus ne peuvent plus trouver ni dans leur rôle professionnel, ni dans les structures familiales, ni dans la structuration spatiale de leur milieu de vie leur **identité**, une image sociale sécurisante de ce qu'ils sont. Cette crise de socialisation, inhérente à la complexification du

système social dont les appareils et les processus de production menacent l'existence individuelle, crée des revendications locales.

Ce substrat social mouvant, qui perd son équilibre et son unité, revendique l'action régulatrice des pouvoirs publics par le changement social. Il fonde l'articulation entre le gouvernement local et l'aménagement revendiqué.

Pour illustrer de manière synthétique la multipolarité de l'espace rural aquitain, mais aussi les ambiguïtés que le scientifique y décèle, nous renvoyons le lecteur aux études socio-économiques descriptives existantes qui n'ont pas lieu d'être exposées ici. Il en est d'excellentes (consulter la bibliographie) et nous ne rapporterons, en guise de synthèse, que « l'avis d'expertise » publié par l'Observatoire régional des Phénomènes du futur d'Aquitaine (LACOUR, 1991, p. 10) ; l'analyse fait apparaître un certain nombre de contradictions (soulignées) qui tissent la trame, le substrat sur lequel va se déployer l'aménagement rural dans toute sa complexité :

*« L'Aquitaine est exemplaire de tendances contradictaires, de mouvements émergeant ou existant ailleurs :*

*- des espaces ruraux à haute densité technologique agricole pouvant encore atteindre des taux de rendement supérieurs, mais ce type d'exploitation agricole peut la conduire à déstructurer l'environnement rural ;*

*- des espaces ruraux à couvert et dominante forestière où subsistent des modes traditionnels d'élevage et d'entretien des pins, pendant que ceux-là font l'objet de soins attentifs en matière de qualité, de souche : victimes régulières des mouvements climatiques, et pourtant surveillés et entretenus par des spécialistes en intensification productive ;*

*- des espaces ruraux à pluriactivités traditionnelles permettant le maintien des agriculteurs à la terre avec des rémunérations inférieures aux moyennes nationales ;*

*- des espaces ruraux à fort taux de pénétration financière et largement internationalisés comme les vignobles de grand cru.*

*Mais tout autant que les espaces ruraux encore liés à l'agriculture, existent des ruralités extrêmement différenciées, que l'on pourrait décomposer en fonctions dominantes (production, résidence, loisirs, services) ou en organisation territoriale :*

*- ruralité profonde où l'agriculture d'hier a disparu sans trouver d'activités de remplacement, conduisant à terme à la désertification ;*

– ruralité urbaine ou périurbaine où subsiste encore un environnement de ruralité par une certaine ressemblance apparente avec une image théorisée de la campagne, mais qui en réalité obéit à des mécanismes de la pression foncière urbaine ;

– ruralité d'hivernage compensée par une surdensification et une saturation estivale ;

– ruralité montagnarde où l'environnement naturel peut être le prétexte à des gisements touristiques qu'il faut exploiter, peut-être en la détruisant progressivement ;

– ruralité littorale, source d'attraction, mais aussi plus fragile qu'on le croyait souvent, et pourtant modèle d'une surveillance et d'un entretien bien conduits ;

– ruralité oubliée ou redécouverte l'instant d'un week-end ou d'un mois estival, où se cumule souvent le charme bucolique d'une campagne appréciée par des urbains, le vieillissement des populations locales, la sagesse des spéculations traditionnelles, l'intérêt pour des résidents secondaires. »

L'analyse peut paraître au profane pour le moins paradoxale. Elle a pourtant ses raisons et ne fait que traduire la diversité sociale et naturelle, l'hétérogénéité d'un espace que l'on désigne d'un terme unique trompeur : la campagne. Comme le montre Fernand BRAUDEL (1986), il n'existe pas un espace rural, mais des espaces ruraux. Porteurs de rêves et d'utopies — parfois passéistes —, terre d'innovations techniques, enjeu de luttes rarement violentes pour son contrôle, l'espace rural aquitain apparaît d'emblée comme un substrat complexe et diversifié, un support d'activités gérées par des logiques humaines compliquées.

La diversité des dynamismes provoque bien sûr la disparité des espaces : en dépit d'une évolution multiséculaire qui conduit aujourd'hui la population agricole à ne plus représenter que 10,4 % de l'ensemble des actifs de la région (contre 13,7 % en 1982), le monde rural ne peut être envisagé par les pouvoirs publics sans sa composante socio-économique essentielle : l'agriculture. Son « industrialisation » permet de produire plus et mieux avec moins d'heures de travail, elle permet d'abaisser le coût salarial, mais aussi le coût en capital par unité de produit (DELFAUD-DUBOSCQ, 1985). Les tendances lourdes au vieillissement, à la diminution du nombre d'enfants par famille, à l'intensification technique conduisent à l'élimination progressive des exploitations les moins viables, celles qui, héritières d'un passé routinier, fonctionnent en autosubsistance, souvent gérées par des agriculteurs âgés. Dix pour cent seulement des agriculteurs ont moins de 35 ans. L'avenir de la maîtrise des espaces ruraux par les

agriculteurs est en bonne partie conditionné par les variations locales de ce chiffre. Fait significatif, le pourcentage des maires agriculteurs diminue régulièrement (mais constitue encore 40 % environ de l'effectif, ce qui montre le poids de la profession dans la gestion des affaires publiques), plus rapidement dans les vallées de peuplement industriel et urbain et en périphérie des agglomérations, plus lentement ailleurs.

Certains espaces infrarégionaux à vocation agricole (grandes régions céréalières des Landes, des pays de l'Adour et du Béarn, régions viticoles du Bordelais, du Bergeracois, de l'Agenais, du Marensan, du Jurançon, productions horticoles des vallées de la Dordogne et de la Garonne, zones d'aménagement hydraulique des coteaux de Gascogne et de Guyenne...) continuent, malgré les difficultés d'écoulement des productions à relever d'une gestion de l'espace essentiellement assurée par les agriculteurs. La tendance à l'agrandissement des exploitations s'y confirme, la chute de densité démographique et la raréfaction graduelle des services posent toutefois de nombreux problèmes d'organisation sociale (VLES, 1982) que les techniques modernes de communication ne règlent pas entièrement. Paradoxalement, le niveau de vie des ruraux aquitains reste très décent, parfois même plus que confortable. D'autres régions n'ont pas la même chance.

Des « zones critiques » rurales définissent cependant un vaste ensemble de terres arides ou pauvres, d'accès difficile (le Sarladais, les Pyrénées...) où l'agriculture ne parvient plus à entraîner un développement, ou dont l'unique chance reste la vocation forestière (forêts des Landes, de Double, du Landais...). Les processus de désertification humaine y sont bien installés et ont créé, depuis des siècles, ces déserts aquitains. À l'opposé, l'agriculture recule dans les régions de forte pression foncière urbaine et notamment dans les vallées. La « rurbanisation » progresse en banlieue lointaine, le long des axes de communication. Ces lieux, symbolisés dans le paysage par la forte densité de constructions individuelles diffuses, voient leur vie sociale animée progressivement par de nouveaux acteurs qui tendent à faire vivre les clochers à une autre heure. Ici, les agriculteurs et leurs représentants ont à partager le pouvoir avec les néo-ruraux, des cadres et des enseignants pour la plupart, des « classes moyennes » en tous cas. Dans ces deux situations, l'espace rural change de visage, d'utilisateurs et d'usage.

Espaces valorisés et disputés ou lieux d'abandon, ils restent de toute façon **polarisés** par leurs infrastructures routières, leur consommation en équipements et services collectifs, par les aires de chalandise, les capacités d'accueil sur les villes qui exercent un réel pouvoir attractif, qui aimantent le substrat social (VLES, *ibid.*) (carte 1).

carte 1

2. Fondements théoriques de l'aménagement rural : **des questions laissées en suspens**

À l'évidence, l'aménagement rural est au centre des rapports entre la société et son espace. La multiplicité des terrains susceptibles de se prêter à l'exercice d'un pouvoir, la structure emboîtée de leur échelle (européenne, nationale, interrégionale, régionale, départementale, cantonale, intercommunale, communale...) et l'affirmation, variable dans le temps, de l'administration de ces espaces ont créé un entendement hétérogène de motifs d'intervention en faveur du monde rural. L'urgence de l'action, « l'ardente obligation » de la concertation, la participation des forces vives... : les fondements de l'aménagement varient dans le temps, l'espace et la nature des pouvoirs exercés. Il n'y a pas **un** principe de production de l'aménagement rural, mais **des** principes, érigés souvent en propositions premières posées en postulat, et non déduites : toutes prétendent développer l'espace social, ou l'économie rurale, ou les deux à la fois.

Deux raisons justifient cette pratique : la nature de l'aménagement, qui permet la régulation sociale (nous reviendrons longuement sur cette proposition) d'une part, et, d'autre part, le caractère récent de son développement qui s'appuie sur des bases théoriques encore fragiles : les passerelles entre les apports de la géographie, de l'économie, de la sociologie et de la philosophie politique sont moins rapides à établir qu'il n'y paraît de prime abord.

Les principes qui pourraient donner une base théorique solide à la quête de l'équité spatiale, qui fondent l'aménagement rural, initiés par la philosophie politique anglo-saxonne contemporaine — de la théorie de la justice de Rawls (1987) au théorème d'impossibilité d'Arrow — seront développés au paragraphe suivant (§ 112). Auparavant, on rappellera ci-dessous la genèse de la réflexion scientifique développée en la matière par « la branche classique » de l'approche des inégalités spatiales. Élaboré par des hommes qui ont puisé les bases de leurs connaissances dans les mêmes modèles concrets, le **paradigme de l'espace polarisé**, essentiellement déployé par la géographie et la science régionale dans une optique philosophique proche de l'utilitarisme, fournit la plupart des concepts communs aux métiers de l'aménagement rural : même si on a conscience qu'elles recouvrent une anomalie qui contredit les résultats attendus, les références scientifiques actuelles auxquelles se réfère la communauté de chercheurs sont plus normatives que cognitives : le paradigme de l'espace

polarisé géo-socio-économique a façonné, pour un temps, le vocabulaire de la recherche en aménagement. Il n'est guère possible ni souhaitable de ne pas s'y référer (on pourra consulter à ce sujet le cheminement de la pensée scientifique dans la résolution des énigmes de la science normale, KUHN, 1983, p. 60 et suivantes).

Cependant, notre exposé des positions traditionnelles des sciences de l'aménagement sera volontairement bref : d'une part elles sont encore largement embryonnaires, d'autre part **l'élément constituant cette activité de recherche n'est pas l'iniquité spatiale, mais bien la quête de l'équité spatiale**. Nous ne nous reportons au paradigme de la polarisation de l'espace régional autour du phénomène urbain que comme on se réfère à un point de repère lorsqu'on le considère comme acquis et qu'il s'agit plus de passer d'un paradigme à un autre ("modèle normal du développement d'une science adulte" KUHN, p. 32) que de s'en démarquer.

Plus que l'espace, le **territoire**, l'espace délimité sur lequel on exerce un pouvoir, fonde l'approche opérationnelle des pouvoirs publics. Le territoire est l'espace de l'aménageur. Qu'il soit fini ou gigogne (KLEIN, 1991), le plan de travail de l'aménageur traduit les déchirures sociales du monde contemporain : peuplement et activité humaine n'y sont que rarement homogènes. Ces **inégalités** entre continents, nations, régions et à l'intérieur même des régions ont retenu l'attention des chercheurs en sciences sociales. Longtemps réservé à l'intérêt du géographe, l'espace, parce qu'il reproduit l'échelle des hétérogénéités, concentrations, dilatations et donc **la trame de la matière dans le temps**, suscite l'attention de l'économiste, du sociologue, de l'historien, du politologue. Chaque science, chaque discipline, chaque école y fait référence et contribue à la richesse de son analyse.

Les avancées dans la compréhension des systèmes spatiaux ainsi réalisées ont largement bousculé la « description objective des faits » prônée par la géographie. L'espace peut, certes, être envisagé dans sa fonction simple de **support** : il catalyse phénomènes naturels et action humaine. Mais l'aménageur observe dans son champ d'investigation des manifestations dont l'explication relève d'autres logiques que celles de l'espace. Pour expliquer les facteurs qui pèsent sur la répartition des hommes et des activités, le géographe doit faire appel aux autres disciplines (CLAVAL, 1973, p. 297). Ce recours systématique à des méthodes qui lui sont étrangères n'a pas aidé la structuration scientifique de l'aménagement de l'espace. Parce qu'il lui est demandé de proposer, la géographie volontaire se dirige vers « l'aménagement global » (GRAVIER, 1984, p. 291) et propose des schémas explicatifs avant d'avoir pu réfléchir à un corps théorique de référence : la mise en avant systématique de l'application technologique et opérationnelle n'a pu se faire qu'au détriment de la réflexion de fond. Nous pensons, comme R. THOM le pense à propos de l'application des résultats de la recherche fondamentale dans les sciences

« dures » (1983, p. 13), que cela a été préjudiciable à l'avancée de la réflexion théorique dans les disciplines de l'aménagement, et, à terme aux applications pratiques qui auraient pu en être faites. Le propos n'est pas nouveau : CLAVAL, par exemple, prend conscience de la nécessité d'une démarche scientifique de recherche portant sur l'intervention humaine sur l'espace : « le propos théorique n'est pas d'opérer une description raisonnée du monde, mais de mettre en relief **la logique interne des faits spatiaux** » (1973, p. 14). Mais la géographie a produit des habitudes transformées en références en matière de production scientifique qui lui sont propres et auxquelles les chercheurs ont du mal à échapper : « monographie interminable ; refus de la réflexion théorique au nom du concret et de la description ; réticences devant les rapprochements et la modélisation » (REYNAUD, 1981, p. 10) sont le lot commun de la production scientifique. Bien des géographes, et non des moindres, pour contourner l'obstacle du **concept**, s'interrogent sur la spécificité de l'espace social, peut-être pour justifier le rôle du géographe ou de l'aménageur. FREMONT (1984) postule ainsi que la recherche sur les interactions entre le social et le spatial « impose le recours constant à des échelles emboîtées » (p. 105). Les débats sur l'**échelle** d'étude semblent monopoliser un temps l'attention des chercheurs. CLAVAL (1968) voit dans la **dimension** « le seul caractère commun que l'on puisse qualifier de positif dans l'analyse régionale » (p. 307) ! Dans cette optique, force est de constater que la finalité de la discipline et ses méthodes n'intéressent plus l'action correctrice des inégalités spatiales.

Dans d'autres pays, notamment aux É.-U., les chercheurs en « science régionale » entament des réflexions basées sur les théories économiques, adoptent des techniques plus élaborées, telles que la programmation linéaire et, plus tard, la programmation non linéaire à l'occasion de vastes études sur les transports, les procédés statistiques de prise de décision et la théorie des jeux (en particulier s'agissant des stratégies à appliquer pour mettre en œuvre telle ou telle politique). Parallèlement, on met au point des modèles économétriques régionaux pour tenter de trouver une solution aux problèmes de développement régional. Les chaînes de MARKOV et d'autres techniques statistiques furent utilisées pour étudier les modèles de migration, la diffusion des innovations et les phénomènes de transferts dans l'espace. La science régionale adopte aussi des techniques de recherche opérationnelle fondées notamment sur la théorie des files d'attente et sur la théorie du cheminement aléatoire. En même temps, de nouvelles notions de distance et d'espace font leur apparition (AYDALOT, 1985, p. 16 à 211).

Dans la mouvance de l'affirmation du paradigme de la domination en sciences sociales, REYNAUD propose en 1981 un ensemble de concepts pour l'étude des inégalités spatiales et fournit des éléments de théorie. En introduisant un outil conceptuel — celui de **classe sociospatiale**, qui désigne

tout groupe social défini par une appartenance spatiale — il donne à la géographie les moyens d'entrer dans la construction sociale, dans le domaine scientifique propre à l'espace **et** au territoire, lui permet de s'écarter du principe de l'irréductibilité de chaque portion d'espace et de la spécificité des degrés d'échelle. Les outils proposés traduisent les relations asymétriques, les phénomènes de **domination** d'une classe sociospatiale sur une autre quelle qu'est la surface de son support : petite ville/pays, centre urbain/campagne, pays développé/pays dominé...

L'introduction en aménagement du paradigme centre-périphérie, auquel REYNAUD fait référence, génère des méthodes d'approche différentes de l'espace et de la prise en compte des formes de l'intervention politique et administrative qui le produisent. Elle permet à la science de l'espace d'ouvrir son champ de réflexion et de passer de l'**espace support** à l'**espace proposition** : l'atténuation des inégalités entre le centre et la périphérie, si elle est le fait de l'action publique, permet d'envisager l'espace non plus seulement comme un substrat inconsistant, sans enjeu, mais aussi comme le produit volontaire de l'action humaine. En Aquitaine, par exemple, à partir de cas isolés, le chercheur explique les éléments de solidarité ou d'indépendance locale, régionale ou supra-régionale en s'essayant à une modélisation. P. DUBOSCQ (1983) montre comment des transferts sociaux génèrent des transferts spatiaux et à un développement agronomique particulier correspond un développement social déterminé (p. 82 et suivantes) ; M. CHADEFAUD et G. DALLA ROSA (1982 et 1985) mettent en valeur les dépendances internes dans les vallées d'Aspe, de Soule et d'Ossau ; la montagne, dont le microcosme est concentré, permet une identification précise de rapports de force souvent paroxystiques. Ces recherches sur les différenciations et jeux internes reposent la plupart du temps sur un milieu dont on stigmatise les inégalités sociospatiales, leurs causes et leurs effets.

Mais tout comme la modélisation économétrique des inégalités à l'échelle régionale (TRACHEN, 1985), mis à part les analyses locales, les fondements de l'aménagement rural sont restés à l'écart des modèles développés par les sciences sociales : la communauté scientifique admet généralement l'aménagement comme une réponse au fait que « la ville domine la campagne, ce qui réfère à l'opposition centre-périphérie à l'échelle subrégionale » (REYNAUD, p. 41) et que la paysannerie, bien que faisant l'objet de transferts sociaux internes complexes (CHOMBART DE LAUWE, RAMBAUD, HOUEE...) détermine l'action des pouvoirs publics en faveur du monde rural (notamment DUBOSCQ, 1983). Dans le domaine qui est le leur, les sciences politiques expliquent comment « l'égalitarisme régional (est) une victoire du ruralisme administratif » (DUMAS, 1991, p.2).

Mais l'objet de ces quatre principales propositions n'est pas l'étude de la production de l'aménagement rural ; leur paradigme de référence reste éloigné de la problématique d'équité parce qu'utilisé pour expliquer un groupe de phénomènes qui ne relèvent pas des logiques de la recherche de l'équité spatiale. Le paradoxe qui semble exister entre elles est dès lors

cohérent : chaque démonstration est vraie dans la mesure où elle s'attache à un segment des rapports entre une société et son espace. L'ensemble est sans doute valide, mais recèle encore des **interfaces peu étudiées**. C'est là une des limites de la science régionale, reconnue par son fondateur : « la totalité des chercheurs en science régionale sait fort bien qu'une région est un organisme dynamique qui évolue avec le temps, parfois sans heurt, parfois brutalement, et où se produit le complexe de diverses variables » (ISARD, 1987, p. 172).

On s'attachera ici à saisir les rapports complexes entre ces logiques, à expliquer précisément le fonctionnement d'un système social de production de l'aménagement rural, les réactions géopolitiques à une domination (supposée ou réelle). Pourquoi un groupe sociospatial est-il complice de celui qu'il domine, un autre lutte-t-il pour conquérir son indépendance ? Comment le monde rural réussit-il à réguler sa relation de domination ou de dépendance économique et sociale par l'aménagement ? Quels enseignements les acteurs de ces mouvements et leurs évolutions apportent-ils à la connaissance géosociale des logiques de production de l'intervention rurale ? Est-il possible d'en tirer un modèle synthétique ?

Notre exposé, initialement fondé sur ces interrogations, voulait aussi éviter de retomber dans **le piège de l'étude de cas**. Le décryptage du « terrain privilégié » induit la multiplicité des explications : la dispersion des phénomènes de causalité, le recours, en fin d'analyse, à des logiques descriptives « à tiroirs » expliquent la quasi-inexistence de « science normale » en aménagement. Aussi, plutôt que de reproduire sur des terrains multiples une juxtaposition de monographies, nous nous sommes appliqués à **isoler** un aspect (et un seul à la fois, malgré les nombreuses interconnexions des phénomènes de causalité en chaîne) de l'expression de la justice spatiale. De là peut venir, à la lecture, le sentiment d'une répétition de chroniques. Mais l'angle et la nature de l'éclairage sont à chaque fois différents.

Quels isolats retenir ? Les formes d'intervention sur l'espace sont multiples. Pour ne prendre que l'exemple de l'aménagement produit dans une logique de régulation centre-périphérie, on discerne facilement les politiques dont l'aspect catégoriel ou sectoriel (agricole, industriel, commercial...) complète ou s'oppose aux actions dites de « développement intégré ». Le choix de l'isolat dépend, bien évidemment, de la logique de la démonstration. Nous nous sommes préoccupés de comprendre le monde de l'aménagement rural, d'éclairer au fil de la description de son fonctionnement toujours davantage **la précision et la portée de l'ordre qui y règne**. Cet impératif nous a amenés à étudier, dans le plus grand détail certains aspects de sa nature et à en délaissier d'autres, bien connus par ailleurs ou sans corrélation directe avec notre propos. Lorsque cette étude détaillée révélait des zones de **désordre apparent** (ce fut le cas, notamment,

pour les procédures contractualisées), nous avons précisé davantage le champ théorique. C'est pourquoi l'exposé du travail est bâti à partir d'une analyse qui va des champs les plus généraux aux plus ponctuels d'une part, et à partir d'une interprétation des microphénomènes à la construction modélisante de l'autre.

L'analyse des champs larges commence par celle des motifs : la recherche de l'équité spatiale fonde l'aménagement rural.

### 1.1.2. La quête de l'équité spatiale

#### 1. Insertion des travaux dans l'étude des énigmes de l'aménagement rural

Épistémologiquement, la quête de l'équité spatiale trouve son origine en France dans les courants « possibiliste » et « déterministe » des philosophes de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. BUFFON croit l'Homme capable de percevoir les possibilités de la nature et d'en tirer un profit. À l'inverse, les déterministes insistent sur l'influence du milieu naturel sur l'organisation sociale et politique. Dans les deux cas, on convient de l'existence d'une **correspondance** entre les degrés de l'harmonie sociale et de l'harmonie spatiale.

L'exercice du pouvoir institué par la Révolution de 1789 établit ces raisonnements au niveau politique : des liens de causalité unissent la taille des espaces de pouvoir à leur puissance politique. Ainsi, le degré de finesse du maillage territorial détermine le niveau de l'équilibre politique entre le centre et la périphérie, entre la totalité et ses éléments constitutifs. On pense, en 1790, que l'uniformisation du maillage territorial assurera l'unification de la société civile : le découpage départemental est, dans cet esprit, la première pierre instituée de la recherche de l'équité spatiale. En refusant de reconduire les provinces, les députés de la Nation refusent de reproduire les particularités — voire les particularismes, les intérêts locaux et leurs prolongements économiques au détriment du « bien » général.

Le concept de justice spatiale n'évoluera guère en France jusque dans les années d'après-guerre où les logiques de concentration des activités (GRAVIER, 1947) posent le problème du devenir des espaces de moindre densité. Toutes les interventions d'aménagement du territoire qui seront entreprises depuis seront fondées sur des **concepts de redistribution égalitaire** (« à chacun la même chose ») ou sur des **logiques d'ingénieur** (« à chacun selon ce dont il peut en faire » ou « à chacun selon ses moyens »). Il y a, en France, une grande confusion entre l'idée que l'on se fait de l'**égalité** et celle de l'**homogénéité**. Les critères qui fondent l'intervention de la puissance publique reposent sur la recherche du « mieux faire » économique, le rattrapage d'un niveau de développement, qui n'est jamais fixé en fonction de ce que souhaitent les groupes sociaux concernés, mais en fonction **de ce que l'on pense qu'il est souhaitable qu'ils fassent**. Les « indicateurs » du maldéveloppement supposé qui servent, dans tous les cas relevés ici, à délimiter les espaces de l'intervention publique, sont des **indicateurs physiques** : revenu moyen, taux de chômage, densité de population (chapitre 2). En Aquitaine, la recherche de l'équité spatiale repose sur le mimétisme : l'espace rêvé est un espace économique

homogène. À aucun moment les techniciens et ingénieurs ne se sont posé la question de la **finalité**, de la **valeur intrinsèque** de l'aménagement. L'équité spatiale, pour **quoi** faire ? La population landaise doit-elle, peut-elle être aussi dense, aussi « riche » des mêmes biens matériels que la population **moyenne** régionale ou nationale à laquelle on se réfère dans un projet **d'utilité** ?

La connaissance des principes qui fondent la justice spatiale en France reste extrêmement limitée. Cette indétermination théorique permet toutes les juxtapositions et sédimentations corporatives. La sollicitation de l'égalité y est réduite à un acte de jugement et de sentiment. Seule une approche en termes d'éthique et de philosophie politique peut permettre de dépasser ce stade, rechercher la place de l'action publique dans l'espace et les valeurs qui fondent cette place.

Ce qu'il convient d'éclairer est ce qui fonde la demande de justice spatiale, dans quelle représentation de la société et de l'Etat elle s'enracine. Soit on considère que la puissance publique doit répondre à la prolifération de créances dont le contenu et le nombre, indéfinissables a priori, peuvent varier à l'infini, soit la prise en compte des inégalités implique, au contraire, une tout autre philosophie de l'État, définie par sa capacité à fixer les règles d'une **juste** distribution et par les références explicites aux principes qui donnent à cette justice sa raison d'être.

Le caractère exploratoire — et sans doute par là même novateur — de cette recherche tient tout entier dans le fait qu'elle se situe, pour la première fois en France, dans la seconde perspective. Le schéma hypothético-déductif développé ici s'appuie sur **l'exigence de réarticuler la connaissance des principes qui justifient l'aménagement** autour des concepts de **liberté** des groupes sociaux et **d'égalité** des chances dans la mise en œuvre d'une **justice** spatiale.

Le raisonnement s'appuie sur une théorie de la justice qui s'inscrit expressément dans le cadre des valeurs de l'humanisme moderne qui considère que l'action publique doit être consciente et responsable de ses actes et des représentations qu'ils induisent. Il s'éloigne volontairement de la conception « égalitariste » de l'intervention publique qui prévaut en France depuis 1989 (nous reviendrons plus loin sur ce pseudo-égalitarisme). Il s'inspire des apports récents de la philosophie politique anglo-saxonne développée par des philosophes tels que RAWLS (1971-1987 pour l'édition en français), NOZICK (1988), VAN PARIJS (1991) ou des sociologues comme HOMANS (1973). Ces travaux, très spécialisés dans leur domaine scientifique, apportent un éclairage particulièrement intéressant pour la connaissance de la mission d'équité spatiale.

La théorie de la justice de RAWLS (1987), les confrontations avec les principaux paradigmes des sciences économiques et sociales qu'en fait VAN PARIJS (1991) nous permettent de conférer au concept de justice spatiale deux fondements qui le démarquent des principes distributifs actuellement en cours. Sa quête se situe d'emblée en contrepoint de la philosophie

politique **utilitariste** dominante : le paradigme utilitaire prétend résoudre les choix politiques fondamentaux (quelle est la nature de l'équité spatiale, quels critères doivent régir les décisions d'intervention sur l'espace) par une analyse objective, neutre qui optimalise l'ensemble des utilités. Les concepts utilitaristes qui fondent généralement l'idée que l'on se fait de l'intervention des pouvoirs publics dans l'aménagement rural supposent que les **niveaux d'utilité** d'un service, d'une consommation sociale sont comparables d'un individu à un autre, que ces utilités peuvent être agrégées en fonction des lieux de vie, et, plus ennuyeux, que chaque individu dispose d'une marge d'**autonomie** suffisante lui permettant d'intervenir sur son environnement. Ces principes réduisent la recherche de l'équité spatiale à l'**équipement minimum**.

Le concept de **justice**, pour sa part, fait intervenir deux principes majeurs :

\* **L'égalité des chances** en est la base : il s'agit, pour la puissance publique, de s'assurer que tous ont les mêmes chances et libertés ; l'égalité des chances implique d'emblée une **analyse différentielle des avantages sur l'espace social**. Elle ne se réduit pas à la possibilité purement formelle pour quiconque d'accéder à n'importe quelle fonction dans la société. Elle exige aussi que l'origine sociospatiale n'affecte en rien les chances d'accès aux diverses fonctions et requiert donc l'existence d'institutions qui empêchent une concentration excessive des richesses et qui, à talents et capacités égaux, assurent aux individus de toutes les classes sociospatiales les mêmes chances d'accès aux divers niveaux de ressource (cf RAWLS, 1971, p. 74) ;

\* en affirmant ce principe de **différence**, la théorie de RAWLS affirme l'action **distributrice différentielle** qui devrait fonder l'aménagement du territoire : il ne s'agit ni de distribuer **également** (car, dans ce cas, il n'y a plus rien à distribuer), ni de distribuer en fonction de l'utilité économique et sociale (car cela implique que certains n'auraient rien). Cette préférence à l'égalité des revenus et des pouvoirs trouve ses limites dans la **stimulation concurrentielle** : une inégalité, en stimulant la productivité sur un lieu donné, peut offrir à tous plus de revenus ou de pouvoir qu'ils n'en auraient dans la situation égalitaire (VAN PARIJS, p. 19). Le paradoxe principal de l'aménagement rural est déjà contenu dans son fondement essentiel. L'emboîtement de ces rationalités, leur articulation détermine le degré de liberté et les liens de nécessité des acteurs de l'aménagement (chapitre 5).

Une politique spatiale peut donc être considérée comme **juste** lorsqu'elle n'opère aucune distinction **arbitraire** entre personnes dans l'attribution des droits et des devoirs et lorsqu'elle détermine un équilibre **adéquat** entre revendications concurrentes portant sur les avantages de la vie sociale (VAN PARIJS, p.71). Ce qui change au sein de la société, c'est la **conception** de la

justice spatiale, c'est-à-dire la **caractérisation** de ce qui constitue une distinction « arbitraire » et une distinction « adéquate » des avantages de la vie sociale. Ces deux principes (d'après RAWLS, 1982, p. 161) impliquent une conception particulière de l'aménagement :

\* toute personne a un droit égal à l'ensemble le plus étendu des libertés fondamentales égales qui soit compatible avec un ensemble de libertés pour tous ;

\* les politiques de recherche de l'équité spatiale doivent être au plus grand bénéfice des membres les moins avantagés de la société ; et attachées à des fonctions et positions ouvertes à tous dans des conditions d'égalité équitable des chances.

Une politique de recherche de l'équité spatiale peut ainsi être définie en deux phases :

1. la définition de la **position originelle** des **groupes sociospatiaux**, la caractérisation de leurs inégalités, des **circonstances** typiques dans lesquelles se pose la question de justice ;

2. les contraintes de la moralité, c'est-à-dire celles qui distinguent l'**action morale** de l'**action intéressée** à tous les niveaux de la société : il convient de s'accorder sur une conception de la justice qui soit la plus raisonnable **pour tous**, et pas seulement pour l'un ou l'autre des groupes sociospatiaux.

Définie selon ces principes, la justice spatiale exige une distribution strictement égale de certains biens premiers : les libertés fondamentales (**principe d'égalité de liberté**), les chances d'accès aux diverses fonctions et positions (**principe d'égalité équitable des chances**) et une distribution de l'aide, une priorité de l'intervention publique qui maximise la part qui revient aux plus défavorisés (**principe de différence**).

Si les politiques d'aménagement rural **paraissent** inefficaces dans leur application en tant que recherche de l'équité spatiale, c'est parce qu'aucune d'entre elles — et c'est leur principal dénominateur commun — n'a reposé sur ces principes éthiques qui fondent la justice :

– ni dans la définition de la position originelle des groupes sociospatiaux (nous le démontrerons, entre autres, au cours de l'analyse de l'élaboration des schémas d'aménagement),

– ni dans les contraintes de la moralité : l'action d'aménagement rural est **parasitée** par des groupes sociaux, la conception de la justice spatiale n'est pas la plus raisonnable pour tous.

Si le principe d'égalité de liberté est assuré par la Constitution, ceux **d'égalité équitable des chances** et **de différence** sont fortement affectés par ce parasitage : l'aménagement rural ne se préoccupe pas de la **répartition** du

bien-être entre les membres de la société rurale : ce qui lui importe, c'est la somme ou la moyenne de ce bien-être, quelle que soit la manière dont il est réparti.

L'affirmation de cette philosophie de l'aménagement rural implique, bien entendu, qu'à tout moment la quête de l'équité spatiale soit soumise à un jugement. Cette référence n'est pas d'ordre moral : bien sûr considérer dans l'action distributrice des pouvoirs publics ce qui est juste et injuste, exaltant et révoltant, acceptable et inacceptable trouble inévitablement la limpidité des principes de la justice spatiale. Mais l'action d'aménagement implique forcément l'acceptation d'un critère de justice indépendant.

Donc se refuser à la préférence spatiale revient à ne prendre en considération que l'utilité des décisions dans une optique d'optimisation du bien-être collectif. L'aménagement rural est fondé à établir l'existence d'une préférence entre deux options et à en estimer **l'intensité**. Il suppose que la puissance publique dépasse l'égalitarisme républicain, qui, rapporté sans discernement à l'espace, induit au contraire l'indifférence.

Il peut parfois être amené à préférer **l'illusion économique** (JUNG, 1971) à l'utilité fondamentale (iniquité des logiques sectorielles) et à l'égalitarisme (iniquité de la redistribution homogène). Nous le verrons dans les chapitres suivants, c'est rarement le cas. Car la permanence de l'utilitarisme et de l'égalitarisme dans les références de fonctionnement de la société française rend le concept même de **préférence spatiale** précaire et le principe de différence est souvent interprété en termes d'utilité. Ce « welfarisme » (RAWLS, 1971, p. 76) poussé à l'extrême entre, à terme, en contradiction avec le principe de PARETO : le bien-être de la société entière cesse d'être une fonction croissante des utilités sociospatiales : l'utilitarisme coûte plus cher à la société qu'il ne lui apporte. Le coût de la concentration urbaine, qui dépasse largement le coût social du financement de l'aménagement du territoire est l'exemple type du paradoxe utilitaire.

La philosophie politique anglo-saxonne introduit des concepts permettant de renouveler les fondements de la justice sociospatiale : à la différence de la plupart des principes de justice (« à chacun la même chose », « à chacun selon son mérite », « à chacun selon ses moyens »...), elle ne cherche pas **l'équité relative** des unités sociospatiales, mais bien l'équité des **principes de distribution** qui tiennent compte de ce dont disposent les lieux les plus défavorisés.

L'idée même de **compensation**, dès lors qu'elle est jugée souhaitable, implique l'existence d'une politique distributrice différentielle, mais aussi d'une **capacité à optimiser socialement** la richesse distribuée. Elle met en rapport les deux éléments du couple : l'aménageur et l'aménagé. En ce sens, il convient de distinguer l'équité de la simple justice spatiale. HOMANS (1961) définit l'équité en **proportionnalité** à l'efficacité : la recherche de

l'équité spatiale consiste à répartir la distribution d'aménagement non seulement en fonction de ce dont disposent les zones les plus défavorisées, mais également **au prorata des efforts consentis par les personnes impliquées**. Cette quête n'est pas une distribution « aveugle » qui ferait abstraction des différences de fortune ou de talents : elle implique la prise en compte de **l'efficience** : par la rémunération de l'effort, elle stimule la contribution à la tâche commune du développement et du changement social. Le concept d'équité serait ainsi volontiers plus utilitaire que celui de justice. Nous les utiliserons cependant, dans la suite de notre propos, comme des synonymes.

La quête de l'équité spatiale exige qu'à talents et capacités égaux les sociétés locales jouissent des mêmes chances d'accès à l'essor économique. Elle n'implique pas seulement un **droit** des zones rurales à percevoir des subsides, mais également un **pouvoir** local de réalisation, de transformation des ressources financières en ressources économiques. Le concept d'aménagement rural fait ainsi forcément référence **à la capacité de réalisation** des désirs locaux. Elle dépasse la **liberté institutionnelle** et implique que la puissance publique prenne en compte la **liberté formelle** de faire les choses, les moyens dont dispose le milieu rural — ou les moyens qu'il se donne — pour le faire.

Les chapitres qui suivent montrent que cette idée de liberté cohérente n'existe pas encore en aménagement, car chaque liberté s'exerce souverainement au sein d'un territoire, et leur juxtaposition en structure emboîtée ne rend pas l'ensemble compatible. Ils établissent qu'aucun de ces éléments n'a jamais fondé les politiques d'aménagement rural en Aquitaine. L'absence d'interrogation sur sa nature philosophique a, au contraire, provoqué de graves confusions entre objectifs dans les stratégies publiques et a rendu les procédures **sensibles à ces conditions d'instabilité initiale**. L'explication de l'impuissance de la production de l'aménagement rural à chercher l'équité spatiale est tout entière dans cette lacune.

## 2. Prolongements de l'hypothèse de recherche

L'utilitarisme de l'aménagement rural le rend tributaire de facteurs « d'actualité » : l'intégration économique et le mimétisme social sont deux puissants attracteurs qui font dévier les procédures de l'objectif initial. En voici les causes probables :

α) L'usage de l'espace social est affecté d'un pouvoir, d'une efficacité économique. Le rôle créateur de la configuration spatiale donne lieu à une série d'enchaînements économiques et politiques qui créent, *in fine*, le territoire.

Le rapport de l'économie à l'espace est peu à peu reconnu dans ses deux acceptions :

– la fonction d'expansion et de puissance à laquelle se réfère généralement l'État pour favoriser l'investissement efficace et qui génère ses effets de concentration spatiale de richesses ;

– la fonction de justice et d'égalité, qui intègre les hommes dans une communauté unitaire et « sacrée », qui suppose une représentation collective des valeurs, puis l'égalité devant la loi, l'égalisation des chances et enfin, son corollaire, l'égalité spatiale (et non pas seulement territoriale).

Au contraire de la précédente, centripète, qui concentre, cette dernière fonction est centrifuge : elle implique une **distribution (selon le principe de différence)**, une répartition des richesses. Elle se veut spatialement juste et sous-tend la nécessaire dispersion des activités, la solidarité régionale, le développement de tous les espaces sociaux. Elle devrait chercher à équilibrer les territoires, non à les homogénéiser. Elle justifie le discours du développement local (chapitre 2, § 212). Ces deux fonctions sont pourtant en concurrence : la première obéit entièrement aux lois de l'économie, la seconde appartient toute entière aux sphères de l'action politique (**principes d'égalité, d'égalité des chances, de différence**).

Le paradigme auquel se réfère la production de l'aménagement rural tient tout entier dans ce hiatus et dans la nécessité, créée par les politiques publiques, de contrôler ces fonctions souvent opposées d'une même réalité spatiale.

Le malaise dont souffre l'aménagement rural est son incapacité à articuler de manière satisfaisante les notions de **liberté** et d'**égalité**. Les collectivités publiques s'accordent sur une conception de la quête de la justice spatiale qui est **raisonnable pour eux** en vertu de la manière dont ils conçoivent leur rôle et dont ils interprètent les modes de coopération sociale entre les acteurs du développement rural.

Leur embarras, dans la manipulation de ces concepts fondateurs de l'aménagement du territoire, vient de l'**évaluation** qu'elles font de leur action d'aménagement : loin de considérer l'influence des procédures sur les **possibilités** de développement induit, elles persistent à en attendre des

**probabilités** d'accès des espaces sociospatiaux défavorisés au rang d'espaces d'équilibre.

Le piège est puissant, car le thème de l'économie est au cœur de la mission d'équité ; la tension entre justice spatiale et puissance économique écartèle les choix des collectivités territoriales qui orientent, organisent, incitent, infléchissent l'une ou l'autre branche de l'alternative. Pourtant, les aménageurs ont souvent conscience de l'illusion économique de l'aménagement rural. Ainsi JUNG (1971) y voit « la recherche d'un développement harmonieux des régions rurales en fonction de leurs spécificités, en vue d'offrir à chaque individu un cadre de vie et d'activité propres à son épanouissement en tant qu'homme, en tant qu'être social et en tant que producteur de biens matériels ou immatériels ». CHEREQUE (1989) dit de la politique d'aménagement qu'il a mené (et son propos trahit la conscience qu'il a de l'illusion économique de l'action d'aménager) qu'elle « vise à faire de chaque français, quel que soit le lieu où il vit sur le territoire national, un acteur des mutations en cours ; il doit y trouver de façon équitable des motifs d'**espoir** et d'action ». L'économie rentre en scène lorsque la **solidarité** nationale (ou régionale) est perçue comme le **droit**, pour tout citoyen, d'accéder à un travail bien rémunéré à l'endroit même où il réside. L'affirmation de ce droit sans référence avec la capacité de réalisation et la liberté formelle de faire les choses (voir supra) génère la **contradiction initiale** qui va opposer l'action d'aménagement rural avec son fondement philosophique et scientifique.

Car la traduction concrète de ce droit ne peut se faire que dans la création de richesse en milieu rural sans référence précise aux possibilités locales de transformation du transfert de ressources à son profit. En considérant l'espace social comme un substrat inerte, en sous-estimant le système humain de l'action, la mission d'équité s'est opérée jusqu'à ce jour selon des schémas culturels organisés selon une symbolique inadaptée aux intentions locales, structurées elles aussi en termes codifiés : le milieu rural fonctionne sur des systèmes culturels qui ne changent qu'au long de nombreuses générations : son ancrage structurel est plus stable que celui du monde urbain. Les processus d'interaction sociale induits par la recherche de l'équité spatiale génèrent donc des conflits et désorganisations. Cette stabilité devient évidente lorsqu'on examine les exigences d'intégration qui soutiennent le principe d'aménagement de l'espace : ils posent le problème de **l'ordre** dans la société locale, et ce dans une perspective où chaque membre est à la fois acteur et objet d'orientation.

Les politiques correctives des tensions régionales, et particulièrement celles conduites dans nos pays soumis à une économie de profit se sont révélées incapables de résoudre durablement la problématique liée à la poursuite concomitante, par la puissance publique, des deux démarches antinomiques : l'incitation, forcément non autoritaire, à reconstituer les conditions d'une certaine équité sociospatiale d'une part, et la non-remise en cause, d'autre part, d'un système économique où la production des richesses est basée sur un mécanisme de reproduction des inégalités. La puissance

publique essaie en effet de jouer un rôle distributeur en attribuant des aides économiques aux espaces sensibles tandis que les grands principes de cette même économie persistent à concentrer populations et moyens de production dans les pôles de développement (« core area », « heartland », centre...). S'efforçant d'identifier un but pertinent dans un programme par excellence linéaire, la science régionale s'est heurtée au problème de **conflit** entre les deux paramètres de cette équation, mais aussi entre des groupes d'intérêt quand il s'agissait de déterminer le poids à attribuer aux divers objectifs. **C'est parce qu'elle n'a pas posé le problème en termes d'éthique qu'elle s'est trouvée confrontée à l'impossible hiérarchie des priorités d'intervention.** Chaque unité sociospatiale intéressée donne en effet la primauté à un objectif différent, à une référence propre. Cette indépendance génère des différences normatives qui sont à l'origine de conflits de toutes sortes et d'innombrables contradictions entre collectivités. La mise en équation de l'espace par la science économique n'y retrouve pas la linéarité attendue entre causes et effets. « Cette image d'une réalité à plusieurs étages met en question la validité d'une bonne partie de la recherche menée par les spécialistes des sciences sociales, notamment de la recherche qui est au cœur de la science économique, laquelle manie des concepts comme ceux d'équilibre, de stabilité ou de convergence (ISARD, 1987, p. 176).

Effectivement, nous montrerons que, dans ces conditions, l'évolution de la production de l'aménagement ne peut pas suivre un principe d'organisation linéaire (chapitre 5, § 11). Notre analyse factuelle de l'aménagement rural aquitain relève les déséquilibres, les instabilités, les divergences internes aux politiques d'amélioration des conditions économiques des milieux ruraux (contrats de pays, de pays d'accueil, OGAF, OPAH, Chartes intercommunales...). Ces expériences montrent comment la puissance publique a abandonné l'encadrement social par la planification spatiale au profit de l'accompagnement économique par ses interventions sectorielles (chapitre 2). Ces politiques de filières entrent en concurrence avec les politiques spatiales dès lors que les choix ne sont plus faits en fonction de la recherche de la **compensation différentielle**. Elles génèrent des modifications importantes dans la conduite de la mission d'équité spatiale.

β) Mais les politiques d'aménagement répondent aussi à une demande des systèmes sociospatiaux : les temps du changement, la mise en place de pratiques de justice spatiale sont ceux de la Révolution, de la reconstruction de 1950, de la décentralisation de 1982. La mission d'équité rend les représentations de l'aménagement créatrices d'un **ordre**, d'une cohérence nouvelle. Elle se fonde sur le régime de la cohésion sociale, du **traitement social des effets de l'économie**. La mobilisation des pouvoirs publics implique l'existence d'une pyramide hiérarchisée de groupes sociaux et s'appuie sur une société dont on évalue la trame et dont on mesure l'écart de

développement par rapport à la norme. L'aménagement rural trouve son fondement dans les décalages. Il ne s'intéresse pas aux valeurs propres des groupes sociaux ruraux, mais à la différence de leur consommation sociale par rapport à **la référence urbaine**. Il produit donc des politiques de changement social marquées par l'urgence, la priorité, la demande supposée. Celle-ci est érigée en objectif à atteindre ; les politiques publiques doivent toucher ces cibles par des procédures incitatives (LAE, 1989, p.55). La mission d'équité spatiale est construite à partir d'indicateurs conçus par des urbains, en référence à des normes (revenu moyen, taux de chômage, densité de population, évolution de cette densité) qui n'ont pas les mêmes significations pour tous, dont les réalités **fonctionnalistes** et utilitaires engendrent une sensibilité propre. Chaque groupe sociospatial vit sa distribution dans l'espace avec une intensité diverse, possède ses domaines d'activité indépendants, ses références identitaires, son mode d'occupation du territoire. La quête de la justice spatiale telle qu'elle est conduite sans référence éthique rêve par contre d'une communauté qui négocie ses territoires sur un mode coordonné, qui décline sa vie économique et sociale sur le mode dominant, proche d'un modèle qui reflète l'efficacité de la distribution.

Le concept de **décalage** social dans son rapport à l'espace est lu à travers des grilles très différentes selon les groupes sociospatiaux et les objectifs de la mission d'équité spatiale ne recouvrent pas, selon les lieux, les mêmes significations. L'idée de partition de l'espace — qui n'est pas d'aujourd'hui — impose des indicateurs de « réussite » sans référence à leur contexte. Elle renvoie le technicien au seul espace productif, matériel qui n'est pas l'espace social, l'espace de vie. Elle crée un couple de référence « économie-espace » qui ne peut fonctionner que sur un marché territorialisé sur l'échelle d'une moyenne de bien-être, non de sa répartition.

Mobiliser les forces locales — voire régionales — pour créer des entreprises, fixer la population, attirer des investissements productifs et des opérateurs économiques ne peut fondamentalement pas s'appuyer sur une politique de redistribution, sur le principe de différence. La pression économique piège le défi d'équité spatiale en transformant les indicateurs de l'échec matériel en indicateurs de l'échec politique et social, voire éthique. L'idée que la puissance publique se fait, sans fondement théorique, de la justice sociospatiale est ainsi systématiquement faussée par des considérations de réussite strictement matérielle qui marquent son espace, qualifié, dès lors, de dual. C'est tout le concept de l'évaluation de l'équité et de ses procédures de mission qui est ainsi faussé par la **contrainte quantitative**, où le nombre d'emplois créés comptera plus que les modes de collaboration, les mobilités sociales, les changements de référence symbolique, les clés de répartition différentielle.

Ces divergences de perception, cette manière de compter, cette habitude à tout calculer ne manquent pas de provoquer des **turbulences** fréquentes dans la perception de la conduite opérationnelle de l'aménagement rural. L'évaluation de la force d'impact des perturbations par rapport aux attendus

des uns et aux possibles des autres, aux nouvelles actions, aux réexamens, aux adaptations fonde notre démarche expérimentale.

On l'aura compris, le but de cette recherche **diffère radicalement** des thèses habituelles où ne figure que la mise en forme des **résultats** de l'aménagement. Son déroulement hypothético-déductif appelle la mise en œuvre d'une méthode de prospection adaptée, et sans doute distincte de celles utilisées généralement dans les sciences de l'espace géographique.

### 3. Méthode de recherche.

L'ébauche d'une théorie de la connaissance de la mission d'équité spatiale appelle une approche **scientifique** des fondements de l'aménagement rural. Il s'agit de passer en revue les formes de sa production en fonction des différentes acceptions de la justice spatiale relevées ci-dessus.

Les groupes de faits dont la théorie montre qu'ils révèlent particulièrement bien leur nature sont systématiquement précisés. Par contre, les politiques publiques rurales qui ne répondent à aucune perspective de mise en œuvre d'une solidarité spatiale n'ont pas à être traitées : elles sont hors propos.

#### α) les conditions de la modélisation

La validité de la construction abstraite repose sur la définition de concepts et de réalités qui contribuent à dégager des données fondamentales. Elle s'attaque moins à des interrogations que l'on se pose qu'à des questions qui se posent elle-même avec insistance. Afin de souligner l'utilité, pour expliquer les faits, de la référence théorique proposée, on s'efforce, autant que possible, de **partir** de ce qu'on peut appeler un **paradoxe concret**. Il s'agit de poser le problème en montrant comment des données expérimentales, relevées de diverses façons (textes officiels, relevés de terrain, entretiens), **paraissent se contredire**. Si chacune d'elle est incontestable dans la perspective qui est la sienne, il faut alors admettre que c'est le cadre conceptuel d'ensemble, au sein duquel on les interprète et on les met en œuvre, qui est radicalement inadapté aux objectifs initiaux.

Chaque expérience choisie et relevée est ainsi « démontée » afin de montrer le **paradoxe** qui oppose le principe initial qui la définit et les résultats qu'elle induit en termes de justice spatiale. L'impression que la procédure d'aménagement rural contredit, d'une manière ou d'une autre, les résultats attendus demande ensuite une exploration, plus ou moins prolongée, du domaine de l'anomalie. L'exploration est d'autant plus longue que les phénomènes sont complexes, interconnectés et que leur étude demande d'importantes enquêtes de terrain (du type des contrats de pays).

La constatation que ces anomalies ne sont pas des événements isolés, mais des **épisodes dont la structure se reproduit régulièrement** appelle une interprétation théorique, une résolution par un schéma explicatif nouveau.

La construction théorique n'est achevée que lorsque le paradigme de la connaissance des principes d'une justice spatiale est réajusté ou enrichi.

Trois phases empiriques se succèdent dans cette démarche scientifique que KUHN (1983) qualifie de « normale » : **la recherche des accidents de forme, la constitution de l'énoncé et la généralisation après la confrontation aux réalités de terrain.**

### – la recherche des accidents de forme

Nous avons émis l'hypothèse que les phénomènes qui sont l'objet de cette recherche apparaissent comme des anomalies définies dans la production de l'aménagement. Il s'agit donc de reconnaître ces paradoxes et de les conceptualiser. Dans cette optique, le premier objectif consiste à **caractériser** un phénomène en tant que forme, forme spatiale. Le **comprendre** signifie avoir recours à une certaine forme **d'abstraction, d'idéalisation**. Car l'intérêt de la recherche en aménagement réside seulement dans sa capacité à révéler une structure sous-jacente qui rende les phénomènes intelligibles, qui puisse expliquer une morphologie empirique expérimentale des pratiques. Certes en collectant et décrivant les conditions initiales des processus d'intervention sur l'espace social, nous avons élaboré un corps de données empiriques, mis en archives sous forme de documents écrits et de cartes... Mais l'explication, qui doit séparer fondamentalement la recherche en aménagement des catalogues à tiroir utilitaristes des études, consiste à **réduire l'arbitraire** de la description.

Notre attention sera donc entièrement fixée sur les **accidents de formes**, ces **discontinuités** qui constituent les éléments les plus saillants (mais aussi les plus courants, les plus stables) de la production de l'aménagement rural. L'explication de ces anomalies par un paradigme permettra de résoudre l'énigme qu'elles posent (KUHN, 1983).

Notre propos vise donc à déterminer les discontinuités de la morphologie de l'aménagement rural et, principalement, des parties stables de ces discontinuités, leur répétition et leur permanence à travers les procédures, les acteurs et le temps. Si la distinction entre fonctionnement régulier de l'espace social et discontinuités, nouveautés nous apparaît fondamentale, seule l'observation **répétée** de ces phénomènes fournira un indice assez sûr de leur **stabilité**, condition nécessaire à la représentation globale des dynamiques que fait naître l'aménagement sur l'espace rural.

### – la constitution de l'énoncé

Karl POPPER, dans « la logique de la découverte scientifique » (1935), a montré pourquoi il fallait rejeter la thèse classique selon laquelle les sciences se caractériseraient par leur méthode inductive (KLEIN, 1991,

p.98). À cette image, l'attitude scientifique de l'aménageur ne peut pas se suffire d'une démarche de généralisation à partir de cas individuels : la formalisation d'une hypothèse est un exercice créateur qu'on essaie ensuite d'appliquer aux phénomènes mis en observation dans cette optique, non l'enregistrement passif de régularités données. Aussi le passage d'éléments identifiables, reconnaissables, stables au global requiert la déduction : c'est le prolongement analytique des hypothèses formulées sur les phénomènes observés en Aquitaine qui nous permet d'ébaucher un **modèle** explicatif, par analogie. Pour l'heure, le modèle n'est justifié qu'a priori. Sa justification a posteriori ne pourra être réalisée que par la confrontation avec les expériences. Les chapitres suivants compareront la réponse du modèle avec les données expérimentales. Plus qu'une généralisation de la théorie à toutes sortes d'expériences, nous chercherons des tests cruciaux, c'est-à-dire des tests qui peuvent réfuter le propos, sans toutefois ne jamais l'établir définitivement. Notre énoncé, essentiellement vulnérable comme tout énoncé, va ainsi laisser souvent apparaître ses limites et ses paradoxes. Marqués d'inachèvement et d'imperfection, ces paradoxes « ne peuvent apparaître que si les théories qui les portent sont assez pointues, précises et tranchantes pour offrir des angles vifs lors de leur confrontation au réel » (KLEIN, 1991, p.101).

### **– la généralisation après la confrontation aux réalités de terrain**

Dans ce troisième temps de mise en œuvre de la recherche, qui va du particulier au global, nous tenterons de rendre la situation intelligible en substituant **au visible compliqué de l'invisible simple** : le modèle a toute sa place au chapitre 5.

En matière de production de l'aménagement, où comme nous l'avons expliqué, il est vain de décrire quantitativement, on procédera par classification à caractère qualitatif ou topologique de situations dynamiques (parfois de conflits) entre acteurs qui animent l'espace social. Par analogie, cette classification va permettre de situer nos travaux par rapport à des phénomènes **analogues** (les « logoï » de Thom) qui aideront à formaliser le fonctionnement des systèmes d'aménagement rural. On peut prendre l'exemple de l'analogie entre la société rurale qui maintient son territoire contre les agressions d'éléments extérieurs et l'organisme, qui règle sa forme spatiale par régénération. Les éléments de morphologie ou de thermodynamique auxquels on fait référence ici donnent un éclairage particulièrement intéressant du fonctionnement interne des sociétés rurales investies par les processus d'aménagement.

### **β) l'échelle des observations**

On s'efforcera donc d'analyser les discontinuités qui se présentent dans un panel suffisamment large de dynamiques d'aménagement. Les travaux exposés reposent sur la confrontation de terrains multiples : en raison du nombre des intervenants, l'aménagement n'est pas issu d'**une** politique cohérente et identifiable, mais d'autant de stratégies que d'acteurs publics. Deux principes communs caractérisent néanmoins leur application :

- l'aménagement rural est d'abord le fruit d'un développement **localisé** d'activité, appliqué à une zone d'intervention circonscrite géographiquement, restreinte et jouissant d'une autonomie minimale de prise de décision et d'une homogénéité de relations de vie quotidienne ;

- c'est aussi un développement qui se veut d'initiative locale : le terrain existe et forme la trame des expérimentations.

Dans l'espace, la délimitation de l'échelon d'unité d'étude n'est pas un préalable, mais un moyen de tester les hypothèses de recherche. Dans cette perspective, le maillage de l'espace rural étudié pourra être tour à tour celui des rapports ville-campagne ou celui que l'on oppose aux métropoles d'équilibre ou villes moyennes dans l'analyse régionale. Il peut recouper, sans les formaliser, les définitions de BRUNET (1969, p.88) : parcelle, îlot, quartier rural, pays, région... mais à aucun moment l'échelle de dissection ne sera déterminante. Une seule condition légitime le choix de l'unité d'étude : situation de dépendance et autonomie politique minimale déterminent les formes de l'aménagement. La commune, le syndicat intercommunal, le canton — qu'ils recouvrent ou non un pays — sont aussi des échelons pertinents d'étude parce qu'ils tirent leur unité de l'exercice d'un pouvoir.

Dans le temps, la qualification de l'évolution globale de la production de l'aménagement rural se présente comme une succession d'évolutions continues séparées par des sauts brusques, de nature qualitative souvent différente. Ces sauts brusques, on le verra, correspondent aux moments où le système local cesse d'être stable. Il y a un point de bifurcation. Dans ce champ continu de dynamiques qui bifurquent, en certains lieux, notre problème consiste plus à clarifier la **nature** de ces bifurcations que les lieux, l'enjeu consistant à déceler ce qui, dans un système rural, résiste à une petite perturbation.

### χ) la référence aux paradigmes et le concept de champ

Le simple exposé-catalogue des outils de l'intervention ne suffit pas à expliquer le fonctionnement du système de production de l'aménagement rural ni à rendre compte des stratégies de ses acteurs et de ses effets. La description des formes d'aménagement ne participe à l'explication scientifique que dans la mesure où le chercheur peut y déceler des

**paramètres cachés.** Il est donc amené à enrichir l'espace observable d'éléments qui y sont certes présents, mais qui n'en sont pas, à la première analyse, les plus « saillants ».

Cette manière de procéder relative à l'interprétation des phénomènes considérés en tant que signes est plus herméneutique que réductionniste. Sans doute fait-elle la part belle à des variables parfois peu significatives. Mais, a contrario, l'approche réductionniste échoue dans un grand nombre de situations, notamment face aux hiérarchies de niveaux d'organisation. **La méthode de « modélisation » à laquelle nous avons souscrit ici, qui suit par analogie lexicologique l'expression des formes de la théorie du chaos,** suppose que les faits qui relèvent de la mise en œuvre de la production de l'aménagement rural ne soient que des reflets ; pour arriver à la réalité elle-même, il convient de superposer à l'espace social-substrat des espaces auxiliaires, dont celui des acteurs et celui des processus de décision. Cette juxtaposition de systèmes référentiels différents situe l'aménageur perpendiculairement à ces espaces, dans un **champ**.

Cette notion est d'autant plus fondamentale en aménagement que c'est au travers d'elle que s'opèrent **les contrôles de circulation** d'information et de pouvoir. Ce concept de champ intègre la théorie des groupes sociospatiaux (REYNAUD), mais introduit également un formalisme abstrait très général permettant de traiter dans toute leur diversité la pléthore des comportements et des règles qui les régissent. Les acteurs qui contrôlent un flux se placent en général en un point étroit d'un courant et sont capables, grâce à une petite action en ce point, de créer des modifications notoires du régime du courant, d'exercer un **pouvoir d'attraction**.

Lorsque nous les avons trouvées invariables, ces actions de contrôle du champ de l'aménagement ont pu faire l'objet d'une étude topologique. L'expérience, dans ce qui suit, montrera alors que si ces acteurs génèrent des propriétés invariables, c'est dans les minuscules variations dans les **données initiales** (l'éthique de la recherche de l'équité spatiale) qu'il faut chercher l'explication du complet bouleversement à l'arrivée. On a pu ainsi identifier les périodes comportant un certain degré de risques dans la conduite des procédures d'aménagement. De même, cette notion de pouvoir d'attraction de certains acteurs au sein du champ de la production de l'aménagement rural permettra d'expliquer les causes de la déviation systématique des procédures : parce qu'ils veulent sauvegarder leurs intérêts, les **attracteurs** se servent de l'aménagement pour effectuer une action régulatrice.

Ce processus de régulation des pouvoirs par l'aménagement rural serait alors bien **un processus de maintien d'une forme, d'un ordre** interne. C'est un processus d'homéostasie, de conservation de l'équilibre homéostatique d'un groupe sociospatial, équilibre menacé par l'aide financière apportée par la production de l'aménagement.

## 1.2. L'espace produit

L'aménagement rural n'est qu'une des composantes de la recherche de l'équité spatiale. Issu de l'intervention publique sur son territoire, il témoigne des rapports entre un pouvoir et son espace social. L'espace de l'aménagement rural est avant tout un **espace produit** par des politiques publiques. Nous en donnons ci-dessous les principes essentiels, cadres des analyses des chapitres suivants.

La production de cet espace territorial n'est pas issue d'**une** politique, mais de la confrontation **des** politiques d'aménagement : le nombre d'intervenants institutionnels multiplie le nombre de stratégies. Toutes ne sont pas antinomiques. Bien au contraire, l'action publique, quelle qu'en soit l'origine (Communautés européennes, départements ministériels, Région, Départements...) intervient dans l'aménagement rural dans la même perspective d'**homogénéisation** spatiale, selon des critères **utilitaristes** de préférence spatiale.

La diversité des objectifs et la multiplicité des partenaires dans l'action de compensation ne sauraient cacher l'**unité des logiques** d'intervention fondée sur la **rationalité** économique et la **dépendance symbolique**, le **mimétisme** (chapitre 2). Ces productions de l'aménagement rural font l'objet de discours et de pratiques variés, mais tous basés sur des concepts d'égale segmentation de la redistribution : aucune philosophie éthique ne les guide.

La concurrence entre les logiques techniques impliquées par les différents pouvoirs sur les espaces qu'ils délimitent comme terrain de leur action tisse la trame des conditions initiales du système de production.

Celles qui ont marqué durablement la structuration de l'espace rural aquitain seront exposées ici, sans pour autant vouloir dresser un tableau exhaustif des tenants et aboutissants qui intéresseraient peu la perspective qui est la nôtre : il en existe, par ailleurs, d'excellentes synthèses (HOUEE, 1989 ; CHOSSON, 1990 ; ALPHANDERY, 1989...) auxquelles nous renvoyons le lecteur intéressé.



Par ailleurs, dans le but d'étendre la connaissance scientifique de la justice spatiale, la méthode de résolution des énigmes que se donne cette recherche exige une **exploration fine** des anomalies de la production de l'aménagement rural. L'espace de l'expérimentation doit permettre d'y relever des faits collectés de différentes façons. L'**Aquitaine** est **un lieu** comme un autre pour le décryptage de ces paradoxes, ce n'est pas **un cas**. En effet, l'examen approfondi des faits nécessite non seulement la référence aux textes, aux discours, aux intentions écrites ou verbales, mais également un **suivi de la mise en œuvre sur le terrain** des pratiques. L'important délai nécessaire au déroulement de ces investigations, la durée des études approfondies de terrain, indispensables pour déceler les phénomènes et les interpréter, requièrent une expérimentation longue. Pour des raisons évidentes de proximité, parce que le nombre de travaux qui nous ont été confiés à l'échelon local, départemental et régional (voir bibliographie) le permettait, le choix du lieu de l'expérimentation est celui de l'expérience du chercheur : l'Aquitaine.

Cette région n'est pas choisie en raison d'une quelconque spécificité des phénomènes étudiés : il n'y a pas réellement de raisons pour qu'elle soit plus représentative que d'autres à cet égard. C'est une zone d'expérimentation et de réflexion scientifiques dans laquelle le chercheur a l'immense avantage — impératif en aménagement — d'être intégré.

Enfin, la mise en œuvre de ces outils à travers l'espace aquitain évite le recours à la monographie géographique : **cette recherche souhaite améliorer la connaissance d'une intervention spatiale à travers les finalités de l'action**, et non à travers ses résultats.

### 1.2.1. Pouvoir et territoire dans la quête de l'équité spatiale

Les politiques d'aménagement rural ne datent pas de 1946 : fondamentalement, leur mise en œuvre commence avec la sédentarisation humaine : en Aquitaine, le village gallo-romain, wisigoth, le système féodal, le monastère médiéval, les granges des commanderies des ordres militaires, les coutures, les bastides, l'assèchement des marais du XVI<sup>e</sup> siècle... laissent l'empreinte d'une politique d'aménagement de l'espace, de sa transformation en territoire, espace dominé, socialisé, produit. La centralisation royale, diversement relayée et amplifiée par la Révolution, imprègne l'état d'esprit et les idéaux des futurs aménageurs tout comme les attentes des populations. L'épisode centralisateur de la Révolution a permis de défendre ses conquêtes politiques et sociales. Mais la Constitution de 1793 ne sera jamais appliquée dans ses fondements de quête de l'équité. La Constitution bonapartiste de l'An VI remplace l'élection par la nomination directe des responsables locaux (maires, préfets). L'autonomie locale devient ennemie de la Nation. Elle sera un temps récupérée par l'extrême droite (pour Maurras, seule la monarchie peut régionaliser ; pour Barrès la région est le fondement même du nationalisme). Sous couvert de régionalisme, le gouvernement de Vichy réalise une simple déconcentration du pouvoir qui permet de renforcer l'emprise de l'État sur la vie locale.

Ce découpage homogène de « l'espace produit » commence à gêner considérablement l'action des pouvoirs publics à la recherche d'une **meilleure répartition de la richesse** : le décret MENDES-FRANCE du 5 janvier 1955 sur la décentralisation industrielle, les décrets PFIMLIN sur les programmes d'action régionale, la création des CODER de 1964, la réforme régionale de 1969 ont été sous-tendus par la logique économique et portés par les Comités d'expansion locaux.

La région « E.P.R. » de 1972 — " association de départements pour coordonner leur action » (G. POMPIDOU), l'action croissante des conseils généraux et des communes dans les domaines de l'aménagement ont préparé la **décentralisation de l'aménagement rural**, issue de tout ce mouvement, confortée par les acquis locaux, mais **chargée encore des références symboliques ancestrales de l'égalité spatiale**.

## 1. L'État et l'espace rural aquitain

### α) les logiques de la reconstruction (1945-1960)

Jusqu'à la **crise économique** de 1973, les politiques d'aménagement rural se réduisent à un ensemble de mesures et d'équipements qui accompagnent la modernisation de l'agriculture et la mise à niveau des services collectifs des collectivités rurales (électrification, adduction d'eau potable, voirie communale).

L'intervention des pouvoirs publics se fonde sur le **niveau d'utilité** des services, considérés comme consommation sociale comparable d'un individu à un autre. Les principes qui président à ces politiques se fondent sur des **principes d'égalité de distribution** : « à chacun la même chose ».

Les trois premiers Plans de Modernisation et d'Équipement confient aux corps du Génie rural et des Ponts et Chaussées la modernisation des campagnes sur l'ensemble du territoire français. Le Ministère de l'Agriculture consacre de 1945 à 1953 plus de 25 % de son budget aux dépenses d'équipement des communes. Ses pratiques restent très centralisées, concentrées au mieux au niveau du chef-lieu du département. THOENIG (1973) montre comment le corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées, plus souple et — paradoxalement, en milieu rural — plus près du terrain, va devenir peu à peu le conseiller et le maître d'ouvrage délégué de la quasi-totalité des collectivités locales.

Plus qu'à une politique d'aménagement, l'État se livre dans l'immédiat après-guerre et jusqu'en 1967 (Loi d'Orientation Foncière) à une juxtaposition d'orientations et de mesures qui accompagnent la restructuration de l'agriculture, la poursuite des grands programmes et l'essai d'une politique agricole : les propositions de développement rural restent, jusqu'au Vème Plan, tributaires de la **modernisation** des activités agricoles et des équipements collectifs classiques.

Les quelques tentatives de vision globale de l'aménagement restent marginalisées dans les Comités d'Expansion et portées par quelques personnalités (Philippe LAMOUR à Paris et en Languedoc, Edgar PISANI,...).

L'absence de référence à **une éthique de l'intervention spatiale** marque les pratiques du Génie rural dans les politiques rurales de cette période et présage, déjà, de l'effondrement de l'espoir qu'il mettait dans la constitution d'un « grand ministère du développement rural » : absence de prospective et d'objectifs à long terme en dehors des logiques

productivistes strictement agricoles, concept de ruralité écarté systématiquement au profit de celui de l'agriculteur-chef d'entreprise. Un exemple peut en être fourni en Aquitaine à travers l'examen diachronique du rôle et de l'action de la Compagnie d'Aménagement rural d'Aquitaine (CARA).

Les premières sociétés d'aménagement rural voient le jour en 1954, vouées dès l'origine à des problèmes spécifiquement agronomiques (mise en valeur des terres, irrigation, installation d'agriculteurs) et leur orientation progressive vers des opérations d'aménagement intégré, vers une prise en compte de l'hétérogénéité de l'espace social achoppa sans cesse jusqu'à aujourd'hui : n'est concerné que le secteur agricole productif, l'intervention excluant toute approche spatiale de l'aménagement.

Outre les campagnes de promotion (établissement à la terre), les aides à la mutation structurelle du tissu agricole par la fixation des migrations, puis l'équipement hydraulique (drainage-irrigation) et l'aménagement global de l'exploitation, chaque société régionale d'aménagement rural s'est vu confier par l'Etat une mission spécifique à laquelle elle s'est attachée bien au-delà du transfert des compétences État-collectivités locales de 1983 : leur constitution initiale en personnel technique exclusivement composée d'ingénieurs agronomes freine toute évolution interne des logiques d'intervention. L'espace est encore aujourd'hui ramené à l'activité de production et d'équipement. La Société d'Aménagement des Friches et Taillis de l'Est (transformée aujourd'hui en SAFER) développe une logique de constitution d'« exploitations viables », la Compagnie d'Aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc une transformation du vignoble languedocien (producteur, à l'époque, de « bibine » selon l'expression du ministre Christian BONNET) en zone maraîchère, la Compagnie d'Aménagement des Landes de Gascogne (C.A.L.G., née en 1958, transformée en 1972 en Compagnie d'Aménagement rural d'Aquitaine-CARA) la réalisation des grands défrichements landais et l'implantation d'exploitations nouvelles destinées à accueillir les « Pieds-Noirs », la Compagnie d'Aménagement des Côteaux de Gascogne (C.A.C.G., 1959) l'équipement hydraulique du Gers et du piémont pyrénéen, la Société pour la Mise en Valeur de l'Auvergne et du Limousin (SOMIVAL, 1962) le maintien des activités agricoles de montagne et l'aménagement des burons (granges d'altitude), la SOMIVAC corse des fonctions similaires à celles de la C.A.L.G.

La tutelle exercée dans les années 1950 sur ces sociétés d'économie mixte par les Services régionaux du Ministère de l'Agriculture limitera jusqu'en 1983 l'exercice de leurs compétences à l'achat de terrain, leur mise en valeur, leur location par bail emphytéotique (cas landais), l'amélioration des structures déjà existantes avec une priorité sur le foncier et les facteurs de production.

La production de l'aménagement rural de l'après-guerre n'est pas seulement l'expression de « dirigeants d'un régime finissant » (HOUEE, 1989, p.89). Elle est déjà et encore l'expression de rapports de force, sur un

espace, entre des stratégies concurrentes, **les choix initiaux dans les règles du jeu de l'exercice de la solidarité n'ayant pas été précisés**. La justice spatiale recherchée est écartelée entre des logiques sectorielles.

Toutes les politiques lancées par l'Etat en Aquitaine rurale depuis la guerre jusqu'en 1960 répondent à des impératifs de logique de reconstruction, de programmation à court terme, sans plan d'ensemble ni projet dont on aurait étudié la cohérence entre les différentes composantes de l'espace social. Les pratiques qui s'instaurent pendant cette période marquent, pour quelques décennies, l'éthique des interventions sur l'espace rural aquitain. Faute d'échapper à une vision utilitariste, elles restent sous la surveillance des bénéficiaires de l'utilité, notamment ceux des lobbies terriens.

### β) les logiques de la croissance (1960-1973)

Le Plan intérimaire de 1960-1961 affirme, à côté des mesures habituelles en faveur de l'habitat rural, des équipements collectifs et du tourisme, la volonté d'intégrer ces diverses activités dans les programmes d'action régionale qui «devront assurer le maintien ou la création de structures agricoles adaptées aux productions régionales à développer et susceptibles de procurer de l'emploi, dans les meilleures conditions de productivité, à un maximum de population active agricole, dresser un inventaire des ressources et possibilités de production avec l'indication des vocations naturelles et des moyens économiques et humains dans les petites régions agricoles (...)»; le IV<sup>e</sup> Plan (1962-1965) reprend les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 et l'intégration des logiques de croissance par restructuration agricole, avec ses conséquences humaines («diminution prévue, acceptée, humanisée» de la population agricole). Il mentionne, pour la première fois, les industries agroalimentaires qu'il convient de regrouper, l'artisanat rural à moderniser, le tourisme à promouvoir. Le V<sup>e</sup> Plan (1966-1970) établit une relation entre planification et aménagement (chapitre 2).

Le Ministère de l'Agriculture apparaît comme l'inspirateur de l'aménagement rural durant cette période : la légitimité qu'il a conquise dans la modernisation de l'activité agricole régionale lui permet de revendiquer la globalité de l'intervention sur les espaces ruraux.

Son intervention spatiale sera, là encore, utilitaire.

Les Zones Spéciales d'Action Rurale, instaurées par la Loi d'orientation de 1960, visent l'attribution de crédits spéciaux à des zones économiquement en difficulté. Elles constituent l'un des tout premiers zonages de l'espace rural. L'action de l'État-aménageur fait la distinction

entre plusieurs types d'espaces pour la première fois dans les campagnes depuis l'instauration de l'égalité républicaine ; il permet à l'administration de l'agriculture de **faire des choix spatiaux** dans l'affectation d'aides particulières à l'investissement agricole. C'est une reconnaissance d'un droit à la différence pour les régions en réelle difficulté tout autant qu'une capacité d'intervention donnée à une administration pour gérer 90 % de l'espace français. Justifiée par le discours gaullien (de la J.A.C. puis du C.N.J.A., à l'origine) de l'égalité et de la parité de revenu ville-campagnes, cette expérience s'est attribuée l'objectif de « découper le territoire rural autour de villages-centres qui devraient bénéficier d'une concentration relative des équipements collectifs, la définition, pour chaque secteur envisagé, des actions susceptibles d'aboutir à une parité d'équipement, à une égalisation des chances entre la ville et la campagne » (LEYNAUD, 1971). Mais les 22 Secteurs Pilotes d'Aménagement rural, mis sur pied en 1962 pour étendre l'expérience aux autres secteurs d'activité des campagnes, ne débouchent que sur quelques études qui vont rester dans les placards du Ministère de l'Agriculture. Cette expérience « malheureuse » marque surtout l'isolement du Ministère qui ne peut convaincre les acteurs locaux ou les autres administrations faute d'une **logique d'action** qui dépasse la simple intervention utilitariste au profit d'un secteur d'activité. Elle ne laisse, en Aquitaine, aucune trace tangible et sa non-application traduit bien l'escamotage de la réflexion sur la recherche de l'équité spatiale. Il faudra les aiguillons puissants de la **concurrence** de la DATAR (qui lance la politique de rénovation rurale en octobre 1967) et du Ministère de l'Équipement (premier gestionnaire des mesures de la Loi d'Orientation Foncière en décembre 1967) pour que le Ministère de l'Agriculture réagisse, revendique et obtienne un renforcement de son action en faveur de l'aménagement rural. Cette vigueur nouvelle n'est pas liée à la perception d'une quelconque « ardente obligation » à rechercher l'équité spatiale : elle vise seulement à donner au corps du G.R.E.F. le rôle de conduire les instruments « verts » de la panoplie des procédures nouvellement instituées : le Commissaire à la rénovation rurale est généralement issu de ses rangs, l'animation de la mise en place des Parcs Naturels Régionaux lui échoit (sous l'œil vigilant de la MIACA pour le Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne), tout comme lui revient la maîtrise technique des Plans d'Aménagement rural (PAR), catalogues établis sous l'autorité préfectorale des priorités d'équipement (encore et toujours) et de restructuration économique à mettre en œuvre localement dans le cas, d'occurrence faible en Aquitaine, où des subventions pourraient y être affectées.

Le PAR n'est qu'un document d'orientation, opposable aux seuls services administratifs. Il s'agit d'un programme **rationnel** sans référence précise à des principes de justice spatiale, qui n'inspire pas de contraintes, censé assurer, à l'échelon intercommunal, la cohérence des équipements et des activités. Conçu à l'origine comme un document administratif, le gouvernement va inscrire dans le texte la notion de participation des élus et des populations concernées qui le réalisent en concertation avec l'administration de l'agriculture (fait novateur à l'époque, ce principe n'est

pas pour autant obligatoire). La D.D.A., sous couvert du Préfet, reste totalement maître de la procédure.

Ce document sera vite considéré comme **inutile**, car il ne confère aux collectivités aucun moyen financier pour réaliser les actions définies et la Loi de transfert des compétences de 1983 y fera succéder les Chartes intercommunales (chapitre 3).

L'administration de l'agriculture ne suivra pas massivement, en Aquitaine, la première phase expérimentale de réalisation (1970-1974), Georges Pompidou non plus, qui bloquera le lancement d'une deuxième tranche. Mis à part le cas pyrénéen (3 plans seront lancés en Pyrénées-Atlantiques contre un seul dans chacun des autres départements) la procédure connaît peu de succès auprès des élus locaux sollicités par les services préfectoraux. Seulement 7 des 232 PAR mis à l'étude en France de 1971 à 1983 sont aquitains. Pendant la même période, la région administrative de Poitou-Charentes en lancera 12, la Franche-Comté 15, la Bretagne et le Nord-Pas-de-Calais 17, Midi-Pyrénées 21 et la région Centre 24.

Mais l'esprit participatif demeure (chapitre 2) et fait son chemin au niveau local. Les tenants du développement local sauront user de cet aspect positif initié par le PAR pour mettre en place des politiques spatiales plus « utiles » (la politique des pays qui suivra prévoit des enveloppes financières dont l'affectation est négociable localement).

Ainsi provoqué, le Ministère réorganise ses services et crée une Direction de l'Aménagement et des Structures (l'appellation recouvre à elle seule la symbolique conférée à l'aménagement) qui coiffe toutes les questions relatives aux outils de la production : hydraulique, structures foncières, équipement rural. L'Atelier Central d'Études et d'Aménagement rural (ACEAR) anime un réseau régional d'Ateliers régionaux d'Études **économiques** et d'Aménagement rural (AREEAR) chargés de fournir les études et de marquer la présence du Ministère, sur le terrain, aux côtés des autres services déconcentrés de l'État. Parallèlement, chaque Direction départementale de l'Agriculture se dote d'un ou de plusieurs chargés d'études d'aménagement rural, représentants de l'Administration agricole dans les réunions de concertation préalables à la mise en place des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U. des grandes villes aquitaines, du bassin d'Arcachon et de la presqu'île médocaine) et des Plans d'Occupation des Sols.

L'aménagement rural n'est pas du tout perçu, en la matière, comme un instrument de recherche de l'équité spatiale. C'est, au mieux, un encadrement des effets de la croissance économique et de l'occupation du sol (la côte aquitaine et les parcs naturels sont surtout perçus comme les lieux du repos des citadins), au pire, une tentative de rééquilibrage de la

composition des Commissions locales d'élaboration des schémas et plans dans lesquelles le Ministère de l'Équipement règne en maître.

L'aménagement rural, réduit de manière récurrente par le G.R.E.F. à l'intervention agricole, est perçu par les autres acteurs comme une « illusion économique » (JUNG, 1971) qui exclut les approches intersectorielles des villes et de leur zone d'influence.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) va reprendre à son compte dès 1967 la politique des zones spéciales d'action rurale en tentant de l'intégrer avec les politiques sectorielles. Cette politique de **rénovation rurale** connaît sa grande période fédératrice de 1969 à 1975. En décloisonnant les concours financiers, elle se propose d'intervenir sur les espaces réputés en difficulté : le département de la Dordogne, puis des Landes et le massif pyrénéen sont concernés en Aquitaine. Les crédits spéciaux affectés à tous les types de projets et initiatives dès lors qu'ils sont relayés par les services de l'État contribuent, pour une grande part, à la **mise à niveau** de ces secteurs fragiles. Cette politique d'intervention spatiale, qui va affecter plus de 2,8 millions de Francs courants de 1968 à 1978 sur les massifs montagneux et leurs piémonts, constitue les prémices de la diminution du rôle du Ministère de l'Agriculture au profit d'une gestion plus politique du monde rural. En effet, malgré le nombre des arrêtés et circulaires qui ont abondamment précisé les conditions d'application des décrets institutifs de ces instruments d'aménagement, l'ensemble de la panoplie de la rénovation rurale se définit plus par les **pratiques** qu'elle a suscitées que par l'éthique des textes réglementaires initiaux.

La politique de **rénovation rurale**, du fait du caractère global de ses objectifs, aurait pu être l'occasion d'une réflexion approfondie sur l'idée de justice spatiale. Son **traitement technocratique** va, au contraire, réduire l'action publique à une logique administrative d'affectation de crédits.

Elle voit sa mise en œuvre assurée à l'échelon interministériel par la DATAR qui prépare les décisions du Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire (CIAT). Les Commissaires à la rénovation rurale, désignés dans chacune des zones par décret du Premier ministre, relèvent directement du Délégué à l'Aménagement du Territoire. Ces fonctionnaires de mission « sont chargés, sous la direction du Préfet de région intéressé, de rechercher, proposer et promouvoir les mesures susceptibles d'aider à résoudre les problèmes d'adaptation de la population et de ses activités à l'évolution de l'économie (...) ». Il s'agit donc pour eux de mobiliser les services extérieurs de l'État et de coordonner leur initiative, celle des élus locaux et des acteurs économiques. Déjà, dix ans après son lancement, la politique de rénovation rurale s'est institutionnalisée : elle se dote d'instruments administratifs d'intervention et de moyens spécifiques de financement. Mais, dans la démarche d'ensemble, les procédures et méthodes particulières adoptées ne relèvent plus des techniques de l'administration de mission : les projets sont présentés par des élus locaux à

un Préfet de département qui se fait fort de répercuter ces demandes à l'échelon régional auprès du Commissaire. La rénovation rurale est une politique très déconcentrée. Pour beaucoup de maires et de présidents de syndicats intercommunaux, les commissaires deviennent des partenaires dont ils connaissent et apprécient les concours financiers et techniques. Malgré une structure administrative apparemment centralisée, la rénovation rurale s'intègre aux circuits des pouvoirs locaux et est confortée par des mécanismes et surtout par une pratique de négociation.

Les pouvoirs publics sont amenés à intervenir en institutionnalisant des opérations exemplaires ou reconnues comme telles. Cette consécration leur permet d'échapper aux normes de satisfaction des besoins qui prévalent dans l'action publique rurale à cette époque. La proclamation solennelle d'un droit à la croissance des zones rurales défavorisées sans référence à des principes de justice de la distribution conforte le caractère unilatéral de l'aide et l'absence de tout référentiel en matière d'objectivation sociale des besoins. Aussi relève-t-on, dans le champ d'observation aquitain, la récurrence d'anomalies entre les finalités de cette action publique et sa conduite.

On assiste ainsi, dans les Landes, la Dordogne et le Massif Pyrénéen à une sorte de dualité de responsabilité entre les services extérieurs de l'État chargés de la mise en œuvre quotidienne des équipements et le Commissaire à la rénovation qui n'intervient plus qu'à titre complémentaire, mais parfois décisif : en général, les crédits de la rénovation rurale ne sont plus qu'additionnels. Ils abondent les subventions déconcentrées normales ou exceptionnelles affectées aussi bien à des dépenses de fonctionnement qu'à des opérations d'équipement. Cette souplesse d'utilisation permet, certes, d'apporter une aide à des initiatives qui n'auraient pu bénéficier normalement de concours publics suffisants. **Elle induit en la matière des régimes dérogatoires négociés au coup par coup**, en dehors de toute considération de justice spatiale. Dans la plupart des cas, elle génère un « sur-subventionnement » réduisant la part d'autofinancement à moins de 20 % du coût total des travaux. Le critère d'appréciation de ces sur-financements — qui n'échappent pas à l'administration — est fondé sur le caractère « exemplaire » de l'opération, sur son incidence sur l'économie locale (laquelle, d'ailleurs, ne permet au mieux que de freiner légèrement l'exode agricole). **Aucune logique d'équité** ne préside aux choix d'affectation des enveloppes, si ce n'est celle de l'équilibre du partage des enveloppes entre départements et secteurs d'activité (« à chacun la même chose »). Ce mode de décision a marqué profondément la production de l'aménagement rural. Très vite, les actions de rénovation rurale vont ressembler à un catalogue, un cahier des doléances annuelles en dehors de toute perspective de planification spatiale. Sans cohérence d'ensemble, la rénovation rurale est à l'aménagement rural ce que le catalogue de la Redoute est au marketing. Que cherche-t-on à faire dans les zones éligibles de l'Aquitaine : Dordogne, Pyrénées et bientôt Haute-Lande ? Quel est le projet de la société française dans une perspective de développement de ses espaces ruraux profonds ?

Dépourvus de schéma d'orientation et d'aménagement à moyen terme réfléchi par la collectivité nationale (c'est l'État qui décide à l'époque), les programmes présentés ne peuvent que traduire la diversité des demandes locales et affaiblir les institutions chargées de l'aménagement en leur ôtant toute légitimité : ainsi en ira-t-il très vite des Commissaires à la rénovation rurale par rapport à leurs collègues des administrations déconcentrées.

Le mode de réalisation du programme annuel de consommation des crédits de rénovation rurale — tel que décrit plus haut — va devenir, dans l'esprit des ruraux, une **référence de négociation** à laquelle vont se plier, avec la complicité des administrations clientélistes, toutes les politiques ultérieures : FIDAR, contrats de pays, développement local, stations bastides...

En définitive, la politique de rénovation rurale telle que définie dans ses objectifs en 1967 constitue la première manifestation des pouvoirs publics en faveur d'une action **globale** pour les zones rurales que l'on **décète** en voie de dévitalisation. Cette politique menée à l'initiative de la DATAR voulait innover par rapport aux objectifs d'un aménagement du territoire conçu pour accompagner un développement économique générateur de phénomènes de concentration. En utilisant les techniques de l'administration de mission, la rénovation rurale était censée dépasser les blocages institutionnels et financiers qui s'opposent à la mise en œuvre des logiques correctives des disparités spatiales (CES, 1978).

Cependant, la délimitation des « zones de rénovation rurale » sur de simples critères de pauvreté globale n'a pas permis d'atténuer les conséquences de l'inadaptation entre :

– la **dimension spatiale des problèmes d'aménagement** et les limites des collectivités territoriales et administratives,

– les différents groupes sociaux constituant ces territoires.

La nouveauté ne réside pas tant dans l'existence de crédits spécifiques protégés des fluctuations budgétaires et dégagés des contraintes traditionnelles du droit public que dans **la reconnaissance d'un droit à exploiter l'alibi d'une disparité spatiale** pour négocier l'octroi de financements spéciaux.

Le Commissaire a joué un rôle de coordinateur de l'État sans disposer ni de références politiques ou éthiques quant à l'affectation des crédits, ni des attributions nécessaires pour conduire une éventuelle politique d'aménagement dans leur zone. Les crédits, affectés à l'origine sur la base d'une préférence spatiale, ont parfois compensé la diminution des enveloppes normales de subvention. Ainsi la rénovation rurale s'est révélée impuissante à coordonner en une politique unique pour chaque zone concernée l'ensemble des moyens utilisés pour l'aménagement et le développement des campagnes. La juxtaposition de cette politique d'intervention avec d'autres actions spécifiques telles que les contrats de

pays, chacune avec ses règles propres, dans des systèmes de gestion cloisonnés, a augmenté l'opacité des modes de décision et institué des freins dans la mise en œuvre du montage financier des projets. Ainsi, même les structures chargées officiellement de le faire, comme le Conseil économique et social en 1978, n'ont pu récapituler de manière exhaustive les opérations bénéficiaires des crédits de rénovation rurale. Nul, et pas même la puissance publique, du fait de la dispersion de ses modes d'intervention en milieu rural, n'est de ce fait en mesure d'évaluer la justesse de cette politique ni d'apprécier son caractère redistributif. C'est fort heureux, car il n'est pas certain que ses objectifs se soient réellement insérés dans une stratégie de recherche de l'équité spatiale, encore moins de justice sociale.

## χ) la dérégulation et la DATAR (1975-1982)

Le rôle du Ministère de l'Agriculture dans la production de l'aménagement rural diminue sensiblement à partir des années 70. La délimitation des zones dites « défavorisées » est revue en 1975 par décret : les zones défavorisées de montagne et hors montagne sont délimitées à partir de critères exclusivement agricoles. Le Ministère de l'Agriculture voit son rôle réduit, en matière d'aménagement du territoire, aux activités du secteur primaire. Ce recentrage de l'activité du Génie rural parviendra à son aboutissement avec la réforme interne de 1984 qui restructure les services extérieurs et régionaux du Ministère autour de l'activité des productions agricoles. La crise de l'agriculture familiale française, le poids du lobby agricole ont eu raison de l'utilisation des crédits du Ministère. Les ateliers d'aménagement rural, l'AREEAR Aquitaine, les ADEAR départementaux, si mal vus des ingénieurs chargés de la production (secteur traditionnellement considéré, avec celui de la Forêt, comme le plus noble de l'activité du G.R.E.F.), sont supprimés. Suivront le non-remplacement des personnels, la concentration des crédits sur la régulation des marchés (qui se prolongera à partir de 1982 par la création d'Offices par produit), et la réduction des fonds à l'amélioration des structures (les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier sont peu à peu prises en charge par les Conseils Généraux à partir de 1982).

Initié par la rénovation rurale, le glissement interministériel de la production de l'aménagement rural à partir de 1975 permet à la DATAR de mettre en place sa politique d'aide aux petites villes et aux pays. Concrétisée par une procédure expérimentale de contrats de pays en 1975, étendue à l'ensemble des zones défavorisées en 1977, cette politique trouve son fondement dans la « volonté de mettre un terme à la dévitalisation économique et démographique du monde rural » (SIC !), de rechercher la coopération intercommunale : « mieux associer les campagnes et les petites villes — dans le respect de leur diversité — au développement général de notre pays », « volonté de développer les responsabilités locales, encourager les initiatives des élus, instaurer des méthodes d'action plus solidaires, plus concertées et plus globales (DATAR, 1977, p.7). Là encore, l'État accorde à cette nouvelle forme de programmation financière contractualisée le rôle de correction spatiale des effets de concentration économique. Et là encore, les caractéristiques éthiques ainsi que les fondements de cette forme de recherche d'équité se révèlent flous et les conditions d'élaboration contradictoires (chapitres 2 et 4).

Le statut interministériel — parce que rattaché au Premier ministre et gestionnaire du Fonds Interministériel d'Aménagement du Territoire, pilotant le Comité du même nom — de la DATAR marque la tentative de sortir le développement rural du carcan agricole dans lequel l'avait enfermé l'administration du G.R.E.F. Mais c'est aussi, pour le ministère de

l'Intérieur, un moyen de mieux répondre à l'interventionnisme économique grandissant des collectivités locales. L'objectif de mobilisation locale pour le développement offre à l'État l'occasion d'un désengagement progressif tant dans le pilotage des opérations (au profit des OREAM puis des E.P.R.) que dans l'engagement financier (qui tombera à moins de 10 % après 1983). Les Régions, départements, syndicats de communes seront — décentralisation oblige — légataires d'outils d'aménagement dont ils ignorent totalement la conduite.

Aussi le glissement interministériel de l'aménagement rural s'opère-t-il progressivement de 1975 à 1982 :

En 1972, sous l'impulsion de J. CHABAN-DELMAS et O. GUICHARD, la DATAR met en place une politique d'aide aux petites villes et à leurs pays qui se concrétise par une procédure expérimentale de contrats de pays en avril 1975, étendus à l'ensemble des zones défavorisées en 1977 : cette politique se matérialisera par la signature de contrats de programme entre l'État, l'E.P.R. et le pays, fixant les interventions financières de chaque partie aux vues d'un programme élaboré en étroite concertation. Les contrats expérimentaux du pays de Soule et de Nérac sont lancés en Aquitaine (cf. chapitre 4). Cette politique a été déconcentrée puis régionalisée progressivement : l'État passe convention dès 1979 avec l'E.P.R. d'Aquitaine et transfère une dotation globale (crédits spéciaux du FIAT) ; l'articulation, assez fréquente de 1975 à 1983, entre un Plan d'Aménagement rural et un contrat de pays a permis de renforcer la crédibilité des deux outils, l'un épaulant l'autre : le PAR dans la logique de préparation du groupe sociospatial local, le contrat de pays dans celle de la programmation financière instituée en règle intercommunale.

Par contre les lacunes inhérentes aux deux procédures en matière de justice spatiale sont cumulées.

En 1975, la délimitation des zones défavorisées en France est revue par décret : la solidarité spatiale s'exprime à partir de critères agricoles ; elle implique donc une logique d'ingénieur sur l'espace social.

En 1978, Olivier GUICHARD met en place une politique de services publics ; c'est une application plus ou moins directe de son rapport « vivre ensemble », sans ses aspects d'intégration intercommunale, jugés trop volontaristes. L'État vise désormais l'adaptation des décisions administratives aux zones dépeuplées, une révision des ratios fondés sur la rentabilité afin qu'aucune suppression de services n'intervienne dans les endroits couverts par les contrats de pays nationaux. **La recherche de l'équité spatiale relève ici du régime de la dérogation à la norme.**

En 1979, la puissance publique crée une délégation régionale au Commerce et à l'Artisanat pour gérer les primes d'aide au commerce et à l'artisanat en fonction des priorités de l'aménagement du territoire. Sa logique, similaire en l'occurrence à celle qui s'appliquera ultérieurement en matière de primes régionales à l'emploi et à la création d'entreprise qui suivront (gérées par les E.P.R. puis les Régions), relève de l'incitation économique à la localisation ; c'est une méthode de recherche de l'homogénéité spatiale.

En 1979 naît le FIDAR (Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement rural) qui regroupe les anciens fonds sectoriels (Fonds de rénovation rurale, notamment). Le Conseil Central de Planification, en le créant, marque sa volonté de regrouper toutes les participations en un Fonds unique, dont la décision d'octroi des crédits serait coordonnée au plus haut niveau. Le FIDAR s'applique uniquement sur des zones dites défavorisées : les critères de leur délimitation (densité de population, évolution de la densité, richesse agricole...) fondent une approche fonctionnelle de l'espace. Les Pyrénées, le Périgord et la Haute-Lande sont classés zones défavorisées en Aquitaine. Mais coordination de gestion n'est pas synonyme de décision d'affectation : le Ministère de l'Agriculture, qui participe pour plus des 2/3 à l'alimentation de ce fonds obtient que la majeure partie des crédits affectés le soient au financement des projets agricoles. La déconcentration de sa gestion au niveau régional (mission régionale) et au niveau départemental (Préfectures) ne fait qu'accroître la pratique d'octroi de subventions éclatées, au coup par coup, sans prospective ni vue d'ensemble. Les programmes départementaux d'attribution des crédits FIDAR en Aquitaine ne sont que de longues et monotones listes de projets disparates, des inventaires à la Prévert. La décentralisation renforce encore le phénomène en donnant plus de pouvoir aux élus locaux au sein des organes où se décide l'attribution des enveloppes du Fonds à l'échelle départementale.

Depuis 1973, la politique d'aménagement du territoire est confrontée à une situation économique difficile. Banalisée, confrontée à des échecs répétés dans ses actions industrielles, la DATAR ne peut pas devenir un outil de recherche de l'équité spatiale : c'est un outil de gestion de crise et de **segmentation spatiale des efforts de solidarité**. La justification de sa mission s'est déplacée dès 1975 de la maîtrise du phénomène urbain (politique des métropoles d'équilibre de 1964 et des villes moyennes de 1973), dont l'évidence s'impose désormais moins du fait des difficultés à créer des emplois aux lieux et moments désirés, à l'aménagement des zones

rurales « fragiles ». La politique de la montagne (directive de 1976), la rénovation des secteurs déshérités par le Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement rural (FIDAR, 1979) viendront compléter **l'assise spatiale** du pouvoir interministériel de l'État.

### δ) la compétence des compétences (1983 - ...)

Les lois de décentralisation, en élargissant les compétences des communes, syndicats intercommunaux, départements et régions à l'action économique locale, accentuent le malaise dont souffre l'aménagement rural en raison de son incapacité à articuler de manière satisfaisante les notions de liberté, d'égalité et de différence. Les collectivités locales, comme la collectivité nationale, s'accordent sur une conception de la quête de la justice spatiale qui est raisonnable pour eux en vertu de la manière dont ils conçoivent leur rôle et dont ils interprètent les modes de coopération sociale entre les acteurs du développement rural.

Leur embarras dans la manipulation de ces concepts fondateurs de l'aménagement du territoire vient de la finalité même de leur action d'aménagement : loin de considérer l'influence des procédures sur les **possibilités** de développement induit, elles persistent à en attendre des **probabilités** d'accès des espaces sociospatiaux défavorisés au rang d'espaces d'équilibre.

Le transfert des compétences de 1983, précisé et régulé par les pratiques dans les années qui ont suivi, confère :

- aux communes la maîtrise d'ouvrage du développement local, assortie du « devoir d'initiative » et du droit à l'aide financière des autres collectivités. Mais les aides directes des communes aux entreprises sont exclues pour des raisons bien compréhensibles de « proximité » d'engagement (manque de recul pour **juger** de la qualité d'un dossier) et de compétence d'instruction ;
- aux départements la compétence de l'aménagement rural au sens historique du terme : aide au financement des équipements collectifs d'infra — et de superstructure, développement agricole ; les départements développent une politique de justice spatiale basée sur le principe d'utilité qui ne s'intéresse qu'aux parts relatives des différents groupes sociospatiaux (en occurrence, les cantons - chapitre 4) : « à chacun la même chose », ou somme ou moyenne de ce qui est à distribuer (entretien avec G.SAVARY<sup>1</sup>, 1990) ;
- aux régions **l'initiative des politiques** de développement régional : procédures d'appel au développement local, primes à l'emploi, planification ; la région se trouve dans la même situation que l'Etat eu égard à son espace polarisé : quelle philosophie doit-elle développer en matière de probabilité d'accès au développement, quelle articulation envisage-t-elle entre les concepts de liberté et d'égalité ? On le verra (chapitre 2), pour n'avoir pas répondu à ces questions avant la mise en œuvre de ses politiques spatiales, la région Aquitaine

---

<sup>1</sup> : Directeur de Cabinet du Président du Conseil Général de Gironde.

n'a pas articulé les deux principes, ce qui revient à s'aligner sur l'élément dominant : la recherche de l'équité spatiale s'alignera sur les politiques de développement sectoriel ;

– à l'État, le rôle d'arbitre (il en a les moyens légaux, mais en a-t-il les moyens financiers ?) par la maîtrise des grands Fonds (à l'époque, le FIAT, le FIDAR, le Fonds d'Intervention pour la Qualité de la Vie...) et l'intervention sectorielle dans le cadre des politiques économiques (aides aux produits, soutien des marchés...) et des contrats de Plan particuliers passés avec les régions.

Mais la compétence de l'État est avant tout celle... des compétences. Par la loi, d'abord, puisque seul le Parlement peut transférer les compétences traditionnellement dévolues aux administrations centrales et déconcentrées. Ce fut le cas en 1983, mais aussi par les lois complémentaires de 1984, 1985 sur l'aménagement de la montagne et l'aménagement du littoral qui confèrent à ces espaces des **droits particuliers et dérogatoires** aux principes d'équité traditionnellement développés en France. Ces deux lois introduisent pour la première fois en France une limite au concept d'**égalité républicaine** et d'homogénéité spatiale.

Mais l'Etat garde également et indirectement un droit de regard sur les politiques locales d'aménagement rural par ses corps d'ingénieur : mis à disposition, détachés ou plus traditionnellement exerçant une expertise technique (réception des travaux, contrôle de légalité...), les ingénieurs du G.R.E.F. encadrent l'intervention des collectivités locales sur leur espace social. Souvent ils initient, par leurs rapports d'opportunité, les politiques locales. Parfois ils en évaluent les retombées... sur les critères cartésiens de la probabilité du développement (voir supra) et de la règle à calcul.

Rien, cependant, ne permet d'affirmer que l'Etat se soucie encore réellement d'intervenir massivement en faveur de son espace rural : les effets d'annonce les plus récents (gouvernement CHIRAC en 1986, gouvernement CRESSON en 1991) ne recouvrent, au mieux, que des inflexions budgétaires, des restructurations administratives de services ou un effort conjoncturel en faveur d'une catégorie de population : la gestion est ici plus sociale que spatiale.

Pour rendre cohérente l'idée d'une société spatialement équitable, il est impératif de rendre les équités **compatibles** en définissant des territoires au sein desquels chaque équité particulière peut être recherchée de manière souveraine. L'examen des différents principes auxquels se réfèrent les collectivités territoriales montre que ce concept d'équité spatiale n'est pas partagé de manière identique. L'hétérogénéité de son entendement induit des références et des comportements opposés qui déterminent les conditions initiales des procédures d'aménagement. Nous le verrons au long de tous

les chapitres suivants, la sensibilité aux conditions initiales est déterminante dans la conduite des outils de la recherche de l'équité spatiale.

Quant aux inégalités sociospatiales, l'examen des ouvrages traitant des causes de la dévitalisation des campagnes montre qu'elle a été longtemps acceptée tacitement, admise par la collectivité nationale et régionale, parfois même mise en œuvre par les pouvoirs publics (fermeture de services publics avant 1970, par exemple) comme attribut du développement économique.

L'idée que la collectivité nationale devait entreprendre une péréquation des produits de l'expansion, une redistribution, entre les groupes sociospatiaux, des surplus dégagés grâce au développement économique a longtemps prévalu comme seul critère de recherche de l'équité spatiale.

C'est pour n'avoir pas paru économiquement fondée ni socialement justifiée que la volonté politique de mise en œuvre de l'aménagement rural a échoué : l'exode rural a été longtemps présenté comme spontané, inéluctable, voire souhaité par les ruraux qui quittaient leur pays d'origine, mais il est clair que le départ vers la ville, s'il a été subi, n'a jamais été perçu par la collectivité comme un phénomène social douloureux : l'exode rural est en effet une addition de destins individuels : il ne comporte pas le risque social d'une fermeture d'entreprise.

L'Etat, devant ce choix, a préféré développer une justice spatiale définie par le principe utilitaire (est juste la société qui maximise la somme des niveaux de bien-être ou d'utilité de ses membres) plutôt que par le principe d'équité (est juste la société qui distribue les libertés fondamentales et les chances d'accès — **principes d'égale liberté et d'égalité équitable des chances** — en maximisant la part qui revient aux plus défavorisés - principe **de différence**) (les trois principes emboîtés d'équité développés par RAWLS, in VAN PARIJS, 1991, p. 81)...

Selon le principe utilitaire, il paraissait en effet cohérent dès les années 60 de reléguer le milieu rural à la seule vocation agricole et d'envisager, dans les régions inaptes à entreprendre spontanément la mutation de l'agriculture, la constitution de vastes réserves d'espaces affectées à la forêt et aux loisirs des populations productives urbaines ; aujourd'hui, le plan MANSHOLT et le rapport VEDEL n'ont plus le caractère futuriste qu'ils avaient à l'époque : ils sont devenus réalité, malgré les politiques de « rénovation » menées par l'Etat, et grâce à leur **caractère paradoxal** d'ensemble ; bien qu'aucune statistique précise ne permette d'apprécier, en fonction de la population locale, le montant par habitant des concours financiers de l'Etat, des études comparées ont montré que, d'une manière générale, le système de subvention au cas par cas et la relation subvention-prêt avantagent les agglomérations (« on ne prête qu'aux riches »).

Si aujourd'hui l'urbanisation n'est plus présentée comme l'un des attributs du développement économique, l'aménagement du territoire se borne toujours à **organiser** la concentration des populations et des activités économiques en unités urbaines reliées entre elles par une infrastructure complète de réseaux de communications.

Seule l'interrogation sur les **conséquences, en termes d'utilité**, de la croissance à taux élevé, en soulignant les coûts de la concentration, donne à l'aménagement rural un surcroît de légitimité et contribue à placer le développement des campagnes parmi les axes de la « nouvelle croissance ». Mais la crise et la transformation des bassins de main-d'œuvre en zones de sous-emploi ont déplacé les enjeux de gestion de l'espace social au profit des zones au peuplement dense.

Lorsqu'on constate que le développement industriel tout comme la mutation de l'agriculture se sont effectués sans que soient appréhendés ni maîtrisés leurs effets démographiques, on est tenu d'admettre au niveau national l'existence du raisonnement en termes d'utilité. Tout comme d'une résignation collective à accepter le « déclin » des sociétés rurales.

## 2. Régions, départements et communes : des concepts d'équité peu compatibles

L'invention du « local » n'apparaît pas brusquement sur la scène de l'aménagement rural en 1982 : comme on le verra au chapitre 2 (§ 212), « vivre au pays » représente bien avant la décentralisation une revendication identitaire et culturelle : toute l'histoire des rapports entre l'Etat et son territoire est marquée par le débat sur la modernisation du pouvoir local et la rationalisation des investissements publics sur l'espace.

Dès 1962, le redéploiement industriel et la mise en production de la France rurale vont de pair avec la nécessité de moderniser les relais de pouvoir territoriaux : l'Etat crée de nouvelles alliances locales pour développer la modernisation et de nouveaux cadres spatiaux pour déconcentrer la planification économique. L'outil missionnaire de l'appareil d'Etat (dont la DATAR fait partie) se sert de l'idée régionale comme cadre administratif permettant de court-circuiter le système de notabilité départemental : la décennie 60 voit apparaître les organismes de concertation qui répondent à ce souci : les Sociétés de Développement Régional (1955/S.D.R.) apportent leur concours financier aux entreprises locales ; les Commissions de Développement économique Régional (CODER, 1964) sont dotées d'une fonction consultative dans l'établissement, par les services de l'Etat, du Plan ; les Comités d'Expansion sont confortés en 1964 d'une fonction de consultation et d'imagination qui permet souvent — c'est le cas en Aquitaine — l'ébauche d'un système de notables régionaux. Les Sociétés d'Economie Mixte Locales, contrôlées par la Société Centrale d'Equipement du Territoire créée en 1955, deviennent par ailleurs les fers de lance de l'interventionnisme économique local au niveau communal (« municipalisme »), départemental (Sociétés d'Economie Mixte départementales : SATEL [Landes], SEG [Gironde], SEMIPER [Dordogne], SEM 47 [Lot-et-Garonne]...) et régional (CARA, SIDEA,...).

La DATAR a joué dès 1963 l'élargissement du consensus modernisateur, cherché de nouveaux points d'appui, sollicité de nouveaux acteurs pour contourner la forteresse des notables traditionnels qui avaient mis en échec les réformes régionales de 1964 et de 1969 : elle favorise l'accès au centre décisionnel de nouveaux élus : ceux des missions d'aménagement touristique, des métropoles d'équilibre, des villes moyennes. Ce système nouveau vient concurrencer peu à peu celui des notables ruraux.

Elle inaugure un mode d'intervention nouveau et consensuel pour intervenir localement : la **contractualisation** ; des villes moyennes aux contrats de pays, la mécanique institutionnelle de l'aménagement renforce

les pouvoirs des partenaires locaux « modernes », crée de nouveaux espaces d'intervention.

La contractualisation légitime les rapports de force, les conflits entre les idées que se font les groupes sociaux de l'utilisation de leur espace. Elle justifie l'absence de consensus sur la conception d'une justice spatiale : les collectivités ne s'accordent sur une idée de justice spatiale que dans la mesure où elles la trouvent raisonnable pour elles, en vertu de la manière dont elles conçoivent leur développement et les traits généraux de la coopération sociospatiale entre leurs collectivités. Les procédures d'aménagement ne seront acceptées comme étant des instruments d'aménagement équitable de l'espace que dans la mesure où elles peuvent répondre à une rationalité locale. C'est l'expression, pour elles, des principes d'égalité et de liberté comme éléments d'un système démocratique auquel elles coopèrent pleinement. Elles ne recourent au principe de différence que s'il peut les avantager.

En légitimant de nouveaux pouvoirs, les lois de décentralisation ne font que légitimer des acceptations différentes du concept d'équité. Elles donnent un pouvoir à de nouveaux espaces sociaux et génèrent des conflits d'idée que l'État n'a plus à arbitrer. L'arsenal législatif, en transférant de nouveaux pouvoirs aux représentants d'espaces territoriaux, ne résume pas ces espaces à des aires administratives ; certes, le juriste peut voir seulement dans la commune, le département, la région, la nation un ensemble spatial pyramidal et gigogne. Mais la réalité de l'espace social rend la réalité de l'expression des pouvoirs plus qu'hétérogène : même s'ils disposent des mêmes pouvoirs administratifs, le maire d'une ville de 200 000 habitants et celui d'une commune de 50, et a fortiori le Président d'un Conseil Général ou d'un Conseil Régional ne disposent pas d'une propension identique à expliciter des notions ou principes communs de justice.

La contractualisation de l'aménagement rural apparaît comme étant une procédure permettant d'identifier les fondements de l'équité spatiale de chaque partenaire, dans une logique où les principes qui correspondent le mieux à la conception des collectivités contractantes ont le plus de chances d'être retenus.

Les limites dans la production de l'espace rural sont ainsi déterminées par les idéaux antagonistes de justice spatiale des territoires.

#### α) des logiques de construction de l'espace...

La décentralisation de l'aménagement rural a relancé, dans les années 1984-1988, le débat sur l'échelle adéquate d'intervention de l'homme sur le milieu qu'avait lancé, de l'automne 1789 à l'hiver 1790,

l'Assemblée Nationale (généralités, subdélégations, baillages, provinces, districts, départements...?) (LEPETIT, 1989, p.5). La formation des nouvelles divisions administratives avait alors constitué un enjeu social considérable, « *dont témoignent les milliers de pages noircies pour l'occasion* ». Les années 1980 ont vu tout autant d'articles, de colloques organisés sur le thème, les premiers plutôt favorables à la Région, puis, au cours du temps et avec la pratique des choses, les derniers traitent plus volontiers des relations entre département et aménagement. En 1982, les lois de décentralisation donnaient à la Région la compétence de l'aménagement du territoire et du développement économique. Très vite, la difficulté d'intéresser un Basque ou un Béarnais à la recherche de l'équité spatiale en Périgord a provoqué une distinction entre **initiative** (la volonté de faire les choses) et **compétence** (la capacité formelle ou légale de les faire). On retrouve à ce niveau, mais jouant en sens inverse, la différence relevée plus haut entre **possibilité** et **probabilité** dans la recherche de l'équité. Si la loi avait donné compétence à la région en ce domaine (possibilité), ce fut le département qui prit, naturellement, les initiatives. La probabilité de cette « récupération » était forte : le département, vieux de 200 ans, fort d'une identité culturelle, gérant des relations de proximité et de connaissance, joue un rôle pivot et retrouve sa légitimité pour un temps négligée.

Il faut dire qu'au-delà des simples assises des pouvoirs, la pratique administrative de la gestion de l'espace n'encourage pas à l'émergence de concepts nouveaux : la collecte de l'impôt et de l'épargne, l'information statistique, la politique d'aménagement routier, l'emprise des villes dans la distribution des équipements administratifs... contribuent à fossiliser une organisation du territoire où le cloisonnement des espaces gérés en cantons et départements l'emporte. Et, comme le fait très justement remarquer LEPETIT (1989, p.13), « tout projet territorial dit à la fois l'espace qu'on croit exister, celui qui est, celui qu'on pense faire et qui, partiellement, sera ». C'est dire qu' en matière d'aménagement du territoire, la région, au moment du transfert des compétences de 1982 à 1984, n'a pas su trouver suffisamment de partisans autour de ses concepts de recherche d'équité spatiale, **si tant est qu'elle en ait formulé.**

### β) ... aux logiques de contrôle de l'espace

Les différences entre les dimensions spatiales du projet de décentralisation de l'aménagement rural et l'image de l'espace qui forme son terrain d'application vont générer une réforme de l'organisation locale des politiques socio-économiques qui dépasse les simples dimensions administratives : c'est tout l'équilibre du système urbain/système rural qui est discuté et notamment la prééminence des vieilles capitales administratives, l'apparition de nouvelles.

Cependant, si les politiques de développement rural évoluent dès 1982 dans leurs **lieux** d'élaboration, rien ne permet d'affirmer — a contrario de ce qu'avance Paul HOUEE (1989, p.177) — qu'elles évoluent aussi dans leur **contenu**, au moins sur le fond et en Aquitaine.

Contrairement aux attentes de nombreux techniciens en 1982, la décentralisation, parce qu'elle n'implique pas de référence à un nouveau paradigme de l'équité spatiale, ne contribuera pas à augmenter l'effort global réalisé par la collectivité en faveur des campagnes. Par effort global, on n'entend pas ici la seule programmation financière, mais bien la nature de l'éclairage qu'une société donne à un problème de son corps constitutif. À terme, même, elle a certainement nettement profité aux milieux urbanisés (DUMAS, 1991).

Les causes de cette évolution ne sont pas à rechercher dans l'expression d'une ou de plusieurs politiques. Bien au contraire, constatons qu'en 1982 les élus ruraux sont largement majoritaires au sein de l'ensemble des communes, des conseils généraux et régionaux dans lesquels ils sont même surreprésentés.

Si le département et la ville deviennent « gestionnaires de l'exclusion » (ibid.) sociospatiale alors qu'on attendait plutôt la région rurale, c'est en raison de la prééminence des conceptions de l'équité développées par ces collectivités sur celles des autres collectivités. Ce paradoxe apparent étant étayé dans les chapitres suivants, nous nous bornerons ici à en formuler le principe.

### **a. La région, un pouvoir sans territoire**

Établissement public jusqu'en 1986, le Conseil Régional n'est qu'une assemblée « choisie » d'élus départementaux, des grandes villes et du Parlement (le conseil régional est formé depuis 1972 par les maires des villes de plus de 20 000 habitants, de représentants des conseils généraux, des députés et sénateurs élus dans les circonscriptions de la région administrative). C'est un organisme politique qui doit « emprunter » son espace, cadre de son intervention financière, aux collectivités qu'il regroupe : communes et départements. Dans les faits, il ne peut donc engager aucune action sans leur accord. La concertation, maître mot du discours de l'aménagement rural régional de 1982 à 1986, n'est pas un choix de politique : c'est une obligation.

Cette période de l'histoire de l'aménagement des collectivités éclaire remarquablement le rapport d'un pouvoir à son espace : sans territoire, pas de maîtrise de l'espace et sans maîtrise de l'espace le pouvoir n'a d'existence que comme guichet bancaire.

Et effectivement, les formes de la production de l'aménagement rural traduisent sans limites l'emprisonnement de la région. Le cas de l'Aquitaine est d'autant plus éminent qu'elle dispose d'une **pratique** réputée **éprouvée** d'intervention sur l'espace rural, notamment par la politique des pays mise en œuvre par la Mission régionale pour le compte de la DATAR depuis 1975, puissamment relayée par l'E.P.R. en 1979.

Nombre de contrats de pays ou assimilés menés par Région de 1975 à 1987	
Alsace	10
<b>Aquitaine</b>	<b>83</b>
Auvergne	53
Bourgogne	19
Bretagne	17
Centre	56
Champagne-Ardenne	11
Corse	2
Franche-Comté	23
Ile de France	—
Languedoc-Roussillon	39
Limousin	20
Lorraine	37
Midi-Pyrénées	21
Nord-Pas de Calais	22
Basse Normandie	8
Haute Normandie	11
Pays de Loire	82
Picardie	19
Poitou-Charentes	17
P.A.C.A.	34
Rhône-Alpes	62

Sources : enquête INRA/HOUÉE, 1989, p. 230.

### **Tableau n° 2**

Les contrats de développement ne rencontrent que sympathie en Aquitaine jusqu'en 1983 où un colloque réunit sur le thème 300 personnes à l'échelon régional. C'est qu'à l'époque, l'État et l'E.P.R. portent seuls cette politique d'aménagement qui **se concentre** sur le monde rural. Mais l'assurance des pouvoirs nouveaux des communes et départements complique la négociation (la concertation) dès 1984 et les tensions apparaissent : l'État, grevé par la multitude des problèmes qui lui échappent et leur dimension mondiale renonce à s'interroger sur l'équité spatiale infrarégionale et se désengage. Et l'E.P.R. se tourne vers les départements et les syndicats de communes pour boucler les plans de financement des contrats. Immédiatement, les tensions naissent et s'expriment : les conseils généraux, par leur intervention financière, récupèrent le bénéfice politique de la procédure à leur profit : le conseiller général tire le parti principal d'une politique régionale (chapitre 4).

Sur les autres terrains — à l'exception du domaine des aides directes aux entreprises où la région est la seule collectivité à décider de son intervention — les tentatives régionales se heurtent à la difficulté des élus et des acteurs locaux à dégager un programme commun crédible. La reproduction des pratiques habituelles de l'administration d'une part, le clientélisme des grands élus de l'autre écartèlent les politiques régionales d'aménagement rural : la définition des principes de la recherche d'une justice spatiale régionale achoppe sur l'introuvable consensus. La région ne peut même pas imposer ses propres concepts **utilitaristes** : elle ne contrôle pas son espace social, elle n'a aucun rapport serein avec son territoire.

De cette expérience, comme de bien d'autres, va naître la pratique de la division des tâches : dès 1987, un partage tacite des rôles s'établit entre pouvoir départemental et pouvoir régional : au premier la défense et la régulation des intérêts locaux ; au second le montage et la mise en cohérence de dossiers (souvent disparates) avant envoi à Paris ou Bruxelles : les conditions de l'élaboration du Programme Intégré Méditerranéen et du Plan de Développement des Zones Rurales en témoignent ici (chapitre 3).

### **b. La commune rurale, un territoire sans pouvoir ?**

Au-delà de la forme provocatrice du titre (nous décrirons aussi le contraire au chapitre 4), nous conviendrons avec les juristes que la commune dispose de tous les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et qui sont condensés, entre autres, et c'est peu dire, dans le code des communes.

On compte en Aquitaine 2280 communes environ, c'est une richesse politique considérable. On compte aussi 2280 budgets et c'est une misère certaine : à la différence de la ville, la commune rurale ne dispose, du fait de la structure de sa fiscalité, d'aucun moyen financier ; sans moyens, les objectifs de sa politique n'ont aucune traduction sur son territoire. Son espace social lui échappe donc aussi. Elle **subit** les évolutions sociospatiales sans **pouvoir** intervenir : l'idée même de recherche d'équité s'en trouve considérablement restreinte au fatalisme et au sentiment d'injustice. L'**incapacité** dans laquelle elle se trouve de réfléchir à une distribution autre de son espace social hétérogène ou de sa position à l'intérieur d'un espace social plus vaste lui renvoie la **disproportionnalité des valeurs** de l'aménagement. Les formes et les modalités de sa politique d'équipement lui sont de toute façon imposées. Le regroupement communal n'est pas un objectif louable : c'est un point de passage obligé (chapitre 2), un résultat. La commune rurale a perdu la maîtrise de son pouvoir sur son espace ; elle compose avec l'Etat et ses corps d'ingénieurs qui lui montrent les « voies du progrès », avec la région, dont la souplesse dans l'attribution des subventions est si attirante, avec le département, relais le plus proche et le plus accessible par le biais du conseiller général.

### **c. Le département, un pouvoir, des territoires.**

Dans les faits, le département bénéficie des vides conceptuels de l'idée de recherche de l'équité spatiale en France. Paradoxe encore, car la loi sur la répartition des compétences interdit au département d'être l'acteur principal et unique du développement et de l'aménagement.

Sa vocation de relais entre communes et région d'une part, sa vocation générale de collectivité à servir l'intérêt général de l'autre vont très vite l'amener à définir l'intérêt public local et à en être le chantre.

Pour le département, il n'y a pas d'espace local pertinent ; ils le sont tous dès lors qu'ils sont identifiables aux territoires cantonaux. Ses principes de justice ne sont pas l'action distributrice différentielle, mais plutôt l'action distributrice égalitaire : le principe de différence ne se concentre pas nécessairement sur le sort des groupes sociospatiaux les plus défavorisés, il n'est pas toujours formulé en termes de biens premiers. Le choix dépend en fait des réseaux : l'accès du conseiller général à la Présidence du conseil, la capacité locale à déjouer la segmentation des projets en tours de rôles fondent les priorités de l'intervention de la collectivité sur son espace rural. L'espace du département est décliné par thème : le conseil général examine son territoire, par canton, en fonction des logiques d'intervention variées

qui sont les siennes. Le département intervient sur ses territoires : territoire agricole, territoire touristique, territoire social...

La logique territoriale du Département est **construite** : le mode d'élection du conseil, la présence des conseillers sur une circonscription spéciale et unique, l'encadrement des communes qu'elle permet rend le département **incontournable**.

La loi — « qui n'est pas de décentralisation, mais de droits et libertés des collectivités locales » (DOUENCE, 1990, p.12) — renvoie le règlement des problèmes de définition de ce que doit être la recherche de l'équité spatiale à une concertation entre collectivités locales. Mais, comme nous l'avons écrit, ces collectivités ne peuvent s'accorder sur une idée de justice spatiale que dans la mesure où elles la trouvent raisonnable pour elles, en vertu de la manière dont elles conçoivent leur développement. Pour l'heure, les procédures d'aménagement ne sont appliquées que dans la mesure où elles répondent à une rationalité locale. C'est l'expression, pour elles, des principes d'égalité et de liberté comme éléments d'un système démocratique auquel elles coopèrent pleinement. Force est de constater qu'en matière de production de l'aménagement rural, ces principes — qui ne bloquent pas les initiatives — sont soumis à la pression des rapports de force entre les communes, les départements et la région. Ils tiennent « un peu de (la) synergie, beaucoup de (la) concurrence » (PERRIN, 1987)

### 1.2.2. La quête de l'équité spatiale entre commensalisme et parasitisme

Quelle qu'en soit l'échelle, la réflexion des pouvoirs publics sur son monde rural n'est pas sereine. L'influence paysanne, sa représentation à tous les échelons politiques interfère considérablement dans les élaborations des politiques et dans le processus de production de l'aménagement rural.

1. L'aménagement rural sous l'angle des rapports entre <u>une</u> profession et <u>des</u> politiques
---

L'idéologie agricole est vivante. Non seulement elle inspire la politique des organisations professionnelles, mais encore, **fait notable**, elle est acceptée par les pouvoirs publics. La négociation porte essentiellement sur les modalités de l'application de la politique spatiale et non sur sa nature, son fondement et sa raison d'être.

#### α) les raisons d'un commensalisme<sup>1</sup>

L'environnement et le développement ont avec la terre une intimité dont l'agriculture a les clefs. Son extension et son intensification sont vitales pour un monde qui, en 2025, devra nourrir 3,2 milliards de bouches en plus. La demande de produits alimentaires pourrait, à l'horizon de l'an 2000, augmenter de moitié et plus que doubler d'ici cinquante ans. Dans ce contexte mondial, le problème actuel de l'agriculture régionale, c'est-à-dire de l'offre, est que la demande internationale n'est pas solvable aux prix demandés. Face à ces enjeux de surproduction, les logiques de l'aménagement en Aquitaine restent confinées à l'expression des corporatismes. La recherche de l'équité est prise dans un jeu réducteur d'utilité, de prise en considération de certains intérêts sociaux locaux.

En effet, l'intégration de l'agriculture régionale au mode de production capitaliste demeure le fait de la petite production marchande, à l'exception — elle est de taille — des productions véritablement capitalistiques concernant le secteur céréalière, et tout particulièrement le maïs landais et des pays de l'Adour (on pourra consulter, sur ce thème, les ouvrages de P. DELFAUD et P. DUBOSCQ). La préférence aquitaine à la petite production marchande, au « créneau » (fraise, tabac, palmipèdes gras, fruits et légumes...) tient à ce que la grande majorité des agriculteurs est faite

---

<sup>1</sup> : voir glossaire

d'exploitants familiaux qui recherchent dans la vente de leurs produits l'obtention d'un **revenu** pour leur famille. Ils se différencient en cela des entreprises maïsicoles gasconnes et de la viticulture girondine qui achètent des facteurs de production, emploient une main-d'œuvre salariée et cherchent à dégager un profit de leur entreprise. Ce dernier secteur de l'agriculture intervient bien peu dans les politiques de recherche d'équité spatiale.

Parallèlement, l'exploitation familiale, loin de disparaître comme type de gestion d'entreprise, s'est historiquement consolidée, car sa structure même, appelée à développer toutes ses potentialités technico-économiques et confortée par une politique agricole de soutien des cours des marchés, répond parfaitement aux exigences du mode de production dominant.

La nécessité pour des exploitants familiaux de toujours intensifier leur travail, d'augmenter la taille de leur exploitation et de produire à coût de revient réduit a progressivement éliminé les agriculteurs les plus vulnérables. L'exode rural qui lui est lié a ainsi pris une forme « naturelle » et a bénéficié, jusqu'aux années de crise, à l'industrie et au secteur tertiaire.

L'arrêt de la croissance économique modifie profondément cette dynamique et encore plus l'opinion que les acteurs du monde rural s'en font par la suite. De naturel, l'exode et les difficultés économiques qui l'engendrent deviennent « inacceptables » et la puissance publique est sommée d'intervenir puissamment pour aider la paysannerie la plus menacée à rester à la terre. « Si, sous le règne du laisser-faire et du libéralisme, des millions d'hommes ont perdu le droit de disposer d'eux-mêmes, cela doit-il se renouveler dans une économie planifiée, organisée ? » (M. DEBATISSE, p.252). Et plus loin : « Le Plan a consacré l'influence des organisations professionnelles (...). La société, désormais complexe, exige d'une façon ou d'une autre la participation de chaque groupe à la définition d'une politique générale » (p.253). La profession agricole entend bien participer à la définition des politiques en faveur des espaces ruraux, dont elle clame être la garante et revendique la mise en place d'une politique distributive en faveur des secteurs les plus déshérités.

### β) les formes du commensalisme : le rapport ambigu entre profession agricole et politiques publiques

Relayée au niveau régional, départemental et local, l'intervention de la F.N.S.E.A. en tant que groupe de pression est reconnue et intégrée, de l'aveu même de ses dirigeants, dans les politiques publiques rurales. Elle devient ainsi un attracteur puissant faisant **bifurquer** (dévier) les logiques d'intervention spatiale vers des logiques sectorielles.

On avait cru disparu le corporatisme agricole à partir des années 60 (loi d'orientation agricole et loi complémentaire de 1962 qui consacrent

l'intervention de l'État sur l'espace productif agricole) alors qu'il s'était fondu, totalement, à la politique agricole de l'État. Peut-être même peut-on admettre avec P. MULLER que l'État, en faisant siennes les propositions du C.N.J.A., a enlevé à la couche dominante de la paysannerie familiale issue de la JAC sa raison d'être et, en abondant sa stratégie, a réduit l'intervention conflictuelle du groupe syndical sur les procédures (COULOMB-NALLET, 1980). Pour P. MULLER, le Centre National des Jeunes Agriculteurs s'est substitué en quelque sorte à l'administration de l'agriculture dans la définition des procédures nouvelles de la politique agricole.

La puissance du corporatisme, que l'on décrit souvent à tort comme moribond sous les années DE GAULLE, est réapparue dès que la stratégie des pouvoirs publics s'est écartée de celle de la profession : déjà, si en 1961 et 1962 le principe de parité de revenu, la réforme des structures d'exploitation avaient été bien acceptés par le monde agricole, car correspondant à une **attente**, la volonté (jugée trop interventionniste) du législateur de maîtriser le marché foncier par les SAFER, d'organiser les marchés par les Offices, de mettre en place l'assurance maladie obligatoire donnent lieu à de violentes manifestations. Plus proches de nous, les concessions faites par la France dans la fixation des prix agricoles lors des « marathons » européens des mois d'avril sont systématiquement considérées non sous leur volet politique (le nécessaire consensus européen), mais sous leur volet catégoriel (la « trahison d'une profession sur l'autel de l'Europe »). La stratégie devient vraiment conflictuelle — avec arrière-fond politique — dans la décennie 80 : « *ROCARD* (ministre de l'Agriculture en 1984) *est prévenu, je lui ai dit que je jouerai dans tous les cas le jeu que je dois jouer et que si jamais la politique agricole qu'il menait s'écartait trop de celle préconisée par la F.N.S.E.A., s'il n'obtenait pas les moyens qui nous paraissent indispensables, nous manifesterions tout à fait normalement* » (GUILLAUME, 1984).

Mais cette trame de la pression paysanne, rappelée pour mémoire, n'explique que globalement les bifurcations des politiques de recherche de l'équité spatiale vers des politiques distributives proagricoles (pour mémoire : la rénovation rurale, le FIDAR, les contrats de développement, etc.). Elle cache une réalité locale et sociale similaire. Les structures du syndicalisme et de la profession agricoles interviennent régulièrement dans la négociation de l'affectation des crédits publics et dans la ventilation des budgets, **y compris ceux des procédures de correction des disparités spatiales**. La construction d'un tête-à-tête État-profession dans la négociation a été institutionnalisée par le C.N.J.A. et reproduite à chaque échelle territoriale. À chaque niveau de compétence des collectivités publiques, on trouve la représentation de l'encadrement professionnel agricole comme produit d'un mouvement économique et social complexe qui a associé les pouvoirs publics au secteur économique de la paysannerie.

Cette pression de gestion ne peut pas être considérée comme négligeable à l'échelon aquitain : c'est la Chambre Régionale d'Agriculture qui propose dès 1983 une ventilation des dépenses du budget agricole du Conseil

Régional au Cabinet du Président, habitude de « concertation » qui s'est perpétuée au cours des années et à travers les alternances politiques. Jusqu'à ce qu'en 1989 le Vice-Président du Conseil Régional chargé du secteur agricole et de l'aménagement rural fasse nommer en tant que Directeur des services de l'agriculture et de l'aménagement un cadre du cru agricole, en provenance de la Chambre Régionale d'Agriculture. Gain de temps dans la négociation, certainement. Mais ce type de transfert, courant en Aquitaine, marque **l'asservissement** d'une collectivité territoriale — et des politiques qu'elle entend mettre en œuvre — par des catégories professionnelles.

*« Aujourd'hui, devant la montée des périls, devant le dépérissement démographique de certains cantons, devant le délabrement de nos services publics, devant la détérioration de nos finances locales, il est temps de resserrer nos liens, de parler d'une voix : la voix de notre communauté locale girondine »* déclare P. GUIGNARD, Président de la F.D.S.E.A. de Gironde en ouvrant les assises de l'Agriculture et du monde rural le 17 décembre 1990 à Bordeaux. Cette intention revendiquée d'intervenir dans le débat de l'affectation utilitariste des crédits d'aménagement ne dépasse jamais le cadre des tables rondes « autocentrées » : table ronde « fruits et légumes », table ronde « céréales », table ronde « élevage », table ronde « viticulture » ; quant à la table ronde « ruralité », elle ne traite guère que... d'agriculture. L'espace social rural, réduit pour l'occasion à un simple support comptable (on y compare les effectifs et les productions dans les **cantons** de Bazas, Coutras, Monségur... F.D.S.E.A./C.D.J.A., 1990, p. 11 à 25), est marqué d'un seul pouvoir : celui de la profession agricole. Son territoire est celui des collectivités dont elle investit, à son profit, les politiques publiques (ici le département via le canton).

**De manière tout à fait identique**, l'évolution de la finalité des actions des Compagnies d'Aménagement rural traduit une résistance certaine, de la part des élus et de la profession, à se doter d'une éthique de l'intervention en termes de justice spatiale : certaines de ces sociétés essaient de s'ouvrir aux contingences spatiales non strictement agricoles. Ainsi la SOMIVAL travaille, à la demande des collectivités locales, dans les années 75-85 sur le tourisme vert. Mais le caractère marginal de cette activité dans la **culture d'entreprise** de l'établissement exclut les meilleurs techniciens du domaine de diversification : Patrick VICERIAT, économiste, quitte la SOMIVAL pour le Bureau d'Information et de Prévision économiques où on reconnaît moins chichement ses compétences. Alain ESCADAFAL, aménageur, fera de même à la CARA en 1991. Dépourvues de techniciens dans les domaines non agricoles, ces sociétés restent sous la double surveillance de la profession agricole et du personnel politique local qui composent leur conseil d'administration. Les collectivités confient plus volontiers l'étude de leurs projets non agricoles à des bureaux aux références conceptuelles plus larges. L'étude de faisabilité du parc d'attractions auvergnat VULCANIA échappe ainsi à la SOMIVAL en 1989, tout comme l'étude du programme régional aquitain des bastides échappe en 1990 à la CARA.

L'ouverture des interventions de la CARA sur tous les secteurs d'activité du monde rural est très lente, si laborieuse souvent qu'elle conduit à l'échec : la peur d'intervenir dans un domaine dont les références fondatrices restent inconnues joue défavorablement dans la conduite de nouvelles pratiques d'aménagement. On limite alors l'action à l'intégration économique de filières : études des ateliers d'abattage et de transformation de volailles (Landes, Dordogne), structuration de la filière des palmipèdes gras ou des fruits et légumes par la réalisation d'équipements de production. Pourtant, la convention qui lie la Compagnie d'Aménagement rural d'Aquitaine avec le Conseil Régional depuis 1984 en fait l'outil technique et — à terme — financier privilégié de la Région pour la mise en œuvre de toute sa politique de développement rural, au sens spatial du terme, puisque cette convention est l'un des moyens techniques, mis en place par le premier Plan régional, pour concrétiser sa politique d'aménagement du territoire (chapitre 2, § 212). Mais la stratégie de diversification de l'entreprise dans le tourisme, l'habitat, le développement artisanal et industriel en milieu rural est systématiquement combattu à la fois **de l'intérieur**, par des ingénieurs et des techniciens spécialisés en hydraulique agricole qui n'envisagent guère de remettre en question leurs concepts de travail (entretiens avec B. MATHIEU, 1986 et P.LEROY<sup>1</sup>, 1992), et **de l'extérieur** par des chambres consulaires jalouses de leurs prérogatives (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, des métiers), des groupements de producteurs soucieux de conserver les maîtrises d'ouvrage de leurs opérations (échec de la proposition de construction des serres du Marmandais, assuré par les groupements UNIMA/UNIPROVEND<sup>1</sup>) et par le corps du Génie rural (D.D.A.F.) qui voit dans cette stratégie un concurrent potentiel à sa propre activité de travaux. La gestion de la société aquitaine a en effet été assurée jusqu'en 1984 à parité par le Ministère de l'Agriculture et la profession à l'échelon régional. L'étroitesse de cet encadrement ne s'est pas atténuée avec le transfert des compétences de 1983 puisqu'à l'État a succédé la Région, qui s'est plu à illustrer les logiques qui la gouvernent (chapitre 4) en désignant, en qualité de Président, le vice-président du Conseil Régional émanant de la profession agricole (J. CASTAING, Président de la Chambre régionale d'Agriculture). En 1991, il aura fallu toute la pression politique locale, la volonté d'un maire pour que la CARA engage sa première étude spatiale globale à GROLEJAC (Dordogne) (CARA, 1991). Mais l'origine de l'intervention est fondée sur un projet de construction de plan d'eau à des fins d'irrigation et son bouclage financier se révèle impossible avec les seuls crédits agricoles : le recours à une perspective d'économie touristique et sociale du projet (REBUS, 1991) est déterminé par l'autonomie insuffisante des logiques productivistes agricoles.

On le verra au chapitre 2 (§ 221), le frein le plus puissant à l'ouverture du champ d'intervention de la Compagnie et à sa prise en compte des inégalités sociospatiales vient de la légitimité accordée par l'Etat, dans ses cofinancements contractualisés dans le Plan, à tel ou tel secteur

---

<sup>1</sup> : Directeurs Généraux de la Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine

<sup>1</sup> : l'analyse en sera détaillée au chapitre 3, § 321.

d'intervention. **Les collectivités locales et les responsables professionnels n'ont fait que suivre les références symboliques initiées par les logiques de la reconstruction.**

Le corporatisme agricole qui s'exprime lors de toutes les procédures contractualisées d'aménagement exprime une forme de soumission des logiques spatiales des pouvoirs publics à une stratégie d'intégration rationnelle de l'économie à la politique. L'espace produit est, dans ce cas, celui de « l'orientation technico-économique » (Recensement général de l'agriculture) dominante du lieu. Si ALPHANDERY, BITOUN et DUPONT (1989) retiennent de ces formes de cogestion une évolution globale vers une logique achevée de soumission de la profession à la logique de l'État (p.141), nous y voyons, pour notre part, plutôt un commensalisme, un parasitisme consensuel. La profession agricole constitue un des points de contrôle du champ de l'aménagement qui en détermine à la fois les formes et la dynamique interne.

Cet **attracteur** témoigne du fait que lorsqu'un mode de production cesse d'être progressif, les inégalités qui lui sont intrinsèques cessent de satisfaire le principe de différence. Les membres (dominés et dominants) de la société concernée cessent bientôt de percevoir ces inégalités sociospatiales comme légitimes ou équitables et la résistance des dominants s'en trouve affaiblie (VAN PARIJS, 1991, p. 94).

## 2. L'aménagement rural comme régulation de pouvoirs antagonistes

La mise en œuvre du processus de production de l'aménagement rural, tel qu'elle est synthétisée ici dans une perspective théorique et diachronique, met en exergue les **contraintes particulières** qui s'imposent aux autorités locales du fait de leur conception éthique de la recherche de l'équité spatiale. Si la pluralité des situations, des statuts des autorités locales interdites pour l'heure toute généralisation, l'observation des logiques des interventions publiques sur l'espace rural nous permet de constater :

1. que les décisions de production de l'aménagement se situent dans un environnement de contraintes particulièrement denses qui n'est pas propice à l'expression d'une philosophie politique ;
2. qu'une question portée sur l'agenda institutionnel peut ne pas se transformer en décision et qu'il faut parfois des années

pour que des problèmes d'importance majeure soient inscrits à l'ordre du jour ;

3. que l'essentiel des politiques de production de l'aménagement rural s'inscrit dans le cadre d'une **routine budgétaire**, ce qui le rend antagoniste du principe même de **mission** qui sous-tend toute quête de justice spatiale ;

4. que les services administratifs prennent une place considérable dans la mise en œuvre du système de production et que la profession agricole tient un rôle non négligeable dans sa formulation ;

5. que ces politiques forcées donnent ainsi lieu à toute une gamme de contraintes, même si elles suscitent parfois l'intervention de nouveaux décideurs dans le champ local. Ces processus de mise en œuvre requièrent une pluralité d'intervenants plus ou moins indépendants les uns des autres.

La production de l'aménagement rural apparaît ainsi comme un principe de régulation de pouvoirs antagonistes. L'articulation déconcentration-décentralisation modifie l'ordre institutionnel existant par délégation de pouvoirs du central vers le local et permet surtout de focaliser les tensions nées des déséquilibres — qui s'accroissent et se multiplient — entre espaces développés économiquement et zones sous-développées sur des niveaux intermédiaires, redonnant à l'État son image de garant de l'intérêt général et de la pérennité de la Nation.

Processus et structures, metteurs en œuvre et ressortissants de l'aménagement sont liés entre eux selon des modalités qui mêlent étroitement le contenu à l'histoire des politiques de recherche de l'équité spatiale : « à un moment T+1 de la mise en œuvre, le programme d'action n'est plus ce qu'il était au moment T. D'où l'importance de ne pas réifier ou figer les intentions d'une politique telles qu'elles apparaissent au moment de la décision » (THOENIG, 1985, p.31).

La dynamique de la mise en œuvre, la façon dont l'autorité publique a recours à des instruments pour modifier la régulation du milieu rural permet de comprendre la structure réelle de la production spatiale de l'aménagement, attirée par la **nécessité économique** et l'**autonomie politique**.

Le chapitre à venir montrera comment la politique de correction des disparités spatiales est, malgré elle, un régulateur général de la reproduction des formations sociospatiales consistant à intégrer l'action sectorielle à l'action sociale et professionnelle.

Le terme de régulation prend, en ce sens, une réelle signification dans l'idée qu'on se fait d'un **ordre** à établir et à maintenir, un ordre social dont on se satisfait, un ordre **régulier**, donc régulé. L'espace rural « produit » l'est par un ensemble d'actions qui positionnent les acteurs ruraux dans un champ social structuré, leur affectent des rôles et les maintiennent en activité. La production de l'aménagement rural n'est pas seulement productrice de choses, de matière économique. Elle est aussi productrice d'hommes qui contribuent à perpétuer l'ordre social.

\*

\* \*

Dans notre perspective scientifique, qui souhaite bâtir un système théorique de reconnaissance des politiques publiques d'aménagement à travers les finalités de l'action (et non, encore une fois, à travers ses résultats), l'application sur l'espace aquitain de l'hypothèse de l'équité posée en termes de philosophie politique doit permettre une lisibilité nouvelle de l'espace aménagé.

L'outil théorique de la connaissance de la justice spatiale veut expliquer les phénomènes, les formes de la production de l'aménagement rural (souci du chercheur). Mais, pour être opératoire, cette théorie doit pouvoir s'appliquer à son objet. Elle doit décrire et évaluer les faits. Elle doit s'appuyer sur une logique de construction de l'observation et de la mesure (méthode de l'ingénieur). Le chercheur est ainsi amené à adjoindre au corps théorique proprement dit une application heuristique, qui lui permette de **découvrir** les faits, de résoudre l'énigme posée. Tout ce qui aide à discerner et à mesurer dans le champ de l'observable lui est indispensable.

Il faut écarter ici l'idée qu'une « simple description » est suffisante à appuyer un corps théorique aussi didactique que celui de l'équité spatiale. Observer, dans le réel de la production de l'aménagement rural, c'est le plus souvent **reconnaître**, c'est-à-dire **identifier** ce que l'on découvre à quelque chose de déjà enregistré dans une mémoire de « symptômes », voire de « syndrômes ».

Le relevé des faits intervient ici aux chapitres 2, 3 et 4 : la conscience d'anomalies, l'impression que la nature de l'aménagement rural contredit les résultats attendus exige que l'exploration soit amplifiée et appliquée non seulement dans ses acceptations géographiques, mais aussi, et surtout par **l'étude du fonctionnement des outils** que se donnent les pouvoirs publics pour intervenir sur l'espace social.

Mais cette simple observation, pour importante qu'elle soit, ne suffit pas à étayer la connaissance théorique de l'exercice de la justice spatiale. Le rôle prosaïque, mais essentiel du mode de référence mathématique permet, en modélisant les faits observés, d'assurer le passage de **la description** des formes de l'action sur le terrain à **l'explication spéculative**. L'outil logique construit au chapitre 5 autorise la construction de la démonstration : les formes identifiées ne sont pas des événements isolés, mais des épisodes prolongés, dont la structure se reproduit régulièrement. Le vocabulaire emprunté au lexique de la géométrie fractale (dite aussi « *théorie du chaos* ») s'avère particulièrement utile, voire indispensable : il assure, dans cette ultime construction, l'échafaudage logique et hiérarchique du raisonnement (THOM, 1980 ; KUHN, 1983 ; BERGE et al., 1984 ; PRIGOGYNE-TENDERS, 1988 ; MANDELROT, 1989). On s'y efforce, autant que possible, d'imbriquer les anomalies relevées entre objectifs et effets des politiques publiques. Ces paradoxes concrets, individualisés et analysés dans les chapitres précédents, sont ici articulés et classés en **formes identiques**, en **types communs**. On y montre comment ces paradoxes ne doivent rien au hasard ou à la complexité, comment ils doivent leur existence au déterminisme et au libre arbitre de l'action humaine. Ils permettent d'**expliquer** l'impuissance de la puissance publique à mettre en œuvre une justice spatiale.

## Chapitre 2

# Les outils du système d'intervention

L'insertion dans les processus de décision de savoir-faire professionnels spécialisés d'une part, de modèles de comportement contraignants pour les autorités locales d'autre part explique l'impuissance des pouvoirs publics à établir l'équité spatiale.

Ceux-ci révèlent leur incapacité à articuler de manière satisfaisante les notions de liberté et d'égalité dans une perspective où **les logiques sociales l'emportent sur les logiques spatiales**. Le discours sur l'équité spatiale n'est qu'un mode de présentation d'un ensemble de politiques sectorielles. Nous détaillerons ici les raisons de cette perspective réductrice et l'utilisation qui en est faite en référence à l'intervention récurrente de l'État-providence.

Les « fondements rationnels » de l'aménagement rural aquitain s'appuient sur une définition utilitariste du développement, défini « comme la réalisation permanente, sans cesse renouvelée et ajustée aux réalités, d'une utilisation optimale des ressources en terres, en eaux, en végétaux, en animaux » (LONG, 1985, p. 57). L'économie entre en scène lorsque la **solidarité** régionale est perçue comme le **droit**, la nécessité sociale, pour tout citoyen, d'accéder à un travail bien rémunéré. L'affirmation de ce droit sans référence avec la capacité de réalisation et la liberté formelle de faire les choses là où il réside (voir supra) génère la **contradiction initiale** qui va opposer l'action d'aménagement rural avec son fondement philosophique et scientifique. En considérant l'espace social comme un substrat homogène, en sous-estimant le système humain de l'action et le poids de l'expertise technique, la mission d'équité s'est opérée jusqu'à ce jour selon des schémas politiques organisés à partir d'une symbolique structurée en termes de recherche d'équité **sociale**. Les processus d'interaction sur la société locale induits par la recherche de l'équité spatiale génèrent donc une discordance entre ces deux logiques antagonistes.

Le recours dans les choix finaux aux exigences de la demande sociale renforce la contradiction inhérente au processus de production de l'aménagement rural. L'idée, majoritairement partagée, de la réussite économique rurale fondée sur l'augmentation de la population repose sur des buts **sociétaux** qui s'opposent aux exigences de la valorisation du capital.

La rationalité économique mise en œuvre par l'intervention reste instrumentale : les moyens sont distincts des buts visés, de la valorisation du capital. Ce n'est pas le travail qui manque en zone rurale, mais c'est le travail à but et à utilité économique, susceptible de socialisation et de monétarisation ; bref, d'**insertion** dans un ensemble spatial plus vaste. À aucun moment il ne s'agira de savoir si des contradictions continuent de se développer ni sous quelle forme les sources de déclin économique, les besoins, les conflits auraient exigé un dépassement de l'intervention sociale.

Pour tenter de résoudre ces contradictions, les pouvoirs publics se sont dotés d'un certain nombre d'outils qui leur permettent d'intervenir sur l'espace. Mais, d'une part, le fonctionnement de cette instrumentation leur échappe en grande partie : son articulation cohérente et équilibrée est rendue impossible par l'organisation et le fonctionnement interne à la fois des sphères techniques et administratives et les attentes des groupes sociaux ruraux concernés. C'est *les raisons de l'impuissance* des pouvoirs publics à atteindre les finalités de leur action (chapitre 2.1.). D'autre part, la mise en œuvre des moyens de l'intervention, institutionnalisée par le Plan et les schémas d'aménagement, officialise un rendez-vous manqué entre l'action publique sur des **territoires** et la quête de l'équité **spatiale** : la puissance publique se donne ainsi *une faculté de l'impossible* (chapitre 2.2.).

## 2.1. Les raisons d'une impuissance

L'outil technique et administratif est peu enclin à exercer une justice spatiale (§211). Par ailleurs, les « pays » ruraux limitent leur revendication de l'équité spatiale à des principes d'égalité sociale introuvables (§ 212) : ce sont les principales raisons qui expliquent l'impuissance de la collectivité à prendre en compte, dans ses politiques, l'inégalité de répartition des richesses sur l'espace.

### 2.1.1. L'instrumentation technico-administrative contre le principe de solidarité spatiale

Le propos du premier chapitre explique pourquoi la solidarité spatiale (dont la recherche pourrait donner un sens à l'aménagement rural - bis repetita) implique une distribution selon le principe de différence. Elle appartient toute entière à l'action politique puisqu'elle repose sur les principes d'égalité, d'équité des chances, de distribution différentielle.

La sphère technico-administrative de l'aménagement rural est l'instrument de cette action politique. Elle fait intervenir l'expertise technique dans la réglementation juridique. Elle s'impose la **contrainte sociale quantifiée** de l'évaluation de l'action, persiste à en attendre des **probabilités** de développement plus que des possibilités et s'insère elle-même dans une logique de négociation. Les normes et les modèles qui la guident lui confèrent un rôle d'**acteur** et un comportement de **notable**.

#### 1. Le rôle des valeurs dans la négociation

L'image, habituellement admise, de la « diffusion » de l'aide publique à partir des centres producteurs vers les sociétés locales conçues comme de simples récepteurs constitue une vision idéalisée de la production de l'aménagement qui ne rend compte que de façon très insatisfaisante de la réalité des processus mis en œuvre. Ceux-ci sont le produit non d'une simple programmation financière et technique, mais de **négociations** entre groupes sociaux agissant à partir de leurs positions et de leurs activités, donc de points de vue différents. Leur capacité à négocier des principes de distribution nouveaux est déterminée par la **morphologie des réseaux** auxquels ils participent.

L'aménagement est issu de processus d'échanges : des hommes en parlent, cherchent à convaincre leurs interlocuteurs d'en parler à leur tour

en leur donnant des **valeurs** qu'eux-mêmes leur attribuent. Ce sont bien des acteurs concrets qui agissent dans des réunions locales, départementales, régionales... ou dans les champs, en cherchant à s'influencer. Lorsqu'on oublie de rappeler de telles évidences, le contraire peut s'imposer à force d'habitudes : dans ce cas, ce sont les produits symboliques, les savoirs qui agissent sur les hommes et qui orientent leurs activités. Le poids de l'expertise dans l'administration locale induit des comportements très contraignants dans le processus de décision (DUMAS-SADRAN, 1982). Toutes les études de cas des chapitres 3 et 4 en témoignent.

Ce phénomène recouvre une vision relativement stable des relations entre la sphère technico-administrative, qui fonde sa raison d'être sur la diffusion de son savoir, et les sphères locales ou politiques qui bénéficient ou décident de l'application de ce savoir. L'instrumentation technico-administrative organise, de façon dominante, les programmes et les actions des collectivités publiques en vue de ce qu'on appelle communément la « diffusion du progrès » ou l'« innovation » avec, comme justification, le **progrès social**. L'apparition de l'aménagement comme enjeu nouveau dans les rapports entre les collectivités publiques et leur société n'a rien changé à cette vision des choses et a peut-être même contribué à l'accroître en lui offrant un domaine d'intervention élargi.

L'idée même de diffusion (en l'occurrence celle du progrès économique et technique) suppose un nombre limité de centres concepteurs, de relais et de récepteurs. La représentation commune de l'administration de l'aménagement rural repose sur la construction de ces « espaces concentriques » : des centres émetteurs conçoivent les formes de l'aide publique aux espaces défavorisés et se trouvent entourés d'organismes techniques diffuseurs, puis, à la périphérie, l'espace local est récepteur et donc exécutant. Selon ce schéma simpliste, les actions de l'État, par exemple, seraient diffusées ainsi à travers l'administration centrale, régionale, départementale sur le milieu rural. Au niveau local, cette diffusion aurait pour moteur décisif le « leader » local, élément actif entouré d'agents plus ou moins aptes à recevoir.

Ce modèle concentrique est sans aucun doute valable pour représenter les conditions de certaines formes distributives sur l'espace social : répartition des crédits de catégorie I, II, III et IV de l'Etat, encadrement gigogne de l'administration (par exemple : Direction de l'aménagement du Ministère de l'Agriculture, D.R.A.F., D.D.A.F. ou pour la profession : Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Chambres Régionales, Départementales, Comités locaux ou Ministère de l'Équipement : D.D.E. pour les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat en milieu rural ou les opérations d'équipement et de voirie). Dans cette optique, les prescriptions techniques, élaborées par l'ingénierie de l'aménagement, tendent à être présentées comme des **nécessités inéluctables**, sans alternative autre que marginale : le discours sur la concentration de l'activité agricole, sur sa nécessaire intensification, suivi 20 ans après, et avec la même assurance quantifiée, du discours sur sa nécessaire extensification, l'exposé sur les conditions de poursuite des activités

artisanales, sur l'augmentation de la création des entreprises en milieu rural aquitain en fournissent autant d'exemples tangibles (consulter, à ce sujet, la bibliographie).

La technostucture, qu'elle soit professionnelle ou administrative, cherche à convaincre la sphère politique de **la réalité** de l'analyse et du fondement des actions proposées. Les logiques d'intervention des services administratifs ont été finement analysées par les politologues. Les travaux publiés (op.cit.) montrent comment les décisions s'accordent à la réalité, s'ajustent au terrain auquel elles s'appliquent. Elles produisent « un univers de décisions autonomes par rapport à l'univers des lois et règlements » (DUMAS M.P., 1986, p. 21). Pour passer du concept à la décision, il y a introduction des critères de **faisabilité** et de **succès**. C'est sur la base de ces objectifs que s'établit le consensus avec les professions et la population. Si l'initiative appartient aux élus locaux, c'est l'administration qui, par le biais des financements qu'elle octroie et des conseils qu'elle délivre, influence les collectivités dans leurs décisions. Les décideurs, centres de décision politiques ou professionnels, sont, en la matière, considérés comme des **interprètes compétents** de ces vérités. Le passage de l'opinion à la décision, du jugement partagé par des techniciens à la prescription de l'action publique repose sur une logique distributive fonctionnelle et sociale, sur des « lacunes », des vides que la collectivité publique doit combler : « manque de formation », « motivation insuffisante », « dynamisme à encourager »...

Ce système de fonctionnement de la négociation explique sous des formes plus ou moins explicites les conceptions de la production de l'aménagement rural. Mais en présupposant une logique de domination « du centre vers la périphérie », il n'explique pas comment ni pourquoi l'exécutant local ne se satisfait de ce mode de fonctionnement.

## 2. La technostucture, actrice dans la négociation.

Les nouveaux courants des sciences sociales et notamment la sociologie de l'action ou des processus ont montré le rôle des micromécanismes d'interaction sociale dans ces logiques administratives et l'importance de la façon dont les sujets eux-mêmes conçoivent la réalité et la décrivent (COHEN-HUTER, 1984). Ces processus entre individus d'un **même système social**, en se reproduisant au fil des jours, constituent des **systèmes d'interaction**, qui fonctionnent en **réseaux**.

L'interinfluence et la négociation entre individus et structures fondent les pratiques administratives du développement rural. Au plan agricole, par exemple, c'est le produit d'influences réciproques entre agriculteurs d'une part et entre ces agriculteurs et leur technostucture professionnelle d'autre part. Chacun parle à partir de sa position technico-économique et de son expérience, de son intérêt (DARRE, LEMERY, LE GUEN, 1988). Le même phénomène se reproduit, à chaque échelon de négociation, entre profession agricole et administration de l'agriculture ; entre administration de l'agriculture et/ou profession agricole et décideurs politiques. Le cheminement inverse est également possible : l'exemple de la réforme de la politique agricole de la C.E.E. sur la pression des politiques (et des accords du G.A.T.T.) est symptomatique du processus de production d'une politique comme produit négocié. Le processus est identique pour les services de l'Équipement : la Direction Départementale de l'Équipement pousse souvent assez loin son souci d'organisation rationnelle de l'espace dans le but d'apparaître comme un bon gestionnaire vis-à-vis du pouvoir central et des pouvoirs locaux. Cette image lui assure aussi une réelle liberté d'action dans l'adaptation de ses outils aux situations locales et lui permet d'affiner les critères de faisabilité et de succès des opérations qu'elle est amenée à conduire. L'action retenue, qui implique une certaine modification du système existant, est donc le résultat d'une négociation ayant confronté des arguments auxquels on accorde des **valeurs** propres.

Ces processus sont ainsi étroitement calés sur des logiques **fonctionnelles** : ils s'accomplissent sous le contrôle de l'expérience et des connaissances actuelles de l'ensemble des partenaires administratifs. L'aménagement retenu comme techniquement recevable est le fruit d'une élaboration cognitive collective : il ne peut échapper au savoir-faire de l'ingénieur ni aux préoccupations sociales de l'homme politique. L'organisation professionnelle ne peut que reproduire le raisonnement à son échelle. Elle ne voit dans l'inégalité spatiale que le critère géographique du voisinage. L'administration accroît souvent ce sentiment lorsqu'elle pousse les décideurs à agir : l'intercommunalité comme condition de recevabilité des candidatures aux procédures ou comme modèle désigné de la réussite en témoigne. La recherche de l'équité spatiale se traduit, dans cette logique de négociation, par une action sur les **structures**, sur les activités.

Reproduite à tous les niveaux administratifs par les **systèmes de relations** correspondant aux activités techniques (organisations professionnelles des filières agricoles, syndicats professionnels de l'industrie ou de l'artisanat, etc.) et aux systèmes socialement hiérarchisés (collectivités territoriales), cette optique légitime toutes les politiques d'aménagement rural mises en œuvre depuis la guerre : politiques des structures agricoles (actions en faveur de l'unité de production du Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles : indemnités viagères et annuelles de départ, indemnités d'installation, actions de maîtrise du marché foncier des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, Plans d'Amélioration Matérielle, Schéma directeur des structures agricoles, indemnités spéciales Montagne, réorganisation foncière par le remembrement), politique des prix

(regroupement des aides sociales et soutien des marchés par le Fonds d'Orientation et de Régulation des Marchés Agricoles, Offices par produits).

Les pratiques du Génie Rural, des Eaux et Forêts, des agronomes, du corps des Ponts et Chaussées et de l'ingénierie territoriale produisent des **solidarités sectorielles**. Les communes voient dans l'administration le partenaire privilégié qui permet à l'opération de « réussir » ; partenaire qui, tout en contrôlant l'exécution technique des procédures, laisse les élus maîtriser la situation sociale locale. Cet aspect stratégique finit par occulter totalement la fonction initiale de l'aménagement. Même si, pour beaucoup, le coût des politiques rurales définies en termes de soutien des secteurs d'activité est jugé considérable pour la société, même si les politiques industrielles visant à créer des emplois en zone rurale aquitaine au moyen d'avantages fiscaux et de primes à l'investissement ne donnent pas, **pour les mêmes raisons**, les résultats escomptés en termes de revitalisation (GOLD, 1987 et 1990), les élus perçoivent bien l'intérêt qu'il y a pour eux à laisser aux administrations le côté technique des procédures : ils se déchargent sur elle de l'aspect contraignant du montage de dossiers et conservent, aux yeux de leurs électeurs, le pouvoir de décision.

L'optique sectorielle de ces solidarités sociales restreint les catégories d'acteurs appelés à participer aux processus de préparation des politiques. En Aquitaine comme dans la plupart des régions françaises (et des pays de l'O.C.D.E.), ce sont les organisations agricoles qui ont — et de loin — le rôle le plus important dans la modernisation de la société rurale. Au fil des années, elles ont réussi à créer des réseaux en grappes intégrés verticalement, depuis les exploitations familiales jusqu'aux marchés internationaux et aux instances supranationales des pouvoirs publics. Ces organisations ont des ramifications à la fois économiques et politiques (chapitre 1.2.) qui leur permettent de perpétuer les modes de conception de l'équité spatiale en termes fonctionnels. L'administration agricole, en reproduisant ce mode de fonctionnement, est complice de l'abandon — formulé parfois tel quel (ministère de l'Agriculture et de la Forêt, 1989, p.2) — de la référence à l'équité spatiale. Mais elle n'est pas la seule : les « vingt propositions pour le développement économique local » du Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire (1989) témoignent, parmi d'autres exemples, du recours permanent à la recherche de l'équité sociale plutôt qu'à la recherche de l'équité des principes de distribution spatiale.

Face à cette convergence des logiques, la sphère technico-administrative dépendant des collectivités locales (qui pourrait faire contrepoids à partir des principes de représentation spatiale qui la fonde) est désarmée pour au moins deux raisons :

– le niveau de son encadrement, recruté selon les critères fixés par les textes de loi de 1984 et 1987, n'est pas homothétique à celui du personnel d'Etat, et ce malgré la volonté du législateur (l'insuffisance d'autonomie, de formation technique créent une désaffection pour la Fonction publique territoriale - RONXIN, 1992, p. 82) ; le Génie Rural fournit donc le conseil

technique des régions, départements et communes et seules les grandes villes peuvent s'offrir le luxe de cadres réellement indépendants ;

– les élus, qui forment la « République des fiefs » (MENY, 1992, p.24) et dont la légitimité ne peut plus être remise en cause, *a fortiori* par leur personnel, sont attachés à la préservation du système de compensation sociale qui permet, par un clientélisme simple, de maintenir les oligopoles politiques.

Le ruralisme aquitain participe pleinement à ce que MENY qualifie de « *système oligarchique où l'étroitesse de l'élite politique se conjugue avec celle des élites administratives et économiques pour concentrer le pouvoir en quelques mains* ». La logique politique, complice de la sphère technico-administrative à travers les enjeux et la répartition des pouvoirs, met en œuvre des procédures qui acquièrent leur autonomie en échappant aux fondements de la philosophie politique au profit de ce que Jacques ELLUL appelle le « bluff technologique » (1988). Elle ne peut échapper à un système qui la justifie. Mais derrière les discours préétablis sur le développement rural, la volonté de se positionner par rapport au corps social et à l'administration s'affirme. C'est ce schéma de fonctionnement et de représentations qui permet en toute bonne foi à la puissance publique de passer d'un discours producteur de principes universalistes à des comportements particularistes.

### 2.1.2. Le pays, ou la dépendance sociale contre la liberté formelle d'accès à une justice spatiale.

Face à la contrainte économique, qui provoque inéluctablement déséquilibres et inégalités entre régions, la société locale ne cesse de se définir par les stratégies qu'elle met en œuvre face à l'État : la première rupture conceptuelle sur la notion d'espace homogène infrarégional apparaît avec l'émergence de la revendication identitaire autour du pays.

La revendication culturelle et identitaire du « vivre et travailler au pays » y rencontre la composante économique du développement social. Le mouvement des pays qui en découle appelle de ses vœux une politique des pouvoirs publics qui détermine un équilibre adéquat entre revendications concurrentes portant sur les avantages de la vie sociale. La montée de l'interventionnisme local consacre, dans l'après 68, l'adhésion des couches sociales modernistes rurales au développement des « zones fragiles ». Les années 75-85 sont celles du « pays », des microterritoires et du développement local. De nombreuses « définitions » et nouvelles tentatives de conceptualisation de l'aménagement rural voient le jour : dans les discours, elles soulignent toutes son caractère « immatériel » et « horizontal » (DE ROO, 1986). La représentation que se font les campagnes du rôle de l'État évolue : on n'aménage plus le territoire rural, on le développe ; l'espace local apparaît comme un élément essentiel des « dynamiques de développement » (DATAR, 1988, p. 42). Le jargon « localiste » va fleurir la décennie des aménageurs : « *L'espace n'est plus ici conçu comme distance des lieux, modelé par des coûts (...). Il est avant tout pluriel, composé de territoires qui sont autant d'espaces de vie pour les groupes qui doivent et peuvent organiser leur propre développement* » écrit Bernard PECQUEUR dans son article « crise économique=crise du discours sur l'espace ».

Les composantes du mouvement des pays sont pourtant redoutablement simples, mais elles acquièrent une **signification idéologique et politique forte**. Parce que non exprimée en tant que telle, cette position partisane produit des montagnes de discours flous (on pourra consulter, à titre d'exemple, Correspondance municipale n° 265, 1986). Quelles réalités recouvrent-elles ?

L'**idée** d'une politique d'aménagement rural reposant sur les pays est avant tout une idée **administrative, technocratique** : la DATAR, en 1975, expérimente le concept. Mais le pays existe-t-il dans l'esprit et les actes des ruraux **avant** que l'Aquitaine ne multiplie, à partir de 1979, les contrats du même nom et la politique de « solidarité spatiale » ou « contractuelle » qui leur sera associée ? **Sans doute pas** : toutes les analyses des chercheurs en

sciences sociales<sup>1</sup> semblent converger vers cette certitude : en Aquitaine, le pays est un **espace artificiel**, fabriqué sur mesure pour et par une politique d'aménagement rural : l'E.P.R. Aquitaine, qui avait fait l'objet dès la fin de l'année 1975 de la programmation de deux contrats expérimentaux (Soule et Morcenx-Labouheyre), programme 63 contrats (« première génération ») à partir de 1977 sur la base d'une **typologie administrative** de l'espace régional (AREEAR, 1975) dressée à partir de critères sociodémographiques et économiques.

Mais si le mouvement des pays a pourtant existé, en Aquitaine comme en France, c'est qu'il a été puissamment porté par un mouvement culturel identitaire initié par les « agents de développement », terme générique qui regroupe des fonctions et des statuts divers d'animation, de planification, de prospection... Leur travail de terrain, leur aptitude à saisir les opportunités et à transformer les « coups » en stratégie témoignent nettement de la rencontre un temps complice entre leur capacité d'initiative — d'auto-reproduction — et la volonté de la puissance publique d'adapter les instances et les circuits de décision traditionnels.

L'arrivée en 1981 de Michel ROCARD au poste de ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire consacre la rencontre entre un mouvement politique et les espérances des agents de développement rural. La période 1981-1984 constitue l'âge d'or du développement local. En juin 1982, les États généraux des Pays à Mâcon consacrent la légitimité du pays. En novembre 1983, le colloque des pays aquitains à Bordeaux aurait pu consacrer celle des animateurs de pays au niveau régional (chapitre 4). Dans les deux cas, le pays est montré comme le lieu d'expression des cultures locales, le territoire espéré de la nouvelle planification et l'inventeur d'un nouveau modèle de développement économique.

Quelques années plus tard, aucun de ces thèmes sacralisant l'espace local n'aura pu trouver une concrétisation. L'arrivée en 1983 du gouvernement FABIOUS marque à la fois le déclin du local dans les interventions publiques et le recul du courant « développementaliste » au sein du gouvernement, confiné dans le Secrétariat d'État à l'Agriculture de René SOUCHON et qui réapparaîtra, bien différemment, en 1988, structuré par l'État au sein du GIDEL (Groupement Interministériel pour le Développement Local). La modernisation de la démocratie rurale et des circuits de décision économiques locaux laisse place à l'impératif de modernisation de l'appareil productif. Le local perd de sa pertinence comme lieu de développement économique et devient un échelon de régulation sociale. Peu à peu, la décentralisation d'inspiration microrégionaliste s'enlise et s'intègre

---

<sup>1</sup> : Claude LACOUR (1985, p. 30), Sylvette PUISSANT (1984, p. 23 à 26), Guy DI MEO (1985, p. 15), Gilbert DALLA ROSA (1984, p. 4), Vincent VLES et Jean-Claude GUICHENEY (1985, p. 98 à 99), Vincent VLES (1987, p.8 et 1988, p. 104), Jacqueline MENGIN (1990, p. 9) - entre autres - ont clairement montré la non concordance entre les frontières de la solidarité réelle - lorsqu'elle existe ! - et les limites administratives de l'action politique dite "des pays".

au système politico-administratif communal, départemental, régional. Tout le mouvement associatif, participatif, la « deuxième gauche » qui portait les pays laisse la place aux professionnels de la gestion publique. La Région Aquitaine elle-même est alors plus soucieuse de réguler les contradictions internes de sa procédure (chapitre 4) que d'intervenir sur le terrain.

En conséquence, le discours sur le pays est resté écartelé entre :

- **la revendication d'une justice spatiale limitée au principe de liberté,**
- des pratiques paradoxales, où la mesure quantitative est substituée au jugement de valeur rationnel dans le processus de décision local : **la revendication d'une justice spatiale repose sur des principes d'égalité introuvable,**
- **un modèle de développement** symboliquement dépendant du modèle urbain **qui nie le principe de différence.**

L'évolution de ces composantes entraîne une conception hésitante du rôle de l'État, sommé de plus en plus de privilégier l'**équité sociale.**

1. Le pays comme revendication d'une justice spatiale limitée au principe de liberté

*« En résumé, les pays réclament le droit à se doter (sic) d'outils remettant en cause le modèle culturel dominant et les schémas mentaux d'appropriation du pouvoir et demandent que l'État soutienne cet effort pour une autre forme de développement tout en se comportant en partenaire responsable par rapport au fonctionnement de ses propres services. Le passage du sectoriel au global ne peut se réaliser qu'à ces conditions ».*

B. EME, agent de développement, collectif MAD.  
États généraux de Mâcon, 1982, p. 37.

« Vivre au pays » représente en 1970 une revendication identitaire et culturelle qui marque le débat sur la modernisation du pouvoir local et les logiques d'aménagement. Le concept prend de l'ampleur après la crise de 1973, conséquence de la fragilité structurelle des unités économiques fortement intégrées et concentrées dans les zones urbanisées. L'ampleur du chômage remet en cause les modèles de croissance, les modes de production dominants. Dans les campagnes, l'idée du « small is beautiful », de la mise en valeur, des potentialités locales comme réponse aux effets conjugués de la crise et de l'exode rural, devient la référence du développement la plus communément partagée.

Son extension se réalise progressivement au gré des préoccupations locales : à l'occasion de demandes de subventions pour les équipements productifs, contre l'étiollement des zones défavorisées, au cours de la mise en place des réseaux intercommunaux. L'intervention de l'État facilite la diffusion du concept dans les campagnes, puis son appropriation par des couches sociales toujours plus larges : le mouvement des pays est **lancé**. En effet, le mouvement des pays est l'expression de trois systèmes symboliques qui s'inscrivent dans un champ de négociation pour l'**égale liberté** :

1. Le sentiment d'appartenance culturelle à un système social particulier engendre une revendication identitaire de nombreux groupes sociaux ruraux : en prenant conscience de la « spécificité » de leur mode de vie dans l'ensemble culturel européen, ils s'attachent à préserver leur organisation, les liens de solidarité qui les unissent, l'existence d'un ordre et d'une évolution propres à la société locale. Ce mouvement de liberté, largement segmenté en unités géographiques de taille fort différentes, prend conscience de la puissance de ses revendications, de l'emboîtement nécessaire de ses réseaux et de la singularité de l'espace ainsi « construit » comme référence à d'hypothétiques racines en 1983, à l'échelon français

(États généraux de Mâcon), en 1988 à l'échelon international (Colloque de Montréal, entre autres).

2. D'autre part, la lente évolution du contexte politique local qui a préparé la décentralisation produit des pratiques d'intervention **libérées** des tutelles administratives. Le problème des moyens de mise en œuvre de cette liberté c'est-à-dire ceux de la richesse fiscale n'est pas résolu pour autant. Et là encore, l'action publique locale n'acquiert une reconnaissance et un cadre officiels que fort tardivement (en 1983) par le transfert des compétences de l'État aux collectivités rurales.

3. Enfin, l'évolution du mouvement associatif et des techniciens du développement qui l'anime favorise considérablement l'émergence de pratiques d'aménagement libres de bon nombre de contraintes. Proches du pays, dont ils sont souvent issus, les « agents de développement » (ingénieurs, techniciens agricoles, diplômés de l'Université...) initient et suivent l'évolution des projets des entreprises agricoles, industrielles et commerciales, leur assurent une assistance, un conseil qui rendent vite ces hommes et ces femmes indispensables pour fédérer les initiatives. En Aquitaine, le travail de terrain d'hommes tels que François DASCONE (Soule), Maurice CAUMIERES (Fumélois), Raymond LE SAUX (Haute Lande), Jean-Marie BLANC (Chalosse), Bernard CONSTANT (Périgord), Alain RENARD (Gironde)... introduit une liberté nouvelle dans les campagnes : celle du « faire », de l'action, du montage des dossiers de tous types. Ces pratiques induisent une polyvalence ; il faudra lui trouver un fondement, une légitimité technique : ce sera le « développement global ». Nous verrons plus loin comment les critères de faisabilité, de succès, le recours à la technologie introduisent peu à peu l'**économie**, puis le libéralisme contre la liberté. Largement sous-estimée (sauf du milieu local qui en fera parfois ses notables élus), cette présence sur le terrain contribue à modifier à la fois les savoir-faire locaux et à renforcer la crédibilité des politiques rurales de l'État et de la région. Elle constitue une « permanence », la représentation quotidienne de l'exercice d'une liberté locale. Ces libres agissements intriguent puis provoquent des attitudes de défiance de la part des systèmes politiques régionaux et départementaux, soucieux de maintenir les liens de nécessité qu'ils avaient tissés avec les élus communaux.

C'est à partir de ce **principe de liberté** que se définit, d'abord, le pays. Territoire de l'identité et de la solidarité, horizon de la reconnaissance culturelle et de l'intersubjectivité, espace des représentations et des actes de tous les jours, c'est le terroir du quotidien, l'espace-support des actes les plus simples d'une société locale. C'est à cette échelle microrégionale que s'exercent les solidarités de voisinage, qu'ont lieu les rencontres informelles, que germent les projets les plus courants. Après la commune, c'est la deuxième communauté de base — informelle — où s'expriment les liens de nécessité ; les critères objectifs de sa définition, en l'absence des limites linguistiques ou naturelles nettes des vallées de montagne, demeurent confus. Les emboîtements, les hiérarchies et les nœuds

d'interdépendance que le pays entretient avec ses voisins sont souvent complexes, parfois inexistantes.

L'action humaine organisée prolonge concrètement ces actes de liberté quotidienne. Depuis 1965 (le Méné en Bretagne, premier pays à s'affirmer), le pays a trouvé sa légitimité institutionnelle dans les regroupements de communes. Le pays est libre, mais il n'a aucune existence en tant que collectivité locale dans les institutions françaises.

Ce principe de liberté, reconnu en 1983, reste constitutionnellement limité à l'exercice de la coopération communale. Mais la coopération communale, comme nous le verrons plus loin, n'est qu'un substitut fonctionnel à la recherche de l'équité spatiale. Ce principe de liberté est étroitement associé à ce que les pays peuvent et veulent en faire : le recours à l'économie apparaît alors comme une nécessité pour affirmer le pays. Dépendant des mêmes trois systèmes symboliques cités, il tente — vainement — de s'inscrire dans un champ de négociation avec la puissance publique pour l'égalité équitable des chances.

## 2. Les pratiques paradoxales des pays, ou la revendication d'une justice spatiale limitée à des principes d'égalité introuvable

L'évolution de la conception du rôle de l'État, du fait de la décentralisation et du ralentissement de la croissance économique, fait rapidement progresser la revendication d'une justice spatiale à celle d'une justice sociale. L'intervention des collectivités locales dans l'économie trouve sa légitimité en Aquitaine rurale dans la conception qu'elle se fait du service public. L'idée fondamentale est de parvenir à fonder la légitimité de l'action locale sur l'impératif de solidarité. La revendication de l'équité sociale dans les campagnes implique que l'Etat tente d'utiliser les dépenses publiques comme outil de régulation économique. Dans cette perspective, la production de l'aménagement rural n'oppose plus exigences sociales et économiques : ce sont les deux faces d'un même projet de modernisation. Très vite, celle-ci ne vise pas seulement à satisfaire des objectifs humanistes généreux : elle implique des coûts et des dépenses dont on régule l'ampleur pour faciliter le plein-emploi ou la croissance. Ce recours à l'État-providence est celui de la tendance à l'universalisation sociale des politiques rurales : les aides aux pays ne sont pas attachées à des conditions de statut (degré d'inégalité), mais ouvertes à tous (« à chacun la même chose »). En milieu rural aquitain, cette conception de l'État et/ou de la région va rapidement s'opposer aux fondements de la société locale : les contradictions peuvent être présentées en deux paradoxes : celui qui oppose la culture rurale à l'économie d'une part, celui qui oppose la politique rurale à cette même économie d'autre part.

### α) Le paradoxe culture - économie

Le système social rural est produit par l'action humaine, dont les schémas culturels, structurés en systèmes symboliques, lui fournissent une disposition stable, une organisation. Cet **ordre** maintient les modèles de gouvernement, l'intégration interne, l'adaptation aux conditions imposées par l'environnement. Il s'appuie sur la dynamique du dialogue culturel local : l'identité, le sentiment d'appartenance poussent la population à agir en lui offrant une alternative aux phénomènes de pénétration d'autres cultures : l'« urbanisation » (néologisme employé par la DATAR en 1967 pour désigner la pénétration en milieu rural des modes de vie urbains) provoque, en déstructurant les habitudes de pensée locales, une prise de conscience du différentiel de développement entre ville et campagne. Elle participe à l'émergence du sentiment de maldéveloppement. L'identité culturelle joue un rôle de premier plan dans le refus du déclin inévitable et dans la revendication, au nom de l'équité, du recours à l'intervention de l'État-providence. Elle permet de mobiliser l'ensemble de la population autour de thèmes concrets — ceux du quotidien — de motiver la résistance au fatalisme et à la résignation, d'engager la pays dans un processus de

développement local. Le thème du territoire prend ici toute sa signification : c'est une réponse à la transgression par l'« extérieur » des frontières du pays. L'information, la formation, la communication sont les outils — culturels — les plus utilisés par les pays pour lever les archaïsmes : la concertation, le dialogue servent à l'animation de la société rurale, c'est-à-dire à sa mise en état de projet.

Mais de quelle **culture** parle-t-on ? La division spatiale du pays produit-elle un monde vécu animé par une culture du vivre propre ? L'incapacité de la culture dominante locale à penser la réalité telle qu'elle est vécue est elle-même une réponse à ces deux questions : la culture technique à laquelle, au bout du compte, on se réfère en milieu rural aquitain, est **inculture de tout ce qui n'est pas technique**. Elle reste soumise aux impératifs techniques : elle coupe le travail de la vie culturelle et la culture professionnelle de la culture du quotidien. Elle se réfère à la fois à la tradition et à la modernité, c'est-à-dire à l'autonomie de l'individu, à son appartenance à un groupe social et au progrès, à l'évolution technique ; la modernité, qui a pour but de faire économiser du travail, amène à considérer la culture locale comme une négation de l'identité et de l'épanouissement. La vie quotidienne rurale ne diffère plus guère de celle de la société globale à laquelle elle participe, éclatée en plages de temps coupées les unes des autres, succession de sollicitations venues de l'extérieur, de temps morts et d'activités routinières. La culture des pays ruraux aquitains correspond à une culture du quotidien faite — au mieux — de sensations exotiques, de modes éphémères, de divertissements fragmentés.

À mesure que s'est étendu le temps disponible dans les campagnes, les possibilités de le structurer par d'autres activités et d'autres rapports dans lesquels les individus développent leurs facultés autrement n'ont pas été développées. Le lieu de travail, le stade et le café villageois n'ont pas cessé d'être les seuls espaces de socialisation et les seules sources d'identité sociale. On a vu apparaître bien peu de nouveaux rapports de coopération, de communication, d'échanges tissés dans le temps disponible. En conséquence, il est difficile de relever en Aquitaine l'émergence de nouveaux espaces sociétaux et culturels faits d'activités **autonomes**, aux fins librement choisies par un groupe sociospatial. On ne voit pas apparaître, à proprement parler, comme dans les villes, une inversion dans le rapport entre temps de travail et temps disponible : les activités autonomes ne sont pas prépondérantes par rapport à la vie de travail à laquelle elles restent étroitement liées ; la sphère de la liberté locale est encore en étroit rapport avec celle de la nécessité.

L'**économie**, pour sa part, continue d'ordonner et d'adapter les processus technologiques au système social. La recherche d'une mise en place concertée, négociée entre partenaires locaux et interlocuteurs des régions mieux dotées apparaît après que le pays ait pris conscience de la faiblesse de ses systèmes agricole, industriel et de services. L'autonomie limitée au sein de l'entreprise, d'une part, la désintégration de la société, d'autre part, obligent à chercher des modes alternatifs de socialisation et d'intégration communautaire. Le niveau d'interdépendance de l'enracinement culturel

par rapport aux mécanismes opératoires inférieurs (organisation bureaucratique, marchés économiques) détermine la capacité d'action des pays. Ainsi, certaines communautés aux schémas culturels symboliquement peu organisés paraissent désarmées devant les changements des conditions globales de l'environnement économique. Quand les politiques économiques officiellement prônées se révèlent incapables d'apporter les corrections logiques — en tout cas attendues comme telles — aux dérèglements de l'économie, les acteurs locaux sont tentés de renouer avec les modèles alternatifs, parfois jusqu'au recours à l'illogique, au surprenant. Cette volonté d'autonomie se traduit par la critique et la lutte contre toute forme d'hétérodétermination non légitimée, par la disposition à participer aux formes de vie auto-organisées. Le développement des pays est axé sur l'unité de production « spécifique » parce que locale : le développement autocentré essaie de tirer systématiquement profit des ressources et savoir-faire locaux pour produire et transformer. La culture des pays implique qu'ils se réfèrent au modèle productiviste dominant à partir d'une rationalité économique dont les aboutissements sociaux seraient étroitement contrôlés par la société locale.

Nous avons pu relever qu'en Aquitaine la crise économique provoquait des mouvements de retour à l'irrationnel : ainsi en arrive-t-on à programmer, dans le cadre d'un contrat de développement en Sarladais ou en Double, des aides à la mise en production locale d'endives. Or le schéma économique d'ensemble fait que la demande — même locale — est entièrement satisfaite, en qualité et en quantité, par les producteurs du Nord, belge et néerlandais. Leur organisation, l'intégration économique de leur production est la seule en effet qui puisse répondre à date fixe aux commandes passées par les surfaces commerciales locales trois mois à l'avance. Les conditions de production périgourdines n'auraient jamais pu rivaliser avec cette concurrence en termes de quantité, de calibre, d'homogénéité des produits, ni en termes de politique de prix. Les rentes de situation, sur les marchés locaux, existent certes, mais sont très limitées. Elles peuvent donc être valorisées par quelques producteurs, mais ne peuvent en aucun cas constituer la base du développement de l'ensemble de l'agriculture locale. Par ailleurs, lorsqu'une rente de situation a une dimension suffisamment vaste pour concerner une part importante de producteurs de la région, elle est très difficile à préserver (c'est aussi le cas des appellations de fromages fermiers pyrénéens). Dans la mesure où elle est susceptible de toucher un marché suffisamment vaste, elle intéresse des concurrents plus puissants qui ont tôt fait de détourner à leur profit l'image de marque créée par les produits régionaux de qualité. La troisième constatation qui s'impose lorsqu'on approfondit ces « systèmes de production alternatifs », c'est que leur viabilité est généralement assurée par une sous-rémunération du travail. En effet, économiser sur l'achat des moyens de production pour répondre à la situation de trésorerie des exploitations concernées implique avoir recours aux moyens de production les moins chers. Et dans le cadre de l'exploitation familiale, il en est un particulièrement bon marché : le travail de l'exploitant et de sa famille. La « rentabilité économique » assurée par une sous-rémunération du travail ou la disposition de travail familial gratuit interdit toute possibilité de

reproduction des systèmes concernés dès lors que l'opportunité d'utiliser du travail gratuit disparaît. Exemple significatif du fait que les zones « défavorisées » n'apparaissent pas spécifiques. Contrairement à la doctrine couramment développée en matière de politique de développement local, elles ne souffrent pas tant de handicaps « naturels » que d'un retard dans la course à l'accumulation (KROLL, 1987, p. 205).

Finalement écarté, le projet des endives périgourdines illustre parfaitement le recours aux solutions localistes engendrées par un imaginaire culturel qui confond l'intégration socio-économique avec les **concepts de proximité et de voisinage**. Derrière cet exemple — parmi d'autres — on retrouve toute la thématique du développement économique centré sur la valorisation des ressources locales, du développement « autocentré » présenté par l'imaginaire culturel comme solution **juste** alors qu'en termes économiques il recouvre autant d'actions intégrables au marché (les « réussites » de la pisciculture en Haute-Lande...) que d'actions ne répondant pas à la demande (les « échecs » des productions fromagères des Pyrénées, dus à un défaut d'analyse de l'adéquation interne au couple produit/clients). L'histoire du développement local aquitain est constituée de ces expériences heureuses ou malheureuses mises en œuvre par un imaginaire culturel somme toute limité à la revendication de l'égalité. Après la croissance, qui avait assuré l'augmentation du bien-être social, la crise rend attractives les fictions générées par l'incertitude du futur. La « déraison » économique se nourrit, en Aquitaine intérieure, du traumatisme que subissent ces sociétés malades de leur culture.

Souvent, le développement « global » apparaît comme un refus d'intégration des logiques sectorielles. La rationalité du développement « autocentré » s'en trouve vite affectée. Comme le faisait remarquer Joseph LAJUGIE en 1981 dans un article de la Revue économique du Sud-Ouest : « *on ne saurait s'en tenir à une approche trop exclusivement locale des contrats de pays qui ne s'intégrerait pas dans une vision stratégique du développement régional* ». La production est destinée non à la consommation interne d'un groupe sociospatial, mais à un échange marchand, sur un marché où des producteurs, sans liens spatiaux entre eux, se trouvent en concurrence face à des acheteurs avec lesquels ils n'ont aucun lien. Cette condition n'est pas remplie tant que les producteurs et leurs groupements bénéficient de prix garantis. L'entente sur les prix agricoles et les techniques légitimées par la politique agricole commune européenne, certains aspects de la planification et des logiques sectorielles constituent une autolimitation de la concurrence, mais aussi des possibilités de gain. L'intervention sectorielle apparaît sous cet angle comme un des garants de l'immobilité sociospatiale : en protégeant l'écoulement des produits, elle perpétue dans les microrégions des procédés et techniques de production caduques par rapport à la demande. Elle fige l'économie des groupes sociaux au niveau de l'effort qu'ils fournissaient auparavant. Les pays tendent alors spontanément à limiter leurs besoins pour pouvoir limiter leurs efforts ; ils le proportionnent au niveau de la satisfaction de ce qui leur paraît **suffisant** : or le critère du suffisant n'est pas une référence économique. C'est une référence culturelle, importante dans la société

traditionnelle. En tous cas, elle ne permet pas aux pays de revendiquer un droit à la **compensation** en proportionnalité de **l'efficacité** (composante de l'égalité équitable des chances, selon HOMANS). Le fonctionnement du mouvement des pays selon une culture de rationalité localiste se heurte aux logiques sectorielles qui les renvoient à l'ordre immuable d'un monde où chacun occupe la place qui lui est assignée et dont il doit se contenter. La logique anti-sectorielle du développement « global » nie le changement spatial autant que le changement social : en protégeant le milieu rural de la concurrence, elle **évite la dislocation de l'ordre sociospatial** traditionnel. Elle affirme au contraire un ordre figé, parce que protégé, qui se fonde sur l'emprise de la rationalité localiste.

Les logiques du changement sociospatial apparaissent, sous cet angle, non seulement antinomiques des logiques sectorielles ; elles sont également porteuses de contestation radicale de la stratification de l'espace productif. La construction économique et politique de l'espace est mise en question dans ses fondements dès que des groupes sociaux ruraux découvrent que les valeurs ne sont pas toutes quantifiables, que l'argent ne peut pas **tout** acheter et que ce qu'il peut acheter n'est peut-être pas l'essentiel pour eux. C'est le malaise fondamental que traduit le mouvement des pays.

L'aménageur national ou régional tente de répondre à cette demande sociale et montre le chemin du développement. Pour lui, le pays rural doit devenir, à la faveur de la crise, du paroxysme de la concurrence et des mutations techniques, un lieu d'intégration fonctionnelle, sociale et professionnelle. Son action vise à donner une rationalité économique à des aspirations non économiques. Ses actions rendent le contrôle nécessaire, elles impliquent une forme de domination : la recherche du plein-emploi répond certes à un souci de bien-être social, mais aussi à la volonté de façonner le mode de vie et le modèle de consommation des individus. L'exigence d'une économie en croissance dans les pays ruraux, tout comme l'augmentation de la richesse globale, du rendement céréalier, des fraisiers ou de la performance laitière, témoigne du même jugement de valeur quantitatif appliqué de façon indifférente à tous les niveaux de l'activité humaine. **Le mouvement des pays poursuit ainsi le mouvement initié par les politiques d'aménagement rural basées sur la mesure quantitative comme substitut du jugement de valeur rationnel** : le « Bien » devient mesurable et calculable ; la décision peut découler de l'application d'un procédé de calcul objectif, impersonnel, de quantification.

Le pays n'a commencé à s'exprimer qu'à mesure que la désintégration de l'ordre traditionnel lui permettait de se libérer des limitations externes et des autolimitations que lui imposaient les usages de la tradition. D'origine culturelle, il exprime en fait la rationalité économique, la voulant affranchie de toute entrave. Cette construction revendicatrice est déclinée dans toute la thématique du développement « ascendant » : la perspective populiste présente le développement local comme la tentative de maîtriser localement le changement social en renouant avec une identité culturelle agressée par l'extérieur, en tentant d'unifier les diverses composantes de la population à

partir du bas, des racines qui les attachent à leur coin de terre ; par delà les différences, ce thème n'est pas très éloigné de ceux développés par la droite du début du siècle (MAURRAS). Et ceci parce qu'il est considéré par ses tenants comme un **aboutissement** qui va donner naissance à un paradoxe entre action politique et action économique : « *quand cette pratique de solidarité a déjà assez mûri, cette démarche peut susciter un Conseil de Pays qui soit composé, à l'exemple de l'instance régionale, d'une structure publique d'élus (syndicat mixte ou SIVOM) et du Comité de pays. Ce pouvoir de pays, ainsi émergé, devient alors le lieu d'élaboration, de décision et d'exécution du Plan à son idée, l'instance capable de conclure des contrats de plan, des programmes d'aménagement et de développement, des opérations concertées d'animation et de formation, de réaliser par lui-même des équipements et des actions intéressant l'ensemble du pays* » (HOUEE, 1982, p.73).

L'exemple aquitain, analysé au chapitre 4 (§ 411), montre que cette action joue contre l'exercice d'une justice spatiale.

## β) Le paradoxe politique-économie

Le mouvement des pays débouche ici sur un problème bien plus grand : la négation des grands principes économiques dans le processus de décision local. La mesure quantitative s'y substitue au jugement de valeur rationnel.

La diversification de l'économie, de l'administration en Aquitaine rurale a donné naissance à des appareils complexes, à une organisation de plus en plus différenciée de fonctions de plus en plus spécialisées. À mesure qu'elle s'est complexifiée, l'organisation de ces fonctions spécialisées (agricoles, industrielles, de services marchands, de services collectifs, de résidence...) a été assurée par la codification, la réglementation fonctionnelle des activités. Cette fonctionnalité est perçue comme une rationalité qui vient de l'extérieur. Peu à peu, la pénétration en campagnes des modes de vie post-industriels crée des « sphères hétéronomiques » (GORZ, 1988, p.49), des ensembles d'activités spécialisées que les ruraux conduisent en fonction d'une coordination extérieure, d'une organisation préétablie. **Elle rétrécit le champ de la responsabilité locale.**

1. Le mouvement des pays est avant tout une réaction politique à cette perte d'une possible initiative locale : « *les pays revendiquent le droit de n'être jamais récupérés dans des logiques institutionnalisantes* » (États généraux des Pays, p. 36) ; c'est un phénomène social et fonctionnel, qui ne sera jamais entièrement ni l'un ni l'autre. il repose sur une perspective politique inavouée : il s'agit de réduire l'emprise du **système** sur le fonctionnement social local : le pays apparaît tantôt comme un contre-pouvoir face à la représentation notablière traditionnelle, tantôt comme un instrument supplémentaire travaillant en liaison plus ou moins harmonieuse avec les léus. C'est une exigence d'émancipation et d'autonomie qui vise à réduire tout ce qui fait de la société un système et à développer, en même temps, des formes de sociabilité auto-organisées. Il s'agit de transformer la société rurale en un ensemble d'espaces où des formes multiples d'association et de coopération puissent s'épanouir, d'illustrer la possibilité concrète de réappropriation et d'auto-organisation de la vie en société : « *le développement microrégional dans sa visée globale suppose l'articulation cohérente de fonctions différentes qui, elles-mêmes, correspondent à des espaces différenciés* » (États généraux des pays, p.36). Ces principes reposent sur l'union solidaire et la coopération volontaire d'individus qui sont aussi des agents économiques. Le mouvement des pays cherche à **s'émanciper** de la sujétion du monde rural à la logique de la concentration organisationnelle. L'essor du phénomène à partir de 1973 n'est pas lié à la seule crise économique. Si le dépassement du capitalisme devient une tâche urgente en 1974, quand ses impératifs systémiques apparaissent peu compatibles avec la préservation de la vie communautaire rurale, l'action est avant tout dirigée vers la transformation **des présupposés** sur lesquels la modernité est fondée. Les espaces pour le développement d'activités non monnayées sont mis en avant ; le droit au partage de la décision de production, d'investissement, les alternatives culturelles sont réclamés. L'ensemble du schéma proposé par le mouvement des pays est légitimé par

l'intuition de l'expérience à conduire. Il souhaite non seulement élargir les initiatives laissées aux influences locales (colloque « initiatives locales » d'Aurillac, novembre 1985), mais aussi exercer des contrôles partiels à l'échelon du système social tout entier. On le verra concrètement au chapitre 4, il ne pourra pas supprimer l'inertie et les rigidités du système, rationaliser les présupposés irrationnels sur lesquels le développement économique est fondé. Sa conception du développement intégré dans la vie communautaire se contente d'opposer aux systèmes industriels existants des modèles culturels fondamentalement différents, qui se réfèrent inconsciemment à des modèles de société passés, souvent de type néo-médiéval : la préservation de l'ancienne communauté villageoise, une forme de société dans laquelle l'économie et la culture, la vie communautaire et la vie privée, le travail et les loisirs sont confondus.

Son impuissance à s'appuyer sur des expériences ou des possibilités pratiques qui lui permettraient de s'accomplir dans des actions de transformation de la société la rendra vite inopérante, « utopique » aux yeux des interlocuteurs publics. De plus, cette résistance au déclin rural, qui donne cependant son impulsion au changement social, ne s'attaque pas à la rationalité économique dominante. Elle se fonde même souvent dans le mouvement capitaliste auparavant critiqué à l'occasion d'opérations d'investissement importantes. **En fait, le mouvement des pays n'attaque que le fondement culturel et les conséquences sociales des exigences du capitalisme, non sa base matérielle.** Il s'adresse plus à la couche dirigeante de la technostructure qu'à la matrice économique de la société. C'est une forme de négation de la machine bureaucratique du développement, une rébellion contre la technification du gouvernement local, la standardisation des décisions (on retrouve ici la thèse d'Alain TOURAINE, 1984).

C'est aussi une manière de soustraire une partie de la société locale aux contraintes et aux calculs impliqués par la macro-économie : pour les tenants du pays, les critères de la rationalité économique doivent être subordonnés à d'autres types de rationalité. Le terme, souvent rencontré, d'« économie alternative » est en ce sens erroné : il ne s'agit que d'une restriction du raisonnement dominant qui consiste en la recherche du contrôle local d'outils qui lui échappent. Le mouvement des pays est **politique** en ce sens qu'il entend soumettre l'économie à des contraintes esthétiques, éthiques et relationnelles. Le mouvement social qui le sous-tend est multidimensionnel : c'est une lutte pour des droits collectifs à l'autodétermination, à l'intégrité et à la souveraineté du groupe sociospatial dans un système territorial plus vaste. Il est « anticapitaliste » dans la mesure où il combat l'instauration en milieu rural d'un système social dans lequel les rapports commandés par l'économie visant à la valorisation du capital dominant la vie, les activités, l'échelle des valeurs et les buts des individus. Mais il obéit à la logique du capital, car c'est la seule forme de rationalité possible pour le développement matériel.

Parce qu'il n'a pas su rendre claire cette distinction, très vite le mouvement ne sera plus défendable ni défendu par les acteurs ruraux ;

perdant progressivement ses références éthiques, il perdra aussi l'écho qu'il avait su éveiller dans les sphères décisionnelles de l'aménagement.

2. Le développement local par les pays s'est voulu autorégulé, auto-organisé par des agents politiques et économiques qui accorderaient leur conduite en vue d'un résultat à atteindre par une action collective. Mais comme le montrent les nombreux processus de développement menés en Aquitaine, il parviendra plutôt à une intégration sociospatiale hétérorégulée ; les acteurs **locaux** ne se coordonnent pas sur la base d'un accord **local**, mais bien en fonction d'interconnexions fonctionnelles dont la programmation organisée obéit à un organigramme sectoriel et institutionnel. Le développement rural, on le verra, dépend d'une petite élite d'organismes qui tente d'assurer la coordination, le fonctionnement, la régulation des organisations locales dans leur ensemble, sur la base des finalités des groupements avec lesquels elle travaille.

Le mouvement des pays est pris dans cette contradiction entre le discours prônant l'autorégulation de la société civile locale et la sphère hétérorégulée de l'outil industriel et étatique dans lequel il est fonctionnellement intégré. La césure entre l'exigence intégratrice du travail fonctionnel et la volonté de l'équité sociospatiale est due à l'ensemble du fonctionnement de la société française qui exige une division des tâches et des principes de prise de décision qui, une fois mise en place, se perpétue par **inertie**. Cette matrice matérielle, transcrite par organigramme, fonctionnalise toutes les activités en **secteurs** et exclut toute intégration spatiale : la prédétermination fonctionnelle des échanges interdit aux ruraux de tisser des rapports réciproques fondés sur la coopération en vue de **fins communes** selon des **critères communs**. Elle interdit de vivre la division du travail et son exécution, le processus de décision comme une appartenance à un groupe spatial. La collaboration volontaire, autorégulée est impossible dans les faits : le développement local autocentré du mouvement des pays butte contre des impératifs de rationalisation et des techniques de domination qui sont inextricablement confondus.

L'intégration économique recherchée par la sphère politique des pays constitue ainsi un appel au travail fonctionnel, seul susceptible de fournir aux ruraux de quoi se payer les consommations marchandes. C'est une incitation — sans doute involontaire — à privilégier la poursuite d'avantages « personnels ». Elle contribue donc à **désagréger** les réseaux de solidarité et d'entraide, la cohésion sociale, le **sentiment d'appartenance**.

Ultime paradoxe : en instrumentalisant des valeurs non économiques à des fins économiques, le mouvement des pays a contribué à accroître le poids des logiques sectorielles dans le développement et la désintégration de l'autonomie sociospatiale recherchée.

### 3. La dépendance symbolique du pays.

On a vu comment le mouvement des pays, d'origine culturelle, exprimait en fait la rationalité économique, la voulant affranchie de toute entrave technico-administrative.

Cette régulation, d'origine à la fois administrative (l'action des pouvoirs publics) et marchande (la production du capital), repose sur une reproduction symbolique du monde. Autrement dit, tout ce qui transmet les acquis culturels (savoirs, goûts, usages, etc. grâce auxquels les ruraux orientent leur monde) est sujet à une fonction de reproduction du modèle social. La faillite du mouvement des pays est inhérente au sentiment partagé par la société rurale qu'il n'y a aucun autre modèle possible que celui de la rationalité économique. Le **mimétisme**, l'absence d'imagination sont à la base de l'échec des tentatives de planification spatiale.

L'importance des pratiques sociales individuelles dans la reproduction des savoir-faire existants en milieu rural a déjà été montrée dans notre recherche de 1982. Les schémas de perception, de pensée et d'action des opérateurs ruraux génèrent des décisions fondées sur l'expérience passée et l'observation des exemples offerts par le voisinage. Ce mimétisme engendre une reproduction, à l'identique, de ce "qu'a le voisin". Il est tout entier fondé sur l'égalitarisme républicain.

À chaque fois que le décideur local quitte les conditions de son environnement habituel, des surprises jaillissent. Les habitudes "du rural" sont un guide bien puissant, avide de routine et de facilité, grand amateur de déjà vu, peu tenté par l'ouverture de nouvelles voies. Pour s'y engager, il faut renoncer au confort des évidences faciles, conceptuellement stériles. Les analyses des chercheurs en sciences sociales (op. cit.) ont toutes montré la grande lacune du monde rural en la matière. Coïncidant avec la révolution technologique qui a bouleversé la plupart des cultures rurales, la procédure d'aménagement a modifié en profondeur les principes d'intervention de l'homme sur son espace social. Par la reproductibilité de ses réalisations, elle a fourni une réponse à la crise de la représentation de ce qui pouvait tenir lieu de développement économique et social.

Le pouvoir "d'engendrement" de l'aménagement est un mirage auquel s'accrochent les élus pour fonder leur intervention et justifier leur place dans le système social rural. La plupart des décisions qu'ils prennent dans le cadre des politiques locales résultent simplement d'une suite donnée à des projets qui étaient dans la mécanique administrative depuis des années. Les programmations d'équipements ruraux, notamment, répondent à ce que M. ROCARD (États généraux des pays, 1982, p. 88), ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire à l'époque, a appelé des "grilles relatives de

standings” : elles correspondent à des revendications de dignité intercommunale, de reproduction du système de la symbolique des services collectifs. Ces programmations sont l’émanation de “dignités politiques relatives”, comme le montre l’élaboration du schéma départemental des services publics de la Dordogne (Institut d’Aménagement, 1992).

On verra (au chapitre 4, § 111) comment d’un côté l’Etat et la région affinent leur politique de soutien au milieu rural, en finançant des actions nouvelles de conversions, des pépinières, des soutiens à l’intégration dans la filière touristique, etc. tandis que de l’autre côté, sur le terrain, les collectivités locales œuvrent en sens inverse en utilisant **de façon banalisée** tous ces financements. Peu importe l’objectif originel de l’argent, on “déguise” le dossier en fonction de la porte à laquelle on frappe. C’est en ce sens que le **mimétisme**, en tant que reproduction d’expériences déjà réalisées ailleurs, peut être générateur d’inutilité : la production de foyers ruraux, aires de repos et d’accueil... qui ne correspondent à aucune demande d’usage, génère forcément une déviation de l’esprit de l’aménagement en tant que justice spatiale. Ils témoignent ainsi d’une bifurcation dans la logique de la production de l’aménagement rural.

L’imagination est considérée comme un principe “poétique” en aménagement. Pourtant, en se dissimulant dans l’acte même de la formation des concepts, il permet à certains acteurs de voir au-dessus du mur sur lequel bute le regard de leurs contemporains. Associée à la rationalité, elle est créatrice d’outils adaptés aux problèmes locaux. Elle est rare en Aquitaine rurale.

Ces pratiques caractérisées par le mimétisme, le défaut de conceptualisation et d’imaginaire, sans cohérence, amoindrissent considérablement les capacités innovantes des pays. Posées sur le territoire aquitain comme autant de pièces rapportées de puzzles, elles n’ont pas contribué à constituer une image organisée du mouvement localiste rural au niveau régional. La revendication du pays fera elle-même long feu : en ne sortant pas de la clandestinité, en ne se dotant pas d’outils de communications et d’échanges d’expériences (le refus des élus des pays aquitains est exemplaire en la matière), en ne multipliant pas les rencontres et les occasions de travail en commun avec tous les organismes qui interviennent au niveau territorial, en ne fédérant pas les initiatives au niveau infrarégional, en ne rapprochant pas toutes les structures de terrain — élus compris, en n’ayant que peu de représentativité d’ordre et de disciplines, **en ne sortant pas du cadre territorial** pour constituer un **espace social**, les pays ne parviendront jamais à prendre l’initiative et à affirmer leur propositions : ils s’opposent ainsi à recevoir autre chose des pouvoirs publics qu’une distribution sans référence au concept de justice spatiale. Ils en attendent autant d’avantages que ce dont “dispose le voisin”. Le mouvement des pays renouvelle ainsi, en la favorisant, **l’indétermination théorique de la justice spatiale** et ne revendique pas

réellement sa mise en œuvre. Il se satisfait des exigences corporatives et amplifie le paradoxe entre finalités et réalités du système de production de l'aménagement rural.

La puissance publique, pour sa part, promeut des instruments qui, en s'appuyant sur des circonscriptions électives, ignorent l'espace : elle se donne *une faculté impossible de l'exercice de la justice spatiale*.

## 2.2. La faculté de l'impossible

Le souci de la solidarité spatiale reste étranger aux principes qui gouvernent le fonctionnement des outils du système d'intervention. Leur mise en œuvre, rendue légale et opposable aux tiers par le Plan, les schémas et les modalités de la coopération intercommunale, **officialise** ce rendez-vous manqué entre action publique d'aménagement rural et quête de l'équité spatiale.

La légitimité constitutionnelle de la justice spatiale est aussi celle de la possibilité d'une mise en œuvre irréalisable : une faculté de l'impossible, en quelque sorte.

L'expérimentation sur l'espace aquitain met en lumière ce paradoxe, dont l'analyse détaillée suit. Mais ce phénomène n'est pas spécifiquement aquitain : il est inhérent à la démarche de la puissance publique sur l'ensemble du territoire français, car étroitement associé à la mise en œuvre des outils initiés par la DATAR. Une fois encore, répétons que l'Aquitaine n'est pas un cas particulier, mais seulement le lieu de mise à l'épreuve d'une hypothèse.

---

Le système économique rural est marqué, comme le reste du système capitaliste occidental, par la logique de la rentabilisation maximale du capital qui détermine les conditions de travail, les investissements, le modèle de consommation et donc le mode de vie, la culture des ruraux. Les pouvoirs publics sont néanmoins obligés de planifier certains investissements privés et publics, de régulariser et de corriger les marchés, de contenir la libre concurrence par des interventions juridiques et financières intégrées dans le cadre du Plan.

### 2.2.1. L'iniquité spatiale du Plan

Le Plan n'est pas un outil de justice spatiale.

Mais il détermine, par les financements qu'il met en œuvre, la forme de la production de l'aménagement rural.

## 1. Le Plan de Modernisation et d'Équipement

L'aménagement rural, lorsqu'il est mis en production dans sa partie agricole en 1960, doit contribuer à faire du paysan un citoyen moderne, égal aux autres citoyens, porteur des mêmes valeurs de progrès et d'efficacité. sa mise en œuvre dans le cadre de la planification est à l'origine une forme particulière de la recherche de l'équité spatiale : pour la Jeunesse Agricole Chrétienne, qui représente durant la IV<sup>e</sup> République le courant « planiste », puis, plus tard, pour le Centre National des Jeunes Agriculteurs (C.N.J.A.), la politique agricole doit marquer la fin du développement séparé de l'agriculture prôné jadis par le corporatisme agraire. Pour ces hommes, la diffusion du progrès technique dans l'agriculture est nécessaire à la construction d'une société de justice sociale et de solidarité spatiale. Aussi la modernisation de l'agriculture ne saurait être abandonnée à la profession seule : elle requiert l'intervention régulatrice des pouvoirs publics. Ce courant, profond et qui va porter les logiques d'intervention des politiques publiques sur l'espace agricole jusqu'à nos jours, légitime la planification rurale.

L'objectif du Plan MONNET est que l'agriculture assure à la France, par l'exportation, les moyens de se procurer les marchandises dont elle ne pourrait se passer. La Confédération Générale de l'Agriculture (C.G.A.), qui succède en 1945 à la Corporation paysanne et qui regroupe la coopération, la mutualité, le crédit, les techniciens et les ouvriers agricoles, se situe résolument — ne serait-ce que par la personnalité de son premier secrétaire général, Philippe LAMOUR — dans la ligne du mouvement planiste. Selon les travaux du Premier Plan de Modernisation et d'Équipement, le recours à l'outillage et aux techniques modernes devait permettre de retrouver en cinq ans le niveau de la production agricole d'avant-guerre.

Le Plan va donc être l'instrument majeur de la **modernisation** agricole. Il va introduire le changement technique et l'organisation professionnelle locale en agriculture et en faire, dans l'imaginaire français, le principe du changement social rural. En définissant un « paysan modèle », en « établissant l'état de réceptivité au microbe modernisation » (Conseil Général du Plan, 1946), l'État, par le Plan et le Fonds de Modernisation et d'Équipement, met en place le puzzle, spatialement hiérarchisé, des organismes d'encadrement et de rationalisation des activités de production en espace rural.

Cependant, à l'unanimité qui a présidé aux débuts de la reconstruction et du Plan MONNET, succède une série de difficultés dans la mise en place

des cadres institutionnels sur lesquels se fonde l'intervention de l'État : objectifs d'exportation non atteints, surproduction sur certains marchés. L'écart entre les régions riches, qui bénéficient de la plus grande partie des crédits publics, et les régions pauvres ne fait que croître : ce Plan est à l'évidence pour une partie de la profession une négation de la recherche de l'équité spatiale. Il connaît sa première véritable crise avec la vague de manifestations paysannes de 1953. Le mouvement qui le porte a consacré **productivisme** et **progrès social** comme références pour la profession dans une logique d'**expansion** (M. DEBRÉ).

Le Plan intérimaire de 1960-1961 affirme, à côté des mesures habituelles en faveur de l'habitat rural, des équipements collectifs et du tourisme, la volonté d'intégrer ces diverses activités dans les programmes d'action régionale qui « *devront assurer le maintien ou la création de structures agricoles adaptées aux productions régionales à développer et susceptibles de procurer de l'emploi, dans les meilleures conditions de productivité, à un maximum de population active agricole, dresser un inventaire des ressources et possibilités de production avec l'indication des vocations naturelles et des moyens économiques et humains dans les petites régions agricoles (...)* » ; le IV<sup>e</sup> Plan (1962-1965) reprend les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 et l'intégration des logiques de croissance par restructuration agricole, avec ses conséquences humaines (« *diminution prévue, acceptée, humanisée* » de la population agricole). Il mentionne, pour la première fois, les industries agroalimentaires qu'il convient de regrouper, l'artisanat rural à moderniser, le tourisme à promouvoir. Le V<sup>e</sup> Plan (1966-1970) établit une relation entre planification et aménagement.

Dans la période de reconstruction suivie de la croissance économique des années 1950-1960 — ou l'économie était basée sur les principes keynésiens, l'évolution de la planification repose sur le concept de **pôle de croissance**. Dans la phase 1965-1980, la planification n'évolue pas : la stimulation de la demande connaît un freinage, les problèmes de l'énergie, de la préservation des ressources ont présenté un intérêt mobilisateur. Le Plan ne fait plus qu'enregistrer, comme E. PISANI l'avait fait en 1961 pour parvenir à un consensus sur la législation structurelle agricole, les résultats de la discussion directe avec la profession : la loi complémentaire de 1962, mais aussi tous les Plans nationaux et les contrats de plan Etat-Régions depuis 1982 ne sont plus, en matière agricole, que **l'aboutissement d'une négociation** entre pouvoir politique et pouvoir économique.

## 2. Le Plan régional

À partir des années 1980, une situation neuve apparaît dans les logiques publiques : la planification intègre l'effet de la crise économique ; la demande vient du « bas », la stimulation locale dans la planification a d'autant plus d'importance qu'elle donne la parole à de nouveaux acteurs, elle croit favoriser l'émergence d'un nouvel « ordre » dans l'organisation territoriale. La planification décentralisée met en œuvre une double solidarité (DUMAS-LACOUR, 1983, p. 37) : solidarité nationale pour des espaces sinistrés par la crise, solidarité nationale pour des actions jugées prioritaires par les régions. Cependant, comme nous l'avons relevé supra, les formes sociales des réseaux professionnels sont associées aux types de créativité technique qui les ont socialement hiérarchisées. La planification pose le problème du changement technique en termes de « produit négocié ». Elle pose donc la question de la **pertinence des acteurs** à prendre en compte dans cette négociation. Or ces acteurs seront moins les **groupes sociaux locaux** que la représentation **professionnelle** ou **syndicale** régionale : la planification régionale entend des notables, dont le souci principal est de maintenir leur position dans le système social global.

Timidement initié par l'Etat (le Plan Grand Sud-Ouest de 1979, établi à Paris, se soucie de « consultations » régionales), ce phénomène prend toute son ampleur en 1983. Par la négociation, le premier Plan régional d'Aquitaine consacre une partie des exigences de la profession : « *l'Aquitaine a fait le choix de la concertation* » (premier Plan régional d'Aquitaine, p. 7). L'association d'élus politiques, de techniciens et d'acteurs de l'économie locale en groupes de travail de planification (mai-juillet 1982) puis de programmation (1983) permet de donner l'assise d'un large consensus décisionnel à une politique qui privilégie avant tout l'aide de la puissance publique au développement de **filières sectorielles** ; celles-ci vont marquer durablement l'action des pouvoirs publics en faveur de l'aménagement rural, dans et hors contrat de plan ; en effet :

α) la régulation budgétaire ne donne plus accès aux crédits d'Etat pour l'équipement des exploitations que dans la mesure où les interventions envisagées ont été prévues et inscrites dans le contrat de Plan Etat-Région. Le souci est grand, pour la profession agricole, de faire inscrire ses principales sources de financement dans le contrat de Plan Etat-Région, et, par conséquent, dans le Plan régional.

Le choix de thèmes **fédérateurs** autour de la maîtrise de l'eau (l'hydraulique agricole permet de rester pour un temps concurrentiels sur des marchés sensibles : fruits et légumes, maïs), l'encouragement d'une politique d'aide à la structuration de filières et la référence à la formation initiale et continue émanent de la profession ; ils fournissent les axes de la planification décentralisée qui permettent à la région « d'échapper aux modes de régulation traditionnelle dont le département était jusque là le lieu géométrique de résolution » (DUMAS-LACOUR, 1983, p. 50). Le contrat de plan légitime la région. Ces axes sont relayés favorablement par l'administration régionale du Ministère de l'Agriculture (qui y trouve pour partie la légitimation de son savoir-faire) et sont inscrits sur l'agenda budgétaire des collectivités régionale et nationale.

La politique de planification régionale, qui devrait en toute logique consacrer des **choix**, aboutit ainsi, malgré une certaine « rigueur » de présentation, à un éclatement des aides financières mises à la disposition de l'agriculture régionale : « *la première (condition de la réussite de la mutation de l'agriculture régionale) nécessite la poursuite de la politique régionale de soutien des différentes productions* » (op.cit., 1984, p.34).

L'action prioritaire n° 3 couvre donc le secteur agricole et rural tout entier sans priorité de programme ("*les joies du catalogue* ", ibid.); la Région et l'État ont choisi de **ne pas aider** les groupes sociaux les plus défavorisés (le principe de différence de RAWLS ne fonde pas la planification), mais les secteurs « porteurs d'avenir économique » (que l'on déclarera, pour certains, sans avenir dix ans plus tard au cours de la réforme de la Politique Agricole Commune européenne) :

- \* développement de la production et maintien de l'emploi : 25 MF  
(il s'agit, notamment, d'aides à l'installation de jeunes agriculteurs et à leur formation)
- \* aménagement de l'espace rural : 75 MF  
(il s'agit en fait d'espace **agricole**, lapsus **révélateur** ; actions de maîtrise de l'eau, de restructuration foncière, d'aide à la filière ovine, etc.)
- \* filières de production et industrie agroalimentaire : 145 MF  
(actions variées d'équipement, d'aides aux coopératives, aux CUMA, groupements de producteurs...)
- \* aval-stockage-conditionnement : 295 MF  
(actions qui consacrent le contrôle de l'agro-alimentaire par les groupements professionnels)

Il conviendrait d'ajouter ici des opérations de l'action prioritaire n° 6 (« mise en valeur des ressources régionales ») :

* programme bois	50 MF
* énergie et déchets	50 MF
* aquaculture-pisciculture	13 MF.

La recherche de l'équité spatiale ne figure pas dans la stratégie de modernisation envisagée par le Plan. Il en fait tout de même son action prioritaire n° 7 : « la solidarité spatiale » (voir infra, point 2.2.2.) ; elle apparaît, dans la stratégie globale du Plan, comme un geste en direction des laissés pour compte, mais qui peut s'opposer, sur le terrain, aux stratégies qui y sont inscrites par ailleurs. C'est un reliquat, témoin de grands desseins de planification spatiale reposant sur des zones, des bassins d'emplois. La solidarité sociale s'y articule avec la solidarité spatiale. Mais l'État et les départements réussiront à mettre en échec les projets de Contrats de Plan Particulier pour le Fumelois, le Blayais et le Massif Pyrénéen (voir infra), car ces actions portent atteinte à l'expression de leur pouvoir sur leur territoire. La planification localisée ne verra pas le jour en dehors des Schémas d'aménagement (2.2.2.).

β) la recherche d'« *un développement territorial équilibré* » est, en Aquitaine, de moins en moins le fait du Plan. Bien que souvent mis en exergue dans le discours du planificateur régional (« *il faut repenser la notion d'un développement induit d'un pôle territorial ou sectoriel ; l'Aquitaine ne se fera pas Bordeaux ou Pau, mais elle ne se réalisera pas harmonieusement à partir des seules métropoles de Gironde et du Béarn* » - Premier Plan Régional, 1984, p. 31), la justice spatiale comme outil d'un aménagement du territoire régional planifié régresse en Aquitaine depuis 1984. Les causes en sont multiples, mais toutes relèvent d'une évolution de l'attention politique que la Région accorde à son espace. En 1983, la majorité de gauche à l'E.P.R. Aquitaine accorde au premier Premier Plan un rôle non négligeable dans la redistribution spatiale du budget régional : le principe de **compensation différentielle** est clairement affirmé dans les budgets régionaux au profit des campagnes et villes moyennes (cf supra) : 183 MF sont programmés dans le cadre de la politique des pays et 25 MF dans celui de la politique d'aide au massif pyrénéen et forment l'ossature de l'action n° 7 « solidarité spatiale ». Les actions explicites de recherche de l'équité spatiale représentent 9 % des fonds régionaux inscrits au Premier Plan.

Élaboré à partir de 1987 par une équipe politique de majorité opposée, le Second Plan régional ne traite plus explicitement de solidarité spatiale :

l'intervention planifiée sur l'espace rural aquitain est uniquement sectorielle ; elle s'applique à des chaînes hiérarchisées de producteurs, des agents économiques et non des espaces sociaux. Dans la phase de préparation du Second Plan, la Région se déclare **impuissante** à mener une politique d'équité spatiale (et modifie, en cours de Plan, sa politique des pays — chapitre 4.1.). Elle se désengage de toute mission de justice spatiale sur son territoire, en renvoie la responsabilité à l'État et à la C.E.E., dont elle espère, tout de même, tirer quelque bénéfice financier : *« les difficultés que connaissent certains bassins d'emploi et les dangers de dévitalisation qui menacent les zones rurales rendent prioritaires les actions d'Aménagement du Territoire qui prennent une importance particulière en Aquitaine, en raison de la vaste étendue géographique du territoire régional. Lutter contre la "désertification" par le maintien d'activités et de population dans les zones rurales exige les définitions d'une **nouvelle politique nationale**. En Aquitaine, beaucoup de ces zones sont d'autant plus vulnérables que leurs productions agricoles traditionnelles sont menacées par l'évolution de la politique agricole commune. Les actions de la Région, et notamment la politique dite contractuelle, se sont avérées inadaptées pour enrayer le processus de dévitalisation »* (ce jugement prend ici toute la signification politique d'un alibi : porté sans référence éthique, il assimile la **possibilité** à la **probabilité** de développement économique attendu ; cf chapitres 1 et 4 ;). *« Elles doivent être réaménagées et appuyées par des interventions de l'État et de la **Communauté Européenne**, en particulier dans le cadre du Programme Intégré Méditerranéen (l'utilisation des fonds en sera sectorielle). À cet égard, des mesures en faveur des zones de montagne devront être prolongées et amplifiées et s'insérer dans une politique intéressant l'ensemble du Massif Pyrénéen. Les mesures à prendre sont d'autant plus urgentes que le milieu rural est également affecté par le phénomène de "désindustrialisation" et qu'en Aquitaine, les bassins d'emploi les plus menacés sont situés en zone rurale »*<sup>1</sup>

L'affectation des crédits, sensiblement modifiée, renforce l'intervention sectorielle au profit de la modernisation de l'appareil productif « dont on sait le développement potentiel à venir ». La justice spatiale, qui exige une distribution strictement égale des chances d'accès aux diverses fonctions et positions (principe d'égalité équitable des chances) et une priorité de l'intervention publique qui maximise la part qui revient aux plus défavorisés (principe de différence), n'intervient pas ici. Dans le deuxième Plan, la Région confère le rôle de justice spatiale à l'État et à la C.E.E. Les zones rurales d'intervention prioritaire définies dans le Contrat Etat-Région recourent celles éligibles au titre du financement européen du Plan de Développement des Zones Rurales (chapitre 3). Seuls 18 **cantons** des

---

<sup>1</sup> : "Propositions régionales pour la stratégie de développement 89-93"; p. 27. Note du Délégué Régional au Plan, Conseil Régional d'Aquitaine, novembre 1987, multigraphié, non publié.

Pyrénées-Atlantiques et du Sud des Landes font l'objet d'une politique spécifiquement régionale (carte n° 2). En conséquence, l'agriculture s'est vue affectée de 31 % des crédits (contre 18 % dans le Premier Plan) et la recherche de l'équité spatiale de 6 % (contre 9 %), pour un volume financier consacré à l'aménagement rural en diminution globale de 30 %. La répartition de cette enveloppe est effectuée au sein des Programmes d'Aménagement Concerté du Territoire (PACT) « zones rurales fragiles » et « massif des Pyrénées » qui ne modifient guère la technologie de l'affectation des crédits.

carte n° 2

Cependant, la réflexion, qui souhaite « marquer une solidarité en faveur des zones rurales les plus fragiles », ne porte pas sur les **principes de distribution** (dont on a vu qu'ils justifient la quête de la justice spatiale), mais sur les **modalités** de la compensation et son **utilité**. « *Cette solidarité rend nécessaire une sélectivité au niveau géographique et impose un choix rigoureux d'actions à conduire* ».

La définition, dans le cadre du Plan, du zonage — c'est-à-dire de la **différenciation** de l'espace sur lequel on se propose d'intervenir — pose les problèmes de l'éthique de la recherche de l'équité spatiale. En termes techniques, nous le verrons à nouveau dans le cadre de l'élaboration des schémas, l'espace d'intervention est choisi sur la base de critères prévus par le règlement de la C.E.E. pour la sélection des zones rurales pouvant bénéficier du Plan de Développement des Zones Rurales (P.D.Z.R. chapitre 3) : taux d'actifs agricoles, revenu imposable par ménage, part des exploitations agricoles sous un seuil moyen de revenu par unité de travail. L'évolution de la population entre 1975 et 1982, la densité d'habitants en communes rurales, la capacité d'accueil touristique et le nombre de commerces et d'artisans rapporté à la population (appelé « indice de dynamisme ») ont permis à la Région d'évaluer la « fragilité du tissu socio-économique ».

Mais les critères de définition d'un zonage n'interfèrent en aucune manière sur ceux qui permettent de préciser les actions qui seront menées sur cet espace social. Or l'instrumentation technico-administrative va y reproduire des interventions sectorielles qui ôtent toute signification de justice spatiale à la planification de l'aménagement. La définition de la **position originelle** des groupes sociaux n'est pas envisagée (qui — hormis les agriculteurs, artisans et commerçants, peuple l'Aquitaine rurale ? Quelle est la situation sociale de ces groupes ou sous-groupes ? de quoi et comment vivent-ils ?) ; pas plus que ne sont envisagés les principes éthiques qui fondent la justice du programme : la **contrainte de la moralité**, notamment, qui consiste à éviter qu'une catégorie sociale soit plus aidée qu'une autre, semble échapper en partie à l'intervention des pouvoirs publics : les actions prioritaires prennent en compte l'aide aux entreprises agricoles, artisanales, industrielles et commerciales, mais rien n'est prévu en dehors de l'incitation au **développement économique**. L'espace social est réduit à l'espace de production dont on attend un développement **probable**. Mais quelles productions et pour faire **quoi** dans ces lieux ? La réflexion semble ici terriblement absente : à quoi sert d'aider un jeune agriculteur dans une région dûment sélectionnée, mais dont on dit, par ailleurs (entretien avec M. SERVANT, Directeur-Adjoint de la D.R.A.F., 1992) qu'elle n'a plus d'avenir agricole ? Pourquoi favoriser l'obtention d'une subvention à la création d'un commerce en Haute-Lande, pour nourrir **qui** ? ; quelle est la

zone de chalandise de ce commerçant ? de quoi va-t-il vivre ? Quel est le **principe de différence** qui fonde le rapport entre ces actions prioritaires et l'espace choisi sur lequel elles s'appliquent ? De toute évidence, le Programme d'Aménagement Concerté du Territoire ne s'y réfère pas, puisque la thérapeutique proposée est plus adaptée aux régions d'équilibre qu'aux zones déprimées.

En refusant de considérer cet ensemble d'actions comme une **politique sociale** appliquée sur un espace choisi, la Région produit un aménagement déconnecté à la fois de la rationalité économique, de la rationalité sociale et s'éloigne des principes de justice spatiale. L'aménagement rural planifié ne se préoccupe pas de la répartition du bien-être. Il consacre par contre le renforcement sensible de la représentation agricole au sein même de l'institution politique et marque les liens de nécessité étroits qui unissent le pouvoir à certains groupes sociaux qui « tiennent », par leur hiérarchisation sociale, le milieu local.

À une autre échelle, mais de manière identique, l'administration d'État « tient » la collectivité régionale : l'action n° 4 du P.A.C.T. qui concerne l'aide aux jeunes agriculteurs en zone de montagne et dans les régions défavorisées par des contrats globaux d'exploitation (CAGEX) peut en témoigner dans le cadre du Plan. L'amélioration de l'efficacité économique des structures des exploitations agricoles relève notamment des dispositions qui prévoient en particulier la mise en œuvre d'une procédure de l'État, dite des Plans d'Amélioration Matérielle (auparavant « Plans de développement »). En 1982, le Ministère de l'Agriculture autorise l'imputation sur son chapitre 61.84 (grands aménagements régionaux) d'un financement pluriannuel pour aménager le foncier des petites exploitations ne pouvant réaliser un Plan de développement faute de capacité financière et technique, mais dirigées par un jeune agriculteur. L'exploitant conçoit le développement de son entreprise à moyen et long terme et signe avec la Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine un contrat global d'exploitation qui lui apporte 50 % du montant des travaux engagés. Il participe à l'évaluation du coût des aménagements, à l'étude prévisionnelle d'installation (EPI) sur 4 ans qui lui est demandée par le Ministère et le Crédit Agricole. Le Haut Ossau, le Bazadais, la Bessède font ainsi l'objet d'une programmation financière qui reprend les principaux instruments des Opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) et s'étend en 1989 à l'installation des jeunes (le contrat d'aménagement global d'installation permet aux exploitants sans succession de céder leur entreprise à un jeune) avec une aide contractuellement fixée par l'État à 50 % des apports.

La Région est ainsi amenée à **poursuivre** une politique initiée par l'État. Elle aura contribué à 15 millions de francs de travaux sur 5 ans.

Année	État	Région
1984	2,6	
1985	2,9	
1986	3,4	
1987	3,3	
1988	3,7	
1989	2,7	3
1990		3
1991		3
1992		3
1993		3

en millions de Francs

### **Tableau n° 3**

#### **Évolution des sources de financement des CAGEX**

Treize secteurs géographiques, répartis surtout en montagne pyrénéenne et Périgord bénéficient ainsi de 294 contrats de 1984 à 1986. Les chefs d'entreprise sont des jeunes agriculteurs (62 %) qui reçoivent pour 40 % d'entre eux des appuis techniques, pour 60 % des appuis économiques (il s'agit là d'une dérive de l'aide aux produits). Et 15 % d'entre eux succèdent par la suite à un Plan d'Amélioration Matérielle : l'Etat se sert de la collectivité régionale pour faire financer des « préétudes » lui permettant de filtrer les projets et de ne retenir, pour l'affectation de ses crédits, que les plans viables et les entreprises dont la solvabilité est assurée.

Sous la forme cachée d'une action spécifique à des zones en difficulté, l'État établit ainsi un tri sélectif dans ces régions où la quasi-totalité des exploitants peut prétendre à une aide spéciale. Opérée sur la base de critères de rentabilité économique et financière des filières de production, cette sélection nie (en la contrecarrant) la recherche de l'équité spatiale.

La planification contractualisée fait intervenir la solidarité spatiale comme un appel à l'intervention de l'autre contractant : l'Etat la confie à la Région, qui renvoie l'appel financier à Paris ou Bruxelles. Le « développement », comme exigence de l'aménagement planifié, rend la dialectique sociale locale ambiguë.

Quelques enseignements découlent de ce bref examen du Plan contractualisé : l'impuissance à prendre en compte l'espace autrement qu'en termes de support d'activités dans une logique de planification, la puissance de contrôle du corporatisme agrarien en est les thèmes récurrents.

1. Le premier point est essentiel : le Plan est à l'heure actuelle le seul instrument qui permette à la puissance publique d'orienter son action, ses moyens, en fonction d'objectifs qui échappent aux contraintes du court terme. À l'évidence, c'est le seul moyen, pour la collectivité, d'asseoir durablement son action en faveur des zones déshéritées. L'expérience planificatrice de l'État avait donné l'image d'un Plan en quête de compensation et de solidarité. L'intégration de l'aménagement à la planification permettait de chercher l'égalité des chances pour tous les habitants de la nation en leur offrant les mêmes services collectifs. La quête, un moment caressée, d'une équité spatiale par une action localisée sur les inégalités de distribution des ressources a fait naître en 1984-1985 une ambiguïté sur les priorités de l'intervention. L'évolution de la conception du rôle des pouvoirs publics d'un jeu de compensation à celui d'optimisation des ressources a mis fin à ce dualisme. Force est de constater qu'en Aquitaine, comme à l'échelon de l'État, l'action de solidarité spatiale, déjà délaissée par le Premier Plan Régional, est marginalisée dans le second. **La production de l'aménagement rural s'éloigne des logiques de réduction des disparités spatiales** et obéit en fait à un souci d'encadrement, de **légitimité** d'interventions sectorielles au bénéfice des propositions de la technostructure d'encadrement rural.

2. Le second enseignement n'est pas moins paradoxal : le Plan reproduit, dans la logique de son élaboration, la puissance et la permanence d'un courant de pensée agrarien qui trouvent ses fondements dans une représentation de la société située à l'opposé du modernisme affiché par la profession depuis les débuts de la Confédération Générale Agricole. On retrouve, dans cette volonté de maintenir (et d'accroître même) un développement **séparé** du monde rural (réduit d'ailleurs au monde **agricole**) la tradition politique exaltant le rôle du paysan dans ses communautés **terriennes** (famille-profession ; paroisse-commune), mais aussi le **poids d'un corporatisme technocratique** qui s'identifie à une profession. Le Plan, en ce sens, est plus un outil de reproduction des hiérarchies sociales qu'un instrument de modernisation spatiale et de « développement territorial rééquilibré et sectoriellement diversifié » (Premier Plan Régional, p. 31).

3. La planification montre comment l'outil inscrit les acteurs qui l'animent dans des logiques éclatées, à rationalité partielle pour l'ensemble de la société, mais dans des logiques raisonnables pour eux : en tant que planificateurs, l'élu et le représentant professionnel sont conduits à s'identifier à des acteurs économiques et à croire profondément qu'ils sont porteurs du sens de leur action. Mais ils sont également amenés à déterminer la **norme** sur les 5 ans à venir, à juger l'ensemble de l'espace social rural, à faire prévaloir une organisation dont les buts et les valeurs seront fixés par des organismes extérieurs : l'Etat, la Région.

La planification n'est pas seulement un traitement de l'économie rurale par branche d'activité : elle marque aussi les hommes, fonde leurs rôles et assoit leur fonction dans l'organisation sociale d'un territoire. Elle donne un sens aux disparités sociospatiales en les reproduisant : le traitement participatif du Plan selon des règles du jeu non formulées (dans le cadre, par exemple, de l'Observatoire des Phénomènes du Futur ou des réunions socioprofessionnelles du Comité d'Expansion Aquitaine) a certainement contribué à augmenter la prise en compte de **rationalités éclatées** au détriment d'un axe essentiel, celui de la quête de la justice spatiale. Il reproduit, en le programmant dans le futur, l'ordre organisationnel qui s'exprime.

## 2.2.2. Les schémas, ou la différenciation spatiale des politiques d'équité sociale

La volonté affichée par la sphère technico-administrative de mener une action rationnelle et efficace sur l'espace trouve sa concrétisation dans la conception et l'organisation d'une carte qui permette de planifier les opérations selon les lieux et les priorités souhaitables. Le schéma d'aménagement est l'acte politique dans lequel la collectivité fonde ses choix d'intervention sur l'espace social. Il peut devenir l'outil par excellence d'une justice spatiale.

Mais, en conférant à des lieux différents un droit de compensation distinct, la carte réduit **l'espace** au **territoire** choisi et l'équité spatiale à une « équité politique ». L'action sur l'inégalité spatiale se trouve ainsi **otage** des lieux d'exercice du pouvoir. Les schémas fondent l'application des décisions sur les limites du **canton**, territoire administratif par excellence de la France rurale, ce qui appauvrit considérablement l'optique de justice spatiale et la réduit à l'expression de solidarités électorales<sup>1</sup>.

Aussi les principes qui gouvernent la mise en œuvre des schémas en Aquitaine ont-ils réduit considérablement le rôle de cet instrument. Nous le montrerons ici à travers quatre exemples : le schéma d'aménagement régional de l'État (1975), le schéma régional d'aménagement du territoire de 1983, le schéma départemental d'irrigation en Dordogne (1984), le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics (1992).

### 1. Les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire

De nombreuses politiques d'aménagement du territoire s'appliquant à des zones rurales en difficulté ont été mises en œuvre dans le cadre de découpages géographiques préalablement définis (zones spéciales d'action

---

<sup>1</sup> : Cette bifurcation des logiques d'intervention intervient fortement dans le traitement de l'intercommunalité (§223) et dans les actions d'aménagement rural des collectivités locales (chapitre 4). Elle explique la difficulté d'affirmation des logiques des pays.

rurale, rénovation rurale, montagne, zones agricoles défavorisées, aide spéciale rurale...). Qu'elle soit nationale ou régionale, la politique d'aide aux zones rurales en difficulté n'a jamais donné lieu à une réflexion sur la nature même de cette fragilité ni à l'élaboration d'une méthode précise pour identifier les régions fragiles. Les réflexions menées par la Société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées pour la DATAR (SEGESA/DATAR, 1987 et 1992) ont été limitées à l'intégration des tendances nouvelles de l'évolution des rapports de l'économie à l'espace.

### α) le premier schéma régional (1975)

La DATAR, dans sa recherche de la modernisation des structures territoriales par l'émergence de nouvelles dynamiques et élites locales, expérimente l'outil en élaborant dès 1963 le Schéma d'Armature Urbaine de la France (qui fonde la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre en 1965, puis la politique nationale des villes moyennes à partir de 1971), publie la carte délimitant l'intervention du Fonds de Rénovation Rurale, et, après l'expérience microrégionale des Plans d'Aménagement Rural, suscite une réflexion similaire au sein de chaque région-programme, afin que puisse s'exercer la solidarité nationale pour les espaces ruraux « sinistrés » par la crise.

Les services régionaux de l'État sont chargés, en 1975, d'élaborer un principe de délimitation des zones rurales défavorisées de l'Aquitaine. Cette étude est confiée à l'Atelier Régional d'Etudes économiques et d'Aménagement Rural dépendant de l'Ingénieur Général du G.R.E.F. chargé de la région administrative. L'étude, publiée en avril 1976 (AREEAR, 1976), définit, en fonction d'une série de critères socio-démographiques et économiques, une typologie de l'espace régional distinguant quatre catégories de zones :

- des zones « critiques » (1)
- des zones « sous-critiques » (2)
- des zones « stables en régression démographique » (3)
- des zones « stables en progression démographique » (4)

Sur cette base, 63 **cantons** sont considérés comme devant faire l'objet d'une intervention prioritaire des pouvoirs publics (26 étaient classés en zone [1], 24 en zone [2], 13 en zone [3]) et le Préfet de Région y propose **en priorité**, les contrats de pays, dont les dossiers sont instruits par ses services jusqu'en 1979.

La logique **fonctionnelle** de la Mission régionale qui sous-tend la mise en œuvre de ces procédures s'attache à trois objectifs essentiels :

- le maintien de l'emploi et de la main-d'œuvre ;
- le maintien de la population et le développement des services publics ;
- l'amélioration du cadre de vie des territoires ruraux concernés.

La mise en œuvre de l'équité est d'abord menée dans le registre du **social**, avec, comme correctif spatial, une priorité géographique qui intervient dans l'organisation de l'agenda de la **programmation**. Curieusement, l'équité spatiale est ici réduite à la **structure temporelle** de l'intervention publique.

Mais cette intervention sur un espace nommé, délimité et choisi traduit également l'émergence d'un nouveau pouvoir, celui du Conseil régional. Parce qu'il n'est à l'époque que simple organe délibérant d'un Établissement Public Régional, ce pouvoir sans territoire trouve chez le Préfet de région (exécutif régional) un initiateur à l'intervention spatiale, une légitimité au marquage d'un territoire. Le Préfet, pour sa part, fait du schéma l'instrument permettant de justifier l'intervention des services de l'État dans une politique d'incitation à l'intercommunalité (et l'émergence d'élites nouvelles) que mettront en œuvre les contrats de pays. Le schéma est l'outil d'affirmation d'acteurs nouveaux ; il permet l'apparition d'éléments du système politique jusque là considérés comme secondaires.

Cette intelligence entre ces deux pouvoirs permettra, sans aucun doute, d'affirmer l'idée régionale en Aquitaine tout en renforçant les liens et les habitudes de dialogue en dehors du débat inhérent aux circonscriptions administratives classiques : le schéma a tenté d'initier le glissement d'une organisation classique de l'armature territoriale basée sur la commune, le canton, le département et l'État à une organisation nouvelle basée sur l'intercommunalité, la région, l'État. L'émergence des nouvelles élites y trouve son compte puisque 80 « pays » (et 35 villes moyennes) furent ainsi programmés entre 1977 et 1983, soit 17 de plus que ne le suggérait le schéma « prioritaire » établi par l'AREEAR en 1975.

Ce schéma aura permis, aussi (accessoirement ?) de réduire les conditions de sous-équipement des zones rurales les plus défavorisées (du type : Blayais, Sarladais, Haute-Lande, montagne pyrénéenne) ou d'accroître le surfinancement de certains équipements dont la réalisation est jugée prioritaire par la population locale (ce n'est un secret pour personne en Pays basque : certains cayolars — bergeries d'altitude — souletins ont ainsi trouvé double subventionnement, grâce au cumul entre les aides classiques à l'aménagement rural [FIDAR "départementalisées"] et les financements exceptionnels octroyés pour la réalisation du schéma). Jouer sur des catégories d'acteurs qui n'ont encore que peu de liens de nécessité entre eux permet « d'arrondir » les enveloppes.

Le premier schéma régional fonde donc avant tout l'existence politique de deux nouveaux pouvoirs (le pays et la région) qui cherchent à s'intégrer dans un découpage territorial qui leur échappe. La quête de l'équité spatiale n'est encore ici qu'un alibi ; elle trouve son fondement dans un compromis politique rendu possible par l'émergence de nouvelles élites locales.

### β) le second schéma régional (1983)

Au fur et à mesure de l'affirmation de ces nouveaux pouvoirs, ces principes connaissent de nombreuses modifications. L'élaboration et l'application du second schéma relèvent d'autres enjeux. Deux facteurs « attractifs », tous deux issus des lois de décentralisation et de répartition des compétences en expliquent l'apparition :

– l'émergence, puis la prégnance des logiques de filière sur les logiques spatiales dans la conduite des politiques publiques ;

– l'accès du Président du Conseil Régional à l'exécutif d'une région qui n'est encore que l'expression (par le mode de désignation des conseillers) de particularismes locaux.

#### 1. L'élaboration du Schéma régional d'aménagement du territoire (S.R.A.T.)

Les difficultés de la politique spatiale régionale viennent directement de la loi du 7 janvier 1983 qui complète celle du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification : la Région voit souligné son rôle essentiel en matière de planification. Elle ne fait plus que « concourir, dans le cadre de ses compétences à l'aménagement du territoire ». La logique spatiale n'est plus donnée en priorité par la loi. L'aménagement, qui avait fait émerger le pouvoir régional n'est plus « l'ardente obligation » des élus régionaux, qui revient au Plan et à ses principes sociaux. Le Conseil régional, qui ne peut ni ne veut abandonner du jour au lendemain une politique des pays qui avait fait son succès (l'expression « politique contractuelle » qui lui est attribuée pour dix ans encore marque cet attachement à des valeurs qui ont fondé l'émergence et la reconnaissance du nouveau pouvoir) entreprend de **l'intégrer** dans sa planification : l'action n° 7 du Premier Plan régional comprend ainsi, parmi les mesures destinées à l'exercice d'une solidarité spatiale régionale, la mise en œuvre du S.R.A.T., présenté comme un « instrument de cohérence et d'efficacité de l'aménagement du territoire régional ».

Mais l'argument alibi n'échappe à personne : « à des politiques sectorielles de "redéploiement", de "dégraissage" de plus en plus rigoureuses s'accrochent — comme compensation — des politiques sociales et territoriales justifiées par (...) une solidarité toujours plus généralisée et imprécise dans ses critères d'expression au fur et à mesure que les effets de la crise se généralisent » (DUMAS-LACOUR, op. cit., p. 68).

Ce schéma fut structuré en deux volets distincts (« zones défavorisées » carte n° 8 et « zones d'action économique » carte n° 10), sans qu'à aucun moment la question de la cohérence de ces deux zonages ne soit posée : le premier volet crée la décision en matière d'affectation des dotations de contrats de pays (solidarité spatiale), le second crée la décision quant à l'application des primes régionales à l'emploi (solidarité sociale) ; ces deux types d'affectation budgétaire différenciée sur l'espace ont chacun leur zonage établi sur une négociation différente d'un découpage à partir de critères communs.

Ceux-ci, établis par l'AREEAR à la demande du président du Conseil Régional, fixent des seuils de classement pour chaque **canton** en fonction :

- de la densité de population (carte n° 3),
- de l'activité agricole (carte n° 4),
- de l'indice d'enclavement des communes par rapport aux principaux équipements collectifs (carte n° 5).

Une équipe d'un bureau d'étude privé (CODRA, 1983) y intègre une analyse « conjoncturelle » du taux de chômage et des critères permettant de retenir une liste de petites villes pouvant faire l'objet d'un contrat de développement (carte n° 6).

Contrairement à la situation de 1975, où l'ordre de l'Etat avait force de loi, les zonages fonctionnels sont soumis à l'approbation des politiques qui demandent d'y apporter de nombreuses modifications : chaque conseiller régional, qu'il soit ou non proche de la majorité du Conseil, émet le souhait de voir sa circonscription classée en zone défavorisée (afin d'avoir accès aux aides spéciales de la politique de « solidarité spatiale »). Des réunions de conciliation permettent d'aboutir à un zonage, chaque cas particulier ou dérogation étant justifié par des critères techniques... à chaque fois différents : peu importent les arguments mis en avant ; ceux-ci sont vrais « pour eux » (concept de justice spatiale raisonnable — chapitre 1) dans la majorité des cas. Mais les dérogations à la règle font que les critères ne sont plus identiques pour tous. L'aboutissement spatial de cet élément de la planification débouche sur la reconnaissance de « particularismes négociés » en termes sociaux. Cette dérive logique induite par l'esprit de la décentralisation nie les principes de l'égalité des chances en faisant intervenir des capacités de négociation bien différentes ! Le poids des élus du Blayais (le député est frère du Président du Conseil Régional), du Fumelois permet le classement en zone en difficulté économique — hors critères techniques — de ces deux secteurs à l'emploi sensible pour lesquels les tentatives de Contrat de Plan Particulier avaient échoué. **En**

**compensation**, l'opposition politique obtient le classement des cantons périphériques au district de Biarritz-Anglet-Bayonne (cartes 9 et 10). Les élus régionaux s'accordent sur une conception de l'équité spatiale qui leur paraît raisonnable par rapport à la perception qu'ils ont de la situation sociale de leur circonscription. Loin de considérer l'influence de l'outil sur les **possibilités** de développement induit, ils persistent à attendre des **probabilités** d'accès de leur fief au développement, ou, tout au moins, **aux crédits** d'aide au développement.

carte n° 3

carte n° 4

carte n° 5

La négociation politique produit ainsi des changements notoires dans le classement des zones par rapport aux propositions techniques. Ces modifications interviennent, **en dehors des critères communs au classement**, à la fois sur les types d'espace retenus et sur leur nombre (dans le sens inflationniste) :

- la carte des zones défavorisées passe de 83 cantons (proposition d'égalité des chances, carte n° 7) à 92 cantons (classement par l'Assemblée plénière du Conseil Régional, carte n° 8)
- la carte des zones critiques (d'action économique) passe de 49 cantons (proposition, carte n° 9) à 62 cantons (classement, carte n° 10).

Ce mode de négociation témoigne de la structure interne du système politique régional où, en 1983, le conseiller régional est avant tout un élu local et où l'imbrication des pouvoirs rend la logique spatiale tributaire de l'action politique. Si les concessions faites aux uns et aux autres permettent une approbation à l'unanimité par le Conseil Régional en séance plénière le 24 janvier 1984, le Comité Economique et Social, dans son avis adopté en 1987, relève la distance qui éloigne la décision politique des réalités de terrain : « *le S.R.A.T. a permis à la Région de définir une politique non pas basée sur les potentialités de l'espace rural régional, mais déterminée par les handicaps des cantons ruraux de la Région et moulée selon un découpage administratif assez peu révélateur des liens d'attraction, de solidarité ou de complémentarité intercommunaux* » (C.E.S., 1987, p. 15).

L'espace du schéma est un espace politique. On parlera encore longtemps de la pertinence du découpage cantonal. Nous admettons avec les statisticiens de l'I.N.S.E.E. qu'il n'est pas seulement fait de circonscriptions électorales, mais aussi qu'il concentre les statistiques essentielles gérées par l'État ; il a le mérite de présenter des résultats chiffrés pour la plupart des phénomènes économiques et sociaux. Et, « *quel qu'il soit, il n'est rien pris en lui-même. Il est porteur de sens par ses relations avec d'autres lieux, d'autres hommes. C'est l'individu et le groupe dans lequel il vit qui définissent leur territoire, et non des critères économiques, naturels ou autres* » (BAILLY). L'analyse des critères utilisés, mais surtout l'usage qui en est fait (la recherche d'un positionnement des espaces par rapport à une moyenne sur des thèmes qui ont une valeur différente selon les lieux et les modes de vie) débouchent sur des cartes (qui **produisent**, rappelons-le, **la décision de distribution différentielle**) de situations économique-sociales globalisées, alors que la recherche du principe de différence implique de tenir compte **de la capacité à optimiser socialement l'aide octroyée**, donc d'établir une carte des

potentialités et des volontés, au prorata des efforts consentis par les espaces sociaux qui veulent bien s'impliquer. Au contraire, le mode d'élaboration de la carte des zones défavorisées du S.R.A.T. implique une distribution « aveugle », qui fait abstraction de la différence de richesse fiscale locale et du dynamisme, du « talent ». De ces cartes, il n'a fort heureusement jamais été question à l'échelle régionale : comment quantifier la volonté sociale ? La pertinence de cette question renvoie le débat à la conception même.

*carte n° 6*

*carte n° 7*

*carte n° 8*

*carte n° 9*

*carte n° 10*

de la carte et du critère quantitatif. L'esprit de justice dépasse le chiffre et la norme ; il prend en compte l'immatériel. Le schéma se réfère à la quantité, car il n'est pas conçu en termes de justice spatiale, mais de compensation sociale : il se limite à la richesse matérielle.

## 2. L'application du Schéma régional d'aménagement du territoire (S.R.A.T.)

La mise en œuvre du Schéma à partir de 1984 va marquer graduellement le passage d'une politique régionale spatiale, d'aménagement du territoire, à des politiques sectorielles, de filières, de traitement social des effets de l'économie dans les zones les plus affectées.

Dès 1981, la procédure des contrats de pays, déconcentrée au niveau régional, subit un premier ajustement dans ses principes d'application : au terme d'un protocole Etat/Région (décembre 1980), la priorité de financement dans le cadre de l'affectation des enveloppes contractualisées entre opérations est donnée aux « actions de soutien direct et de développement des intérêts économiques permettant de créer ou maintenir des emplois locaux ». L'E.P.R. Aquitaine exige en 1982 qu'un minimum de 75 % des actions programmées ait un caractère économique. S'ensuivent, bien entendu, d'interminables débats en Commissions ou Groupes Inter-Assemblées sur ce qui est économique... et ce qui ne l'est pas. Ce débat n'est à peu près tranché — peut-il l'être un jour ? — qu'en 1988-1989, lorsque le Conseil Régional décide que les opérations de dotation en équipements ou services collectifs des communes peuvent être assimilées à des opérations de développement économique (chapitre 4).

Les modalités d'application du S.R.A.T. de 1984 aggravent encore l'hésitation entre logique spatiale et logique sectorielle en ouvrant des brèches règlementaires dans les principes de mise en œuvre de la justice spatiale régionale : la référence explicite au développement économique produit les mêmes effets sur la politique spatiale que sur le mouvement des pays (voir supra). La réglementation régionale des contrats de pays et de villes relais qui concrétise sur le terrain le Schéma de 1984 précise en effet :

– que les contrats de revitalisation (COREV), applicables aux zones défavorisées du Schéma, bénéficient d'une dotation financière calculée sur la base de 450 francs par habitant (plafond de 6 millions de francs par contrat), dont l'affectation doit être établie par les élus locaux à raison du tiers pour des actions de nature agricole, du tiers pour des actions de nature industrielle ou commerciale, du tiers pour les actions de mise à niveau des équipements et de services, dits « actions d'accompagnement » ; le Plan prévoit la programmation de 6 COREV par an en Aquitaine,

– que les contrats de développement économique local (CODEL), applicables aux zones rurales d'équilibre, bénéficient d'une dotation

financière calculée sur la base de 300 francs par habitant (avec un plafond identique), cette somme étant totalement affectée à des opérations de nature « économique » (1/3 pour l'agriculture, 2/3 pour les autres secteurs d'activité),

– que les contrats de ville relais (COVIRE), intéressant les petites villes du maillage rural (3 à 20 000 habitants), bénéficient d'une dotation financière régionale de 2 millions de francs, totalement affectée aux opérations de développement économique pouvant « *entraîner une dynamisation de la zone rurale environnante* ».

Ce choix, dans le mode de calcul des subventions, induit un principe distributif bien éloigné des concepts de justice spatiale : le calcul d'une base financière d'intervention qui est fonction du nombre d'habitants revient à donner « à chacun la même chose » ; ils privilégient, en proportion, l'aide aux régions nanties au détriment des secteurs de très faible densité, que l'on proclame par ailleurs « zones fragiles ». Où est la cohérence dans l'action politique de « solidarité spatiale » ?

D'autre part, les principes distributifs de la justice spatiale régionale (« à chacun la même chose ») prévoient... un contrat de revitalisation par an et par département (soit cinq par an pour l'Aquitaine). Le sixième sera « exceptionnellement » affecté, la première année du Plan à la Dordogne, la seconde année... à la Dordogne, la troisième année... à la Dordogne ! Le département de la Dordogne est-il réellement plus handicapé que ses voisins landais ou pyrénéens ? Les élus locaux et professionnels plaideront cette cause en Groupe Inter-Assemblées (qui tient lieu de Commission son rôle précis sera développé au chapitre 4, § 111) avec suffisamment de pugnacité, semble-t-il, pour que leurs arguments soient entendus. Le principe de différence, lorsqu'il est détourné systématiquement de son but, s'oppose à celui d'égalité équitable des chances.

Outre les règles écrites et publiées qui régulent la distribution des crédits en fonction de critères souvent paradoxaux, un certain nombre de notes de service du Cabinet du Président du Conseil Régional adressées à ses services de l'aménagement insistent pour que les opérations programmées s'inscrivent dans les logiques de filières inscrites au Plan. Lorsque les exigences sectorielles sont à ce point quantifiées et pressantes, la mise en concurrence des deux équités ne peut déboucher que sur une confrontation. Le terrain, on le verra au chapitre 4, est amené à trancher par les choix d'actions programmées entre tenants du sectoriel et tenants du spatial. Aucun des contrats programmés et signés depuis 1984 ne peut réellement satisfaire aux exigences des quantum économiques (VLES, 1987, p. 12) et ces règles, à la faveur du changement de majorité de 1986, sont totalement abrogées au profit d'un retour aux pratiques antérieures du libre choix de

l'affectation des crédits régionaux. L'équité sociale est d'abord un choix local qui s'exprime au nom d'une solidarité... spatiale.

Cette concurrence latente des logiques sectorielles induit un malaise évident des organisations régionales dans l'évaluation de leurs politiques spatiales. Parce que non fondée sur des critères de justice, cette politique, lorsqu'elle a fait l'objet d'expertises, a été évaluée au titre de ses résultats économiques : les différents évaluateurs (la Maison des Sciences de l'Homme Aquitaine en produit un en 1985, le Comité Economique et Social en 1987, l'auteur de ces lignes a dû en produire trois [1985, 1987, 1988]) ont été soumis à la question permanente du « nombre d'emplois créés par contrat ». Cet essai de quantification (en fonction de la rationalité économique) de principes politiques et sociaux oblitère la signification des principes de solidarité qui fondent l'intervention sur l'espace. Elle traduit le manque de sérénité d'une collectivité par rapport à son rôle organisationnel, singulièrement réduit, en la matière, au productivisme, à la recherche d'une demande pressante de justice sociale induite par la crise. L'équité spatiale est un concept que les pouvoirs publics peuvent développer plus facilement en période de croissance soutenue, lorsque les bénéfices à distribuer sont suffisamment abondants pour ne pas « manquer aux fortunés ».

On sait le capital spatialement centripète. D'ailleurs, le Conseil Régional n'a pas réactualisé son Schéma depuis 1983 et n'en a pas produit d'autre : le Programme d'Aménagement Concerté du Territoire est censé tenir lieu de politique spatiale régionale, alors qu'il n'est, on l'a vu au paragraphe précédent, que l'émanation des logiques professionnelles.

La **différenciation** de l'espace sur lequel il se propose d'intervenir pose des problèmes éthiques : la **contrainte de la moralité**, notamment, qui consiste à éviter qu'une catégorie sociale soit plus aidée qu'une autre, échappe à son intervention ; le **principe de différence** qui fonde le rapport entre ces actions prioritaires et l'espace choisi n'est pas abordé. Se refusant à considérer le P.A.C.T. comme une **politique sociale** appliquée à un espace choisi, la Région produit un aménagement déconnecté à la fois de la rationalité économique, de la rationalité sociale et s'éloigne des principes de justice spatiale.

## 2. Deux schémas départementaux en Dordogne

Dans les Départements, les schémas réduisent la justice spatiale au tour de rôle de la distribution sur le territoire politique. Le choix du canton comme unité homogène d'intervention assure cette bifurcation conceptuelle. Elle explique l'anomalie entre les finalités de l'action de quête de l'équité spatiale et la réalité de l'exercice de la justice. Elle donne aux pouvoirs publics cette faculté de l'impossible.

### α) Le schéma départemental d'irrigation de la Dordogne

Ce schéma, mis en œuvre en 1985 à la demande du Conseil Général de la Dordogne, pousse à l'extrême les contradictions entre les principes de la recherche de l'équité spatiale qui fondent l'aménagement rural et les logiques gestionnaires de l'intervention publique, tiraillées entre « faire mieux » et « faire partout ».

L'objet assigné au schéma, dont l'élaboration et le suivi furent confiés à la CARA, est de déterminer les zones prioritaires en matière d'investissement hydraulique collectif. Mais la stratégie suivie s'intègre dans une perspective d'accroissement des performances économiques potentielles des exploitations.

Le schéma a été élaboré selon la méthode suivante :

- calcul, pour chaque zone, du plafond d'investissement hydraulique des exploitations sans aide publique et du coût de l'irrigation
- détermination du coût de l'aide publique minimale suivant les zones,
- calcul de la **rentabilité** de l'aide publique moyenne affectée.

Ce schéma est un des tout premiers à prendre en compte l'idée de **compensation** en proportionnalité à la capacité des exploitants à optimiser la richesse distribuée. Les ingénieurs qui initient cette méthode, dont les résultats vont déterminer, localement, un droit différent à l'aide publique

selon les lieux d'exploitation, agglomèrent dans un principe commun des critères aussi disparates que la ressource hydrogéologique, la dispersion des exploitations, la marge brute additionnelle annuelle générée par l'irrigation.

Mais si le droit à la subvention est modulé en fonction de l'efficacité attendue, l'unité spatiale choisie pour le calcul et **l'application** de la décision peuvent déboucher, ici, sur des iniquités : le canton est promu zone homogène, où chaque exploitation serait soumise aux mêmes contraintes. En fait, cette circonscription électorale est systématiquement à cheval entre zones de côtes — réputés d'irrigation coûteuse — et zones de vallées, où la nature agronomique des sols et l'absence de relief déterminent des coûts nettement inférieurs. Le canton, dans le schéma, induit un droit unique pour des types de bénéficiaires très différents (carte n° 11). Cette carte, de conception technique totalement déconnectée des réalités de terrain, fait pourtant l'objet d'une négociation politique. Le débat au sein du Conseil Général qui introduit des particularismes basés sur des principes de compensation entre circonscriptions électorales échappe totalement aux desseins initiaux. La « République des fiefs » confisque l'aide en la transformant en **avantages** dont les Conseillers généraux pourront se prévaloir auprès de leurs électeurs ou — mieux — des responsables professionnels du canton qui savent « faire passer » l'information.

Dans ce cas, c'est la conjonction obligée entre une perspective fonctionnelle et un raisonnement politique, le mariage forcé de la carpe et du lapin qui créent la grande fragilité de l'argumentation d'une intervention spatialement différenciée. La crainte affichée par la Compagnie de voir le schéma abandonné lors de l'alternance politique de mars 1992 au Conseil Général de la Dordogne trahit l'équilibre précaire des forces en présence : le schéma, là encore, légitime les interventions et les positions sociales des organisations dans un ensemble structuré dont la stabilité n'est assurée que par la permanence de l'intervention clientéliste.

carte n° 11

β) Le Schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services en milieu rural.

Décidé par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 28 novembre 1991, ce schéma est réalisé dans les départements éligibles à la dotation globale de fonctionnement des départements. En Aquitaine, le département de la Dordogne a été désigné comme département pilote pour que soit menée sur son territoire une réflexion sur l'avenir de l'école en milieu rural (« Mission MAUGER »). La mise en œuvre de ces schémas traduit la reprise en main par l'État de la mission d'aménagement du territoire (DATAR, 2<sup>e</sup> réunion du Comité National de Pilotage, p. 2), dont il tient à faire remarquer « qu'elle n'a jamais été mise à mal par les lois de décentralisation ». Est-ce pour bien préciser que si elle l'a été, cela ne pourrait plus être ?

L'objectif fonctionnel de ces schémas est d'améliorer l'**accessibilité** et la **qualité** des services collectifs gérés par l'État. Il renouvelle la doctrine exprimée pour la première fois en 1974 par la position officielle du gouvernement en faveur de l'arrêt du regroupement des services publics (circulaire du Ministère de l'Intérieur en date du 17 juillet 1974). À l'époque déjà les dossiers qui ne pouvaient être réglés au plan local étaient transmis au Ministère de l'Intérieur. Partant du constat (relevé déjà depuis plus de 20 ans dans le monde rural) que « *chaque service a sa logique propre de développement (et qu') une addition de ces logiques conduirait à une catastrophe pour le monde rural si elles ne sont pas mises en perspective (et que) le souci de rentabilité à tout prix peut ainsi conduire à la désertification de territoires et l'intérêt général n'y trouve pas son compte* » (DATAR, *ibid.*), l'État demande à ses Préfets de faire « *preuve d'imagination et d'invention* » afin d'offrir à la population rurale « *une gestion dynamique, innovante, de nature à accroître l'efficacité de ces services* » (Lettre du Premier ministre aux Préfets, 1992, p. 2).

À l'évidence, ce schéma se situe également à la croisée de deux optiques, l'une sectorielle, l'autre spatiale.

L'optique sectorielle des services au public en milieu rural est portée par le responsable administratif départemental qui dispose d'un degré de liberté peu important dans sa capacité de décision et dans la manière de rendre le service (JANVIER, 1990 ; VLES, 1982). Cependant, pour permettre une « bonne gestion » de son service, il a été assuré d'une certaine autonomie dans sa gestion budgétaire, du personnel, dans la définition de la fonction de ses établissements, sous réserve d'une diminution des coûts de fonctionnement. Il sait quelles sont les prestations qu'il peut offrir et jusqu'à quel seuil de fréquentation il peut les donner dans le cadre du budget alloué

à son département. Par manque de moyens, en dessous de ce seuil, il doit intégrer une logique territoriale, mettre en commun avec les collectivités locales la nécessité, l'objectif d'assurer des prestations qui semblent correspondre au droit minimum garanti localement. Devant son incapacité à régler seul l'objectif de service public, il doit avoir recours à des regroupements de prestations.

Cette stratégie implique donc une négociation entre l'administration déconcentrée de l'État et les collectivités locales sur la base d'un objectif de normalisation qui n'est plus standard dans toute la France, mais qui est négocié avec les départements (collectivité territoriale la plus riche) sur la base de prestations garanties. Le débat sur les services est placé par l'administration sur le plan du maintien ou de la fermeture d'un établissement ; il est argumenté par tous les partenaires par rapport à la proximité et à l'accessibilité. Or, à un niveau strictement fonctionnel, le maintien de nombreux établissements ne se justifie pas (JANVIER, 1990, p. 23). Les élus utilisent des arguments fonctionnels pour négocier le maintien de l'école ou du bureau de poste, alors qu'il s'agit en fait de demandes à caractère symbolique. Généralement la négociation n'aboutit pas, puisque, d'une part, les termes de la négociation ne sont pas adéquats (on raisonne sur des établissements, et non sur des prestations) et que d'autre part, on traite sur le plan du fonctionnalisme des demandes à caractère symbolique.

Le schéma vise à aborder ces problèmes par une approche politique, donc symbolique : si la structure sociale d'un village réclame la présence de rôles sociaux, seule la sphère de négociation politique peut gérer les rôles de visite quotidienne à domicile, de petits services à la population, de pôles de services et d'utilité sociale. Mais la négociation n'est possible que dans la mesure où les rôles concernent plusieurs communes, dans la mesure où l'aménagement des lieux met en jeu plusieurs responsabilités territoriales : c'est l'objet du schéma, qui propose ainsi un découpage en fonction de la qualité du service assuré à l'utilisateur et non plus seulement du meilleur fonctionnement de l'établissement sectoriel. En prenant en compte l'idée de compensation et l'efficacité de l'intervention, l'État s'implique dans la quête de l'équité spatiale tout autant qu'**il confère de nouveaux degrés de liberté à ses administrations déconcentrées**, et les rapproche du mode de fonctionnement des collectivités territoriales.

En intervenant dans la correction des défauts de qualité de prestations fournies, en ouvrant la négociation d'adaptation des services publics aux circonstances locales, en relayant les aspirations locales et en y adaptant les structures de service, le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services en milieu rural contribue à faire le lien entre sa justification fonctionnelle (la contribution des services au développement

économique et social rural) et son insertion politique (la gestion négociée de son maillage territorial).

\*

\* \*

Instrument de communication, de négociation, d'expérimentation, le schéma permet là encore l'extension de compétences des acteurs.

L'outillage ne fait plus référence, dans sa mise en œuvre, à la recherche de l'équité spatiale. La reproduction régulière de ce paradoxe oppose le principe initial de la production de l'aménagement rural aux résultats qu'elle induit en termes de justice spatiale. C'est dans l'instrumentation que les finalités subissent une perversion ; le cadre conceptuel, de l'idée initiale à sa mise en forme, subit une déformation qui réduit le concept de justice spatiale à celui d'une compensation utilitariste.

### 2.2.3. L'intercommunalité comme substitut fonctionnel à la recherche de l'équité spatiale.

Le troisième volet du triptyque de l'instrumentation est local : il régit les conditions de la mise en œuvre de l'aménagement par les collectivités bénéficiaires. Depuis 1979, la conduite des opérations de la quasi-totalité des procédures n'est plus possible que s'il y a regroupement communal. L'administration exerce une sorte de pression vis-à-vis des communes en les incitant fortement à se joindre à une structure intercommunale qui prend la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration des projets. L'intercommunalité est ainsi un produit, le passage obligé pour bénéficier de l'aide publique. Si elle correspond à un souci d'organisation rationnelle de l'espace, elle ne répond à aucun des critères de quête d'une justice spatiale : l'adduction d'eau, l'électrification, l'assainissement, le ramassage et le traitement des ordures ménagères, l'amélioration de l'habitat, la coordination des actions économiques des collectivités locales produisent les formes de la coopération.

Les rythmes et les différentes vagues de sa montée en puissance procèdent plus d'une nécessité de **traitement technique** des problèmes d'aménagement rural que de l'évolution de la vie politique et des systèmes administratifs. Jusqu'à très récemment où « *la décentralisation met en branle un scénario de pourrissement des bourgs ruraux, comme si tout le monde était d'accord pour ne pas poser le problème sur l'agenda. L'accord se fait autour de trois idées contradictoires : 80 % des communes comptent moins de 1 000 habitants, donc ne sont pas viables par elle-même. Mais les Français tiennent à leur clocher. Et toute fusion autoritaire est politiquement irrecevable. En attendant, la coopération intercommunale servira de substitut fonctionnel* » (THOENIG, 1992, p. 13).

L'attitude des acteurs de l'aménagement ne saurait être analysée en termes de pure résistance à la coopération intercommunale : elle témoigne des logiques adoptées par l'ensemble des acteurs politiques et administratifs (et non des seuls élus locaux) et, en particulier, par tous les organismes publics ou semi-publics qui œuvrent à l'intérieur de circonscriptions bien définies ainsi que par l'administration centrale.

Chaque procédure d'intervention sur l'espace rural aquitain crée son propre découpage politique. L'aménageur adapte ses outils d'intervention en fonction des solutions intercommunales qui lui sont proposées. Elles

correspondent rarement à des solidarités économiques ou sociales. Le contour du syndicat intercommunal est celui de l'entente politique possible autour d'un impératif technique. La solidarité administrée n'a pas la même assise que la solidarité vécue : Claude LACOUR (1985), dans sa chronique « du découpage des territoires à la recherche des espaces pertinents », regrette que les pays définis ainsi par une contrainte administrative ne correspondent guère à des espaces économiques et sociaux déjà structurés. Quelles sont les causes et la nature de ces différences entre territoire et espace social ?

La rencontre de logiques distinctes explique que les producteurs de l'aménagement rural sont amenés à gérer moins « l'espace vécu » que le cadre administratif de l'aménagement. Deux projets différents font en sorte que la « solidarité territoriale soit invoquée plus que réelle » (ibid., p. 30), que la solidarité locale « soit forte pour des financements » (p. 31) :

– une pratique de gestion locale des réseaux, donc de la proximité, qui justifie l'intercommunalité depuis plus d'un demi-siècle en France,

– une logique administrative, initiée par l'application des schémas d'aménagement producteurs de la décision, qui tente de couvrir l'espace de la carte des procédures : il s'agit, en général, d'un mouvement d'incitation visant à programmer le plus d'opérations englobant le maximum de communes.

Ces deux dynamiques relèvent de stratégies très différentes. La confusion permanente entre leurs problématiques gestionnaires d'une part et politiques de l'autre a fabriqué un discours dans lequel les deux logiques sont inextricablement liées. Dans la mise en place de l'aménagement, la sphère technico-administrative contrôle mal le passage du concept d'équité spatiale à son application fonctionnelle. Au cours de la négociation, le projet de justice spatiale échappe aux critères politiques qui fondent la rationalité du rapprochement : le débat est ailleurs. Il porte sur la répartition de la charge financière du fonctionnement (« à chacun la même chose ») et sur l'exercice du pouvoir. Il traduit, localement, le passage d'un espace raisonné en termes fonctionnels à un espace raisonné en termes politiques.

1. L'intercommunalité comme substitut fonctionnel à une réforme du maillage communal.
---

L'émiettement communal, est, en termes d'aménagement et d'équipement, un handicap en milieu rural : il est financièrement difficile, pour une commune de 200 habitants de conduire une action économique locale. Avec 36 394 communes, la France compte plus de collectivités locales de base que ses onze autres partenaires européens réunis. À titre de comparaison, on recense en Grande-Bretagne 431 districts, 8504 communes en Allemagne (avant unification), 8074 en Italie. Et si, outre-Manche, chaque commune compte 118 000 habitants en moyenne, 20 800 aux Pays-Bas, en France elle n'en compte que 1500. Neuf communes françaises sur dix n'atteignent pas le seuil fixé par l'INSEE de 2000 habitants agglomérés qui leur confère l'appellation d'unité urbaine. La faible population des communes rurales aquitaines les met en position de dépendance financière permanente vis-à-vis des collectivités de rang supérieur.

On n'insistera pas ici sur les conséquences techniques d'un tel émiettement : la plupart des observateurs s'accordent pour considérer qu'une telle fragmentation interdit tout particulièrement aux collectivités de remplir les missions qui leur sont dévolues. Les faits démontrent généralement que cette certitude est largement exagérée si on admet que les groupements peuvent y pourvoir : les cadres juridiques permettant d'obtenir l'autonomie financière existent (districts ruraux). Le fait qu'ils ne **veillent** pas les mettre en œuvre n'est pas un problème technique, mais un problème **politique**.

Les discontinuités techniques inhérentes à l'équipement et à la gestion des réseaux ont donné aux formes de la coopération intercommunale une existence de longue date : les premières lois sur les procédures de regroupement datent de 1884 (fusion) et 1890 (création de syndicats à vocation unique). L'échec de la politique de fusion de 1959 amène Olivier GUICHARD, dans son rapport « Vivre ensemble » (1976) à proposer l'instauration de communautés de communes. La loi JOXE-MARCHAND permet quinze ans plus tard leur création tout en maintenant les syndicats existants pour leurs compétences résiduelles.

Mais en matière d'aménagement de l'espace, la compétence de la communauté ne s'étend pas au-delà de la réalisation des chartes intercommunales. Le Plan d'Occupation des Sols reste une affaire strictement communale : le texte est ainsi amputé d'une dimension intercommunale importante spécialement pour les communes rurales qui ont peu de moyens en la matière. En Aquitaine, le quadrillage intercommunal est complexe : les structures de type syndical se superposent les unes aux autres (syndicats à vocation unique ; syndicats à vocation multiple ;

syndicats mixtes, syndicats d'études et de programmation...); plus de la moitié des communes de la région adhèrent à 4 ou 5 syndicats à la fois ; à l'exception de quelques rares irréductibles, toutes les communes rurales adhèrent au moins à un syndicat. Le foisonnement des groupements intercommunaux témoigne de la capacité minimale des élus locaux à sortir des limites de la commune quand les nécessités l'exigent.

Si 16 000 structures de coopération trament le territoire communal français (12 907 S.I.V.U. et 2 287 S.I.V.O.M. gèrent la voirie, les ordures ménagères, l'énergie, l'assainissement, la gestion d'équipements publics, les activités scolaires ou périscolaires, l'eau, le tourisme...), le développement économique n'intervient qu'en 11e position parmi les compétences les plus fréquemment assurées par les syndicats. Les méthodologies de l'action économique locale initiées par l'État (DATAR, 1988), reprises par les régions et à un degré moindre, par les départements trouvent une application difficile dans le cadre de l'intercommunalité. Le transfert de compétences des communes aux syndicats et la mise en commun d'une partie des ressources fiscales doivent être énoncés dans les statuts constitutifs. **La quasi-totalité des syndicats aquitains exclut cette compétence dans leurs principes constitutifs. Ils ne créent pas de transfert politique majeur.** GILBERT et GUENGANT (1992) montrent comment en ne résolvant pas ce problème, l'État accroît d'autant la dispersion des situations sociales, les écarts de la richesse fiscale, la disparité des besoins budgétaires, voire celle des coûts de fourniture des services publics locaux, donc l'inégalité spatiale vis-à-vis de la richesse fiscale.

Le blocage est ici purement politique : la variété des formes juridiques de la coopération intercommunale ne joue guère sur les pratiques qui restent cantonnées aux activités de gestion. La dynamique et la logique de la prise en compte de l'inégalité de développement des espaces n'influencent guère la prise de décision : l'attachement des élus à leurs villages subsiste et la délicate question des principes d'affectation des impôts locaux, de la péréquation de la taxe professionnelle, la crainte de se voir obligés de participer financièrement à des opérations localisées ailleurs bloquent le **fonctionnement** des groupements. D'ailleurs, dans les campagnes, l'action économique locale est rarement au centre des débats syndicaux : les fins de non-recevoir communales sont nombreuses dès qu'il est question d'établir une péréquation des ressources (DALLA ROSA, 1985 ; VLES-GUICHENEY, 1985). Les conséquences du choix de la fiscalisation syndicale expliquent la réticence des syndicats intercommunaux aquitains dans les politiques de développement rural : dans la plupart des cas, les élus souhaitent que le groupement prélève ses ressources uniquement par des contributions budgétaires **sous contrôle** des communes membres ; le prélèvement moyen, pour les Syndicats de Pays ou de développement économique, ne dépasse guère les 7 à 8 francs par an et par habitant, votés par le conseil syndical avec l'accord des conseils municipaux (les

exceptions sont rares et d'autant plus remarquées : à DURAS, par exemple, où la contribution intercommunale atteint 45 francs par habitant ; en Dordogne, par contre, ces taux sont encore plus faibles : 3 à 4 francs pour les Syndicats de Pays). La contribution budgétaire correspondante, politiquement voulue, ne peut alors que reproduire à une autre échelle la grande misère des communes, mais aussi et surtout la faiblesse de la représentation rurale des principes de compensation spatiale définie en proportionnalité à l'efficacité. La création des districts ruraux ou syndicats à fiscalité propre reste exceptionnelle en Aquitaine : en choisissant la fiscalisation directe, le pays assure une socialisation de l'économie locale, essaie d'en réguler le mouvement. Partenaire obligé, la collectivité communautaire assure la conception et l'organisation des opérations qui échappent à la maîtrise d'ouvrage communale. Le syndicat de pays de Haute-Chalosse est le premier et l'un des rares syndicats aquitains à avoir choisi la voie difficile de la fiscalité directe. En intégrant la gestion institutionnelle et financière, il se place à un degré supérieur de solidarité par rapport au S.I.V.O.M. classique, il se donne les moyens de recevoir la justice spatiale en proportionnalité à son efficacité, aux efforts consentis localement.

Notre pratique de la négociation engagée au titre de la phase de préparation des quelque 120 contrats de pays programmés par la région Aquitaine (plus de 2000 communes concernées sur les 2281 que compte la région), des huit contrats de développement touristique et autres procédures (notamment les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat et les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier) montre les limites de l'argumentaire fonctionnel. Si l'essai de faire émerger des principes d'organisation à l'échelon intercommunal entre des acteurs économiques et des collectivités a donné des résultats quelquefois intéressants, jamais les communes n'ont engagé entre elles des actions impliquant à la fois une maîtrise d'ouvrage **et** un suivi intercommunal, notamment sur le plan financier. Rien ne permet d'affirmer qu'il s'agit là d'un échec : toutes les actions programmées dans le cadre des aménagements ont donné lieu à une **négociation** intercommunale forte, mais la réalisation, c'est-à-dire la maîtrise d'ouvrage, est confiée dans la grande majorité des cas à **une** commune (VLES, 1985/1987/1988). La prise en charge par le syndicat de l'autofinancement (donc la maîtrise d'ouvrage) n'est pas possible parce que **non voulue**. La faible solidarité fiscale témoigne de la solidarité spatiale locale. L'indicateur financier (prise en charge marginale des annuités d'emprunt par un syndicat, péréquation rare de la taxe professionnelle, cas unique d'imposition directe des contribuables) fournit une idée assez précise de la conception locale de l'effort collectif : l'unité (la commune) n'est pas perçue comme devant participer au tout (le syndicat). Cette conception autocentrée, largement partagée, explique l'absence de tout projet collectif de développement qui aille au-delà de la quête de subvention que l'on se partage. Sur le plan fonctionnel, la production de l'aménagement rural

favorise essentiellement un mode de régulation et de répartition territoriale de subventions entre communes. Le syndicat n'est que la coquille — **obligée** — de négociation des affectations et l'outil légitimé par les procédures d'obtention de crédits spéciaux qui ne pourraient être mobilisés sans regroupement. C'est le point de passage rendu indispensable par une règle du jeu. La mise échappe aux joueurs s'ils la refusent. Dans ce lieu de négociation qui autorise le transfert des bénéfices du jeu à chaque joueur, l'effet d'une gestion territoriale où l'effort aurait été équitablement partagé est annulé. Cette pratique ne va pas dans le sens de l'intégration attendue : on y constate la permanence des pouvoirs locaux et le renforcement de l'entité communale. Confortée par cette logique de partage, la commune apparaît comme une collectivité légitimée par la décision intercommunale de l'octroi de la maîtrise d'ouvrage. Le bénéfice de l'intercommunalité revient ainsi à la commune ; les logiques politiques de l'aménagement rural comme apprentissage intercommunal sont ainsi mises en échec (on verra dans les chapitres suivants qu'elles se mettent elles-mêmes en échec) : il y a « bifurcation » de l'esprit de l'aménagement.

L'absence de pouvoir fiscal autonome qui résulte de la dépendance des groupements par rapport aux décisions communales limite la légitimité fonctionnelle de l'intercommunalité. Elle limite l'idée même de compensation possible au titre des principes de distribution d'une politique de justice spatiale : **si la recherche de l'équité spatiale consiste à répartir la distribution de l'aménagement non seulement en fonction de ce dont disposent les zones rurales, mais également au prorata des efforts consentis par les collectivités, reconnaissons que l'acceptation politique de l'intercommunalité lui tourne délibérément le dos.**

## 2. L'intercommunalité légitime la reproduction d'un ordre politique

Si la recherche de l'intercommunalité est un fondement majeur de la production de l'aménagement, ce n'est pas seulement pour des raisons fonctionnelles : nous pouvons décrire différemment les conditions de l'émergence de la coopération intercommunale en Aquitaine rurale, et ce sous l'éclairage de l'exercice du pouvoir.

La coopération intercommunale est une condition **imposée** aux communes par les pouvoirs publics dès l'après-guerre pour bénéficier des crédits et des conditions spéciales de prêts à l'équipement ; la publication de normes et de grilles d'équipement calculées sur la base d'une population minimale à fournir aux édiles locaux la **justification** de la création de syndicats d'électrification, d'adduction d'eau potable, de ramassage puis de traitement d'ordures ménagères, de regroupement pédagogique, de transport scolaire, de création puis de gestion de services de proximité de base. En milieu rural aquitain comme dans d'autres régions, chaque commune rurale s'est ainsi vue « dans l'obligation » de faire partie de plusieurs syndicats et de contribuer tous les ans à leur fonctionnement.

L'acceptation de cette règle ne fut pas générale : certaines communes l'ont refusée et assurent leurs services en régie communale. Mais la **distribution** des subventions d'équipement fonde la trame de la coopération intercommunale et reporte ainsi sur le syndicat la responsabilité de l'ensemble des maux dont souffre la gestion négociée de l'aménagement et du service public rural. La répartition des travaux entre les communes, celle des services et plus encore celle des contributions financières relève de l'exercice même de la politique en milieu rural. Par exemple, le débat le plus courant est celui qui oppose les plus petites communes au bourg centre, « accusé » de détourner à son profit la réalisation des équipements et d'accroître, par la localisation de l'aménagement, son attraction et par conséquent sa domination économique sur sa périphérie. Ce discours, omniprésent en Aquitaine, fondé sur quelque réalité, cache difficilement que c'est aussi la petite ville qui participe le plus au financement de l'équipement. Parce qu'elle seule dispose de l'assise fiscale suffisante à assurer l'autofinancement minimal du projet et la couverture de son fonctionnement. Il n'est pas vain de souligner combien la gestion intercommunale de l'Aquitaine rurale complique les conditions de fonctionnement politique des micro-régions. L'aire d'influence de l'aménagement ou des services qu'il offre détermine des coûts d'entretien inégalement répartis entre les populations du fait du découpage communal. La ville centre supporte souvent seule les frais d'investissement et de fonctionnement de services offerts à une population débordant largement le cadre de la commune du fait d'une volonté politique : Monségur (1300 habitants) supporte seule la charge financière de la création et de la gestion d'une piscine qui profite à un bassin de population pluricantonnel. Le refus de participation des pays aux frais de fonctionnement des équipements programmés dans le bourg-centre (moins de 10 % des Syndicats de pays prennent en charge le coût de fonctionnement des équipements programmés en Aquitaine) traduit la faiblesse des liens de nécessités qui unissent, entre eux, les collectivités et leurs élus.

Les documents d'aménagement destinés à veiller à la coordination des investissements publics sur l'ensemble des communes et à dégager des orientations de développement (Plans d'Aménagement Rural, Chartes Intercommunales, Contrats de développement) ont surtout permis, localement, l'émergence de **nouvelles élites** ou l'affirmation des élites existantes. En Aquitaine, ces procédures engagées le sont à la demande d'un édile local, même pour le P.A.R. qui ne peut être mené contre la volonté des élus (l'Aquitaine n'en comptera d'ailleurs que sept, faiblesse numérique révélatrice d'un effort de mobilisation local minimal). Elles s'appuient sur la coopération intercommunale pour mener à bien une négociation qui fait émerger un nouveau pouvoir local.

La coopération légitime la gestion négociée du territoire : le processus de prise de décision en aménagement rural n'est ainsi ni tout à fait hiérarchique (commandé par « en haut »), ni tout à fait démocratique (décidé par « le bas ») ; c'est un processus croisé : la décision d'aménager n'est pas prise au sein de l'une ou l'autre des sphères décisionnelles, elle résulte d'une série de conciliations, de compromis, d'échanges réciproques et de partages de responsabilités. La production du système de notables qu'elle induit n'est pas négligeable. Pour une fraction du corps politique local, les procédures d'aménagement sont une aubaine. Les conseillers généraux et les parlementaires en sont les principaux bénéficiaires. Ils initient et cautionnent à cet effet les démarches intercommunales (IMBERT, LEYRAL, 1990) qui vont les mettre en position d'arbitres. Les démarches d'aménagement leur offrent un cadre opérationnel pour intervenir sur la scène de l'action collective tout en leur permettant d'en tirer un bénéfice politique personnel. Pour l'un comme pour l'autre, la gestion intercommunale de l'aménagement est l'occasion de sortir à la fois des relations interpersonnelles nouées avec les électeurs et de l'anonymat de la collégialité. La démarche pluricommunale renouvelle pour eux le mode d'inscription territoriale. Elle compense la « confiscation » du pouvoir départemental par les équipes des présidences du Conseil Général. Échappant au découpage politico-administratif traditionnel, la procédure d'aménagement produit un nouveau territoire qui est à prendre. L'action intercommunale est disponible pour qui peut en user (qui en a le poids politique) parce que l'initiative en est libre ; elle peut offrir ainsi un tremplin politique, sous réserve de ne pas **brusquer** les maires. Le frein à l'efficienc est omniprésent.

Les stratégies intercommunales et intercantionales montrent en Aquitaine que la circonscription de l'action politique ne coïncide parfois plus avec la circonscription électorale (VLES, 1986, p. 13 à 20) ; l'aire de l'une ne suffit plus à l'autre. Le fait que l'électeur local soit sensible au rayonnement extra territorial de l'élu justifie que l'intercommunalité serve d'abord à lui bâtir une circonscription de prestige qui lui permette, en outre, de renforcer ses garanties d'accès aux fonds départementaux.

Les enjeux politiques que suscitent les démarches intercommunales laissent à penser que le dynamisme d'un élu local ne s'apprécie plus à partir de sa sphère de compétence juridique. Il ne correspond pas seulement à la gestion locale. Il est médiatiquement novateur ; l'action intercommunale fournit l'occasion de mettre en valeur l'extraordinaire (FIEUX, 1986, p. 63 ; VLES, 1986). Être le leader d'une démarche intercommunale permet à un élu de démontrer sa force d'action au-delà de la frontière de sa circonscription, sa capacité à entraîner les voisins dans ses projets propres, même s'il est entendu que la maîtrise concrète de l'affaire revienne à la commune. Le poids de la gestion communale dans l'intercommunalité s'explique ainsi en termes d'éléments de négociation. C'est une contrepartie à l'affirmation d'un pouvoir. Le conseiller général est toujours le pivot autour duquel s'organisent les négociations intercommunales : d'abord parce que ces procédures le placent à l'avant-scène des conditions pratiques de réalisation d'un programme. Il a pris, depuis les lois de décentralisation, la place du sous-préfet : il représente le canton au Département et est son porte-parole auprès des autres instances. Il gère la « distribution » négociée des crédits publics et bénéficie de la position politique que lui confère ce rôle.

L'effet novateur de l'aménagement intercommunal est récupéré par l'acteur institutionnel. On est ici plus proche d'une déviation de la problématique intercommunale vers la satisfaction d'un dessein égocentré que de l'expression d'une solidarité spatiale, qui intervient, en définitive bien peu dans les stratégies de développement local.

Inversement, l'intercommunalité n'affecte en rien les stratégies de la prise de décision. Elle ne constitue pas, en soi, un outil de justice spatiale, mais seulement un cadre juridique possible à sa formalisation. La coopération actuelle est un résultat d'une série de débats où les enjeux sont autres. Elle n'est ni objectif, ni nécessité technique, mais seulement l'outil de liaison, le processus organisationnel et politique minimal du monde rural. C'est dans ce cadre que doit intervenir l'examen attentif des **misés en œuvre**, c'est-à-dire des moyens par lesquels les décisions s'accordent à la réalité, s'ajustent au terrain sur lequel elles s'appliquent. Le suivi de ces mises en œuvre intercommunales en Aquitaine (chapitres 3.2 et 4.1) nous amène à conclure :

– que les différentes formes de coopération ne se résument pas à l'application simple de normes d'équipement ou de gestion, mais recouvrent une diversité de solutions faisant intervenir à la fois des choix fonctionnels et des choix symboliques,

– qu'aucun domaine d'intervention n'implique, de lui-même, une prise en charge intercommunale en dehors des activités de réseaux où les contraintes techniques dictent souvent les solutions : la prépondérance des maîtrises d'ouvrage communales au sein des contrats de développement en témoigne. La coopération intercommunale est le fait du contingent et du particulier,

– que pour ces raisons, l'intercommunalité se développe en liaison avec l'apparition de nouveaux champs d'intervention qui échappent au réseau des institutions existantes et qui introduisent de nouveaux principes et moyens de mise en œuvre liés à l'émergence de nouveaux acteurs : en Aquitaine rurale, la coopération est un produit politique plus que le produit de politiques d'aménagement,

– que la coopération pourrait être un outil de compensation spatiale si l'emploi n'en était rendu impossible par la politique fiscale des communes et groupements : la fiscalité constitue la source quasi exclusive des inégalités intercommunales de correction de la richesse et la péréquation acceptée par les syndicats reste extrêmement rare en Aquitaine.

En s'autorisant, pour des raisons de politique locale, à limiter l'équité dans l'effort fiscal intercommunal, le pouvoir syndical limite, en proportionnalité, une compensation possible au titre des principes de juste distribution de la solidarité nationale ou régionale. Si la recherche de l'équité spatiale consiste à répartir la distribution de l'aménagement non seulement en fonction de ce dont disposent les zones rurales, mais également au prorata des efforts consentis par les collectivités, **l'intercommunalité se donne, en la matière, une faculté d'accès impossible à la justice spatiale.**

\*

\* \*

La planification et les logiques sectorielles qui animent les politiques de développement de la puissance publique ont régulé l'expansion économique et le fonctionnement du marché, institutionnalisé localement la négociation collective du compromis entre groupes sociaux (que l'on pourrait rebaptiser « partenaires spatiaux »), rendu la concentration économique tolérable grâce aux limites mêmes qu'il leur imposait par le débat, introduit en milieu rural, sur les thèmes novateurs du développement local et l'émergence suscitée de nouvelles élites locales.

Producteur de logiques d'organisation, l'Etat n'a cependant jamais été producteur de champs spatiaux : la redistribution fiscale des fruits de la croissance et ses modes de négociation ont suppléé à la dissolution des solidarités locales et des liens de proximité. Les logiques sociales se sont substituées aux logiques spatiales. Dans les discours, le croisement des thèmes sur la croissance de l'économie par secteur d'activité et la solidarité spatiale a pu créer la nouveauté politique. Elle n'a pas su créer de solidarités nouvelles : aucun lien de dépendance avérée ne s'est établi, en Aquitaine, entre des « classes sociospatiales ». Les citoyens ruraux sont restés des administrés, des **allocataires** plus que des **contribuables**. En confortant l'organisation interne des structures de l'Aquitaine rurale, la mise en œuvre des outils du système d'intervention de l'aménagement s'est donné une faculté nouvelle : celle de l'impossible atteinte des buts qu'elle s'était assignés.

Chapitre 3

L'espace administré,  
reflets d'une impuissance (1)

Nous avons relevé, au cours du chapitre précédent, comment la Région, dans le cadre de l'élaboration de son Plan, s'est saisie en 1988 de l'opportunité des financements européens pour reporter la responsabilité de l'exercice d'une justice spatiale sur l'État et la Communauté européenne.

La totalité du présent chapitre leur est donc consacrée. Nous y décrirons comment, de manière tout à fait identique, la C.E.E. ne conçoit ses politiques d'intervention qu'en accompagnement des politiques nationales et régionales d'aménagement rural d'une part, et comment, d'autre part, l'État s'est progressivement désengagé de la conduite des instruments d'aménagement qu'il avait lui-même forgés. La production de l'aménagement rural dans la politique agricole commune et l'application des fonds structurels européens, la conduite des actions de compensation au profit du monde rural menée par l'État dans l'affectation de ses crédits d'orientation économique, dans le suivi des chartes intercommunales et dans sa politique de la montagne étayeront ce propos.

À l'évidence, aucun des partenaires européen, national ou régional ne souhaite, depuis les années 1985-1987, prendre la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique de solidarité spatiale fondée sur des principes de justice clairement définis et constamment suivis. Chaque acteur public évite soigneusement de prendre à son compte, sur le terrain, l'élaboration d'une intervention de solidarité qui dépasse la distribution aveugle de crédits. Ce faisant, pour la Communauté européenne et l'État, la production de l'aménagement rural se réduit à une forme d'**administration de l'espace** afin d'en réguler le développement social.

### 3.1. L'intégration spatiale des politiques sectorielles européennes.

La Communauté a mis en place un large éventail d'actions pour tenter de résoudre les problèmes du monde rural. Mais, comme elle le reconnaît elle-même, elle n'a pas voulu conduire « *au niveau communautaire de véritables stratégies de développement des zones rurales* » (COM.88, p. 101). La Communauté intervient de façon **dispersée** dans le monde rural : **sa politique reste soumise à l'interprétation nationale et régionale de l'utilisation des fonds qu'elle octroie**. Elle concourt, par l'utilisation qu'elle permet de ses outils financiers structurels, aux politiques des États membres. L'État français revendique d'ailleurs cet assujettissement : « *l'intervention des Communautés dans le cadre des programmes européens (Programmes Intégrés Méditerranéens, Plan de Développement des Zones Rurales) vient renforcer les politiques des Etats en y mettant la connotation des préoccupations européennes : environnement, respect de la Politique Agricole Commune* » (François ROCHE-BRUYN<sup>1</sup>, 1990).

Ce principe explique à lui seul les logiques d'aménagement rural (le terme n'existe pas dans le langage communautaire, pas plus que celui d'aménagement du territoire) de la Communauté. Entre Bruxelles et les campagnes aquitaines, un certain nombre de filtres vont orienter les formes de la production de l'aménagement.

La traduction française et aquitaine des politiques communautaires s'articule autour de trois principes majeurs :

- la quête de la cohérence économique et sociale européenne est conçue, pour son application en France, par les services de l'État français, et notamment par le ministère de l'Agriculture en liaison avec le ministère de l'Intérieur ; elle est donc le fait de l'instrumentation technico-administrative de l'État et repose sur des solidarités sectorielles et sociales ;

- le maintien des équilibres politiques et sociaux prévaut sur les principes de la recherche de l'égalité équitable des chances ;

- la mécanique financière des contreparties mise en place par l'État et la Région aquitaine réduit le rôle de la C.E.E. à celui d'un guichet bancaire auprès duquel les pouvoirs publics français disposent d'un droit de tirage.

---

<sup>1</sup> : Chargé de mission au Secrétariat Général pour les Affaires Régionales de la Préfecture de Région d' Aquitaine, coordinateur régional des procédures liées au P.D.Z.R.

Bien entendu, les politiques européennes n'expriment pas formellement ces principes. Leur mise en œuvre en révèle cependant la récurrence.

**3.1.1. Le concept européen de « cohésion économique et sociale » vise l'intégration économique, et non l'équité des principes de distribution.**

Lors de l'instauration de la politique agricole commune (PAC) en 1962, le principal objectif des six premiers États membres de la Communauté européenne était d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, et, accessoirement, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements à des prix raisonnables pour les consommateurs. Pour l'essentiel, les mécanismes de la PAC visent donc à soutenir les prix intérieurs et les revenus soit par l'intervention et la protection aux frontières, soit, lorsqu'il n'y a pas de protection extérieure, par des aides variables (montants compensatoires/deficiency payments) versées aux industries de transformation qui utilisent comme matière première des produits agricoles communautaires payés au producteur à un prix agricole plus élevé que le prix mondial.

Il n'est pas dans notre propos d'examiner en détail le contenu et l'évolution de la PAC ; d'autres travaux ont montré comment cette politique a contribué à la croissance économique et a permis de fournir aux consommateurs européens une large gamme de produits alimentaires de qualité. Nous développerons cependant ici deux aspects qui ont eu de fortes conséquences sur la production de l'aménagement rural aquitain.

**1. Un système qui accentue les disparités spatiales**

Les mécanismes d'intervention, en favorisant la croissance de la production à un rythme qui correspond de moins en moins aux capacités d'absorption du marché intérieur puis international, ont favorisé l'intensification des méthodes de production. Ce processus, techniquement performant, a entraîné un certain nombre de conséquences négatives sur l'espace social : là où il y a production intensive, il y a exploitation abusive de la nature, pollution de l'eau, dégradation de la terre, mais aussi dégageant agricole et rural. Là où il n'y a plus de production, il y a désertification et friche. La PAC soutient le revenu des agriculteurs proportionnellement au volume de production et concentre la plus grande partie du soutien sur les exploitations les plus grandes et les plus intensives : elle intervient majoritairement au profit des régions agricoles prospères, dans les zones rurales favorisées. Ray MAC SHARRY, membre de la Commission des Communautés européennes chargé de l'agriculture, exprime ce diagnostic de manière laconique : « *Notre politique n'a pu*

*empêcher un exode rural massif. Par ailleurs, 80 % des ressources (de la PAC) sont destinées à 20 % des agriculteurs, en raison d'un système de soutien des prix lié au volume de la production » (COM.5/91, p. 5). Les exploitations fortement insérées dans le marché tirent bénéfice de la PAC. La politique communautaire favorise la concentration des moyens de production : à l'échelle européenne, 6 % des exploitations céréalières occupent à elles seules 50 % de la surface céréalière et réalisent 60 % de la production, 10 % des ateliers d'élevage bovin détiennent 50 % du cheptel, etc.*

La PAC nie, pour une large part, les principes de compensation différentielle sur l'espace. L'intervention publique européenne n'a jamais engagé une priorité qui maximise la part qui revient aux plus défavorisés même si la protection des marchés qu'elle a assurée a permis à la petite agriculture de rester compétitive.

L'analyse qui précède a été menée à plusieurs reprises par la Commission elle-même, notamment en 1985 lorsqu'elle a lancé, sur la base de son Livre Vert, un vaste débat sur les perspectives d'avenir de l'agriculture européenne. À l'issue de ce débat, la Commission a adopté un certain nombre d'orientations (mémoire du 18 décembre 1985) qui ont voulu réduire le volume de la production par un régime de retrait des terres, d'extensification — après l'intensification — de reconversion de la production et de préretrait. Ces mesures n'ont donné que des résultats peu encourageants : les marchés de la production bovine, de beurre et de poudre de lait, de la viande bovine, de tabac, de vin de consommation courante, de sucre et de céréales sont toujours fortement déséquilibrés en 1988 (COM.91, p. 10). Pour le producteur aquitain, l'organisation communautaire des marchés assure une aide directe à l'exportation, certes, mais impose aussi peu à peu des limites à sa production : quotas laitiers, quantum céréaliier... L'action sur les prix a procuré plus d'avantages pour les céréaliers (dont les maïsiculteurs aquitains) que pour les autres producteurs. D'autres productions, qui se révèlent aujourd'hui intéressantes pour l'Aquitaine, n'ont pas bénéficié d'une organisation de marché : c'est le cas, notamment, des produits de substitution des céréales et des sous-produits comme le gluten. La PAC a développé deux formes d'agriculture : une agriculture d'Europe du Nord plutôt favorisée, une autre d'Europe du Sud plutôt défavorisée. D'une manière générale, la valeur ajoutée des productions aquitaines a été récupérée ailleurs. C'est le cas, par exemple, de la Blonde d'Aquitaine (bovidé d'embouche) exportée en Italie pour son engraissement à des prix plus faibles qu'en France grâce à des clauses particulières permettant à la Péninsule de bénéficier de maïs américain moins cher. Ces clauses particulières ont également favorisé la filière ovine de la Grande-Bretagne. La désorganisation des marchés du lait a engendré les quotas de production, mais aussi la désorganisation du marché du veau (sous-produit de la chaîne de transformation de la poudre de lait), de la viande bovine (saturé par l'abattage des bovins lait et les importations, politiquement nécessaires, des pays de l'Europe centrale).

Le retrait des terres n'a porté, en 1991, que sur 800 000 hectares dans la Communauté, soit 2 % environ de la surface céréalière. Bien plus, ce sont les terres à **faible rendement** qui sont retirées (surtout dans les Landes et en Lot-et-Garonne) 1. Et le soutien apporté par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole demeure proportionné, jusqu'en 1992, à la quantité produite, ce qui maintient l'incitation permanente à la hausse de la production et à l'intensification. Les baisses de prix nécessaires pour équilibrer les marchés ne peuvent, dans ce cas, être réalisées que si elles sont accompagnées par des mesures importantes de compensation non liée au volume de la production.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la PAC, tout comme l'agriculture des zones défavorisées d'Aquitaine, se trouve confrontée à une crise grave en 1988. Crise de confiance à l'intérieur, d'une part : les agriculteurs sont désorientés et angoissés, constatant que leur situation se dégrade, que les marchés sont à nouveau déséquilibrés, que de nouvelles restrictions menacent, mais que les techniciens agricoles et les syndicats qui les encadrent tiennent toujours le même langage de l'intensification et du créneau. Crise à l'extérieur, également, où les partenaires commerciaux de l'Europe — notamment ceux qui soutiennent fortement leur agriculture — tolèrent de plus en plus difficilement cette politique européenne génératrice d'excédents qui pèsent sur les marchés mondiaux (et le font savoir dans le cadre des négociations pour l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce — GATT).

2. Un système qui assujettit l'ensemble des instruments européens d'intervention

Les réformes des années 1985-1987 sont restées inachevées et incomplètes. La Commission prépare en 1988 une profonde révision de sa politique agricole (qui aboutit en 1992), prônée dès 1968 par le rapport de la Commission VEDEL. Elle met en place une politique régionale fondée sur l'intégration des fonds structurels. L'aménagement rural européen n'y est toujours pas conçu en termes de recherche d'équité spatiale, mais en termes de marchés et de développement social. La réforme des Fonds structurels<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> : Fonds Social Européen, créé en 1958, qui intervient massivement dans la formation; Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (1963), dont la section Orientation vise à financer la politique socio-structurelle agricole et la section Garantie (80% de l'enveloppe globale) vise à soutenir les marchés; Fonds Européen de Développement Régional, créé en 1975 lors de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E., qui finance essentiellement les infrastructures et les projets à caractère économique, qui a participé largement au Plan Décennal Grand Sud-Ouest de 1979-1981 (section dite "FEDER hors-quota").

devient très rapidement nécessaire pour pallier les contradictions internes au système de subventionnement : en Aquitaine, par exemple, la structuration de la production de maïs est ainsi successivement encouragée par la section Orientation du FEOGA, une usine de transformation financée pour partie par le FEDER, le personnel formé grâce au F.S.E. ; mais dès l'apparition d'une contraction du marché, la section garantie du FEOGA doit soutenir les cours et le F.S.E. participer à la conversion du personnel.

Comblant les contradictions inhérentes au fonctionnement des fonds européens apparaît très vite une obligation politique de gestion cohérente dans la perspective du marché très concurrentiel de 1993. L'intégration de l'instrumentation financière européenne est réalisée par étapes, sur des espaces qui ne sont que des supports d'expérimentation d'une technologie administrative nouvelle. Ainsi, les Opérations Intégrées de Développement (O.I.D.), nées en 1984, ne sont qu'une utilisation du FEDER par projet (les pays d'Aquitaine n'ont pas fait acte de candidature). Les Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM) mettent en œuvre **l'intégration des fonds** structurels sur des espaces fragiles ou réputés tels dans la perspective de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté. Les dix neuf sous-programmes du PIM Aquitaine (première phase : 1986-1988) et les cinq sous-programmes de la deuxième phase (1989-1992) développent une politique d'aides sectorielles à des filières de production réputées sensibles à la concurrence des deux pays méditerranéens : les fruits et légumes, le maïs, le tabac, le tourisme rural fondent l'affectation de 975 millions de francs sur la première période et 865 millions de francs sur la seconde, investis massivement dans des programmes d'hydraulique agricole et de soutien à l'organisation des productions traditionnelles (PIM, 1985 et PIM, 1988).

Pour la C.E.E., nous le verrons plus précisément au chapitre 4 (§ 12) dans l'analyse de la politique du tourisme vert d'Aquitaine, les PIM sont moins un instrument de **solidarité spatiale** au profit des régions du Sud qu'un outil leur permettant de répondre aux craintes et à la volonté **protectionniste** des professions. Les fonds octroyés sont destinés au « rattrapage du retard » afin que les entreprises du Sud soient à armes égales dans la concurrence provoquée par l'ouverture des barrières douanières aux pays ibériques. Le PIM cherche donc, pour les productions réputées sensibles, à conforter l'organisation des filières par des mesures tendant à minorer les coûts à production équivalente, en particulier grâce à la recherche et à l'appui technique, à élargir les débouchés par la promotion et la commercialisation, à améliorer la plus-value par des investissements industriels. Le PIM esquisse la diversification des filières sensibles en favorisant des spéculations censées être innovantes : on relève, dans cette catégorie, l'aide à la production de maïs pour l'alimentation animale et les semences, la trufficulture et la tomate de « contre-saison », dont on entrevoit difficilement la compatibilité avec la production américaine de maïs ou la production hollandaise de tomates...

La solidarité, telle qu'elle est réclamée par le Sud européen, fait référence au traitement social susceptible de compenser les failles

introduites par la concurrence de l'économie de marché. Elle est renvoyée au rôle d'« infirmière » de la compétitivité.

La signature de l'Acte Unique en 1986 permet d'envisager la préparation du « grand marché » de 1993. C'est à cette époque qu'apparaissent les politiques européennes visant à « assurer la cohésion économique et sociale ». Pour répondre au problème des disparités entre régions, pour tenter de les mettre au même niveau dans la mise en place du grand marché intérieur, les moyens, des fonds structurels européens sont doublés de 1988 à 1993. Leurs objectifs et les critères d'attribution de leurs crédits sont totalement revus dans le sens de **l'intégration économique et sociale**. Le règlement sur l'utilisation des fonds structurels (n° 20.52.88 du 24 juin 1988) décrit et indique les modalités de leur mise en œuvre autour d'un « règlement horizontal » qui en limite l'étendue à la réalisation de cinq objectifs et de trois règlements « verticaux » qui fixent les modalités de fonctionnement de chaque fonds. Si ce règlement s'impose aux États membres, ceux-ci sont libres de l'appliquer en fonction de leurs cadres juridiques et techniques : **la DATAR et le Ministère de l'Agriculture gèrent, en France, l'argent européen.**

### 3.1.2. Une politique infléchie par les pouvoirs publics nationaux et régionaux

Le marché unique de 1993 est l'échéance la plus importante que la Communauté se soit fixée depuis sa création. Condition préalable à l'Union Economique et Monétaire (non ratifiée par les Etats au moment où ces lignes sont écrites), il implique un système économique ouvert, « *axé sur le marché, qui combine croissance et stabilité des prix, souci de l'emploi et protection de l'environnement et qui vise à l'équilibre entre contraintes financières et budgétaires, d'une part, **cohésion économique et sociale**, d'autre part* » (C.E.E., 1991, p. 4). Les effets de la libre concurrence au sein du marché unique ne seront pas ressentis de la même façon partout dans la Communauté. La rationalisation de la production et de la distribution entraînera d'inévitables pertes d'emplois. Les déséquilibres entre régions « *s'accentueront peut-être* » (ibid. p. 12). Les régions de la Communauté les moins développées accusent toujours un retard important sur les plans économique et social. Ces déséquilibres attendus soulignent le sens de l'objectif d'une cohésion économique et sociale. Afin de promouvoir cette cohésion, les trois fonds structurels de la C.E.E. ont reçu un budget de 13,6 milliards d'écus pour la seule année 1991. En 1993, un montant équivalent au quart des dépenses totales de la Communauté leur sera alloué. Mais ces moyens « *ne sont pas destinés à remplacer les mesures à prendre par les États membres, mais bien à les compléter. C'est aux États membres eux-mêmes à orienter leurs politiques économiques dans le sens de la cohésion économique et sociale* ».

1. La mécanique communautaire laisse toute latitude à la technostucture régionale
---

La forte dispersion des moyens des Fonds structurels sur une multiplicité de projets (souvent sans aucun lien de cohérence entre eux), ainsi qu'un certain manque de coordination et donc de synergies entre les interventions des différents fonds marquent les politiques structurelles de la Communauté. Ce constat (COM.88, p. 16) a poussé la Commission à engager une réforme de fonctionnement de la mécanique de l'affectation de ses crédits qui implique un changement de méthode, une plus forte coordination et une concentration géographique et fonctionnelle des moyens disponibles. Mais l'exigence de complémentarité de l'action communautaire — issue de la volonté de la Commission d'être crédible et bien reçue à l'échelon local — implique la recherche d'une relation de confiance entre tous les niveaux d'administration publique. La C.E.E. traite des conditions

de l'affectation de ses fonds avec l'État membre. Elle s'oblige d'une censure éventuelle de l'administration nationale et adopte ses critères de sélection : *« l'aménagement intégré du territoire est une tâche qui incombe en tout premier lieu aux États membres et aux institutions régionales les plus appropriées. La Commission ne saurait remplacer l'expertise et la tradition de planification territoriale qui sont leur apanage (...) »* (COM.-88, p. 57). Le rôle de la Communauté se limite en conséquence à un soutien aux efforts des États membres : Bruxelles affecte ses crédits **sur proposition** des Régions **corrigées** par l'État (la DATAR).

Ce soutien intervient dans un « cadre communautaire d'appui » (C.C.A.). La négociation est limitée au volume des crédits demandés et à quelques recommandations. C'est sur ces bases de délégation maximale qu'est élaboré le programme opérationnel (le Plan de Développement des Zones Rurales qui regroupe les actions financières adoptées et les modes de leur exécution). Le cadre communautaire d'appui aquitain fixe ainsi des choix présentés par la technostructure nationale et régionale. Il renouvelle l'intervention sectorielle sur un espace administré : l'objectif des sous-programmes des Plans de Développement des Zones Rurales « Nord-Aquitaine » et « Massif Pyrénées » Aquitaine (1991) favorise l'adaptation des unités de production économique en fonction de leur orientation technico-économique. Le détail des mesures (plus de 300 pages auxquelles, comme l'on-dit, le lecteur intéressé voudra bien se reporter) décompose les opérations en actions d'adaptation et de diversification du secteur productif selon les filières (agriculture biologique, fruits doux, asperge, oie grasse, truffe, fleurs et bulbes, fruits à coque et châtaigne, fraise, viande bovine, viande ovine, bovins laits, viticulture, volailles de qualité...), créneaux d'investissement public en vogue auprès des collectivités locales (équipements de loisirs, immobilier d'entreprises et pépinières d'entreprises), actions de modernisation des P.M.E. et aides au conseil et à la formation.

La notion de partenariat apparaît tel un leitmotiv dans le processus de négociation de l'affectation des crédits. Mot à la mode (comme synergie), il ne recouvre pas seulement ce que la puissance publique appelait auparavant concertation ou même consultation. On aurait pu croire qu'il impliquait l'idée de travail en commun entre des structures qui sont amenées à élaborer, financer, réaliser, bénéficier conjointement. Mais ces étapes du travail en commun, pour la production de l'aménagement, ne figurent pas au schéma d'élaboration régionale du programme. Il n'a jamais été question, pour le S.G.A.R. Aquitaine de « négociier », de discuter le P.D.Z.R. avec un autre partenaire que le Conseil Régional. L'État et la Région conçoivent, programment et informent. La sphère socioprofessionnelle, pour sa part, est déjà puissamment représentée en leur sein et dispose de relais directs à Bruxelles. Le partenariat est donc, en l'espèce, une forme de complicité.

Le traitement par la seule technostructure nationale et régionale du règlement européen dénature indiscutablement les possibilités de l'action. Véritable filtre (ou « attracteur »), elle permet de faire financer par la C.E.E.

des politiques traditionnellement assumées par l'État et la Région. Les choix, les orientations, la mobilisation des crédits restent parfaitement maîtrisés par l'administration nationale. **Le développement régional est administré.**

En reproduisant les choix des administrations déconcentrées, les objectifs et instruments de la politique structurelle européenne appliqués à l'Aquitaine s'intègrent dans les politiques sectorielles nationales et régionales qu'elles viennent conforter. La politique communautaire n'ouvre aucun débat sur la conception de l'aménagement rural. Elle reproduit, fidèlement, l'optique ministérielle et conforte le poids du génie rural à l'échelle régionale dans la gestion de la modernisation rurale. Elle s'efforce de trouver les moyens d'intégrer **tous** les Européens dans un même système de travail et de

carte n° 14

conditions de vie, avec, pour seule contrainte spatiale, la délégation de la gestion de la crise économique à la région. Elle permet au Conseil Régional et à l'administration régionale déconcentrée de l'État de trouver une légitimité supplémentaire au sein d'un organigramme fortement discuté par l'État et les Départements.

## 2. La mécanique communautaire ne remet pas en cause les équilibres politiques locaux

La politique « spatiale » de la Communauté reste soumise à l'interprétation nationale de l'utilisation des fonds qu'elle octroie. Ce faisant, elle autorise une exécution très libre des principes qui fondent son intervention, un détournement au bénéfice de structures territoriales. La mécanique communautaire ne remet pas en cause les équilibres politiques locaux. Elle les conforte au contraire la plupart du temps : sa non-intervention dans la définition du zonage, son consentement à voir figurer dans les montages financiers des contreparties nationales qui n'en sont pas réellement, la reproduction, qu'elle fait sienne, de **territoires** d'exception dans un programme qui marque, pour la première fois, son intervention propre sur l'espace européen (« *LEADER* ») en sont les caractéristiques majeures.

### α) l'absence d'intervention dans le zonage

Même si la Commission fixe le cadre minimum d'un zonage par souci d'homogénéité entre les différents pays, elle n'entend pas intervenir directement dans le choix des régions éligibles à une intervention des fonds financiers : elle laisse le choix de la **préférence** spatiale à la Région, sous réserve de la prise en compte minimale d'un certain nombre de critères (voir aussi, au chapitre 2, l'élaboration du P.A.C.T.). Tout comme les « zones de concentration » du PIM (traduire par : où l'affectation des crédits du PIM est possible - cartes 13 A et 13 B), le choix des zones rurales fragiles (carte n° 12) est avant tout un choix **politique** dont la légitimité est territoriale plus que spatiale. La totalité des départements de la Dordogne et du Lot-et-Garonne (cantons urbains exceptés), la Haute-Lande ont été inscrits dans le P.D.Z.R. Nord-Aquitain sans que cette préférence ait fait l'objet, au préalable, d'une réflexion approfondie sur les principes qui devaient guider l'acte de classement.

Or, si les objectifs n° 1 (rattrapage du développement dans les régions les plus déshéritées de la Communauté : Corse, D.O.M., Grèce, Italie du Sud, Espagne, Portugal, Irlande...), n° 2 (conversion des régions industrielles en difficulté : Lacq,...), n° 3 et 4 (lutte contre le chômage longue durée et insertion professionnelle des jeunes) restent étrangers aux problèmes ruraux

cartes 12 et 13 A et 13 B

aquitains, **l'objectif 5 a** (actions liées à l'adaptation accélérée des structures agricoles) et **l'objectif 5 b** (développement des zones rurales) **font explicitement référence à la réforme de la PAC** : « *les zones éligibles au titre de l'objectif n° 5 b seront sélectionnées (...) en tenant compte notamment de leur degré de ruralité, du nombre de personnes occupées dans l'agriculture, de leur niveau de développement économique et agricole, de leur périphéricité (sic) ainsi que de leur sensibilité à l'évolution du secteur agricole, en particulier dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune* » (règlement C.E.E.-88, p. 16, article 11).

Le Plan de Développement des Zones Rurales (P.D.Z.R.) est l'instrument de ce règlement. L'État et la Région l'ont délibérément conçu comme ils avaient conçu le PIM : « *le PIM esquisse la diversification à partir des filières sensibles (...). C'est cette voie que le P.D.Z.R. doit approfondir* » (Préfecture de Région Aquitaine, 1989, p. 21). La politique spatiale de la C.E.E. est ainsi volontairement inscrite dans une perspective **sectorielle** qui obéit aux principes de la concurrence dans leurs différentes acceptations : celle de **rivalité**, qui tend à l'élimination du plus faible (conséquence de la course à la production initiée par la PAC), celle aussi d'**émulation** en vue de parvenir à un optimum. L'optique européenne (qui est celle des États membres qui la négocient) assujettit l'idée de compensation régionale à l'idée de compétition et de stimulation. Elle n'exprime pas une solidarité, car les liens de dépendance qui la lient aux régions ne sont pas mutuels. D'ailleurs, il n'est nullement question, dans les textes, d'aide aux zones rurales **fragiles** ou **défavorisées**. Le règlement communautaire ne parle que de **zones rurales**. Ne souhaitant pas, pour des raisons budgétaires évidentes, intervenir sur plus de 30 % du territoire rural de chaque État, la C.E.E. fournit trois critères permettant aux États de faire des choix sur des bases identiques d'un pays à l'autre. Mais les textes européens donnent toute latitude pour appliquer ces choix de façon différentielle en prenant compte, par exemple, des régions rurales qui ne manifesterait pas de signes de faiblesse au moment du choix, mais dont on suppose qu'elles pourraient connaître, à plus ou moins brève échéance, des difficultés économiques et sociales consécutives à la réforme de la PAC.

Cette option, qui nécessite la mise en œuvre d'une politique prospective et ne répond pas aux injonctions des groupes sociospatiaux qui s'estiment défavorisés dans la situation présente **n'est pas retenue par le Ministère de l'Agriculture** dans la directive d'application qu'il expédie à ses services déconcentrés. Elle n'est pas, non plus, initiée par la DATAR, dont le rôle de réflexion prospective semble curieusement faire défaut à ce moment-là.

La délimitation des zones rurales « prioritaires » en Aquitaine, établie par les services de l'État et de la Région, repose ainsi sur une interprétation très libre (voire superficielle, si ce n'est habituelle) de l'esprit des textes européens. Ils publieront l'interprétation suivante du règlement C.E.E.-88 cité ci-dessus : « *peuvent être éligibles au bénéfice des aides communautaires dans le cadre des Plans de Développement Rural élaborés*

*pour répondre à l'objectif 5 b défini au règlement n° 20.52/88, les zones rurales **fragiles** dont les caractéristiques exprimées selon les critères définis par le règlement sont particulièrement **défavorables** » (Préfecture de la Région Aquitaine/Conseil Régional d'Aquitaine, 27 juillet 1989, p. 2). Or les règlements en question ne font état ni de fragilité ni de position défavorable par rapport à une moyenne. Ils souhaitent que la **différenciation spatiale**, la **préférence** dans l'intervention sur l'espace rural soient effectuées à partir du critère principal de la réforme de la PAC, c'est-à-dire à partir du critère économique du seuil de rentabilité des productions dès lors que le système de soutien proportionnel au volume produit sera abandonné.*

À qui s'adresse donc le zonage proposé ? Pour quoi est-il délimité ? À quoi va-t-il servir ? La pauvreté éthique de l'aménagement rural régional prend ici des proportions inquiétantes. Car les zones rurales retenues sont recouvertes à 44 % par des forêts, bois et taillis qui ont peu à redouter de l'échéance de 1993. Car l'agriculture, en Haute-Lande (et dans une moindre mesure en Lot-et-Garonne) est composée majoritairement de grandes exploitations céréalières ou de productions végétales fortement insérées dans un marché déjà concurrentiel. Car des régions agricoles beaucoup plus sensibles à cet élément essentiel des politiques économiques à venir ont été écartées bien trop rapidement : la Chalosse aurait pu faire l'objet d'une attention toute particulière en raison de la multitude de petites unités de production (15 hectares de superficie moyenne) qui la compose, reposant sur une filière du canard gras qui ne doit sa force qu'à une main-d'œuvre familiale peu rémunérée et au maïs fermier. De manière identique, le Vic-Bilh, les côteaux du Béarn, le Nord Gironde, l'Entre-Deux-Mers non viticole sont autant de laissés pour compte.

Le choix de l'échelle cantonale, qui correspond à un découpage administratif et politique, induit d'emblée l'inégalité spatiale déjà relevée lors de l'examen des schémas d'aménagement : en voulant écarter les villes de Marmande, Agen, Périgueux, Bergerac, la carte du P.D.Z.R. écarte l'ensemble de leur canton, donc du même coup des exploitations et entreprises situées en zone difficile, sur les côteaux. La comparaison entre le découpage cantonal du P.D.Z.R. Pyrénées qui a fondé la prise de décision et sa correspondance avec les petites régions agricoles homogènes du Recensement Général de l'Agriculture marque également la discordance entre l'espace de l'iniquité et celui de l'administration du développement (cartes n° 20 et 21).

Derrière l'ensemble de ces traitements administratifs, la conception qu'a la puissance publique du développement rural par rapport au reste du développement apparaît clairement : la solidarité, en termes d'intervention publique d'aménagement rural, ne recouvre qu'un principe distributif catégoriel dénué de souci de gestion de l'espace. D'ailleurs la faiblesse de l'analyse en matière de préférence spatiale révèle bien le poids des pressions politiques dans le zonage :

« on peut classer les départements en catégories bien tranchées :

- un département moyen : les Landes
- deux départements Dordogne et Lot-et-Garonne où se conjuguent le taux le plus important d'actifs agricoles, une faible valeur ajoutée du secteur agricole, qui d'ailleurs décroît (-0,1 % pour la Dordogne, -3,4 % pour le Lot-et-Garonne entre 1982 et 1985, contre 0,6 % pour l'ensemble de la Communauté), le plus faible P.I.B. par habitant. C'est donc dans ces départements que se situe et que s'aggrave le retard économique.
- un département, la Gironde, où la situation est inverse grâce à l'agglomération bordelaise, les vins, les industries (...) (Préfecture de la Région Aquitaine, op. cit., p. 3).

cartes n° 20 et 21

Ce traitement départemental cache bien entendu toutes les situations locales (les secteurs les plus pauvres d'Aquitaine se situant en fait en Gironde !), mais il permet de tenir compte des grands équilibres politiques et des pressions des Présidents des Conseils Généraux ruraux (Dordogne, Lot-et-Garonne, Landes, Pyrénées) dans la négociation. Ici encore, la force ou la faiblesse des appareils techniques des notables s'inscrit sur la carte et produit la décision européenne.

Le fait que la puissance publique n'ait pas pu — ou n'ait pas voulu — s'interroger sur la capacité des zones défavorisées à produire leur développement révèle clairement la conception étatique de la quête de l'équité spatiale : pour la sphère technico-administrative, cette quête s'apparente à une justice "aveugle", qui fait abstraction des différences de fortune ou de talents. Elle ne se donne aucune perspective d'anticipation par rapport à l'efficacité de l'utilisation des crédits publics. Cette adaptation régionale d'une politique européenne donne également la mesure de l'adaptation et du traitement d'un règlement qui le conduisent à produire, sur le terrain, des effets inverses à ceux visés par ses objectifs premiers.

### β) le leurre des contreparties nationales

L'affectation de crédits communautaires au développement rural implique que les collectivités publiques (État, Région, Département, établissement public, chambres consulaires) s'engagent à concourir à la réalisation des opérations pour un montant financier équivalent : c'est la "contrepartie nationale".

Une des autres grandes habiletés de la Région et de l'Etat est d'avoir pu négocier, en tant que contrepartie, les crédits inscrits aux contrats de plan, au FIDAR, au Fonds Régional d'Aménagement Rural, et même certains crédits d'études (de catégorie II) du Ministère de l'Agriculture. Ce faisant, la puissance publique nationale n'a pas apporté une "contrepartie" à la politique européenne de développement rural.

Au contraire, la négociation des actions déjà inscrites au Xème Plan, le choix de l'espace d'application (le zonage P.D.Z.R. reprend en quasi-totalité le zonage du P.A.C.T. - voir carte n° 2) ont contribué à faire de la politique européenne une "contrepartie" de la planification nationale et

régionale. Mieux, ces deux collectivités réussissent à négocier avec l'Europe une politique dont la compétence relève, depuis 1983, des départements. Bien entendu, ceux-ci ont été amenés à se prononcer sur des choix proposés par la profession et la technocratie administrative. On ne pouvait faire moins : les départements contribuent pour un tiers aux contreparties nationales.

P.D.Z.R.	Coût total	C.E.E.	Contreparties			Fonds privés
			État	Rég.	Autres	
Nord Aquitaine	1205	351	177	118	173	386
Massif Pyréenées	483	126	56	18	148	137

en millions de francs 1988

Tableau n° 4

Programmes opérationnels des P.D.Z.R. d'Aquitaine

Récapitulatif général.

Plusieurs enseignements découlent de ce constat. Ce leurre marque l'aspect "inamovible" de la réduction de l'action publique sur l'espace social à des interventions plus strictement territoriales, donc le passage d'une logique d'équité, de justice à une logique d'égalité distributive, d'aide aux politiques structurelles en place : les détournements de l'esprit de l'intervention par les politiques locales sont permanents et **acceptés**. L'accord se fait sous forme de troc : la C.E.E. est autorisée à **nommer** son espace d'intervention en échange de crédits affectés à des priorités décidées localement sur un territoire choisi localement. La politique européenne, infléchie par les pouvoirs publics nationaux et régionaux, **est soucieuse de reproduire l'ordre** interne à l'espace de négociation ; la dérive n'est pas inconsciente. C'est une contrepartie (!) que la C.E.E. doit donner pour affirmer son rôle, **une forme élaborée de clientélisme** qui permet à une structure politique **nouvelle** de se donner un espace d'intervention. Le chapitre 4 (§ 411, 412, 413) éclaire, d'une manière tout à fait identique, les liens de nécessité qui unissent la Région, collectivité nouvelle, aux "pays" dont l'existence ne peut s'affirmer que par l'institution cantonale. La

réduction du traitement spatial au traitement territorial est le prix à payer par ces structures politiques récentes, dépourvues de circonscriptions électives propres, pour ancrer leur action dans l'espace.

À défaut d'équité spatiale, la cohésion économique et sociale n'est ici que le moyen permettant à des logiques politiques de trouver une application concrète.

#### χ) le programme LEADER confirme la notabilité des territoires d'exception

Dès 1988, la C.E.E. envisage de “*stimuler des actions d'animation sociale et économique*” (COM. 88, p. 59), afin de “*mettre sur pied, au niveau local, des structures d'animation et d'orientation appropriées, structures dont les associations rurales feraient partie et pour lesquelles des aides de fonctionnement seraient prévues à l'intérieur des programmes*” (ibid. p. 62). Afin de contribuer à atteindre l'objectif de cohésion économique et sociale, la Communauté réserve 15 à 20 % des enveloppes des fonds structurels à des Programmes d'Initiative Communautaire (PIC) qu'elle mène directement. Le programme “Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale” (LEADER) veut dépasser les politiques sectorielles et prendre en compte **l'incapacité** d'un grand nombre de zones rurales à **exploiter** les ressources locales, à mettre en forme des stratégies. Il est censé tenir compte du déficit d'organisation et de stimulation du développement rural au niveau local (COM.90, p. 3). Il trouve un intérêt à la mise en relation : échange d'expériences, animation du substrat social y trouvent des occasions de financement. À travers cette action, la Commission entend augmenter la capacité à optimiser socialement la richesse distribuée à travers les actions du P.D.Z.R. Elle appuie sa politique distributive proportionnellement à l'efficacité. En traitant directement avec les opérateurs locaux par le biais d'un appel d'offre, la Commission choisit ses terrains ; elle s'oblige à prendre en compte l'efficacité sur la base d'un programme local de gestion prévisionnelle des crédits alloués au **fonctionnement** des structures de développement.

Ce n'est sans doute pas un hasard : on doit la mise en œuvre de ce programme, en dehors de toute pression de l'État ou de la région, à la branche “anglo-saxonne” de la Commission. Elle ouvre une brèche dans la philosophie politique de l'aménagement rural administré par l'État. Mais

elle n'échappe cependant pas à la reproduction du bénéfice de son action au profit des microrégions **déjà fortement outillées**, donc moins défavorisées que les autres. En rémunérant l'effort sur la base d'un concours d'appel d'offre, la Commission des communautés privilégie les groupes sociospatiaux déjà bien dotés de capacités d'animation et d'expertise, ceux qui ont réussi à conquérir un minimum d'autonomie politique et financière. Le choix des quatre opérateurs aquitains renouvelle le geste de solidarité désormais classique lors du lancement d'une politique d'aménagement rural : la Haute-Lande, la montagne souletine et la Dordogne sont traditionnellement les premiers bénéficiaires de ces mesures. Le programme LEADER s'applique, lui aussi, au Parc Naturel Régional et à l'Association Interdépartementale pour le Renouveau et l'Industrialisation de la Haute-Lande, au Comité d'expansion de Dordogne (qui ne pourra sans doute pas être bénéficiaire dans la mesure où le Conseil général a demandé sa dissolution en juin 1992), au Comité Syndical de Soule et aux Comités "Objectif 92" mis en place par M. Jean FRANCOIS-PONCET en Lot-et-Garonne.

Ce choix consacre des **structures** plus que des lieux et une trame politique du maillage de l'animation locale. L'aide ainsi apportée à des "**territoires** d'exception" est loin d'être négligeable. Elle est par exemple, pour la Haute-Lande, de 7 millions de francs de crédits de fonctionnement sur quatre ans. Une vraie bouffée d'oxygène pour des organismes qui ne vivent que des crédits d'aménagement rural.

Le programme consacre aussi une forme de rupture par rapport à la négociation des crédits européens et entend dépasser les filtres régionaux et nationaux. Les prémices d'une politique européenne de justice spatiale ?

\*

\* \*

En assujettissant l'application de la réforme des fonds structurels communautaires à l'orientation des politiques économiques des États membres, la Communauté produit un instrument de développement social appelé à jouer un rôle important en faveur du "cercle vertueux du développement" (CEE, 89, p. 13) aux côtés des politiques nationales et régionales. La concentration des interventions sur cinq objectifs prioritaires et la mise en exergue d'un objectif réservé au développement des zones rurales avec une application spatialement choisie n'en ont pas fait, en France, un instrument de quête de l'équité spatiale, mais concourent à la réalisation des politiques de soutien économique et social menées par l'État.

## 3.2. L'État et l'espace homogène de la République

### *« La singularité française et les leçons de l'étranger »*

*Ses visites à l'étranger ont conduit la Mission à constater que notre pays se trouvait tout à fait spécifique en Europe. Il dispose non seulement d'un territoire beaucoup plus vaste et d'une densité de population beaucoup plus faible que la plupart de ses voisins en dehors de l'Espagne (100 habitants au kilomètre carré contre 250 dans les pays d'Europe du Nord), mais la concentration urbaine y est infiniment plus développée : 80 % des Français — mais seulement 60 % des Allemands — vivent sur 20 % du territoire. Un décalage qui s'accroîtra (90 % de la population française concentrée sur moins de 10 % du territoire à la fin du siècle) si la tendance à la dévitalisation des zones rurales se poursuit.*

*Ce "mal français", plusieurs pays européens sont parvenus à l'éviter grâce à la mise en œuvre de politiques appropriées. En **Allemagne**, notamment en Bavière, les zones rurales sont systématiquement mises en valeur. Le réseau de villes et de bourgs permet une harmonieuse répartition des activités dans les espaces interstitiels. Bien que les conditions démographiques ne soient pas fondamentalement différentes, la politique d'implantation des services publics et les aides au développement économique de l'État fédéral et des Länder conduisent à des résultats remarquables. Il n'y a pas de chefs-lieux de canton qui n'accueillent des entreprises petites et moyennes (de 100 à 500 personnes employées) dont les productions font appel à des technologies avancées et trouvent des débouchés à l'étranger. De plus, la qualité de vie offerte en zone rurale, du fait de la présence d'un réseau de services satisfaisant, tend à se rapprocher de celle offerte par les villes, ce qui facilite, chez nos voisins d'outre-Rhin, une répartition beaucoup plus équilibrée entre zones rurales et zones urbaines. La **Suisse** offre un exemple tout aussi frappant. L'espace rural, loin de se dépeupler, y est complètement utilisé, l'activité industrielle très largement répartie sur la surface du territoire et le maillage des services remarquablement complet. L'**Italie du Nord**, également, offre un modèle dont la Mission souhaiterait que les enseignements fussent tirés. La tendance s'y développe d'installer, en zones rurales, les formes modernes de travail à distance et d'utiliser au mieux les potentialités offertes par l'informatique et la télématique. Enfin, l'**Autriche** présente la particularité d'avoir maintenu un taux d'occupation de son espace rural équivalent depuis vingt ans quand bien même la population active agricole y a connu la même décroissance qu'en France.*

Ces résultats paraissent dus, dans une mesure non négligeable, aux politiques pratiquées : démarche d'aménagement volontariste, projets de développement imaginatifs souvent conçus et mis en œuvre par des experts envoyés sur place et maintenus pendant un ou deux ans et, surtout, aides publiques substantielles. Comme en témoigne le tableau suivant, établi par l'Université de Glasgow en 1990, la France est le pays qui, de loin, dépense le moins, par habitant, pour la politique d'aménagement du territoire. Constamment depuis 1980, la France a consacré à l'aménagement du territoire des sommes qui, en valeur absolue, la situent dans la catégorie de pays comme la Belgique et l'Irlande. Ses dépenses par habitant ont représenté, pour la dernière année connue, seulement le tiers des moyens mis en œuvre en Allemagne et le dixième de ceux alloués par le Royaume-Uni, pays comparables par leur population. »

Pays	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Allemagne	6	6,5	5,5	6,1	6,1	5,5	5,9	n.d.
Belgique	8,2	13,8	n. d.	9,5	14,4	9,0	8,4	7,2
Danemark	1,4	1,4	1,5	1,2	1,3	1,4	1,5	1,4
<b>France</b>	<b>3,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>	<b>3,4</b>	<b>2,5</b>	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>
Irlande	63,4	67,4	46,3	27,2	36,4	32,5	39,0	35,0
Italie	36,8	46,5	50,8	51,0	41,7	46,6	40,3	41,9
Luxembg.	36,2	14,9	43,2	13,0	18,1	13,5	57,8	55,9
Pays-Bas	8,7	7,4	8,6	5,8	7,0	7,8	4,6	3,4
Roy. Uni	18,3	19,0	16,7	14,0	13,9	13,1	14,6	10,6

Source : Onzième étude sur les aides à l'aménagement du territoire en Europe, University of Strathclyde - Glasgow.

#### Tableau n° 5

Aides à l'aménagement du territoire par habitant dans 9 pays de la C.E.E.  
1980-1987, en livres.

Cet extrait des « premières conclusions » de la Mission sénatoriale pour l'avenir de l'espace rural français (1991) ne doit pas faire illusion : le Sénat est par nature la quintessence des collectivités locales rurales françaises et sa

majorité politique est peu encline à approuver ce qui est fait, au niveau de l'Etat, « *constamment depuis 1980* ». Quant aux chiffres, ils n'ont guère que la signification qu'on veut bien leur donner et comme la définition des actions d'aménagement du territoire varie d'un pays à l'autre, les comparaisons sont en fait beaucoup plus délicates que ne voudrait les faire apparaître ce rapport. La France, par exemple, ne compte pas comme crédit à l'aménagement les aides qu'elle octroie au titre des crédits à la production, même si ceux-ci s'appliquent sur un zonage particulier.

Cela étant, le propos rapporté ci-dessus n'est pas sans fondement. La faiblesse des crédits affectés aux politiques d'aménagement rural de l'État est connue, en France, depuis au moins trois décennies. Et c'est pour cette raison que nous l'avons rapporté ici : il résume la position de l'État français en matière de justice spatiale depuis les années de la reconstruction. **Conscient du problème, il n'est pas pour autant porté à le résoudre.**

L'évolution de la conception du rôle de la puissance publique dans la régulation de la crise modifie considérablement sa conduite des instruments d'aménagement, promus du jour au lendemain comme outils de développement économique et social. La recherche de l'équité spatiale en est profondément affectée et **l'intervention de l'État au bénéfice d'une justice spatiale est réduite à néant** : s'il mène encore de temps à autre une analyse différentielle des avantages sur l'espace social (les occasions en sont rares), il n'en déduit plus une action distributrice qui privilégie la solidarité globale sur son territoire. Cette évolution remet en cause tous les principes fondateurs de l'aménagement, jusqu'au plus fondamental, celui d'égalité (§ 322).

Cette contraction est extrêmement lisible à travers **les trois politiques majeures** de l'action de l'État sur l'espace rural français : les **politiques de soutien aux productions agricoles** (§ 321), pierres angulaires de la régulation étatique, abandonnent toute référence à l'inégalité spatiale pour se concentrer sur l'action par filière ; les **politiques d'aménagement** au sens le plus classique du terme réduisent la panoplie des instruments non transférés aux collectivités locales en 1983 à un outil unique, très vite laissé en déshérence : les **chartes intercommunales** (§322), enfin, la **reconnaissance de la différence**, symbolisée par la nouvelle politique de la montagne de 1985 (§323) s'accompagne d'une « autorégulation » peu compatible avec les moyens dont disposent les collectivités locales qui composent cet espace particulièrement défavorisé.

Pour leur part, les interventions classiques (aides directes et indirectes au commerce, à l'industrie, action sur les structures des exploitations agricoles) continuent de relever des logiques distributives **égalitaires** (« à chacun la même chose »), peu à peu transférées aux collectivités territoriales (les opérations groupées d'aménagement foncier, les politiques d'équipement rural sont traitées

chapitre 4, § 421 et 422) et **utilitaires** (traitées au chapitre 1, § 1211). Elles restent de toute façon marginales en termes de recherche de l'équité spatiale : leur fonction est strictement sociale.

Nous synthétiserons cette **politique de l'absence** à travers trois dossiers :

- celui de la permanence du paradigme de l'intervention au profit de la filière économique,
- celui d'un article de loi laissé sans suites : les chartes intercommunales,
- celui d'une politique inachevée : la politique de la montagne.

### 3.2.1. La permanence du paradigme de l'orientation économique dans l'action de l'État.

Dans sa démarche pour le développement rural, l'État a longuement hésité entre un principe d'intervention privilégiant l'équipement social de zones homogènes d'aménagement et la délégation de l'affectation de ses crédits à l'échelon déconcentré. Le recours systématique au sous-préfet ou à l'administration déconcentrée, mandaté comme interlocuteurs principaux des élus locaux, a prévalu sur le principe du schéma d'aménagement et aux contraintes qu'il impose aux services mêmes de l'État.

Cette évolution n'est pas neutre : elle traduit la permanence d'une conception du développement qui donne la primauté au traitement de la crise par une action sur l'emploi (crédits et aides aux acteurs économiques). Si les intentions formulées prônent toujours le double objectif de l'aménagement du territoire et du renforcement de la compétitivité des entreprises, les politiques budgétaires, quant à elles, ne concernent plus guère que le soutien aux entreprises et aux filières. L'aménagement du territoire est peu à peu devenu dans l'esprit même des décideurs nationaux une simple affaire de localisation des outils de production. L'aménagement réduit à ce rôle et enfermé dans le carcan de la recherche de la compétitivité **à court terme**, la solidarité de l'État envers les zones « fragiles » ne s'exprime plus guère qu'au travers d'aides compensatrices destinées aux hypothétiques chefs d'entreprises tentés par le « far deep » français. Les subsides nationaux à l'agriculture, quant à eux, portent sur près de 45 % du territoire classé en zone défavorisée (en Aquitaine,

consulter la carte n° 2). À ce titre, près de deux milliards de francs d'**indemnités** concernent chaque année environ 165 000 exploitations agricoles.

« Indemnité ». Le mot traduit à lui seul l'idée que l'État se fait de l'aménagement. Plutôt que de préparer, d'améliorer par des équipements sociaux structurants les conditions de vie, le cadre de vie du milieu rural afin d'accroître ses chances dans la localisation des entreprises et des ménages, la Nation préfère combler les inégalités de niveau de vie par des « indemnités ». La production de l'aménagement, qui devrait découler d'un paradigme de modification structurelle, obéit à un paradigme de solidarité sociale. C'est une contrainte que l'Etat accepte dans la mesure où il peut compenser les handicaps par des mesures sectorielles majorées selon un principe distributif unique (indemnité spéciale montagne, prime à l'aménagement du territoire...) ou par l'affectation aveugle de crédits (optique résolument choisie dans la gestion du Fonds Régional d'Initiatives Locales - voir infra). Les conseillers des Cabinets des collectivités territoriales donnent à ce principe distributif le doux nom d'« **arrosage** » ou de « **saupoudrage** »...

Certes, le transfert des compétences issu de la décentralisation a substitué l'État partenaire à l'État-providence. Mais, d'une part, les collectivités territoriales n'ont pas les moyens de mener la politique qui leur est dévolue par l'État : la Région est liée aux actions de l'État par le contrat de plan et on verra au chapitre suivant qu'elle n'est pas en mesure de se donner une éthique dans l'attribution des crédits hors contrat de plan ; pas plus que le Département, auquel la proximité du terrain offre toutes les occasions souhaitables pour se soustraire à des règles de solidarité spatiale stricte ; quant aux communes rurales, on sait leurs moyens financiers limités... D'autre part, l'articulation entre les politiques d'État et celles des collectivités est affaire de cohérence entre une démarche locale et les grands équilibres qu'il a en charge. L'intervention de l'État est nécessaire quand les autres acteurs sont défailants ou quand l'ampleur des problèmes dépasse les capacités des décideurs locaux. C'est bien entendu le cas en matière d'aménagement rural. L'expérience aquitaine, comme bien d'autres, montre cependant que l'Etat abdique de cette fonction qu'il a **seul** la capacité d'assumer.

1. Le maillage de la distribution administrative, ou le retour du sous-préfet aux champs.

Un examen entrepris par le Groupe Interministériel sur le développement économique local (GIDEL, 1989) montre qu'il existe près de 40 procédures collectives différentes proposées par les différents ministères aux acteurs locaux. Sans être aussi nombreuses, les procédures régionales et départementales ont tendance, elles aussi, à se multiplier. Chaque département ministériel a mis en place ses propres actions sans s'occuper du voisin. Certains ont labellisé, pour leurs publics particuliers, des types de procédures qui existaient déjà, auparavant, sous un autre nom et dans un autre ministère. Leur multiplicité et la distribution répétitive des procédures (analysées au chapitre 4), ont conduit à un fonctionnement de la justice spatiale à guichet ouvert. L'octroi des fonds est devenu automatique dès lors qu'il est demandé dans les formes procéduriales. Cette dérive a favorisé la multiplication des procédures contractuelles dans le temps. L'inflation des projets créés artificiellement par un financement potentiel casse la continuité de l'action locale, éclatée entre des sollicitations sectorielles tous azimuts. Elle brouille la lisibilité des objectifs pour la société locale d'autant plus que les zones d'action, les niveaux de décision s'enchevêtrent en fonction des ministères et collectivités proposant la procédure et des volumes de crédits.

Sous l'impulsion du Ministère de l'Industrie, de l'Aménagement du Territoire et des Reversions (1988), l'Etat a tenté de simplifier ses interventions, comme il l'avait fait auparavant à plusieurs reprises (1976, 1982...). La gestion des crédits du Fonds Régional d'Initiatives Locales pour l'Emploi (FRILE, crédits d'État : 10 millions de francs pour l'Aquitaine en 1989, soit le 1/22ème de l'ensemble des crédits français répartis sur les 22 régions - «à chacun la même chose») ou du FIDAR (budget sensiblement équivalent) répond à trois impératifs qui ignorent totalement les principes de justice spatiale.

α) Le Préfet de Région ne dispose pas de critères précis pour l'affectation des crédits des fonds d'aménagement rural

C'est un Comité régional, composé des Directeurs des administrations régionales ou de leurs représentants qui prend la décision d'accord ou de refus de l'aide à tout projet porté par un opérateur collectif (État [!], collectivités

locales, organismes consulaires, associations, sociétés coopératives, artisanales, agricoles, syndicats professionnels). Ceci afin de répondre à un premier degré de simplification qui consiste à diminuer le nombre de lignes budgétaires et donner à une plus grande souplesse de gestion des crédits aux préfets. Les ministères agissant au niveau local ont ainsi été invités à simplifier leur nomenclature budgétaire et à regrouper leurs interventions au niveau local ou sur quelques lignes budgétaires déconcentrées. Cette globalisation s'accompagne d'un allègement des instructions délivrées par l'échelon central, notamment en matière de zones d'application. Au contraire du schéma, qui impose la contrainte du développement pour les espaces choisis, l'affectation des crédits du FRILE privilégie les dossiers économiquement intégrés dans l'optique de l'administration. Les espaces urbains ou suburbanisés (Gironde, Pyrénées-Atlantiques) en sont les principaux bénéficiaires.

Localisation accordées  consommés	Nombre de dossiers retenus	Montant subventions allouées	% des aides par rapport au total crédits
Aquitaine	5	1 290 175	16
Dordogne	5	531 000	6,5
Gironde	<b>19</b>	<b>2 034 508</b>	<b>25</b>
Landes	3	400 000	5
Lot-et-Garonne	4	832 320	10,2
Pyrénées-Atlantique	<b>13</b>	<b>3 026 360</b>	<b>37,3</b>
TOTAL	49	8 114 363	100

Tableau n° 6

**Répartition géographique des projets retenus sur crédits d'État**  
**au 1er décembre 1991.**

De la rénovation rurale à l'initiative locale pour l'emploi, l'État n'a pas seulement changé l'appellation de ses pratiques. Il en a également transformé la philosophie politique qui ne réserve plus de préférence spatiale.

β) Le sous-préfet est mandaté comme interlocuteur principal pour le compte de l'État

Le rôle du sous-préfet a sensiblement évolué au cours des dernières années. En effet, à côté de ses missions institutionnelles de représentation et de mise en œuvre des politiques de l'État, diverses initiatives (pôles de conversion, insertion, sous-préfets développeurs...) ont mis en évidence l'importance de son rôle à la base de la pyramide hiérarchique de l'État. L'arrondissement est la plus petite échelle d'intervention de la puissance publique nationale. L'État s'appuie sur cette circonscription, d'origine purement administrative, pour jouer un rôle d'animation économique, au contact des autres partenaires et de l'initiative privée. C'est à cet échelon que l'aménagement est transformé, conçu en termes de développement rural : de nombreuses politiques de l'État mises en œuvre localement par le sous-préfet d'arrondissement ont un prolongement économique. Le sous-préfet élabore les divers programmes en faveur de l'emploi (TUC, insertion locale des jeunes...), de la formation (Plan informatique pour tous...), des mesures exprimant la solidarité nationale (lutte contre la pauvreté, revenu minimal d'insertion, procédures « grands chantiers »,...).

Donner aux sous-préfets un rôle économique a permis à l'État de continuer à être représenté localement après les lois de 1983 (partenaire des collectivités territoriales) tout en répondant à l'idée que le citoyen rural s'est faite, à partir de 1980, du rôle de l'État dans le développement local. En effet, la fonction du sous-préfet de la fin des années 70 s'inscrivait difficilement dans le contexte de la création et du développement d'activités pour deux raisons :

- sa sphère d'influence, limitée à son arrondissement, était soit trop faible soit inadaptée aux réalités spatiales des bassins d'emploi ;
- son autorité auprès de ses administrations déconcentrées n'était que morale. Sa position auprès des grands acteurs économiques (banques, établissements financiers, chefs d'entreprises), réduite à un rôle représentatif, affaiblissait son aptitude à représenter l'Etat dans l'animation des politiques locales de développement.

La décentralisation et la mise à disposition de nombreux services déconcentrés ont entraîné une perte de capacité d'initiative de l'Etat dans le monde rural au profit des collectivités. Pour reconquérir une latitude d'action, l'État choisit de renforcer les pouvoirs de ce représentant traditionnellement en prise avec les notables ruraux. Devenu pièce majeure dans la politique locale de

la nation, ce fonctionnaire — que rien ne préparait à être aménageur rural — devient la base de la stratégie de recomposition des administrations départementales. Seul le sous-préfet, au contact des citoyens, a la possibilité de s'imposer face aux collectivités locales, qu'il peut « conseiller sur les meilleures procédures d'intervention ». Il a compétence pour coordonner ses services extérieurs et obtenir une concentration de ses moyens. Il est écouté des autres acteurs du développement économique (chambres consulaires, comités de développement divers, banques et institutions financières, financements publics...) car il maîtrise les autorisations de l'État.

Peu à peu, les sous-préfets sont organisés en équipe autour du préfet de département. Cette pratique, d'abord initiée dans les secteurs en crise économique (reconversion des bassins de Lacq et du Fumélois), est généralisée en 1989 lorsque le Premier ministre demande aux préfets de faire périodiquement le point sur les problèmes économiques avec les sous-préfets, y compris avec les secrétaires généraux de département.

Le préfet du département et le préfet de région ont mandaté les sous-préfets pour coordonner les négociations relatives à chaque procédure (objectifs, priorités, calendrier). Si la zone d'intervention ne correspond pas à l'arrondissement, un sous-préfet coordinateur est désigné par le préfet pour agir pour le compte de ses collègues : c'est le cas du sous-préfet de Villeneuve-sur-Lot pour l'ensemble du département du Lot-et-Garonne.

Pour autant, chacun des services extérieurs reste responsable des actions dont il a compétence. Les sous-préfets n'ayant que peu de moyens pour mener les audits et études nécessaires à l'expertise des demandes, les services techniques de l'État, en tant qu'instructeurs, apparaissent souvent comme les principaux freins à la prise en compte de l'idée de compensation spatiale dans la gestion des fonds, notamment du FRILE et du FIDAR.

#### χ) Un traitement utilitariste des procédures

Faiblesse reconnue des actions de l'État, le mode de prise de décision de l'affectation des crédits est souvent mal maîtrisé. L'évaluation des opérations est également très approximative. L'étude du mode de traitement du Fonds Régional d'Initiatives Locales pour l'Emploi en fournit l'exemple type, très proche, dans sa conception, de celui du FIDAR (chapitre 1, § 1211). Une méthode semi-normalisée d'évaluation des crédits du FRILE a été mise au point et proposée aux acteurs : elle ne porte que sur la technologie financière d'engagement des crédits. Cette démarche est formalisée par une convention pluriannuelle signée par le Préfet du département et par les bénéficiaires des

fonds. Les engagements financiers restent toutefois annuels, c'est-à-dire soumis à une discussion avec les représentants des services déconcentrés. Dans son « compte-rendu d'utilisation du FRILE » pour l'exercice budgétaire 1991, le Secrétariat Général aux Affaires Régionales d'Aquitaine évalue effectivement l'action du Fonds en fonction de l'apport du dispositif à l'organisation interne des services de l'État et non en termes de solidarité spatiale : « *le bon fonctionnement du partenariat interne à l'administration est directement lié à la déconcentration de l'instruction des dossiers. Les préfets de département consultent les services départementaux concernés sur chaque projet présenté. Les services préfectoraux formulent ensuite un avis basé sur les rapports d'instruction. Cet avis est transmis aux membres du Comité* ». Mais ce n'est pas sur ces bases que **le choix des opérations** et leur évaluation a posteriori sont effectués. La pratique de l'instruction du dossier d'aide au développement du Fumelois a en effet montré que les sous-préfets sont invités à venir soutenir le projet devant les services régionaux de l'État et que c'est de leur plaidoyer que dépend l'accord de financement ou l'expertise de l'opération. La déconcentration contribue à la mobilisation des agents des services des sous-préfectures qui se révèlent les mieux placés pour défendre, face à leurs propres services, des opérations qui sortent du champ d'action habituel des partenaires de l'État. **L'opportunité, l'utilité** de l'opération, selon la manière dont elles sont mises en valeur par le sous-préfet, jouent un rôle prépondérant dans la prise de décision.

Par contre, c'est sur la base de **la légalité**, d'une grille administrative que l'évaluation annuelle des opérations de l'Etat est mise en place pour juger si les objectifs sont atteints. Mais le regroupement financier implique la présence, dans l'action d'évaluation, de toutes les instances participant de façon substantielle au financement des programmes et donc une prise de décision collégiale au sein d'un « comité de pilotage ». L'ensemble du dispositif administratif est amené à expertiser l'affectation de ses crédits en fonction de la conformité avec les politiques de compétitivité que les départements ministériels prônent. La transformation du savoir spécialisé des fonctionnaires en expertise suppose la référence à une norme. Celle qui mesure le champ de la solidarité spatiale étant variable selon les services de l'État, l'expertise ne peut pas avoir lieu et l'évaluation est réduite à un bilan administratif et financier consensuel. L'exemple du FRILE, qui se borne à lister les projets retenus et les crédits y afférant, est, en la matière, exemplaire. L'absence de référence à des principes qui pourraient justifier les choix de l'administration (un dossier sur trois est rejeté) traduit l'absence de repères de l'État en matière de philosophie d'intervention dans le domaine du développement rural. Pourtant, les rapports de synthèse établis tant au niveau de la DATAR que de l'Aquitaine comportant la liste complète des dossiers retenus et des opérations rejetées sont diffusés auprès des préfets de département. « *Cette circulation de documents a pour objectif de donner des exemples de "bons" dossiers* ».

L'opposition, dans le déroulement de la procédure, entre **des principes utilitaires** qui fondent les choix de l'administration et **la conformité à la norme** qui détermine l'expertise provoque l'anomalie principale entre les finalités de l'action publique et sa conduite. Elle conforte le caractère unilatéral de l'aide et l'absence de tout référentiel en matière d'objectivation d'une justice spatiale. Elle traduit l'inflexion du rôle de l'État au profit d'une régulation sociale de la crise.

Sans principes d'affectation, sans éthique de la décision, la distribution de l'État est réellement aveugle, et ce handicap est presque avoué. Devant la difficulté de justifier des critères qui permettraient de faire les choix, le sous-préfet ne se rend plus en « zone rurale critique ou sous-critique », comme il le faisait dans les années 75 (DUMAS-SADRAN, 1978, p.1). Il va aux champs.

## 2. L'aide à la filière : un puissant outil d'intégration sociale

La filière de production est l'emblème mythique de l'aménagement rural. Par définition, c'est l'ensemble des maillons en amont et en aval qui interfère sur la production. Les pouvoirs publics interviennent au niveau de chaque maillon par des aides financières diverses — mais souvent significatives — afin « *d'accroître la plus-value de la chaîne* » : recherche fondamentale, expérimentation, fournisseurs, producteurs, groupements de producteurs, transformation, distribution et consommation.

Durant les trente glorieuses, l'organisation des marchés a constitué un des éléments clés de la politique agricole moderne. De 1974 à 1984, les crédits qui lui ont été consacrés ont crû plus vite que le montant du budget de l'agriculture. En 1983, la politique française des filières s'est traduite par la création d'Offices nationaux interprofessionnels (du vin : ONIVIN ; du lait : ONILAIT ; des fruits, légumes et de l'horticulture : ONIFLHOR, etc.) qui participent à la gestion des marchés (soutien des cours par une régularisation des rapports entre offre et demande) et interviennent « *stratégiquement* » dans l'orientation des productions. Les actions publiques ainsi définies le sont par un Conseil de Direction où siègent les **représentants des familles professionnelles concernées**. Ils se prononcent sur les propositions élaborées par les services administratifs qui tiennent compte du contexte communautaire et des directives du ministère de tutelle. Les propositions donnent lieu à des décisions

d'application affaire par affaire et résolvent, les uns après les autres, les problèmes d'expérimentation, de développement, de l'organisation économique, etc.

Les problèmes d'aménagement ne sont pas présents dans les préoccupations des Offices. Du moins en première analyse, puisque les objectifs retenus par les politiques de filière doivent présenter un caractère économique. Mais la structure « protéiforme » des chaînes économiques intègre forcément l'espace et ses acteurs. Si l'aménagement se situe à la marge des soucis de la production, la maîtrise des filières reste un enjeu central des logiques de développement local. Nous prendrons quelques exemples aquitains pour montrer comment ces opérations de soutien à des unités économiques servent l'animation locale, comment ils sont facteur d'ordre : ils alimentent plus les stratégies de **concurrence** politique ou sociale entre espaces qu'ils ne fondent une **solidarité** réelle entre zones de production.

## α) les serres de Marmande comme tentative de modification d'un ordre local

Le Lot-et-Garonne, et plus particulièrement le Marmandais, est une région agricole qui dispose d'une tradition de cultures maraîchères et fruitières : elle occupe la première place nationale pour sa production de fraises, kiwis, noisettes, haricots verts, la deuxième pour les poires et les tomates. Elle possède un équipement de pointe en matière de stockage, de traitement et de commercialisation des produits agricoles.

C'est sur ces bases traditionnelles que le député-maire de Marmande a lancé un projet — largement surdimensionné (VLES, 1989) — de réalisation, dans sa ville, d'un pôle d'innovation et de formation pour la conduite des serres maraîchères automatisées baptisé « Centr'Agriland ». Associant un centre dit « de haute technologie », de démonstration, de formation, à des jardins de découverte et d'initiation au jardinage amateur, *Centr'Agriland* est d'abord une **réponse politique** aux réalisations concurrentes du Président du Conseil Général sur Agen : l'Agropole pour les filières agroalimentaires, et Walibi comme parc d'attractions local. S'il n'est pas dans notre propos de revenir ici sur l'aspect technique du projet et ses conséquences sociales locales (consulter, pour cela, les documents référencés), nous retiendrons de ce montage politico-financier les conclusions suivantes :

– ce type de projet d'aménagement local fortement inséré dans une filière trouve — assez facilement — des financements publics. Certes les pressions politiques existent et jouent en faveur du résultat favorable de l'expertise : le dossier est approuvé au moment où M. ROCARD est Premier ministre et où le député et maire, M. GOUZES, Président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, rapporteur des lois d'encadrement juridique de l'exploitation agricole de 1989, est un « rocardien » de la première heure. Mais l'action administrative de l'ONIFLHOR joue également un rôle non négligeable dans l'expertise du dossier. Elle s'exerce, traditionnellement, sous trois angles : ou bien les projets s'intègrent parfaitement dans les objectifs de l'Office, ou bien ils n'y répondent pas du tout, ou, enfin, des pressions exercées en marge incitent à « étudier plus avant le dossier » (entretien avec M. DUTRUC-ROSSET<sup>1</sup>, 1989). Le dossier marmandais relève de cette dernière catégorie et la négociation ne porte, en définitive, que sur les **conditions d'acceptabilité** de l'opération aux yeux des **concurrents** réels du projet, sur le plan économique : les professionnels du Sud-Est et du Languedoc-Roussillon. La **solidarité** politique n'est ici qu'un élément qui concourt à diminuer, dans la concurrence, le facteur de la rivalité au profit de celui de

---

<sup>1</sup> : Directeur de l'Office National Inter-professionnel pour les Fruits et Légumes et l'Horticulture

l'émulation. Elle transforme les logiques de puissance en évitant l'élimination du plus faible. En intervenant sur l'espace, elle participe à la production de l'aménagement sans s'en donner les références éthiques. Elle interfère dans le domaine de la justice spatiale sans en accepter les contraintes. Facteur d'ordre, elle induit un désordre dans le système de gouvernement local en place.

– la seconde propriété remarquable de *Centr'Agriland* réside dans l'animation locale créée par le projet. D'une part parce qu'une petite ville comme Marmande (20 000 habitants) réussit à « attirer » sur son territoire des organismes qui se situent plus volontiers dans la mouvance des « pôles d'excellence technologique » européens : l'École Nationale Supérieure d'Arts et Métiers (ENSAM) était prête à y localiser une partie de son Laboratoire d'Arts et Métiers de Machines Automatiques et de Robotique (LAMMAR) en liaison avec l'École Nationale des Ingénieurs des Travaux Agricoles (ENITA) de Bordeaux et de l'École Supérieure de Radio-Electricité de Bordeaux (ENSERB) ; ces centres de recherche de l'État sont amenés à s'insérer activement dans le projet pour répondre à des effets de concurrence entre laboratoires de recherche. L'argent et les terrains d'expérimentation se font rares.

– mais *Centr'Agriland* permet aussi et surtout à un élu local de reprendre l'initiative par rapport à l'organisation régionale — voire nationale — du milieu socioprofessionnel. À Marmande, une partie du pouvoir de faire les choses est en fait entre les mains de la profession agricole. M. BOXBERGER, Président de l'une des deux Unions de Producteurs du Marmandais (UNIMA et UNIPROVEND), traite directement avec Bruxelles, ses homologues espagnols, italiens et hollandais. Il « tient » la base professionnelle locale et réussit à développer des projets économiques de grande envergure (5 0 ha de construction de serres programmées au contrat de plan 1988-1993) contre l'avis des politiques et de leur technostucture (la CARA avait développé un projet concurrent mis en échec par la profession parce qu'il créait un précédent en confiant la production à un groupe financier).

– l'ONIFLHOR, pour sa part, se positionne avec prudence dans le jeu local des négociations qu'il ne maîtrise pas. Son appareil administratif doit prélever les fonds nécessaires à la réalisation du projet sur un chapitre annexe de l'Office afin de montrer aux régions concurrentes que l'État n'envisage pas le projet de Marmande à leur détriment.

Même si elles s'en défendent, les structures d'encadrement des filières sont amenées à intervenir dans la justice spatiale. Elles modifient ou tiennent compte de l'ordre interne à l'organisation locale ou régionale et des liens qui unissent

les groupes sociaux **de façon transversale au sein de chaque unité spatiale.**  
**La solidarité** dont elles font preuve est **sectorielle** ou **politique avant d'être spatiale.**

β) la filière trufficole ou nucicole : une chaîne dont les nombreux maillons déterminent des formes de solidarité locale définies par un ensemble social plus vaste

Nous montrerons ici à l'aide de deux exemples comment le traitement du développement local par des politiques de branches « déterritorialise » l'aménagement et rend le concept de « *formation sociospatiale* » (REYNAUD, 1981, DI MEO 1985, ...) encore peu opératoire pour déterminer, sur le plan théorique, les pratiques sociales et le fonctionnement de la société locale. Celui de « formation socio-territoriale », on va le voir, conviendrait sans doute mieux.

La noix et la truffe sont au Périgord (Dordogne) ce que les palmipèdes gras sont à la Chalosse, les ovins aux Pyrénées, le maïs aux Landes et au Béarn, le vin au Bordelais, Bergeracois, Duracois, Béarn... : chaque production est associée à un terroir et la puissance publique est portée à croire (ou veut faire croire) qu'en favorisant le développement de la filière, elle favorise l'espace social qui en est le support, donc, ce faisant, qu'elle exprime une justice spatiale.

Ce raisonnement traduit nettement la réduction utilitariste de l'aménagement et la soumission des principes d'équité spatiale qui le déterminent à des solidarités corporatives.

Ainsi, depuis peu, grâce à un procédé mis au point par l'I.N.R.A., la culture de la truffe est rendue possible en inoculant en laboratoire des spores du champignon sur les racines d'un jeune arbre. Celui-ci est ensuite planté sur un terrain adéquat où il se développera. Au bout d'une dizaine d'années, si l'association champignon-arbre existe toujours, des truffes naîtront au printemps pour mûrir en hiver.

La filière trufficole est devenue « *stratégique* » pour le département de la Dordogne, producteur de 5 tonnes annuelles à 2 000 francs le kilogramme : une truffière est un bon moyen d'occuper le sol, qui souvent serait laissé en friches. Cela peut donc favoriser le maintien des jeunes en milieu rural. On s'interroge même, en Périgord, sur la possibilité de cumuler les aides européennes pour le gel des terres et celles pour la mise en place de ce type de cultures (sic).

Mais cette filière, reconnue prioritaire au même titre que bien d'autres par l'Etat et la Région (et largement subventionnée au titre des PIM, P.D.Z.R., contrats de plan), permet surtout d'intégrer localement une armature socio-économique créatrice d'emploi et de solidarités qui dépassent largement l'espace local.

Pour lancer sa production, la société locale est amenée à traiter le problème à des échelons géographiques déterminés par la sphère de compétence de ses interlocuteurs obligés.

Les tableaux n° 7, 8 et 9, qui suivent, décrivent les liens de solidarité qui unissent les groupes sociaux à travers différents échelons **territoriaux** : en termes de politique économique, l'action de l'Union Régionale des Trufficulteurs d'Aquitaine — qui regroupe des producteurs dont la répartition dans l'espace régional est éclatée — dépend peu ou prou de prises de décision d'aide financière exprimées **à tous les échelons** du territoire (tableau n° 7).

En termes d'économie pure, la production de la noix est entièrement déterminée par l'utilisation que le marché en a. La production locale est soumise aux formes de l'offre et de la demande mondiales. Elle est modulée par les politiques des structures intermédiaires de transformation (cassage) qui déterminent des pratiques sociales à travers l'espace en fonction de politiques d'aides (accords douaniers de la C.E.E., aides professionnelles de la Région) territoriales (tableau n° 8). La filière noix met en relation des groupes sociaux résidant sur les espaces plantés avec des groupes sociaux utilisateurs ou consommateurs dont la localisation et les pratiques de consommation sont déterminées par des modèles comportementaux souvent bien différents.

De manière identique, le tableau n° 9 montre comment 30 % des aides du P.D.Z.R. (instrument qui se veut de justice spatiale) sont affectés non seulement à des filières (donc en partie à des espaces producteurs), mais aussi et surtout à des **organismes** (qui y figurent en italique), **émanation de la structuration de professions** : l'aide est corporative plus que spatiale. Ce tableau a été **construit** dans ce but démonstratif : bien entendu, cette présentation n'existe pas dans la documentation technique et son élaboration a exigé un approfondissement du contenu des dossiers.

En effet, on perçoit, à la lecture des politiques de financement des filières et de leur argumentaire technique, que l'Etat et la Région, à travers le P.D.Z.R., assurent aux centres d'expérimentation, de production et de commercialisation répartis dans les différentes zones de production, un **minimum financier vital** qui leur permet souvent de subsister sur la durée du Plan. Ils entretiennent ainsi, par département, quatre à cinq structures en amont et en aval des productions, du Centre Régional d'Insémination Artificielle de Maurens (24) au Centre

Régional d'Expérimentation du Machinisme Agricole (47). Cette aide est massive, la motricité de ces activités s'avérant réduite en période de stagnation économique.

Structure de compétence :

\*\*\* : mondiale  
\*\* : nationale  
\* : régionale  
: locale

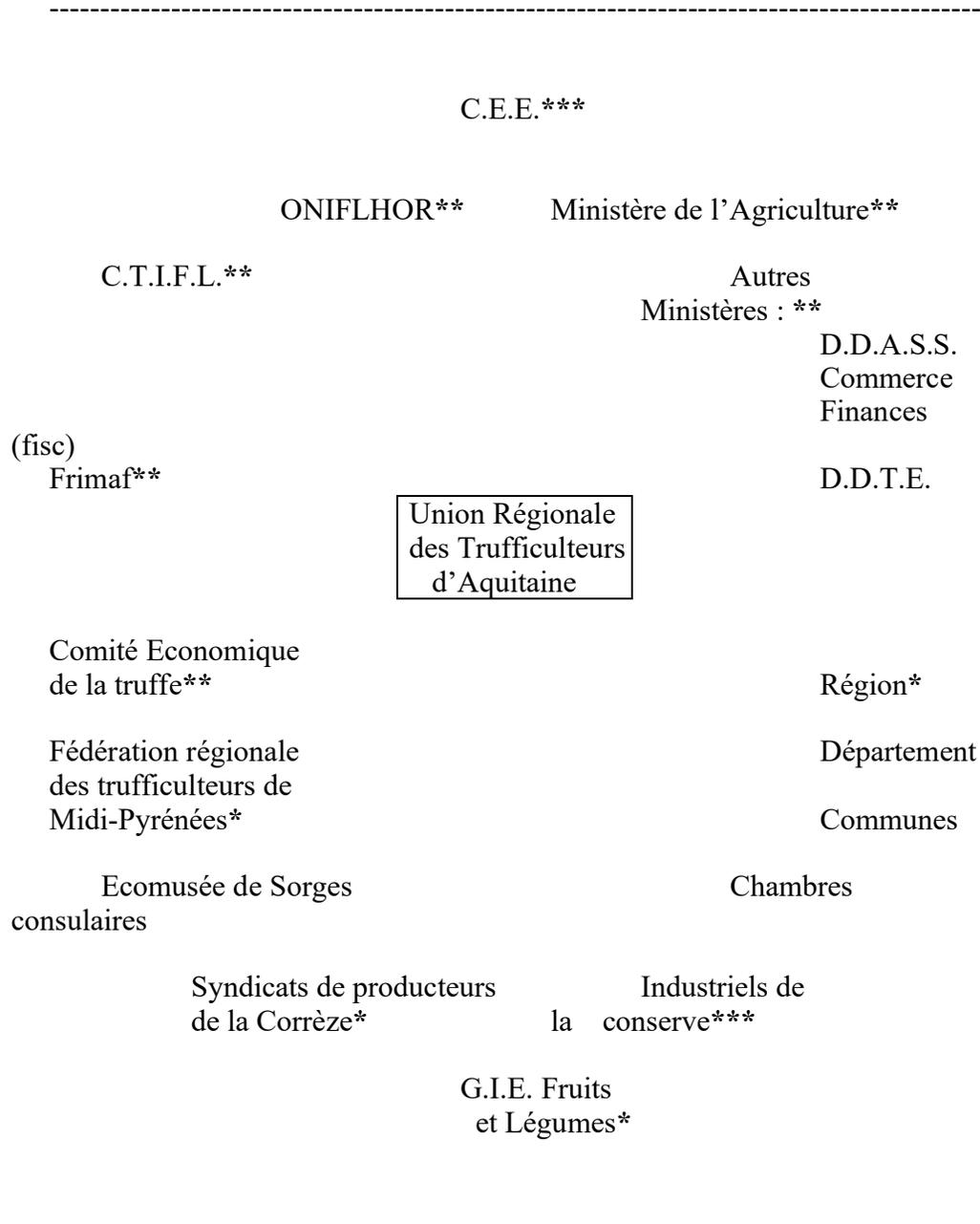


Tableau n° 7

**Liens de nécessité interstructurelle créés par la filière trufficole**

Espaces de la production.....Espaces de la consommation

Expérimentation----->Production<-----Transformation<----marchés  
internationale<----- artisanale et industrielle

Plantation **pilote**

Conduite préconisée  
 – rentabilité  
 – aides à la plantation

Choix et  
 volume  
 produits en  
**pépinière**

Choix des  
 plants

Types de  
**noyeraies**

<consommateurs	Noix	Verte	<-----Liqueurs-----
			européens
<consommateurs	Noix	Fraîche	<-----
			européens
	Sèche	<-----Huile-----	<consommateurs européens
<consommateurs	Cerneaux	<----- Cassage manuel (insertion sociale)	—
		ou français	
<consommateurs		Cassage industriel (concurrence pays d'Europe centrale) (Pain, Pâtisserie, -- —	
		Confiture, Industrie laitière	aquitains

recherche mondiale >production locale< marchés mondiaux

Tableau n° 8

**Liens de nécessité économique créés par la filière noix.**

## L'aménagement rural par l'insertion dans le marché

<u>1. P.D.Z.R. Nord-Aquitaine</u>		<i>en millions de francs</i>
<u>a/Investissements immatériels</u>		
	<i>Études et expérimentations des cultures et ateliers d'élevage</i>	27
<u>b/Filières</u>	<u>Affectation</u>	
Agriculture biologique	<i>programme de recherche</i>	10
Fruits doux	<i>équipement de station</i>	26
Asperge	<i>aide aux investissements et commerciales</i>	4
Oie grasse	<i>centre d'expérimentation</i>	10
Truffe	<i>centre d'expérimentation</i>	3,7
Fleurs et bulbes	<i>expérimentation</i>	2
Fruits à coques	<i>expérimentation et aides techniques</i>	14
Fraise	<i>développement des techniques inovantes</i>	44,5
Viande bovine	<i>encadrement technico-commercial</i>	54,4
Viande ovine	<i>encadrement technico-commercial</i>	3,8
Bovin lait	<i>encadrement technico-commercial</i>	10
Volaille de qualité	<i>centre de sélection et démonstration</i>	10
Viticulture	<i>aide au fonctionnement</i>	0,6
Fruits et légumes	<i>aide au fonctionnement d'un laboratoire</i>	4
Pisciculture	<i>forages et équipement d'étangs</i>	12
<u>c/Gestion de l'espace</u>		
	<i>Elevage extensif ovin et bovin, aménagement cynégétique</i>	10
<u>Total des aides publiques</u>		246
		soit 30 % des aides du P.D.Z.R.
<u>2. P.D.Z.R. Massif Pyrénées</u>		non détaillé
Palmipèdes gras	<i>encadrement technique à la production</i>	
Viticulture	<i>aides à la plantation en Irouleguy</i>	
Filière porcine	<i>labellisation</i>	
Viande bovine	<i>contrôle des performances</i>	
Agneau de lait	<i>promotion de marque</i>	
<u>Total des aides publiques</u>		18
		soit 5 % des aides du P.D.Z.R.

Tableau n° 9

**Affectation du financement des mesures de**  
**« diversification et réorientation des productions vers la qualité »**

Ces trois exemples traduisent la bifurcation de l'action de l'État. On pourra l'étendre à la totalité de l'aide aux productions. L'espace importe moins, dans ces logiques distributives, que le territoire, qui légitime les pratiques en leur donnant un cadre institutionnel : si, en matière d'expérimentation des conditions d'amélioration de la filière fruits et légumes, on a voulu développer des programmes régionaux, en viticulture, par contre, les programmes sont **départementaux**. L'ONIVIN, sur les insistances professionnelles — et donc politiques — infléchit la planification agricole dans le sens de la préservation des particularismes locaux : le Madiran, le Jurançon, l'Irouleguy doivent continuer d'exister. Ils n'y parviennent que parce que le groupement professionnel maîtrise la chaîne sectorielle de l'encadrement viticole. L'espace social local, comme entité autonome, n'existe que par les liens de nécessité qui l'unissent à une structure sociale régionale, nationale, européenne.

Du constat selon lequel le renforcement de l'intégration des productions locales pouvait conduire à un éclatement géographique des actions et à une limite à l'autonomie politique locale est né le terme de « *filiale reterritorialisée* » (sic). Mais l'idée ne change pas les pratiques et si l'action locale favorise les rapports sociaux de production et valide, dans l'esprit des acteurs, les politiques d'aménagement, elle fait éclater le concept théorique de formation sociospatiale en ne lui conférant aucune autonomie. Les liens de nécessité sociale tiennent peu compte des principes de hiérarchie spatiale qui fondent l'analyse typologique de la géographie « sociospatiale ». La structure du fonctionnement du développement rural selon les branches d'activité ramène l'espoir, tant caressé par les géographes, de définition d'espaces d'intervention et d'animation spécifiques — voire autonomes — à une illusion économique. C'est un truisme, mais il est ici utile de le rappeler : le territoire fonde l'exercice du pouvoir.

Au contraire des actions d'aménagement au sens strict du terme, auxquelles il n'accorde que peu de moyens, l'Etat gère son espace social par l'intégration économique. Que ce soit pour la truffe ou la noix du Périgord, la tomate de Marmande ou le canard gras de Chalosse, l'Irouleguy basque ou la chèvre angora de la Haute-Lande, l'Etat ne reconnaît son action différentielle sur son territoire qu'à travers une organisation sociale et économique transversale, relayée et soutenue par l'échelon départemental et surtout régional, qui trouve là une justification supplémentaire à son existence.

### 3.2.2. Un instrument laissé en déshérence : les chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

Les Chartes intercommunales sont nées dans le double contexte de la décentralisation et de la réforme de la planification de 1982-1983. Elles constituent l'une des dispositions les plus novatrices de la loi du 7 janvier 1983 concernant la répartition des compétences des communes, départements, régions et de l'État : le législateur les conçoit comme de véritables outils de planification microrégionale à la disposition des communes. L'échelon local y est traité comme partenaire potentiel de l'État et de la Région : en prévoyant la consultation directe des communes associées au sein d'une charte, le législateur a entendu faciliter la prise en compte, par le plan régional, des objectifs contenus dans la charte.

Mais les chartes, dont l'objet d'harmonisation des initiatives de développement et d'aménagement est identique à celui d'un Plan d'Aménagement Rural (chapitre 1), sont créées dans un paysage institutionnel profondément modifié à la fois par les lois de décentralisation et par le traitement qu'entend faire l'État à partir de 1983 de la crise économique.

Le premier facteur fondamental qui différencie les chartes des PAR réside dans une disposition qui paraît à l'époque quelque peu formelle aux techniciens (mais pas aux chercheurs : BOUVIER, PERRIN, 1985) : alors que la mise à l'étude d'un PAR était décidée par le préfet et la procédure conduite sous son autorité, le législateur, au contraire, veut que la décision d'élaborer ces documents de cadrage de l'action locale soit prise par les communes. Ce qui apparaît en 1984 comme une simple différence de **degré de liberté** a pris, avec l'expérimentation du terrain, une tout autre signification. En n'accompagnant pas cette liberté nouvelle de moyens financiers adaptés, l'État se refuse à fonder sa politique d'aménagement sur le principe **d'égalité équitable des chances**. Les communes n'auront que faire de se doter de contrats d'objectifs sans avoir les moyens de les mettre en œuvre. L'intérêt suscité par la charte meurt ainsi avant même qu'elle ait pu trouver sa place dans l'arsenal technico-juridique du développement territorial. Les chartes lancées en Aquitaine le seront sur des sollicitations autres que celles prévues par la loi.

L'évolution de la conception du rôle de l'État dans la régulation de la crise est le second facteur qui affecte profondément l'avenir de cet instrument « de planification locale ». La charte apparaît au moment où le rôle de l'aménagement se réduit à l'économie et au social. Cette philosophie politique de l'intervention spatiale contractée remet en cause les principes d'égalité (la mise à l'étude est décidée par les communes) et de différence (le Plan régional intègre les objectifs des chartes, donc des territoires qui les ont élaborées). Cette restriction porte atteinte au **principe d'égalité équitable des**

chances, puisque les acteurs locaux attendent de l'État qu'il fasse l'analyse différentielle des avantages sur l'espace social et en déduisent une action distributrice qui privilégie une **solidarité** globale sur la totalité de l'espace délimité. L'État, pour sa part, attend des territoires qu'ils se prennent en charge et privilégie plutôt la **concurrence**.

## 1. Le principe d'égalité remis en cause

Potentiellement, les chartes auraient pu permettre de réaliser un espace intermédiaire de gestion et de décision, adossé sur une planification commune à un ensemble de collectivités. Mais la définition d'un espace de solidarité intermédiaire entre celui des grandes actions de rééquilibrage du territoire national et le niveau communal, correspondant à une préoccupation fondamentale, n'est voulu par aucune des collectivités concernées : les communes rechignent à tout transfert de souveraineté, l'État étaye bien mollement sa politique (en tout et pour tout 100 000 francs de crédits d'étude pour l'élaboration et l'application d'une charte), alors que ses préoccupations sont d'ores et déjà ailleurs, notamment dans la sauvegarde des grands équilibres économiques et sociaux du pays.

Que sont alors les chartes d'Aquitaine ?

Elles sont, d'abord, peu nombreuses. Cinq ont été publiées depuis 1983 : Haute-Lande, Sarladais, Bas-Armagnac, Langon, Coutras (il s'agit en fait, pour ce dernier cas, d'un PAR publié en Charte). Trois ont fait l'objet d'études sans suites : Soule (périmètre non arrêté et charte non publiée), Marmande et Guîtres.

Le bilan est pauvre au regard de certaines régions qui ont fait leur ces procédures : on en compte 36 en Languedoc-Roussillon, 36 encore en Bourgogne, 32 en Rhône-Alpes, 29 en Midi-Pyrénées... Mais cette différence révèle à elle seule le paradoxe entre l'esprit des textes initiaux, qui reconnaît une liberté aux communes, et la réalité des moyens. En ne donnant pas aux collectivités locales les outils financiers leur permettant de mettre en œuvre la procédure et ses prolongements, l'État les inféode dans leur demande d'accès à l'outil « charte » : la charte est promue politique régionale (Midi-Pyrénées, Bourgogne...) ou départementale (Hérault...). En Aquitaine, la Région et les Départements ont estimé que cette politique relevait de la seule initiative de l'État et ont préféré poursuivre celle des contrats de pays (chapitre 4), tout en faisant valoir à leurs interlocuteurs communaux que cette dernière donnait aux collectivités locales les moyens de réaliser les objectifs définis.

En refusant aux communes le principe d'égalité équitable des chances, l'État leur nie celui d'égalité de liberté, contredit l'esprit de la décentralisation et admet des tutelles financières de fait entre collectivités de rang différent.

carte n° 22

Cette inflexion, lisible dans l'espace national, de la conduite d'une procédure d'Etat est inhérente à la priorité donnée au traitement sectoriel des affaires et du développement. Les tâches que l'Etat ne peut plus remplir sont prises en charge par les échelons inférieurs. Ou ne le sont pas, comme dans le cas aquitain. Le régionalisme, le départementalisme tout comme la priorité accordée au corporatisme économique expliquent ainsi le « désengagement » de l'Etat en matière de justice spatiale.

Dans ce contexte, les chartes d'Aquitaine — non voulues, non provoquées — acquièrent une signification propre, beaucoup plus intéressante, car elles répondent non à une incitation provenant de l'extérieur, mais à une **crise interne** : crise de la ruralité bien sûr (Haute-Lande et Bas-armagnac), mais surtout crise politique ou de système de gouvernement local (Coutras, Langon, Sarlat, Soule). Dans la plupart des cas, notamment pour la Haute-Lande, la Soule et le Sarladais, la charte arrive en effet sur un terrain mainte fois « labouré » en matière de schémas d'aménagement, de coordinations et de prospectives : travaux du Comité Economique des Landes de Gascogne (1973), Schéma d'aménagement de la Haute-Lande (1976), puis **dix** contrats de pays programmés sur la Haute-Lande de 1979 à 1986 et un contrat de plan particulier avec le Parc Naturel Régional ne suffisent pas à éviter la redondance : une Charte est élaborée en 1986. La Soule basquaise, haut lieu du premier contrat de pays aquitain, bénéficie de siècles de travail communautaire par le biais des syndicats de montagne qui gèrent, entre autres, les pâturages d'été, d'un second contrat de pays et de l'action d'un Comité d'expansion local énergique et reconnu par l'ensemble des communes dès 1986. Le Sarladais, tout aussi bien loti, draine les programmes et les financements nationaux et régionaux depuis 1979 au titre des politiques de rénovation rurale (FIDAR, contrats de pays), mais aussi du patrimoine et du tourisme (Plan régional pour laVézère). Pourquoi ces espaces ruraux, déjà dotés d'une assise de solidarité éprouvée, se sont-ils lancés dans une procédure à la mise en œuvre lourde et politiquement risquée avec, qui plus est, la certitude de ne pas pouvoir aboutir, la plupart du temps, sur des programmations concrètes ?

Sans doute parce que la charte permet de créer de nouveaux espaces politiques dans un système local déjà passablement encombré. Cette procédure est avant tout un facteur d'ordre local.

## 2. Six expériences où les tentatives de réorganisation locale priment sur la revendication d'une justice spatiale

Premier paradoxe, les chartes d'Aquitaine couvrent des territoires **sans projet** : nous avons montré, avec Danièle GOLD et Christine QUEMENER (1986) comment, en Haute-Loire les élus ont rechigné à s'engager dans la procédure : seulement 35 des 80 communes qui ont adhéré à la charte et des 114 qui ont été informées de son lancement sur leur territoire ont répondu favorablement aux réunions des commissions de travail. Et cette participation n'est encore que formelle : 7 communes seulement (6 % du territoire impliqué) participent à toutes les commissions de travail mises en place (p. 80 et 104). De manière tout à fait identique, Franck CAZENABE (1987) décrit comment le sous-préfet de Libourne et la D.D.E. font campagne pour proposer aux élus du canton de Coutras de se regrouper afin de répondre, par l'élaboration d'une charte, aux implications en matière d'équipements collectifs de l'ouverture, sur une partie de leur territoire, d'un périmètre d'exploitation de matériaux nucléaires et l'implantation de la Compagnie Générale des Matières Nucléaires (COGEMA) (p.29). Catherine MORET (1986) décrit les longues tentatives de persuasions de la D.D.A.F. (plus d'un an) pour sensibiliser les élus de Langon et comment elle doit avoir recours, dans son argumentaire, à l'exemplarité des réalisations... des contrats de pays proches.

L'étude de la « concertation » dans la phase préparatoire des chartes aquitaines nous permet de conclure à l'extrême difficulté dans laquelle est placé l'État pour initier la procédure « charte ». En fait, on ne retrouve pas sur le terrain cette différence fondamentale entre la charte et le PAR : la décision d'élaborer ces procédures est certes prise par les communes, mais elle ne l'est qu'après une longue période d'information et de sensibilisation menées par les services de l'État.

Les élus communaux sont en fait extrêmement sensibles à la carence de moyens financiers de la procédure, qu'ils ont immédiatement perçue. Les PAR les avaient déjà initiés à ce type de démarche de l'État. Le fait que la Région et le Département, dont ils dépendent pour l'affectation de subsides au développement, n'apportent aucun soutien à la démarche les rend particulièrement méfiants. La charte devient alors, dans leur esprit, une **opportunité organisationnelle** :

\* À Coutras, elle vise à « amorcer une sensibilisation à partir d'actions réalisables rapidement », c'est-à-dire à instituer, localement, une hiérarchie dans la répartition des dividendes des activités de la COGEMA. C'est un moyen de pression pour les communes des côtes qui craignent de voir les communes « urbaines » de la vallée de l'Isle s'attribuer la part belle dans la

distribution des crédits d'équipement. Les élus se servent de la procédure Charte pour trancher un problème d'organisation interne. Ils s'appuient sur le sous-préfet qui en est l'instigateur pour les aider à régler un conflit interne qui n'éclatera jamais : les cours mondiaux de l'uranium ont diminué, la COGEMA n'a pas ouvert de chantier, la charte n'a jamais abouti.

\* Opportunité également en Haute-Lande, où la charte sera considérée comme un luxe par les communes. L'Association Interdépartementale pour le Renouveau, l'Industrialisation et l'Aménagement de la Lande (AIRIAL), qui regroupe quelque 120 communes dans ce secteur de très faible densité humaine, s'appuie sur l'instrument charte pour affirmer son emprise organisationnelle sur ces territoires. Son pouvoir et sa légitimité sont en effet contestés à la fois par le Conseil Général, qui se méfie de cette structure dont la direction lui échappe, mais qui couvre presque la moitié du département, et par le Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne, dont la survie financière dépend très directement de la Région avec laquelle il s'est engagé, dans le cadre d'un contrat de plan particulier, à promouvoir le développement économique. La **concurrence** place l'AIRIAL dans une position d'autant plus difficile que sa légitimité, vis-à-vis des communes membres, n'est qu'associative : elle n'a pas la puissance juridique d'une collectivité locale (le Département) ou d'un syndicat mixte (le Parc). La charte de la Haute-Lande est avant tout le produit d'un homme, Roger DUROURE, Président de l'AIRIAL, **ancien** député, **ancien** conseiller régional, mis à l'écart de la vie politique départementale. Très prudent dans la conduite de la négociation, il perçoit la Charte comme un moyen de maintenir — à défaut de reconquérir — une légitimité existentielle. Homme de patience, sa persévérance et le rôle de leader qu'il saura laisser à l'État dans la conduite de la négociation porteront ses fruits : 80 communes adhèrent finalement au périmètre afin de ne pas s'interdire les débouchés éventuels en matière de financement régional accordés dans le cadre des contrats pilotés par l'AIRIAL. Mais leur rôle se limite strictement à celui d'observateur. La publication de la charte en 1987 révèle une démarche très administrative, similaire dans la forme comme sur le fond à celle des anciens PAR. N'est-ce pas là le savoir-faire de la D.D.A.F. dont dépendait la chargée d'étude ?

\* Les cas Sarladais, du Bas-Armagnac et du Langonnais sont à la fois similaires et différents. Ils répondent effectivement à un souci de réorganisation interne de la répartition des pouvoirs entre collectivités : le Président du Pays Sarladais, M. LABORDERIE, « *ennemi intime* » du maire communiste de Sarlat (l'expression est de lui, en 1987), se sert de la mise en œuvre d'une charte qu'il promeut pour fédérer autour de lui les élus des communes du Périgord Noir ; le premier adjoint de la municipalité de Langon s'allie de manière identique au maire de la banlieue de Toulence dans une Charte qui lui permet surtout d'asseoir son autorité dans la perspective de la succession à la mairie (il est aujourd'hui maire) ; le

conseiller général de Villeneuve-de-Marsan consolide, par une charte, l'unité politique de son territoire dans la perspective de relations parfois conflictuelles avec son suzerain Président du Conseil Général. Mais les dynamiques politiques locales du Sarladais, du Bas-Armagnac et du Langonnais ne sont pas celles de la Haute-Lande : la charte y est revendiquée par les élus locaux. Au contraire du Président de l'AIRIAL qui tente péniblement de ressusciter une vie locale disparue, la charte révèle ailleurs les nouvelles élites politiques locales. La participation aux réunions de travail est assidue. Les conclusions intègrent des démarches partagées par les acteurs politiques et partenaires économiques et sociaux. Elles trouvent un prolongement positif dans la négociation ultérieure de crédits hors charte.

Si la Charte est devenue plus un outil de réorganisation locale qu'un instrument de justice spatiale, c'est surtout en raison de l'évolution de la conception qu'en a l'État de 1983 à 1990 : la crise affecte les pratiques spatiales des administrations. La Charte ne répond plus aux nouvelles priorités de l'action publique.

### 3. La charte, outil non conforme aux pratiques d'administration spatiale de l'État

#### α) le désengagement de l'État

L'article 29 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 place d'emblée la technostructure déconcentrée de l'État au cœur de la négociation locale. Dans sa lettre aux Commissaires de la République du 17 décembre 1984, le Premier ministre insiste sur l'aide que l'État doit apporter à l'élaboration des chartes : *« Vous veillerez à ce que les services de l'État participent activement à cette concertation afin que les objectifs de la politique de l'État soient connus par les communes associées (...). Les services de l'État apporteront leur soutien technique aux communes concernées notamment en mettant à leur disposition du personnel. Lors de l'élaboration de la Charte, vous fournirez également à la demande des communes toutes informations disponibles, en particulier statistiques, et toutes indications sur les projets à moyen terme de l'État et de ses établissements publics pouvant avoir une incidence sur le contenu de la Charte. Vous pouvez également désigner un de vos collaborateurs pour conseiller les communes dans l'élaboration de la Charte »*. Le programme lancé à l'initiative du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire et soutenu par huit départements ministériels sur douze lieux expérimentaux (hors Aquitaine) (ministère de l'Urbanisme et du Logement, 1984) réussit à mettre en place, dans chaque site, un groupe interadministrations mis à disposition des communes pendant la phase d'élaboration de la charte.

Une équipe inter-administrative (E.I.A.) est créée de manière identique en Aquitaine. Mais, constituée seulement de trois fonctionnaires « volontaires » de l'Observatoire Economique d'Aquitaine (INSEE), de la D.R.A.F. (ex-AREEAR) et de la Direction Régionale du Travail et de l'Emploi, sa reconnaissance par les services mêmes du Préfet de Région est difficile et lente. Elle ne s'accompagne d'aucun moyen de fonctionnement spécifique, pas même de l'affectation d'un budget pour couvrir les frais de déplacement. Les services des départements et de la région, bien qu'ils la soupçonnent de vouloir occuper le terrain à leur place, et, tout en souhaitant limiter strictement le travail de l'équipe à la fourniture de documents statistiques et à leur interprétation, sont plus généreux. La Région, par exemple, alloue une subvention de 30 000 francs, destinée à couvrir ses frais, à tout pays demandant l'intervention de l'E.I.A. pour l'élaboration d'un programme régional (le Sarladais en bénéficiera). Sans moyens conséquents, sans reconnaissance claire de l'État, l'équipe inter-administrative d'Aquitaine limite ses services et conseils à un certain nombre d'expérimentations légères.

L'implication des services départementaux est, quant à elle, strictement limitée à l'activisme — fort mesuré, justement — du chargé d'études de la D.D.A.F. responsable des dossiers d'aménagement et qui trouve dans la charte une justification au maintien de son poste dans un organigramme interne sévèrement remanié en 1984 (chapitre 1 — §121). Seule la charte de Coutras connaîtra une intervention active du groupe d'Études et de Programmation de la D.D.E. en perspective du marché de l'équipement local suscité par le chantier de la COGEMA. À Langon, la D.D.A.F. incite les élus à élaborer une charte : c'est la seule façon, pour elle, d'exercer encore un rôle dans l'animation rurale non agricole. Elle se positionne, en la matière, en **concurrente** de la Région qui occupe activement le terrain avec ses contrats de pays. Dans les Landes et en Pyrénées-Atlantiques, la D.D.A.F. n'interviendra que très peu. Dans la Haute-Lande interdépartementale, les trois services agricoles déconcentrés de l'Etat se contentent de constituer un groupe de pilotage pour « *émettre des avis et formuler des souhaits* ». En 22 mois de procédure, il se réunit **trois fois**. La charte est élaborée par une personne recrutée sur contrat à durée déterminée (3 ans). Son lieu de rattachement est cependant fixé à la D.D.A.F. : l'État, qui supporte une partie des charges de l'étude, tient à ce que, **symboliquement**, le bénéfice qu'il pourrait en tirer ultérieurement ne lui échappe pas. Cette attitude quelque peu intéressée est sans doute mal venue au moment des débats nationaux sur les modalités du transfert des compétences. Elle déplaît visiblement aux élus locaux et engendre, en Aquitaine, une méfiance grandissante des communes vis-à-vis de cette liberté nouvelle que leur offre la loi. D'ailleurs les pays où la charte a donné des résultats de concertation et de planification locale les plus intéressants et novateurs dans l'organisation locale (le Sarladais et la Soule) sont ceux qui ont su ne pas s'encombrer des services extérieurs de l'État dans l'élaboration de la plate-forme commune.

## β) la charte n'échappe pas aux solidarités sectorielles

La loi distingue au sein de la charte deux parties relatives respectivement à la planification des objectifs et à la programmation des actions à mettre en œuvre. Le Premier ministre, dans sa lettre aux Préfets de 1984, fixe le Plan du document : « *dans la première partie, les communes définiront les objectifs de leur développement économique, social et culturel et les grandes orientations concernant l'aménagement, les équipements et l'organisation des services. Dans la seconde partie du document, les objectifs et les orientations retenues pourront trouver une traduction concrète en termes d'actions* ».

Le texte laisse peu de place à l'imagination. Bien plus, il enferme d'emblée dans un cadre technique rigide une liberté qui s'en trouve fortement diminuée. Certes, il n'est nullement stipulé que les objectifs et les moyens choisis localement doivent être ventilés par secteur d'activité et par filière. Mais le découpage en deux parties « classiques » (diagnostic/action) fait référence au savoir-faire des administrations départementales et aux chargés d'études qui ont été formés dans ce moule. Les pays pouvaient tout aussi bien réfléchir à leur développement et organisation internes en termes de solidarité spatiale, d'équipement, d'aménagement, de mise en place d'outils communs à l'ensemble des groupes sociaux. **Il n'en est rien** : toutes les chartes suivront les principes dictés par les savoir-faire administratifs et ceux des professions. Le découpage de l'analyse et de la prospective s'impose dans **toutes** les chartes. Nous n'en dresserons pas la liste ici : la litanie est trop longue et sans plus d'enseignements. Donnons toutefois un aperçu rapide des « joies du catalogue » à travers quelques cas symptomatiques. En Sarladais (Syndicat mixte, 1987, p. 118 et suivantes), où « le développement de la culture du tabac blond s'impose », la « réalisation d'un film vidéo sur la fraise : quelle fraise se vend bien ? » est confiée au **G.I.E. Fruits et Légumes d'Aquitaine**, « la production de volailles grasses doit disposer d'une génétique adaptée », « la relance de la production d'asperges » et celle de la noix sont des priorités locales, l'aide à l'équipement des coopératives agricoles (subvention à l'achat du matériel courant) figure au chapitre « conditions de vie et de travail », la mise en place de groupements d'artisans du bâtiment doit permettre de concurrencer le phénomène « pavillonneur », il convient de créer une piscine couverte dans un lieu non précisé et une salle des sports à Salignac. En Haute-Lande, terroir bien différent s'il en est, (AIRIAL, 1987, p. 265 et suivantes), on veille à « conforter l'asparagiculture », à « encourager l'élevage des chèvres laitières et créer une filière complète » (dans le même temps, les coopératives poitevines et andalouses qui maîtrisent le marché européen s'accordent sur une stratégie monopolistique), à « développer l'élevage de chèvres angoras dans le même objectif de filière »,... etc.

L'ensemble de l'exercice planificateur des chartes est en fait parasité par les logiques professionnelles qui les réduisent à un moyen de satisfaire leurs intérêts ou d'exercer leur savoir-faire. Le volet équipement, de manière identique, programme des actions qui reproduisent, par mimétisme, les équipements banalisés promus par les services de l'État. La charte est devenue l'outil qui permet à l'État de poursuivre, par-delà la décentralisation, les politiques d'équipement normalisées qu'il avait lancées au cours du VI<sup>e</sup> Plan dans les campagnes : opérations « 1000 piscines », « COSEC », « tennis » etc. (VLES, 1982).

M. STEVENIN, Ingénieur de la Direction de l'architecture et de l'urbanisme du Ministère de l'Équipement, coauteur d'une circulaire interministérielle sur les chartes, estimait, dès 1985, « *maigres les chances d'avenir des chartes* ». Le législateur les a promues dans un souci de pragmatisme en matière d'aménagement local et dans le dessein de développer l'intercommunalité, mais « *l'Etat n'a rapidement plus cru à cette démarche et refuse de les financer, excepté le ministère de l'Agriculture qui voit en elle le successeur direct des PAR* ». Plus encore que les procédures d'aménagement avec financement à la clef, la charte est un outil organisationnel local. Certes elle traduit l'émergence, la résistance, dans tous les cas aquitains, d'un pouvoir sur un espace social. Certes, elle est tentative de consensus politique, d'unité recherchée localement face à une menace désorganisatrice extérieure ou intérieure avant d'être un outil de justice spatiale. Mais ces tentatives ne sont que des occasions fédératrices qui ne débouchent pas sur l'éclatement des logiques sectorielles au profit de solidarités spatiales. L'expérience des chartes aquitaines ne confirme pas l'hypothèse de Michel BOUVIER (CESA, 1985) qui voyait l'outil pouvant s'inscrire à terme dans une logique cherchant à dépasser les oppositions classiques : État/société, local/national, unité/diversité. Au mieux, les chartes d'Aquitaine se seront inscrites dans une logique de système, intégratrice et dynamique. Elles auront participé à l'évolution du gouvernement local, à son équilibre et à son changement interne. Au pire, elles n'auront fait que reproduire le savoir-faire classique des administrations déconcentrées de l'État, s'insérant ainsi dans des perspectives qui réduisent considérablement le principe de liberté formelle d'accès à une justice spatiale.

### 3.2.3. La montagne, espace nommé.

L'aménagement de la montagne figure parmi les politiques publiques les plus étudiées en France. De nombreux laboratoires, centres universitaires, services ministériels à Pau, Toulouse, Grenoble, Gap, Chambéry... développent sur le thème d'ambitieux programmes de recherche que nous n'avons pas la prétention de réduire ici à quelques pages. Nous limiterons donc volontairement le propos à notre recherche, celle de la mise en œuvre d'une politique d'État dans une optique de justice spatiale.

En la matière, deux constatations s'imposent :

- l'État a tenté de mettre en œuvre, assez récemment, une politique de compensation spatiale au profit de la montagne afin de corriger les disparités qui résultent de la croissance ;
- mais cette politique n'a pas abouti, parce que non voulue ou mal voulue : c'est un produit qui répond aux revendications d'une profession et de quelques élus locaux qui ont souhaité que l'État leur prête une oreille plus attentive. Sans plus.

Malgré un certain nombre de ruptures conceptuelles dans la construction de l'espace homogène de l'État républicain (la loi « montagne » de 1984 provoque la césure la plus importante), la montagne reste un « espace nommé », traité au même titre qu'une zone défavorisée de plaine. Seuls le découpage, l'arsenal juridique et les moyens d'intervention les différencient. La politique de montagne ne fait pas l'objet de **principes de différence** forts, qui motiveraient une priorité de l'intervention publique au profit de ces espaces les plus défavorisés.

#### 1. L'État à l'écoute de la revendication différentielle

La montagne est un espace aujourd'hui juridiquement individualisé : la notion de **massif** recoupe deux zones d'aménagement : les vallées et le piémont. L'espace montagnard ainsi défini représente 21 % du territoire national (5436 communes), 3,5 millions d'habitants dont 1,5 million de

personnes actives, 170 000 exploitants agricoles. Ce zonage, défini par la loi de finances de 1960 (qui prend en compte la commune si 80 % de son territoire est à une altitude supérieure ou égale à 600 mètres, ou si les dénivellations de son territoire cultivé sont supérieures à 400 mètres), recouvre un espace qui fait l'objet d'un triple enjeu :

- enjeu économique et social, du fait des caractéristiques du monde montagnard, de son type de développement et de la nature particulière de ses ressources ;
- enjeu d'environnement : on ne peut laisser à l'abandon ou sans directives particulières de gestion un territoire contenant le tiers des forêts nationales, la source de l'alimentation en eau, une réserve naturelle de premier ordre, un bassin de loisirs et un mode d'organisation sociale tout à fait exceptionnels ;
- enjeu politique (si les enjeux précédents n'en étaient pas...), dans la mesure où la décentralisation donne à des collectivités sans moyens et à des hommes peu formés un pouvoir très fort de modification de ces gisements, et où le concept de **développement** se heurte très vite à celui de **protection**.

C'est pourquoi on aurait pu penser que la production de l'aménagement y répondrait à une éthique bien définie. Il n'en est rien.

#### α) jusqu'aux années 1960, la montagne est un espace ignoré

L'Etat n'a jamais envisagé, jusqu'à cette date, de définir la position originelle des groupes sociaux montagnards et de caractériser leurs inégalités, les circonstances typiques dans lesquelles se posent les questions d'équité à leur égard (Cahiers de l'Aménagement du Territoire, 1979 ; BESSON, 1982). Sauf une loi de 1882 qui règlemente la restauration des terrains d'altitude (à des fins de conservation des équilibres naturels), l'État considère l'espace montagnard au même titre que tout autre lieu de la Nation. La justice spatiale y est strictement limitée au principe de l'exercice identique des libertés fondamentales, ce qui ne l'empêche pas de l'exploiter économiquement (houille blanche, chimie, bois). Elle échappe forcément aux thèmes transversaux de l'aménagement du territoire naissant, fondé sur l'opposition entre concentration urbaine et extension de l'urbanisation par les politiques d'industrialisation et de transport. Aucun des axes initiés par la DATAR en 1963 n'est porteur d'une logique territoriale particulière, et la question de la montagne relève donc de la rénovation rurale.

### β) la reconnaissance d'un espace montagnard sectionné : les montagnes (1960 — 1972)

La politique des montagnes est celle du Ministère de l'Agriculture. Elle se compose de diverses aides destinées à compenser les difficultés rencontrées par les agriculteurs : aide à la mécanisation, régime particulier aux constructions rurales, indemnité spéciale montagne (I.S.M.) créée en 1972 (dite aussi « prime à la vache tondeuse ») réservée aux agriculteurs contribuant à l'entretien et à la conservation des sols dans les périmètres critiques de montagne. Contrairement à ce qu'on aurait pu attendre, l'I.S.M. n'est pas un instrument de justice spatiale : 41 % des bénéficiaires cultivant moins de 20 hectares (cas des zones de montagne les plus défavorisées) n'ont reçu que 23 % de l'enveloppe de subvention tandis que 36 % de la dotation globale allait à 23 % des agriculteurs de plus de 40 hectares (MOLLARD-LACROIX, 1982). L'I.S.M. alimente surtout la production laitière que l'État et la C.E.E. devront combattre plus tard en introduisant, cette fois, des quotas de production.

L'État ne prend pas en compte, à ce titre, tous les critères de justice spatiale. Il ne fait qu'introduire un **régime dérogatoire** ponctuel destiné à compenser quelques « *handicaps naturels permanents* » : le décret du 23 juin 1961 fixe un zonage pour l'application des modalités particulières pour la retraite des agriculteurs, l'application de la rénovation rurale en 1967 donne lieu à la nomination d'un Commissaire par zone économique montagnarde (le titre de la fonction rend suffisamment compte du poids administratif conféré à son rôle pour que nous n'insistions pas ici, d'autant plus que ses moyens d'intervention restent identiques à ceux des zones défavorisées de plaine).

Les prémices d'une politique intégrée sont formulées en 1973, lorsque le CIAT jette les bases d'une politique d'aménagement qui dépasse le cadre de la dérogation au régime agricole.

### χ) les prémices d'une politique différentielle (1973 — 1981)

La reconnaissance par l'État d'une différence dans la répartition spatiale de l'égalité des chances est lente, et provoquée par trois événements extérieurs à sa logique politique :

– la pression paysanne, regroupée autour des jeunes agriculteurs et des F.D.S.E.A., se structure à partir des filières de production agricole, notamment du lait et du mouton. C'est la F.N.S.E.A. qui, en 1972, définit une politique de montagne à son congrès de Clermont-Ferrand. La journée d'étude

« *l'agriculture et le développement de la montagne* » du 18 et 19 avril 1974 à Grenoble lui permet de donner des prolongements pratiques à ses revendications en matière d'aide au ramassage du lait, de modernisation des exploitations, d'aménagement foncier, de promotion des produits de la montagne, d'aménagement et de rénovation, et des « *oublis fâcheux commis par le gouvernement* » (DUCLOS-F.N.S.E.A., 1974, p. 5) en matière de définition de la zone montagne. C'est elle qui obtient la création d'une zone intermédiaire ayant statut de zone défavorisée qui recouvre toutes les bordures des massifs montagneux afin « *d'atténuer les injustices créées par une limite un peu arbitraire* » (ibid.), celle fixée par les critères d'altitude et de dénivellation fixée par le décret du 23 juin 1961. C'est la F.N.S.E.A. qui exige que l'échelle du traitement des problèmes montagnards dépasse la commune, niveau « *nécessaire, bien sûr, mais insuffisant : l'aménagement doit se concevoir au niveau de la petite région* » (qu'elle maîtrise bien par son organisation interne). Par contre, elle ne fait que suivre l'administration qui décide, un an auparavant (1973) l'élaboration de schémas d'aménagement de massifs sous la responsabilité de commissaires à l'aménagement de la montagne, rattachés à la DATAR.

– la pression technico-administrative est loin d'être négligeable : Émile ALLAIS, skieur français, champion du monde de 1936 à 1938, avait lancé Courchevel dès la fin de la Seconde Guerre mondiale et, par voie de conséquence, l'« or blanc » français. Pour superviser la création des stations d'altitude, le Directeur de l'Équipement de Savoie crée un arrondissement spécialisé dans son département ministériel qu'il met ensuite à disposition des départements voisins, puis de l'ensemble des massifs français. Le Ministère de l'Équipement raccroche ce service à son administration centrale tout en le localisant au pied des montagnes (seul cas français en la matière) : le Service d'Études et d'Aménagement touristique de la Montagne (S.E.A.T.M.) est basé à Chambéry, à Gap et à Toulouse, dans les locaux de la DATAR. Le S.E.A.T.M., outre sa fonction d'études, gère la procédure administrative des Unités Touristiques Nouvelles (approbation des aménagements en altitude) et conseille financièrement les collectivités locales qui sont tentées par la création de stations de sports d'hiver. Le poids de son expertise technique et administrative dans les projets locaux d'équipement est puissant. Il crée une différenciation spatiale dans la logique administrative de l'État que le Ministère du Tourisme n'arrive pas à faire éclater lors de sa restructuration en 1989 : le Conseil Général des Ponts et Chaussées, qui fournit le personnel, constitue un pouvoir qui s'oppose avec succès aux vellétés ministérielles. L'aménagement en montagne est une affaire d'ingénierie avant d'être un enjeu politique. L'action de l'État ne pourra pas dépasser ce stade de la réflexion où la résistance des pylônes des remonte-pentes compte plus, aux yeux de l'ensemble des partenaires, que la philosophie politique de la solidarité nationale entre plaine et montagne.

– le troisième événement, par contre, pousse l'État à faire évoluer sa conception homogène de l'espace français. Il est d'ordre communautaire. L'exemple étranger bouscule peu à peu l'idée que l'on se fait en France de l'État dans son rapport étroit avec la Nation. L'Allemagne, notamment, fonctionne sur les principes de l'État de droit (*Rechtsstaat*) et attache une importance toute particulière au développement de ses montagnes. À partir d'une directive des communautés européennes, une liste de territoires de montagne est arrêtée en 1975 et acceptée par les autorités du Marché commun. Cette liste est reprise et complétée à plusieurs reprises suite à l'introduction de critères d'ordre humain et non plus seulement limités aux conditions d'altitude. La Communauté européenne introduit, par sa directive n° 75/268, les ingrédients pour un débat sur la définition des principes de compensation spatiale : « *les zones agricoles défavorisées comprennent des zones de montagne (...) (qui) doivent être pourvues d'équipements collectifs suffisants concernant notamment les chemins d'accès aux exploitations, l'électricité et l'eau potable, ainsi que, dans les zones à vocation touristique ou de loisirs, l'épuration des eaux. À défaut de tels équipements, leur réalisation doit être prévue à brève échéance dans les programmes d'équipements publics* » (article 3).

La politique française d'aménagement de la montagne traduit ainsi dans l'espace l'évolution lente de la conception de l'Etat français : la montagne s'émancipe peu à peu du carcan dans lequel l'avait enfermée la tradition juridique attachée au légicentrisme, au primat de la loi sous contrôle et identique pour tous (l'État Nation). Elle revendique et obtient de l'État la réintroduction, dans ses pratiques d'aménagement, de la démocratie et de la question fondamentale du développement politique local.

Ce mouvement prend forme avec la loi montagne de 1984, mais ne peut déboucher sur une politique de justice spatiale : la décentralisation et la crise de l'État aménageur bloquent tout processus de répartition différentielle de l'intervention publique nationale au profit de la solidarité régionale, à l'expression tout aussi difficile (chapitres 2 et 4).

2. De l'État-nation à l'absence d'Etat : l'émergence du concept de justice spatiale liée à celle du concept d'État de droit en France
---

Louis BESSON (1982), rapporteur de la Commission d'enquête chargée par l'Assemblée nationale de fournir un bilan et des propositions relatives à la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et

défavorisées, donne lisiblement la priorité au principe démocratique qui accompagne le mouvement décentralisateur de l'époque. Il réduit en conséquence, et sans doute sans le vouloir, le concept de justice spatiale à un concept de **transfert** du devoir de compensation des inégalités : la décentralisation va trop loin et l'État se décharge du développement des montagnes. Toute la philosophie de la loi « montagne » de 1985 qui s'en suit repose en effet sur une stratégie « *d'autodéveloppement* » des massifs. Le principe d'égalité équitable des chances est réduit à « *la mobilisation de toutes les ressources locales, la prise en compte simultanée de toutes les dimensions - économique, sociale, culturelle et humaine des problèmes que pose la revitalisation du milieu montagnard, la maîtrise du développement par ceux qui veulent vivre et travailler en montagne, qu'ils soient ou non majoritaires* » (p. 68). Ce principe d'intervention — ou plutôt de **non-intervention** — de l'État, très réducteur par rapport aux principes de correction des disparités qui fondent l'aménagement du territoire, éclaire la crise de l'État aménageur du territoire depuis la promulgation des lois de décentralisation et la priorité donnée au traitement social de la crise (chapitre 2).

Sur le terrain, et le cas des Pyrénées aquitaines réapparaît ici, l'autonomie de fonctionnement laissée au massif inscrit la production de l'aménagement dans le cadre de la territorialisation de l'action publique. **Le passage de l'État-nation à l'État de droit en France coïncide avec l'effacement de l'État au profit de ses collectivités de rang subalterne.** Le concept autodéveloppement ne s'est pas traduit concrètement en Pyrénées. La décentralisation, qui a conféré aux Régions le rôle de mettre en œuvre une politique de solidarité, l'a ainsi vidé de son sens. Des Comités de massif traitent les choix au niveau interrégional : la nécessité d'un arbitre pour limiter la concurrence interrégionale a permis au Commissaire de massif de perdurer. La légitimité de l'État est devenue celle de la gestion des rivalités de personnes (les élus pyrénéens sont très divisés) ou socioprofessionnelles ! En Pyrénées-Atlantiques plus qu'ailleurs, le débat sur l'ours occulte toute autre perspective et range l'humanité locale en deux camps que l'on croit inconciliables et irréductibles : ceux qui seraient pour sa protection et ceux qui seraient contre. En fait, tous ou presque sont prêts à protéger l'ours à la condition expresse que l'État mène une véritable politique de compensation sociale, ce qu'il se refuse toujours à faire en s'abritant derrière les lois de décentralisation. Le débat sur l'ours est un débat de justice spatiale, mais qui n'est pas exprimé sous cette forme (entretiens avec Jean-Marie BLANC, 1992 ; Jean-Marc TASTET, 1991 ; M. CLIN, 1988) 1. En attendant que l'ours disparaisse, la production de l'aménagement rural de l'Etat se limite aux actions classiques qui visent à conserver un peu de matière grise et d'activité locale dans les vallées : les crédits du Fonds Interministériel d'Autodéveloppement de la Montagne (alimenté par une part de la taxe sur les remontées mécaniques) et du FIDAR (pourvu à 75 % par le Ministère de l'Agriculture) visent, au mieux, le maintien des agriculteurs « les plus performants » et l'entretien, l'extension des pistes de ski.

En 1984, les Établissements Publics Régionaux d'Aquitaine, de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon essaient d'élaborer, dans le cadre du Comité Inter-Régional pour le Développement et l'Aménagement des Pyrénées (CIDAP, 1984), une politique spécifique de développement des Pyrénées. L'État, par la voix de son Commissaire à l'aménagement du massif, se déclare favorable à la « *constitution ou au développement du rôle d'instances de massif, telles que le CIDAP (...) et veillera aux conditions de transformation de l'espace montagnard* ». L'accord de contrat de Plan particulier, commun aux trois contrats de plans des Régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, longuement et difficilement négocié à Toulouse, qui prévoit un engagement financier sur la durée du IXe Plan de 268 millions de francs pour l'État et 56 millions pour les Régions sur des programmes communs à l'échelon des massifs, ne sera jamais signé par l'État.

De manière tout à fait identique, le P.D.Z.R. « Massif Pyrénées » de 1989 n'est qu'un sous-dossier du P.D.Z.R. régional qui a du mal à faire apparaître une spécificité de la montagne et ne repose que sur l'autonomie de sa négociation au sein même de la procédure d'élaboration du contrat de Plan régionalisé.

Rien, ni dans le zonage ni dans les principes d'égalité équitable des chances et de différence adoptés par l'État ne différencie le P.D.Z.R. de plaine (nord-aquitaine) du P.D.Z.R. de montagne : l'effort financier est strictement proportionnel à la surface couverte et aux populations concernées, l'affectation des fonds au bénéfice des filières économiques classiques ne différencie en rien la montagne de la plaine. Le critère de proportionnalité à l'efficacité en est totalement absent.

L'acquis de la définition technique d'une « spécificité montagne » conférée par la loi n'a pas trouvé de prolongement dans l'attention qu'auraient pu porter les pouvoirs publics sur l'espace montagnard. Les conditions favorisant l'intégration de la nouvelle politique aux processus de transfert de certaines compétences de l'État aux collectivités territoriales souffrent d'une imprécision organisationnelle manifeste. L'insuffisance s'exprime par la difficulté éprouvée par le politique à placer la spécificité de la montagne dans une logique de justice spatiale. Cette insuffisance justifie également l'expression autocentrée de l'aménagement pyrénéen. L'impossible péréquation des ressources au profit des régions défavorisées révèle le constat d'impuissance dans laquelle sont placées les régions de faible densité — dont la montagne — vis-à-vis des modalités de redistributions financières qui favorisent en fait les régions les moins nécessiteuses.



\*

\* \*

La politique de la montagne, espace seulement nommé, traduit surtout un discours incantatoire de l'Etat face à la montée en puissance de problématiques nouvelles à fort impact national : l'affirmation des politiques européennes et régionales a, d'une certaine manière, inhibé la propension de l'Etat à mener la démarche de justice spatiale à son terme. Cela d'autant plus que la compensation spatiale est faiblement revendiquée par le personnel politique local, éclaté en divisions internes. N'est-il pas symptomatique que la bipolarisation politique d'un département comme les Pyrénées-Atlantiques n'oppose pas la plaine à la montagne, mais le Pays basque au Béarn ? La montagne est effectivement un laboratoire de la production de l'aménagement rural de l'État : elle concentre l'ensemble des mouvements et phénomènes sur un espace réduit.

Conscient de l'effort à engager, l'État n'est pas porté à le faire. Le refus récurrent de la priorité de l'intervention publique au bénéfice des espaces les plus défavorisés révèle de sa part davantage une politique de l'absence que l'absence de politique. Cet état témoigne de la permanence du paradigme social dans les politiques publiques de développement local et de la difficulté à faire émerger, en cette fin de siècle, la question fondamentale de la place de la philosophie politique dans l'action régulatrice des pouvoirs publics.

## Chapitre 4

# Le management territorial, reflets d'une impuissance (2)

Les deux premiers chapitres de notre exposé ont mis en exergue les conditions initiales qui déterminent la production de l'aménagement. Nous croyons y avoir montré pourquoi la mise au point des politiques locales de développement n'apparaît pas brusquement sur la scène de l'intervention rurale en 1982, comment l'attente de la société vis-à-vis de l'action des pouvoirs publics s'est détournée des logiques de structuration de l'espace et a revendiqué une intervention croissante des pouvoirs publics dans le domaine économique. Nous avons tenté de montrer comment l'aménagement, en affirmant une vision du développement qui met l'accent sur un projet territorial découpé en filières, est porteur de paradoxes, de conflits et de contradictions : le discours décentralisateur engendre des pratiques de développement éclatées à un moment où l'on assiste, à l'échelon mondial, à une concentration sans précédent de l'économie dans les régions industrielles et urbaines et où sa régulation politique par les États nationaux est en régression. Des visions différentes du développement — qu'elles se réfèrent ou non à des déterminismes structurels ou qu'elles émanent d'intérêts corporatistes — se succèdent dans la conduite des politiques publiques d'aménagement rural sans référence à un sens commun. Ce phénomène n'est pas cantonné à l'action de l'État : il touche également les collectivités locales. Leur action en est d'autant plus affectée que régions et départements sont des organismes jeunes qui se voient reconnaître en 1982 une pleine capacité en matière d'aménagement et de développement avec des moyens financiers et humains encore limités.

Si l'État administrait son territoire en fonction de normes d'équipement et de taux de satisfaction, la région et le département reproduisent dans un premier temps le modèle étatique tout en s'accommodant peu à peu de l'éclatement de leurs interventions locales que requièrent la solidarité entre groupes sociaux et l'action des lobbies. Cette contradiction génère rapidement une série d'effets inattendus et un désordre apparent dans la gestion des procédures. L'aménagement traduit d'abord l'affirmation de l'influence des élus, leur situation de dépendance dans un système de pouvoirs territoriaux où l'enchevêtrement des logiques est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît au prime abord. Pour la région et le département, la production de l'aménagement rural est avant tout un outil de **management territorial**. Nous en décrivons la structure et les accidents de forme à travers quelques-unes de leurs principales expressions.

## 4.1. Une maîtrise régionale défaillante

Le management de ce que la Région Aquitaine a parfois qualifié de politique de solidarité spatiale n'est que le cache-misère d'un clientélisme contraint. Le propos peut sembler brutal et par trop critique. Aussi veillerons-nous à l'étayer suffisamment.

Les moyens financiers d'intervention des régions ne sont pas immenses et se situent toujours à un niveau nettement inférieur aux moyens financiers d'investissement des capitales régionales et à celui des départements composant chaque région. L'Aquitaine ne déroge pas à cette règle qui explique, pour une large part, la défaillance qui fait l'objet de ce chapitre. Mais contrairement à l'action des autres collectivités locales et de l'État, l'argent régional est de l'argent « catalyseur » : il se caractérise par l'existence d'un effet de levier, c'est-à-dire qu'il peut engendrer plus qu'il ne représente. C'est en partie parce que la région accorde une subvention pour une opération innovante que telle ou telle commune pourra effectivement la réaliser. Les budgets des autres collectivités sont en effet pris plus étroitement dans l'étau des obligations conférées par les lois de transfert de compétences : la plus large part de leurs investissements est consacrée à l'entretien du patrimoine et à son équipement normatif. Argent certes utile, mais en fait « contraint », prisonnier des obligations légales, des tours de rôles et des routines. Le budget, largement plus libre des Régions, est — et demeure potentiellement — une masse de manœuvres stratégiques à effet multiplicateur : comme tel, c'est de l'argent rare, donc recherché. En d'autres termes, la subvention régionale est particulièrement importante en matière d'aménagement rural, pour peu que l'on s'accorde sur la fonction de cette intervention. Nous sommes au cœur du problème : la région est l'échelon où la question du choix des politiques et des arbitrages budgétaires en matière de recherche de l'équité spatiale est le plus marquée, donc le plus important dans notre perspective. Et ce, même si l'aménagement rural (contrats de développement et formules assimilées) ne représente en moyenne que 5 % du budget disponible des régions (8 % à son maximum en Aquitaine en 1988) et si le département, qui agit plus en termes de cohésion sociale, lui ravit peu à peu ce rôle.



#### 4.1.1. La politique des pays et la justice spatiale

Si la politique contractuelle des pays de la Région Aquitaine est souvent citée comme une de ses réalisations majeures, ce n'est pas seulement parce que l'E.P.R. puis la Région y ont engagé plus de 500 millions de francs courants (produisant environ un milliard de francs de travaux) de 1975 à 1992 ; ce n'est pas uniquement non plus parce qu'ils ont initié et contribué à réaliser 67 contrats de pays de 1975 à 1983, puis 25 contrats de développement, 30 de revitalisation, 25 de ville relais, 8 de pays d'accueil, 13 de bastides de 1983 à 1992. Le caractère inédit de cet accomplissement tient plutôt dans sa mise en œuvre politique qui fait intervenir non seulement tous les échelons de l'autorité publique régionale (préparation de la décision par le cabinet et/ou l'administration, décision par le Bureau ou l'Assemblée plénière, gestion par les services administratifs et techniques), mais aussi l'action collective nationale, départementale et locale (des communes et de leurs syndicats) et la participation des utilisateurs ou usagers, parfois constitués en groupes de pression (professions, associations...). À chaque moment de sa conduite, la politique des pays s'intègre dans un système d'action local ou départemental, appelle des acteurs et fait jouer des relations, des modes de régulation sociale variables dans le temps et dans l'espace. Elle fait figure d'une politique parmi les plus imbriquées dans le système de gouvernement local et en révèle bien évidemment les arcanes.

Notre propos, qui veut démontrer notamment que l'entrée en scène des acteurs et des groupes sociaux sur l'espace conditionne la nature des programmes d'action, découpera la politique de justice spatiale de la Région Aquitaine en quatre phases : celle de la décision prise par l'Assemblée régionale de conduire cette politique ou de la poursuivre (que nous nommerons « mise sur agenda »), celle de sa mise en œuvre, celle de son évaluation et celle de sa terminaison.

Rappelons rapidement que les procédures contractualisées d'aménagement rural, quant à elles, se décomposent en trois phases (tableau n° 11) :

- celle de la programmation, c'est-à-dire de l'inscription sur l'agenda politique et financier régional et/ou départemental de l'intervention qui donne lieu à une délibération ; la prise de décision échappe, partiellement, à la société locale et ne concerne, au mieux, que son ou ses représentants politiques (généralement le ou les conseillers généraux) ; la mise sur agenda porte à la fois sur l'autorisation de programme (le volume plafond de

l'enveloppe budgétaire accordée, parfois calculé au prorata de la population, ce qui induit déjà une conception particulière de la « justice » spatiale) et sur la nature du contractant, la composition du syndicat de communes et sa localisation.

– celle de l'élaboration du programme par les collectivités et la société locales. D'une durée variable (6 mois à trois ou quatre ans), cette phase fait l'objet de négociations multiples entre élus locaux, entre élus et groupes professionnels ou sociaux, entre élus locaux et élus régionaux, entre élus et personnel administratif, entre techniciens et élus... Généralement, cette « mise en état de projet » de la société locale revêt la forme de groupes de travail thématiques chargés de rechercher et de proposer un ensemble d'opérations susceptibles d'être financées, de leur trouver un maître d'ouvrage apte à assumer la part d'autofinancement qui lui revient et de les proposer au Comité syndical, organe politique qui arbitre et prend la décision.

– celle de la réalisation, c'est-à-dire d'abord la délégation des crédits de paiement ou leur versement aux maîtres d'ouvrage de chaque opération, puis la coordination des travaux sous la surveillance du Comité syndical et, parfois, leur expertise technique ou leur réception assurés par les services déconcentrés de l'État. La liquidation du contrat contrôle l'achèvement de sa mise en œuvre.

Dans chacune de ces phases, mais essentiellement dans les deux dernières, le Syndicat de communes, maître d'ouvrage global du contrat, peut décider de s'adjoindre les services d'un agent de développement local qui joue un rôle d'assistance technique. Son financement fait parfois, selon les procédures et les équipes en place, l'objet d'une aide dégressive de la part du département ou de la région.

Le cheminement politico-administratif d'ensemble varie en fonction des règles propres fixées par la collectivité qui propose l'aménagement. Le contrat de pays illustre bien cette évolution, car les règles de la procédure furent modifiées de nombreuses fois : de 1975 à 1977, il suit une procédure nationale (la décision est prise en Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire), de 1977 à 1982, une procédure d'État déconcentrée à l'échelon régional (le Préfet de région assure la mise en œuvre après avis du conseil régional), il obéit depuis 1983 à un ensemble de règles définies par le Conseil Régional et exécutées par son Président. La stabilité institutionnelle de cette dernière période ne saurait cacher l'instabilité des conditions réglementaires de l'aménagement contractualisé qui ont été modifiées en 1984, puis en 1986, 1988, 1990 et 1991.



tableau n° 11

## 1. La mise sur agenda : la politique des pays s'impose à la Région

Comme toute politique d'aménagement, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, la politique contractuelle des pays est inséparable des conditions institutionnelles de sa production, et certaines renouvellent des modes de fonctionnement anciens devenus inadaptés au fonctionnement des collectivités de l'après-décentralisation.

Nous avons examiné, au chapitre 2, pourquoi et de quelle manière l'aménagement rural est traité, par les autorités publiques, sous la forme d'une politique de pays. L'expérimentation qu'en fait l'Etat en 1975 est le point de départ du mouvement des pays. Les décisions de la Région de poursuivre ces politiques de 1982 à 1992 en sont les points d'arrivée, les aboutissements d'un système de pouvoir auquel elle peut difficilement échapper. Après avoir créé, dans l'esprit commun, le sentiment qu'elle est à même de résoudre les iniquités spatiales par les contrats de développement (les documents de communication et le colloque régional de 1983 en témoignent), après avoir écrit, dans le contrat de plan Etat-Région 1984-1988, que ces contrats étaient l'expression de la « solidarité régionale » (au bénéfice du monde rural), l'action régionale est souvent identifiée à sa politique des pays. Ce « succès », cette image de marque, ce signe de reconnaissance, la contraint de poursuivre son action en adaptant les procédures à la conjoncture politique et économique : les décisions de la Région, la nature de ses liens avec les collectivités locales suscitent tour à tour l'intercommunalité, le développement (social puis économique) du monde rural aquitain sans qu'elle ne soit toutefois jamais en mesure d'en maîtriser totalement les mécanismes.

Les objectifs de la politique des pays ont été institutionnalisés dans le cadre de l'aménagement rural afin de répondre à deux nécessités :

- rénover la vie locale, aider les élus à mobiliser les volontés d'initiative et à enrichir le débat public en favorisant l'institution volontaire de collectivités capables de fonder les actions sectorielles dans une politique globale de l'aménagement des conditions de vie ;
- surmonter la dichotomie urbaine rurale et favoriser les complémentarités entre villes et campagnes.

α) cependant, la formulation et la décision de créer et de poursuivre les différentes « générations » de politiques de pays ont toutes été marquées par **une délégation maximale accordée à l'échelon local** dans la conduite des contrats. Les élus régionaux n'envisagent à aucun moment de restreindre sérieusement l'autonomie très large laissée aux partenaires locaux, sauf, éventuellement, pour mieux tenter d'expliquer, sur le terrain, la « mission » de la Région (Conseil Régional d'Aquitaine, 1986). À titre d'illustration, parmi d'autres exemples que nous traitons plus loin, rapportons ici les propos du Chargé de mission responsable du dossier au Cabinet du Président du Conseil Régional qui affirmait, en 1987, que « *le contrat ne sera pas le fait des services de l'État, du Département, et encore moins de la Région, mais celui des élus locaux. N'attendez pas du Conseil Régional qu'il prenne les décisions à (leur) place* » (Comité économique et Social, audition du 22/04/1987, p. 12). En effet, depuis 20 ans, le syndicat de pays assume **toute la responsabilité** de la conduite :

- de l'organisation du débat local sur les problèmes d'aménagement et d'orientation des activités,
- de l'élaboration des politiques en collaboration avec les instances économiques et avec le concours des services de l'État concernés,
- du choix de ces politiques,
- du choix des maîtres d'ouvrage chargés de mettre en œuvre les diverses actions et l'allocation des moyens nécessaires,
- des instructions à donner à ces maîtres d'ouvrage et le contrôle de leurs interventions.

Plus concrètement encore, les collectivités du pays sont pleinement responsables dans le cadre de cette production de l'aménagement rural :

- de l'élaboration des projets et documents d'aménagement,
- de la négociation avec les responsables économiques pour la préparation des programmes d'investissement collectif liés à l'accueil ou au développement des activités qu'il choisit,
- de la conception et réalisation des politiques foncières et d'équipement,
- de la conception et de la mise en œuvre des politiques de l'habitat, de l'urbanisme, du cadre de vie,
- de l'organisation des services collectifs dont la création et la gestion ne peuvent être assurées directement par les communes. Dans ce domaine, les syndicats de pays bénéficient d'une autonomie croissante pour la définition des normes et des spécifications techniques. À la notion de grille d'équipement étatique qui, sous couvert d'égalité conduite au nivellement, la Région laisse se substituer la notion de grille de fonctions, plus garante de diversité sans doute, mais aussi moins tributaire des besoins réels (cf le « mimétisme » analysé au chapitre 2, § 123).

Cette délégation maximale des pouvoirs du régional au local constitue la première ambiguïté, le premier élément d'instabilité constitutionnelle de cette politique d'aménagement rural. Le second facteur découle du premier : la Région est aussi obligée de composer avec les Départements. Ce sont les conseils généraux qui délibèrent chaque année sur la priorité des programmations, c'est-à-dire sur **le choix des espaces concernés** et proposent au Conseil Régional la liste des pays qu'ils souhaitent voir bénéficier d'un contrat. Celui-ci, en séance plénière d'Assemblée, reprend ces choix à son compte. Le Département exerce, par tacite délégation, la fonction de justice spatiale à la place de la Région. Comment pourrait-il en être autrement ? La procédure que celle-ci choisit de suivre ne définit volontairement aucun critère qui lui permette d'imposer sa priorité de programmation (cet aspect intentionnel est notamment prouvé par les documents rapportés en annexe). La Région apporte à dessein son concours aux stratégies locales et départementales.

Cette position, renouvelée à chaque mise sur agenda de la procédure des contrats (1984, 1986, 1988), ne lui permet pas d'exercer une justice spatiale : tout choix qui irait à l'encontre des décisions locales ou départementales dans le cadre de ces procédures maximalistes tombe sous le coup de la présomption de tutelle.

Ce faisant, la recherche de l'équité spatiale dans le cadre de la politique régionale des contrats de pays s'exprime à travers des décisions qui vont à l'encontre de ses principes fondateurs :

- un contrôle moindre de la croissance des grandes régions urbaines et une action moins volontaire d'irrigation de l'espace régional par les petites villes (développement des bourgs et pays),
- une conception concentrée des grands équipements qui ne permet pas aux effets de « diffusion » de l'emporter sur les effets d'« aspiration »,
- l'absence d'effort d'innovation et de diversification des types d'aménagement adaptés à la variété des régions rurales et aux impératifs de redistribution de la population et des activités,
- aucune différenciation des politiques de diffusion selon les trois grandes catégories de zones : régions déshéritées en voie de dépeuplement, régions de forte croissance industrielle touristique ou urbaine, régions rurales traditionnelles. On a vu à ce sujet au chapitre 2.2.2. comment la Région envisage d'adapter son intervention financière en fonction de chaque zone et comment elle s'engage, ce faisant, dans un processus de distribution « aveugle » qui ne tient pas compte de la capacité locale à optimiser socialement l'aide octroyée.

L'absence de pouvoir affirmé dans la quête de l'équité spatiale est inhérente à la recherche d'un soutien politique ancré dans les territoires locaux : la Région reste longtemps à la recherche d'une légitimité institutionnelle qui

marque ses pratiques clientélistes encore bien après 1982. La référence récurrente au concept de fragilité rurale entretenu par le discours sur les contrats de pays joue en la matière une fonction importante à usage à la fois interne et externe. À usage interne, ce discours est mobilisateur : la projection d'un futur catastrophique permet de justifier l'action politique engagée et de s'assurer un maximum d'appuis extérieurs. Il révèle donc la fragilité politique de la Région et la nécessité qui est la sienne de toujours avoir à composer avec ses partenaires (dont certains élus cumulent parfois aussi le mandat de conseiller régional). À usage externe, ce discours sur la fragilité légitime la demande d'aides spéciales vis-à-vis de l'Etat dans le cadre des contrats de Plan, mais surtout, on l'a vu au chapitre 3, vis-à-vis de la C.E.E. (P.D.Z.R. et contreparties).

**β) L'exemplarité de la démarche** a joué également un rôle prépondérant dans la poursuite continue d'une politique pendant vingt ans : dans l'ensemble, les expériences de développement des pays se déroulent suivant un schéma méthodologique innovant, non pas parce qu'elles mettent en œuvre du jamais dit ou du jamais vu, mais parce qu'elles concrétisent — au moins en apparence — les projets de « participation », de « concertation », de démocratie qui préoccupent le système politico-administratif français. Mais cette exemplarité, une fois encore, n'est pas issue d'un idéal régional pleinement réfléchi. Elle est l'aboutissement d'une pratique initiée auprès des acteurs locaux lorsqu'au début de la procédure ils étaient sous la férule du sous-préfet. Les données initiales qui ont conditionné la mise en œuvre de la procédure à ses débuts jouent un rôle déterminant tout au long de son évolution. L'exemplarité des réalisations (et il en est d'exemplaires, comme le prouvent les 15 fiches d'actions publiées en 1986) provient surtout de leur formulation dans le cadre d'une action exprimée **globalement** : elle est issue d'une politique de communication « moderne », du moins plus présentable que celle qui consiste à accorder des subventions au cas par cas par prélèvement sur des chapitres budgétaires conçus pour ce faire.

Cohérente dans sa formulation, moderne dans ses acceptions, la politique des pays **s'impose** malgré les lacunes de ses principes et ses réalisations éclatées.

C'est pourquoi la mise sur agenda des différents types de politiques de pays, les décisions de modification de la procédure mise au point par l'Etat en 1975 ne sont exclusivement constituées que de **réajustements** : réajustement en dilatation qui multiplie par deux les engagements budgétaires régionaux en 1984, réajustement d'adaptation qui souhaite privilégier les effets de levier par quelques modifications de taux plafond de subvention en 1986, réajustement en contraction qui assainit la dérive financière régionale provoquée par six ans de crédits de paiement supérieurs aux possibilités financières de programmation (à l'époque, la Région ne procédait pas par autorisation de programme/crédits de

paiement, d'où la dérive et l'immobilisation d'énormes déficits ou crédits dont les reliquats perduraient d'année en année). Mais ces modifications sont aussi faites de tentatives d'adaptation des principes de distribution en fonction des nécessités conjoncturelles. Les règles d'affectation des crédits glissent ainsi, au cours des années, de la priorité donnée à l'agriculture et aux équipements collectifs à celle conférée aux actions industrielles et commerciales (en 1983-1984) puis au tourisme à partir de 1988. Les priorités conférées à cette politique dont l'aspect « vitrine » s'efface peu à peu au profit des secteurs plus nobles de l'action régionale (recherche et technologie, formation permanente) répondent plus aux impératifs de la conjoncture économique qu'à un exercice de réelle solidarité : la décision d'infléchir ou de modifier les conditions de la prise de décision suit l'argumentaire technique de la rationalité. Ce dernier cache souvent un simple changement politique dans la répartition des portefeuilles : c'est notamment le cas dans la période 1985-1987.

χ) Derrière son aspect complexe, cette procédure s'est révélée de négociation aisée. Profondément marquée par **la routine organisationnelle et bureaucratique**, sa gestion avec les partenaires départementaux, locaux ou professionnels est restée purement administrative. L'élaboration d'un contrat ne nécessite pas l'arbitrage entre deux logiques différentes, aux fonctionnements peu conciliables : d'une part, l'élaboration du programme dépend étroitement des systèmes de pensée et d'action qui président aux décisions locales (le mouvement des pays et le fonctionnement de la décision intercommunale - chapitre 2) et d'autre part, l'expertise régionale des dossiers et la gestion de la négociation sont confiées à des structures qui agréent systématiquement les demandes locales (voir infra le rôle du G.I.A. et des services régionaux). Cette routine organisationnelle propre à la Région impose un cadre rigide d'habitudes et de mimétismes politiquement intouchables. Les élus régionaux reproduisent ainsi un système de prise de décision conçu par l'État en 1977 qui n'est plus adapté au foisonnement débridé des libertés et initiatives locales de l'après-1983. L'État avait les moyens de négocier et de refuser les dossiers qu'il jugeait non recevables. Cette procédure d'expertise et de conduite des actions suppose, pour bien fonctionner, l'exercice d'un pouvoir fort, directif, que la Région ne souhaite pas — ou n'est pas en mesure d'assumer.

La poursuite de la politique des pays n'émane pas, en définitive, de l'Assemblée régionale. C'est le système politique local, son prolongement dans les sphères régionales, ses règles, ses rigidités, les références qu'il a créées dans l'inconscient collectif des élus ruraux aquitains qui lui imposent ce choix. La volonté de l'administration régionale de mettre un terme aux contrats de pays, de nombreuses fois affirmée à partir de 1987 (Conseil Régional d'Aquitaine, 1988, 1990) soulève suffisamment de protestations pour ne pas être suivie par les élus. La politique des contrats de pays de la Région Aquitaine se poursuit ainsi, sous des appellations diverses (« projets collectifs de développement » en 1992) jusqu'à aujourd'hui.

Ces trois facteurs réunis (une délégation maximale accordée au local dans la conduite des contrats, l'exemplarité de la démarche, une gestion administrative des dossiers) font que la décision d'adapter la politique des pays ne relève jamais, en Aquitaine, de considérations sur l'efficacité ou les principes de la justice spatiale. Sa mise sur agenda est déterminée par des relations de solidarité et de délégation tacite de pouvoir entre collectivités de rang différent. La Région tente de résoudre le problème de l'inégalité spatiale, mais ratifie un compromis qui s'impose à ses instances. Son « management territorial » est subi plus que maîtrisé. Dès le parti adopté pour la résolution du problème posé, elle se cantonne à une distribution « aveugle », de type clientéliste. Son « *ruralisme*

*administratif*» fait abstraction de la différence de fortune ou de talents des administrés.

## 2. La mise en œuvre de la politique des contrats de pays

La mise en œuvre est le processus par lequel les décisions s'accommodent avec la réalité, s'ajustent au terrain auquel elles s'appliquent. Elle traduit une politique en effets.

À l'image de la plupart des politiques publiques, la mise en œuvre des contrats de pays génère un certain nombre d'effets attendus et de dysfonctionnements : les actions locales échappent parfois aux attentes régionales. L'ensemble de la communauté scientifique semble s'accorder sur ce diagnostic. Un certain nombre de travaux ont périodiquement évalué les retombées et l'impact des contrats de pays sur le milieu local. Nos propres recherches et entretiens avec les principaux acteurs de terrain concernés (élus, techniciens, agents de développement, opérateurs), mais aussi dix années d'observation de l'application des contrats, de leur approbation par les différentes Assemblées nous amènent à en présenter un bilan assez nuancé, bien que peu complaisant. Nous souhaitons montrer en effet que cette mise en œuvre ne se résume pas à la réalisation d'objectifs intentionnellement voulus par la Région, et que, souvent, les chercheurs ont peut-être été amenés à construire un objet de recherche fictif : ils ont examiné à la loupe l'**unité** d'une politique qui n'est, en fait, constituée que de décisions éparses, prises souvent à différents moments par différents décideurs en fonction de logiques éclatées.

### α) Une politique sans référents aux principes de l'équité spatiale

L'équité spatiale fait partie du discours incantatoire de la politique des contrats de développement rural. La procédure qui les met en œuvre, si elle n'en contredit pas toujours les principes, n'est en tout cas pas adaptée à l'affirmation d'une justice spatiale.

Rappelons brièvement que depuis 1977, deux fondements majeurs la caractérisent :

– l'apprentissage de la solidarité intercommunale et de la concertation locale (objectif étatique issu de l'expérience des Plans d'Aménagement Rural) fortement promu jusqu'en 1983. Cet objectif a été sans nul doute assez rapidement atteint : à l'issue des premiers contrats, les actions intercommunales se poursuivaient après l'intervention des pouvoirs publics. Effectivement, notre enquête de 1985 montre que les Syndicats de pays continuent de fonctionner, pour la moitié de l'échantillon, après le contrat (annexe). L'enquête n'établit pas si ce fonctionnement existait auparavant. Elle ne juge pas, non plus, l'action de la Région en la matière : la maîtrise de l'action intercommunale lui échappe totalement.

– l'aide au développement économique local, amplifiée à partir de 1984 dans une « seconde génération » de contrats, a permis de superposer, dans leur extension géographique, les contrats de développement économique local, de revitalisation et de ville relais aux anciens contrats de pays et de ville moyenne. Nous avons montré (chapitre 2 § 222.1 β) que les choix entre ces types de contrats, parce qu'ils étaient préalablement inscrits dans un schéma d'aménagement du territoire, initiaient une intervention en termes de justice spatiale. Cependant, la priorité affectée en 1984 aux contrats est celle du développement productif, voire de la création d'emplois. À cette époque, on attend du développement « ascendant » qu'il permette une autorégulation spatiale et la procédure, modifiée en conséquence (elle l'avait déjà été sensiblement en juin 1983), vise à aider ce mouvement en fixant des taux d'intervention régionale sensiblement plus élevés pour les actions programmées à des fins économiques. Ce remaniement n'est pas sans effet : le tableau n° 10 montre la forte augmentation de la part des sommes affectées à l'agriculture (+ 8 points), au développement industriel, artisanal et commercial (+ 6,5 points), au tourisme (+7,4 points) dans les contrats signés en 1985 et 1986 par rapport à ceux programmés depuis 1982. On reconnaîtra à la procédure cette efficacité technique : le discours du développement économique ne relève plus uniquement de cette « incantation permanente » que percevait C. LACOUR (1985, p.47) dans les premiers contrats. **Mais cette évolution répond d'abord à la capacité locale de proposer de telles opérations et elle témoigne plus d'une mobilisation des élus ruraux en faveur de l'action économique que d'une réelle maîtrise du phénomène par la Région.**

D'ailleurs, ces résultats quantifiés, qui auraient pu satisfaire les parties contractantes, n'empêchent pas l'extension des critiques à l'encontre de la politique des contrats. Un malaise assez profond s'installe en effet dans les sphères régionales vis-à-vis d'une procédure qui associe des objectifs de plus en

plus disparates et dont personne ne maîtrise totalement le fonctionnement. La position des élus qui agréent systématiquement la quasi-totalité des choix locaux (VLES, G.I.A. 1985), apparaît de plus en plus délicate lorsqu'ils tentent de refuser des programmes peu construits et des opérations sollicitées (du type « création de toilettes sur une aire de repos au bord d'un chemin départemental afin de favoriser l'arrêt des touristes » - cas réel). Pour des raisons que nous détaillerons plus loin, ces propositions sont en effet souvent approuvées par les sphères de décision régionales et, alors même qu'aucun procès-verbal ne sanctionne jamais l'avis des commissions consultatives (G.I.A., « Comité d'expert » - qui ne sera réuni qu'une seule fois), le bouche-à-oreille entre élus crée une jurisprudence que l'Assemblée régionale ne voudra jamais désavouer faute d'admettre quelques faiblesses dans sa gestion.

Type d'opération contrats signés ->	Part dans l'investissement total des contrats (%)		
	avant 1981	de 1982 à 1984	en 1985-1986
Développement économique	40,8	53	76
dont			
agriculture	36		43,9
développement artisanal, industriel, commercial	7		13,5
réserves foncières pour ZI, ZA	4		4,7
promotion des produits du pays	3		3,3
tourisme	3		10,4 (25 % en 1988)
Développement socio-culturel	23		14
dont			
action sociale	4		1,4
loisirs	19		12,4
Logement, urbanisme services collectifs	59,2	24	10
Fonctionnement du pays	2		3
Total travaux	100	100	100

1992. d'après VLES 1985/1987/1988. Sources Conseil Régional

**Tableau n° 10**

**Évolution de la nature des investissements  
des contrats de développement (pays).**

D'autre part, l'élaboration et le respect de ces règles d'intervention posent de réels problèmes. Leur diffusion est lente, souvent tardive. La Région n'a pas voulu ou pas été capable — techniquement — de faire l'information, ce qui était aussi sa mission préalable. L'interdiction qui est signifiée aux personnels administratifs régionaux, à partir de 1987, de se rendre sur le terrain ne diminue pas les problèmes. L'élaboration des contrats devient plus délicate : moins d'un pays sur deux du programme 1986 a tenu ses premières réunions de travail en mars 1987, soit plus d'un an plus tard. L'absence locale d'encadrement de la part de la Région amène le Syndicat de pays à fonder ses choix sur des opérations qui lui paraissent prioritaires. Les priorités des uns ne sont pas celles des autres : le « terrain » n'a pas la même conception du développement que la Région.

En raison de la création constante de dédales aussi hermétiques que mouvants dans la procédure, nul ne contrôle réellement le système de décision : ainsi, la frontière entre opérations économiques et opérations d'accompagnement social n'est-elle jamais définie précisément, ce qui donne lieu à des interprétations d'autant plus variées que les taux de subvention affectés aux actions de soutien des filières sont forts. Les règles du jeu deviennent ainsi peu à peu sujettes à critique. Les demandes de dérogation (« *vu l'intérêt économique* » ou encore « *en raison de l'importance stratégique* »...) affluent. Le sort favorable qui leur est souvent réservé rend rapidement le système ingouvernable pour l'ensemble des acteurs qui y interviennent.

Ce fonctionnement complexe, qui échappe à la transparence des processus décisionnels, érode peu à peu la crédibilité de la **politique** des pays sans que le débat sur sa pertinence en termes d'outil de développement des espaces ruraux ne soit seulement posé. Là encore, l'absence d'une réflexion en termes de philosophie politique semble cruellement faire défaut. **Sans fondement éthique, le politique des pays ne trouve plus quiconque pour la défendre**, d'autant que d'autres priorités, notamment celles de la négociation avec la C.E.E. (P.I.M., P.D.Z.R.,...) s'imposent chaque jour davantage à l'Assemblée régionale.

### β) le désordre régional favorise un ordre local

La volonté affirmée de ne pas se référer à des principes d'intervention spatiale met la Région en position de faiblesse gestionnaire vis-à-vis de ses procédures. Cette dissipation est perçue par les collectivités locales qui en tirent profit. Les règles d'organisation de l'élaboration des contrats sont en effet comprises comme ambiguës, contradictoires, sujettes à interprétations multiples. Aussi les élus locaux en font-ils un usage dans un sens qui les favorise. La Région est alors placée devant des choix difficiles au moment de l'approbation du projet, et nous savons qu'elle rechigne au refus d'un dossier. Par un jeu de navettes entre centres décisionnels, chaque opération est négociée en fonction de l'importance qu'on lui attache localement. Les groupes sociaux font appel, pour défendre leurs programmes, à leurs relais — notamment syndicaux — à l'échelle régionale.

Une analyse détaillée des phases de la contractualisation s'avère ici indispensable pour étayer ce propos :

#### *Phase 1 : programmation*

1. Le pays, par le biais de son ou de ses conseiller(s) généraux, se porte candidat à la programmation d'un contrat auprès du Conseil Régional. En fait, la plupart du temps, la candidature est le fait seulement du **conseiller général**, qui prend ensuite l'initiative de constituer ou réunir le syndicat de pays. Le Conseil Régional demande au Conseil Général (qui abonde la dotation) de se prononcer sur un ordre de priorité entre des candidatures qu'il a souvent lui-même suscitées. Cette première démarche ne préjuge en rien de la connaissance par le demandeur des fondements essentiels de la politique des pays. La plupart du temps, les Conseils Généraux établissent des priorités de programmation sur plusieurs années, en cherchant à **couvrir le territoire départemental** de façon homogène.

Cette **délégation de responsabilité** réduit la quête de l'équité spatiale à une recherche de l'égalité dans la distribution des crédits départementaux et régionaux contractualisés. Le tour de rôle prime sur les priorités géographiques dans l'intervention économique : la politique des pays **se répand** sur l'ensemble de l'Aquitaine (cartes n° 18 A, 18 B et 16). Ce simple processus diminue considérablement l'efficacité du contrat comme moyen de la politique d'aménagement du territoire.

carte n° 16

carte n° 18 A

## Appellations des pays : légende de la carte 18 A

### Contrats de pays dits « de première génération »

<u>Dénomination</u>	<u>Programme</u>	<u>Dénomination</u>	<u>Programme</u>
<u>Dordogne :</u>		<u>Lot-et-Garonne :</u>	
1. Nontronnais	1979	45. Duracois	1979
2. Thiviers	1979	46. Haut Agenais	1982
3. Mareuil	1980	47. Monflanquin	1982
4. Lanouaille	1981	48. Tournon-Lémance	1980
5. Ribéracois-Verteillacois	1978	49. Lauzun-Seyches	1985
6. Brantôme	1980	50. Serres	1986
7. Excideuil	1983	51. Casteljaloux	1979
8. Hautefort	1981	53. Pays d'Albret	1978
9. Dronne-Double	1982	54. Beauville-Puymirol	1986
10. Terrasson	1981		
11. Villamblard	1982		
12. Vergt	1983		
13. Montignac	1983		
14. Le Bugue-St Alvère	1983		
15. Sarladais	1980		
16. Les Deux Vallées	1981		
17. Montaigne-Gurson	1983		
18. Sud-Bergeracois	1985		
19. Beaumont	1979		
20. La Bessède	1980		
21. Domme-Cénac	1980		
22. Les Bastides	1983		
<u>Gironde :</u>		<u>Pyrénées-Atlantiques :</u>	
23. Hauts de Gironde	1981	55. Les Trois Vallées	1984
24. Guîtres	1981	56. Nive-Nivelle	1984
25. Coutras	1985	57. Cize-Baïgorry	1979
26. Castillon	1979	58. Mixe-Ostabarret	1981
27. Sauveterre de Guyenne	1983	59. Les Deux Gaves	1985
28. Monségur-Pellegrue	1981	60. Les Baïses	1984
29. Podensac	1985	61. Lacq	1983
30. St Macaire	1983	62. Luys et Gabas	1984
31. Auros	1979	63. Vic-Bilh — Montanères	1981
32. Bazadais	1979	64. Soule	1978
33. Captieux	1982	65. Oloron	1987
<u>Landes :</u>		66. Baretous	1986
34. Haute Lande	programme spécifique	67. Vallée d'Aspe	1981
35. Morcenx-Labouheyre	1979	68. Vallée d'Ossau	1984
36. Roquefort	1980		
37. Gabardan	1978		
38. Tartas	1984		
39. Villeneuve de Marsan	1981		
40. Grenade	1981		
41. St Sever	1986		
42. Haute-Chalosse	1984		
43. Pouillon	1984		
44. Amou	1983		

carte n° 18 B

## Appellations des pays : légende de la carte 18 B

Contrats de pays dits « de seconde génération » programmés de 1984 à 1987

### Dénomination

#### Dordogne :

- 69. Nontronnais
- 70. Jumilhac
- 71. Brantomois
- 72. Neuvic
- 73. Saint Astier
- 74. Causse du Périgord Blanc
- 75. Terrassonnais
- 76. Montaigne Gurson
- 77. La Force
- 78. Bergerac II
- 79. Lalinde
- 80. Sarladais

#### Pyrénées-Atlantiques :

- 107. Salies-de-Béarn
- 108. Vic-Bilh-Montanères
- 109. Lescar
- 110. Les Baïses
- 111. Nay
- 113. Vallée de Soule

#### Gironde :

- 81. Hauts de Gironde
- 82. St André de Cubzac
- 83. Fronsac
- 84. Guîtres
- 85. Langon
- 86. La Réole
- 87. Villandraut — St Symphorien
- 88. landes Girondines

#### Landes :

- 89. Cœur de la Haute Lande
- 90. Landes de Morcenx
- 91. Roquefort-Gabarret
- 92. Marsan Nord
- 93. Marsan Sud
- 94. Hagetmau
- 95. Tursan
- 96. Pays d'Orthe

#### Lot-et-Garonne :

- 97. Duras
- 98. Castillonnès-Villereal
- 99. Cancon
- 100. Monflanquin
- 101. Tournon-Lémance
- 102. Damazan-Le Mas-Bouglon-Meilhan
- 103. Castelmorron-Monclar
- 104. Laroque-Penne
- 105. Casteljaloux-Houeillès
- 106. Pays d'Albret

2. Le Conseil Régional étudie les conséquences de ces délibérations et, pendant quelques années, leur adéquation avec le Schéma régional d'aménagement du territoire, lorsqu'il est appliqué de 1984 à 1987. Il retient une programmation annuelle de 6 contrats de revitalisation, 5 contrats de développement économique, 5 contrats de ville relais (répartis à **égalité** entre les départements) pour l'année budgétaire considérée, calculent les dotations contractuelles des pays en fonction du nombre de leurs habitants et du classement des zones dans le schéma (système en cours de 1984 à 1987 ; la référence à un schéma est abandonnée partiellement en 1987 puis totalement par la suite). Le Conseil Régional ne modifie pas l'ordre de priorité des programmations départementales en fonction d'une politique qui lui serait propre.

3. Le Conseil Régional notifie la programmation du contrat aux Conseillers généraux du ou des cantons (le canton se substitue ainsi peu à peu au pays et, par voie de conséquence, la circonscription électorale à l'espace social) et demande à ce qu'un Syndicat intercommunal en prenne la charge de maîtrise d'ouvrage. Plusieurs années peuvent s'écouler entre cette notification et la constitution du Syndicat (carte n° 23 et 24), notamment lorsque des problèmes de direction politique locale tardent à trouver un dénouement ou lorsque certaines communes négocient les conditions de leur adhésion au syndicat.

Le contrat de pays crée souvent ainsi les conditions d'une remise en cause de l'**ordre** local, introduit un déséquilibre entre des leaderships (Soule, Sauveterre de Béarn, Lauzun, Haut-Agenais, Saint Symphorien...), des groupes sociaux, professionnels (Issigeac/Eymet/Sigoulès), syndicaux ou politiques (Bergerac II, Puymirol, Monflanquin, Podensac, Hauts-de-Gironde...), entre les éléments constitutifs du système de gouvernement. Mais il ne fait que révéler des situations généralement en latence et, la crise déclenchée, il contribue le plus souvent à consolider à nouveau la société locale selon une disposition parfois modifiée (Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1985). Il devient ainsi facteur d'**ordre**, toujours au bénéfice des groupes sociaux dominants et des élus cantonaux. Il contribue à reproduire le système hiérarchique local, voire à l'accroître (chapitre 2 § 212, 222, 223).

carte n° 23

carte n° 24

## Phase 2 : élaboration du programme

1. Le Comité syndical constitué, le pays est invité à former des groupes de travail, à se mettre « en état de projet » afin de définir les actions à inscrire au contrat. C'est de ce travail que dépend souvent la « valeur » du contenu du programme. En fait, la précipitation des élus, tant locaux que régionaux, à mener à leur terme des négociations locales risquées (attendre n'apporterait qu'un pourrissement politiquement éventuel) et à faire état de réalisations visibles avant les échéances électorales rend la procédure **structurellement inadaptée à l'action économique** : celle-ci demande du temps. S'il s'engage dans une procédure limitée dans le temps, le pays éprouve des difficultés à initier une réflexion de fond. Les petites communes et les groupements économiques traitent ainsi en premier lieu leurs problèmes existentiels : maintien des services publics, équipements de première nécessité. Le besoin de faire face aux problèmes de la gestion quotidienne exclut la réflexion à moyen terme.

Initialement conçue à des fins d'apprentissage de l'intercommunalité, cette procédure est peu adaptée au montage de projets économiquement structurants. Or, à partir de 1984, le contrat est censé initier un développement économique local. Sur le terrain, son élaboration plonge souvent les techniciens dans l'embarras : comment faire émerger, dans un temps relativement court, des actions de développement ? Les chercheurs et praticiens de l'aménagement rural savent que les processus de croissance connaissent une genèse très longue. Généralement, les opportunités de création ou d'extension d'entreprise ne se présentent pas à échéance régulière et l'occurrence pour qu'un projet arrive à maturité au moment même où un contrat est élaboré est faible. Le contrat couvre des zones géographiques si restreintes qu'il s'inscrit presque toujours dans des phases « mortes », sans projet. Limitée dans le temps, la phase d'élaboration est un ultimatum pour la société locale : elle se doit de trouver dans un temps record des actions collectives, les plus pertinentes possibles et, de plus, créatrices d'emploi ! La rapidité ainsi requise par les élus locaux et régionaux induit une précipitation qui nuit à la qualité des opérations programmées. Certaines commissions de travail sont mieux préparées ou suivies que d'autres ; c'est le cas bien souvent des commissions agricoles dont la profession, fortement structurée et solidaire propose rapidement des actions de développement au bénéfice des coopératives ou groupements agricoles.

Sans doute ces actions auraient elles été souvent réalisées sans l'intervention du contrat, mais la **domination** des groupes sociaux considérés rend la négociation jouée d'avance. D'autres professions — surtout celles insérées dans

un système économique concurrentiel (commerce, artisanat) — sont plus lentes à s'organiser ; les actions qu'elles projettent nécessitent un temps de maturation quatre à cinq fois supérieur à celui imparti à la définition des opérations agricoles ou des collectivités locales, qui ont toujours un dossier prêt dans leurs cartons. Les délais courts (notamment en Dordogne, où ils sont imposés par les services techniques de l'État qui assurent l'assistance technique - voir cartes n° 23 et 24) écartent ainsi dans les faits les projets au montage complexe ou délicat. C'est pourquoi les professions syndicalisées, fortement organisées tout comme les élus locaux qui maîtrisent la décision tirent bénéfice de la procédure. **L'ordre initial s'y confirme.**

Par ailleurs, l'assistance technique apparaît être un élément essentiel d'organisation dans l'agencement du programme. De sa capacité à résister aux pressions locales par sa force de conviction, notamment aux élus qui l'emploient grâce à une subvention régionale, l'agent de développement, qui intervient dans les deux tiers des contrats après 1983, analyse et compose avec les mobilités sociales, professionnelles, symboliques. Il anticipe les difficultés à venir, évalue les chances de réussite des projets et la solidité des opérateurs, prépare la décision politique par un argumentaire technique souvent éprouvé. Sa force est d'être « hors jeu » dans le jeu local. En la matière, être sans statut offre un pouvoir d'influence supérieur à celui d'un fonctionnaire. La précarité de sa fonction (contractuel pour trois ans, au mieux) lui donne la force d'imposer une synergie. Une force et une fragilité à la fois, qui favorisent chez lui l'insolence, issue du sentiment de l'homme de terrain qui voit, qui compare son expérience avec celle de ses collègues et qui découvre l'iniquité du mode de gestion régional de la procédure. Insolence que ne lui a pas pardonnée la Région, son employeur indirect, dans les années 1984-1990. Elle l'a laissé sans relation avec les sphères de décision régionales, les investisseurs institutionnels, les acteurs régionaux. Elle lui a refusé la reconnaissance qu'il lui demandait, le titre équivalent à la fonction et le rôle de fédérateur de réseau. Au lieu d'être reconnu chef de projet, l'agent de développement est resté « animateur », laissé souvent seul dans sa campagne. Certains départements (celui des Landes, en particulier) ont su tirer profit avec plus de sagacité de ces bouillants hommes de terrain. Leur structuration dans un corps départemental a affermi leur situation statutaire et a sans doute permis de mieux les contrôler. Mais la Région refuse obstinément d'ouvrir le dialogue. L'Association régionale des Présidents de Syndicats de Pays, créée pour servir de médiateur en 1984, sera dissoute en 1988 après avoir vainement tenté d'accomplir sa mission. Maintenu intentionnellement, la **fragilité** des agents de développement ne leur a pas permis d'apporter une forte contribution au renforcement de la crédibilité de la politique régionale, et, par voie de conséquence, de la dynamique de l'aménagement en milieu rural.

2. Les projets, rassemblés en un prédossier, sont expédiés, pour avis au Conseil Régional. Les services opérationnels de la Région en assurent l'instruction en s'enquérant de l'avis des services de l'État compétents (on retrouve ici encore la griffe de « l'avant-1983 »). Depuis 1986, ces avis sont multipliés et confrontés avec ceux des différentes associations opérationnelles para-régionales. La recherche de la cohérence de l'action régionale n'est pas seule à l'origine de cette importante innovation : les services administratifs de l'État, communément dénommés « services techniques » sont en effet amenés à être juges et parties dans certaines opérations dont ils assuraient une maîtrise d'ouvrage déléguée (qui implique rémunération).

3. Le prédossier, accompagné de ces avis opération par opération, est présenté pour discussion au Groupe Inter-Assemblée (G.I.A.) « politique contractuelle », groupe qui comprend onze représentants élus du Comité économique et Social et onze Conseillers régionaux. Ce G.I.A. donne un avis d'opportunité sur le prédossier. Plus précisément, il prépare la décision, il propose au Bureau : nous avons montré (VLES, G.I.A. 1985, annexe) que le Bureau suivait ses avis dans plus de 99 % des cas étudiés. L'administration régionale, pour sa part, induit l'avis du G.I.A. par les remarques qu'elle est amenée à formuler sur chaque dossier, car c'est elle qui en donne lecture et les explique en réunion. Les pays connaissent ce mode de fonctionnement : l'administration régionale et les membres du G.I.A. sont, à l'échelon régional, les sphères qui subissent les pressions les plus fortes pour que les prédossiers reçoivent l'aval du Bureau du Conseil Régional. Il est en effet tout à fait exceptionnel, dans la pratique, qu'un dossier ayant reçu un avis favorable en G.I.A. ne soit pas accepté dans les mêmes termes par le Bureau du Conseil Régional.

Mais, il serait plus exact, sans doute, de dire que **le G.I.A. se met souvent lui-même en position de défendre systématiquement le prédossier présenté.** Emanation du Comité économique et Social (et du Conseil Régional), il est amené à formuler des avis parfois délicats pour quelques-uns de ses membres, désignés pour représenter des catégories socioprofessionnelles, de groupe sociaux homogènes : ainsi, le Président du Comité régional de la Famille Rurale d'Aquitaine, le Président de la Fédération des Caves Coopératives de la Gironde, le Président de l'Union Nationale des Associations des Professions Libérales, le Vice-Président de la Chambre d'Agriculture de la Dordogne,... font partie du G.I.A. en 1987. Cette composition, qui autorise le cumul des mandats, introduit la **subjectivité** dans le traitement de l'**équité**. Le G.I.A. n'est pas composé de « sages ». Le Vice-Président de la Chambre d'Agriculture de la Dordogne, par exemple, défendra systématiquement toutes les opérations des dossiers agricoles en provenance des pays périgourdin ; il plaide ce qu'il croit être, en toute bonne foi, « ses » dossiers et n'est pas en mesure de porter un **jugement** sur la base de principes de justice spatiale, **d'autant plus que personne ne le lui demande.** L' élu landais, pyrénéen... fera de même et c'est une conséquence logique. Chaque examen s'avère ainsi « particulier », ce qui

provoque des situations d'iniquité spatiale avérée (opérations identiques accordées aux uns, refusées aux autres). Le G.I.A. donne ainsi son aval aux demandes locales qui y trouvent une représentation, si peu qu'elles soient adroitement présentées. La solidarité qui s'exprime dans le déroulement de la procédure des contrats de pays est une solidarité entre groupes sociaux tout autant qu'entre groupes spatiaux.

4. Après navette, un contrat partiel est élaboré par une commission locale comprenant le Comité syndical et les différents services de l'État, de la Région, du Département concerné, ainsi que les établissements financiers intéressés à la réalisation des opérations. La réunion de cette commission est souvent l'occasion de mesurer le décalage entre l'opération proposée et son opportunité, souvent remise en question par des responsables techniques ou financiers qui n'avaient pas été associés à son montage. Le décalage est d'autant plus fort que le canton — pardon, le pays — n'a pas demandé à bénéficier d'études préalables ou d'assistance technique.

5. Le contrat est signé entre le Président du Syndicat de pays, celui de la Région et du Département après approbation par le Bureau de ces collectivités (qui suivent l'avis donné en amont par le G.I.A. du Conseil Régional), en même temps que la première convention annuelle d'exécution : cette dernière ouvre droit à l'engagement budgétaire des premiers crédits de paiement.

### **Phase 3 : réalisation du contrat**

1. Une première navette a lieu entre les services régionaux et le pays. Elle comprend l'envoi des formulaires administratifs d'engagement comptable opération par opération, une délibération de la collectivité prenant en charge la maîtrise d'ouvrage, le devis de réalisation de l'opération mise au point par le maître d'œuvre, l'identité et les engagements bancaires du maître d'ouvrage, ses statuts. Le document administratif le plus lent à parvenir aux services de la paierie régionale et de la paierie départementale est, la plupart du temps, le devis des travaux. Ce retard témoigne encore de la précipitation qui a présidé à la programmation : la conception du projet n'est souvent pas achevée lors de la signature du contrat. De nombreuses réalisations font ainsi l'objet d'un accord entre trois collectivités territoriales sans que leurs implications financières aient été rigoureusement évaluées.

2. Une seconde navette intervient pour le paiement de chaque opération après réception par les services régionaux et départementaux d'une fiche de demande de paiement (« ordre de service ») élaborée par le Maître d'ouvrage pour réception d'un acompte de 50 % du montant total de la subvention prévue dans la convention annuelle d'exécution.

3. Une troisième navette gère le solde de versement de la dotation — toujours par opération, après réception dans les services régionaux d'une attestation de réalisation de l'opération par le service technique de l'État apte à réceptionner les travaux. Nous avons relevé que dans plusieurs cas ces attestations étaient fournies alors que l'opération n'avait soit jamais été réalisée, soit avait été modifiée sans l'accord des contractants. Ainsi, dans le contrat de pays de Saint Cyprien « Les deux vallées » (Dordogne), la « réalisation » d'une opération révèle les « complicités » locales : par l'engagement de l'opération n° 26 (délibération du Conseil Municipal du 8 juin 1981), le Conseil Municipal de Marnac décide la création d'« une aire de repos en bordure d'un sentier pédestre afin de favoriser l'action touristique ». La commune obtient à cette fin, dans le cadre du contrat, une aide de la Région de 50 % du montant total de l'achat du terrain. Le terrain a, certes, été acheté : il jouxte la mairie et le chemin départemental qui relie Bordeaux à Sarlat. Mais aucune aire de repos n'y a été aménagée. Le maire, interrogé par nos soins, affirmait son intention d'y réaliser une salle des fêtes. « En attendant », il est fort satisfait d'avoir pu agrandir le patrimoine communal sans grand frais, même si, pour l'instant, on n'y trouve qu'un pâturage (VLES, 1988, p. 28).

4. En seconde année, une Commission locale est réunie sous la responsabilité du Président du Syndicat de Pays pour réaliser un récapitulatif des actions ayant débuté dans l'année écoulée et pour faire des propositions d'actions à inscrire en seconde convention annuelle d'exécution sur la base des opérations inscrites au contrat. Ces conventions annuelles d'exécution doivent faire l'objet d'une prise de décision en Bureau du Conseil Régional et du Conseil Général. Dans le cas — fréquent — où les opérations de première année n'auraient pas débuté, l'Assemblée locale doit alors décider de les abandonner ou de reverser les fonds perçus. En cas d'omission en Commission locale du règlement de ce type de problème (le cas s'est produit !), l'argent est soustrait de la dotation. Ces retards provoquent de nombreuses interférences comptables et des thromboses dans la régulation des crédits régionaux, déséquilibres qui sont en partie responsables de la crise financière de 1988.

**Tableau n° 15**

Les nouvelles opérations de la seconde année font l'objet d'un traitement similaire à celui dont ont fait l'objet les opérations de la première année.

Le processus est répété pour la troisième année, puis en quatrième année pour liquider les opérations ou les fonds non utilisés.

Au total, on compte en moyenne trois navettes par opération et par an, soit, pour un contrat, une moyenne de 75 navettes par an, et ce pendant 3 à 4 ans. Pour les 16 contrats programmés chaque année, les services régionaux ont alors à instruire 1200 navettes. Le contrôle a posteriori de la procédure s'avère ainsi impossible du fait de sa structure même. **Tous les détournements locaux sont ainsi possibles.** Celui, bien « innocent » de Marnac n'est pas isolé. D'après nos enquêtes de terrains effectuées en 1986 et 1987, près d'un contrat sur deux présenterait ainsi des « anomalies » au bénéfice des collectivités locales.

Mais la responsabilité en incombe d'abord à la Région, qui, d'ailleurs, ne l'a jamais niée. Elle est même parfois soucieuse de laisser s'accroître ce désordre en son sein dans la mesure où il favorise l'ordre local. Ainsi, l'ajustement de procédure de 1987 prévoit-il la nomination d'un rapporteur du contrat, conseiller régional responsable d'une autre charge électorale dans — ou à proximité — du pays, dont la fonction principale est... de défendre le dossier présenté devant le G.I.A. ! Cette position éthique favorise sans nul doute les liens systémiques qui unissent les élus régionaux aux élus locaux. Elle participe plus à la reproduction d'un ordre local qu'à l'introduction de nouveaux acteurs dans le système. Par une incitation exogène non contrôlée, elle favorise des programmes élaborés sans principes ni recherche, sans référentiel éthique. L'action régionale d'aménagement rural **débridée** s'écarte ainsi de l'idée de compensation qui est **assujettie** à la nécessité d'optimisation sociale de la richesse distribuée.

### 3. L'évaluation de la politique des contrats de pays

La Région n'est cependant pas en défaut d'avoir porté ou fait porter des « jugements en référence à la valeur supposée ou réelle » (THOENIG, 1985, p.23) de sa politique. La Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine (1987), par exemple, fait état au Président du Conseil Régional de « *l'insuffisante*

*synergie dans la conception et la conduite des opérations qui a constitué un obstacle majeur à une politique intégrée de développement économique à l'échelle d'entités locales homogènes* » et de « *l'insuffisance du contrôle au niveau du choix des opérations et de leur suivi qui laisse apparaître pour la plupart des contrats analysés une sensible inadaptation entre les objectifs annoncés et les résultats obtenus* ». De nombreuses recherches et expertises (Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1985 ; Institut Régional du Travail Social d'Aquitaine, 1986 ; Comité économique et Social d'Aquitaine, 1987 ; V. VLES 1983, 1985, 1987, 1988) ont contribué à souligner les effets inattendus de cette politique et ont amené des décisions de modification de sa procédure : importance accordée à la phase d'élaboration du programme, sélectivité plus forte dans les choix des projets, délais de consommation des crédits, quotas de crédits utilisables par l'agriculture...

Les contradictions principales entre effets relevés et dispositions initiales n'ont cependant jamais été résolues. Ainsi, les **principes** qui fondent le choix des espaces bénéficiant de l'affectation des financements ne concordent toujours pas avec la volonté affirmée d'aménager le territoire. L'objection essentielle demeure : **la puissance publique souhaite couvrir tout l'espace régional avec les contrats (« à chacun la même chose »)**, même si les départements ruraux bénéficient d'une dotation plus importante que les départements urbains, ce qui est dans la logique de la proportionnalité liée à une dotation calculée en fonction du nombre d'habitants (carte n° 15). En distribuant pratiquement la même dotation à tous, la compensation différentielle est vidée de son sens. En dotant tous les maîtres d'ouvrages sans rapport de proportionnalité avec leur efficacité, l'effort s'avère inutile, parce que non rémunéré.

Une éthique de la priorité spatiale et temporelle sur laquelle pourrait se fonder la décision est aujourd'hui encore attendue. La détermination avec laquelle les élus régionaux semblent vouloir poursuivre l'instruction des programmes au cas par cas, en se référant tour à tour à des principes d'égalité liberté ou d'égalité distributive, ou en invoquant au contraire le principe de différence est immuable. La résistance régionale à la mise en œuvre de solutions adaptées traduit précisément les liens de solidarité qui unissent les conseillers régionaux à leur base politique locale et la dépendance sociale entre des niveaux territoriaux transversaux à l'espace social. Elle conforte le caractère sectoriel - sectorisé devrait-on plutôt dire - du traitement du développement rural qui favorise ainsi les groupes sociaux gestionnaires des filières. C'est une forme de **solidarité centre-périphéries, mais qui s'exerce plus au bénéfice d'un ordre social que d'une hiérarchie spatiale**. La politique des pays bénéficie d'abord aux relais régionaux. Son enjeu véritable est moins le changement social que le changement institutionnel, c'est-à-dire le renforcement — ou la modification — des pratiques mises en œuvre par les élus et des liens de nécessité qui les unissent.

carte n° 15

Si un certain nombre d'évaluations ont pu attirer l'attention de la classe politique sur ces décalages, la contrainte quantitative, qui veut que l'estimation du nombre d'emplois créés compte plus que les modes de collaboration, les mobilités sociales, la permanence des références symboliques ou les clés de répartition différentielle, fait écran : découvrant les résultats des évaluations quantitatives demandées (VLES, 1985 <sup>1</sup>) et notamment le très faible nombre d'emplois créés par les contrats (il fallait compter investir en moyenne 3 millions de francs pour créer un emploi en 1985), **les instances régionales n'ont pas perçu que la pression économique sous laquelle elles mettaient les contrats détournait leur finalité de l'exercice d'une justice spatiale.** Ce faisant, elles transformaient aussi les conditions de l'évaluation de leur intervention : les indicateurs de l'échec matériel sont devenus des indicateurs de l'échec politique.

En finançant une demi-douzaine d'évaluations, la Région a donné l'impression de tenter d'optimiser sa conduite. Effectivement, elle met à profit un certain nombre de recommandations exprimées dans ces rapports en faisant évoluer, dans les détails, la procédure des contrats. Il est vrai que, jugé au niveau des **moyens** de la mise en œuvre, l'aspect normatif de l'évaluation prête peu à discussion et les amendements sont sans conséquence notable (annexe). Par contre, aucune appréciation en termes de **philosophie politique de l'exercice d'une justice spatiale** n'a été à ce jour introduite dans les débats de l'Assemblée régionale.

#### 4. La terminaison impossible de la politique des contrats de pays

La phase de cessation par disparition ou altération significative de la politique des pays n'est à ce jour toujours pas engagée, malgré un « moratoire » d'une année intervenue en 1991 dans la programmation et un changement d'appellation. Cette « non-terminaison » est d'autant plus remarquable que les documents administratifs émanant de la Région la présentent en 1989 et 1990 comme moribonde, ou sur le point d'être achevée. Mais, une fois encore, le

---

<sup>1</sup> : c'est à dessein que nous ne reporterons pas ici les bilans techniques et financiers des contrats de pays que nous avons élaborés dans ce cadre ; ce bilan ne pourrait qu'alourdir le propos. Nous prions le lecteur intéressé de bien vouloir s'y reporter. Qu'il sache que nous en avons repris dans le texte les principaux enseignements, et les principaux résultats quantifiés en annexe.

discours prépare les collectivités partenaires à un ajustement : le « projet collectif de développement » (1991) reprend les principes essentiels de fonctionnement de la politique contractuelle, sa procédure d'élaboration, de mise en œuvre et de réalisation en est fortement inspirée (tableau n° 12).

tableau n° 12

Les raisons pour lesquelles cette politique n'en finit pas de ne pas cesser sont, nous l'avons vu, d'abord politiques. Le caractère indéfini des principes universalistes qui la fondent permettent des comportements particularistes : ils conviennent aussi bien aux élites politiques qu'aux organisations professionnelles, voire, même, aux administrations qui trouvent une justification à leur existence dans leur conduite.

Les motifs qui plaident pour sa poursuite sont aussi de nature consensuelle : la politique des pays n'est pas dénuée d'efficacité en matière de développement et se situe à l'intersection de deux perspectives de politique économique que l'on a souvent opposées, mais qui restent complémentaires. Elle initie effectivement un développement ascendant, « par le bas » : les projets, même s'ils sont souvent de faible intérêt — et nous en avons expliqué les raisons — sont conçus et portés par la société locale, qui ne peut les faire aboutir que par une aide « d'en haut », de la C.E.E., de l'État, de la Région et du Département. De même, il est indéniable que la politique contractuelle régionale a réussi, par les quotas de subventions introduits en 1983, à canaliser les investissements et à orienter une action constituée initialement d'équipements collectifs vers un soutien plus puissant aux projets productifs. La Région a trouvé là une justification à sa vision du développement « par le haut », descendant, qui a prévalu dans ses sphères à partir de 1986-1987.

Enfin, les évaluations et les orientations présentées comme nouvelles et radicalement différentes cachent en fait des stratégies et des processus plus complexes de répartition du pouvoir interne à la collectivité régionale : de 1986 à 1992, les débats « anti-politique contractuelle » ont profité, essentiellement, au renforcement du pouvoir d'un axe ruraliste et politiquement homogène « Landes–Lot-et-Garonne » (MM. CASTAING et FRANCOIS-PONCET) qui a sans doute réussi à défaire le pivot « participatif » qui y prévalait auparavant, mais qui pouvait difficilement remettre en cause une politique initiée en 1977 en Aquitaine avec le soutien du maire de Bordeaux. Le nouvel ordre installé, la non-terminaison s'est avérée politiquement plus rentable, pour les raisons que nous avons développées, que l'arrêt pur et simple de l'action publique dans ce domaine.

Mais ces éléments, pour importants qu'ils soient, nous entraînent bien loin de la quête de l'équité spatiale...

### 4.1.2. La politique régionale du tourisme rural

À l'inverse de la politique des contrats de pays, l'expérimentation et la conduite des politiques contractuelles du tourisme vert de la Région Aquitaine n'ont fait l'objet d'aucune commande publique d'évaluation. Deux chroniques scientifiques (DUMAS, 1986 ; VLES, 1988) et un débat régional (Conseil Régional d'Aquitaine, 1989) ont relevé leurs principales caractéristiques. Mais on trouve aussi dans la mise en œuvre de l'action régionale au bénéfice du tourisme vert aquitain un certain nombre d'attributs qu'elles partagent avec celles des contrats de pays.

Conçue comme partie intégrante d'une action de compensation spatiale (c'est dans cette perspective qu'elle a été inscrite au Premier Plan Régional), la politique du tourisme vert est surtout appliquée au profit de l'animation du réseau politique régional. Cette bifurcation de l'action publique, dans sa visée d'objectif, touche de façon systématique les deux programmes mis en place depuis 1984 : les contrats de développement touristique et les contrats de « station bastide ».

1. Le chaos structurel : les contrats de développement touristique (1984-1988)
--

À l'instar des contrats de pays, la Région naissante de 1983 n'a pas élaboré seule la procédure de développement du tourisme vert dont elle s'est dotée : celle-ci lui fut suggérée par l'État qui bénéficiait, en la matière, d'une expérience centralisée de la conduite de telles opérations : la politique des pays d'accueil, engagée au niveau national dans le cadre du VIIIe Plan (1976-1980) avait été l'un des pivots du programme d'action prioritaire « valorisation des zones rurales » (PAP n° 23) et le noyau dur des programmes n° 2 « tourisme et loisirs en milieu rural ». Le bilan des 120 opérations d'équipement de loisirs ainsi programmées mit en exergue, lors de la préparation du IXe Plan, l'existence d'un faisceau d'initiatives et d'organisations locales susceptibles d'être valorisées. Mais il révéla aussi un certain nombre d'insuffisances dans la conduite des opérations : les premières procédures « pays d'accueil » n'avaient

pas pris en compte l'identification des clientèles et des marchés, le montage, la commercialisation et la promotion des produits touristiques.

Aussi l'État propose-t-il aux Régions qui le souhaitent en 1983 de poursuivre l'effort entrepris à l'échelon de ce que le Service d'Etudes et d'Aménagement du Tourisme en milieu Rural (SEATER, ministère du Tourisme) qualifie d'Unités de Séjour Touristique, appellation reprise par la Région Midi-Pyrénées. Établis en liaison avec les départements concernés, les procédures de mise en œuvre de ces politiques, leur nombre, leur calendrier de réalisation ont varié d'une région à l'autre. Toutefois ces politiques engagées dans le cadre des contrats de Plan ont toujours été articulées autour des règles fixées par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 27 juillet 1983 et développées par la circulaire CARRAZ de juin 1984. Dix-neuf régions ont retenu la politique des pays d'accueil dans leur contrat particulier « tourisme » et ont défini les procédures **sur le modèle national** avec différentes appellations : pays d'accueil pour la majorité des Régions, contrats de développement touristique en Aquitaine (regroupant deux appellations pour un même concept : pays d'accueil en campagne, contrat de station-vallée en montagne).

#### α) le renforcement des disparités spatiales

La collectivité régionale affecte au contrat de développement touristique, tout comme au contrat de pays, plusieurs objectifs qui vont rapidement se révéler **contradictaires** : outils d'aménagement du territoire régional, puis principe d'organisation des producteurs touristiques, aide à la commercialisation des produits touristiques seront tour à tour invoqués pour justifier les actions programmées. Ces contradictions initiales tiennent à la concurrence, toujours présente dans le management territorial régional, entre deux stratégies opposées qui fondent l'action des pouvoirs publics : l'intervention sur l'espace et l'intervention sur la filière économique. En conséquence, si la programmation — par appel à candidature aux conseils généraux — est lancée dès 1984 dans l'optique d'une compensation spatiale, la procédure est mise au point en 1985, au moment où intervient l'élaboration du P.I.M. tourisme (chapitre 3, § 112). Celui-ci, d'essence sectorielle par nature, vise à professionnaliser des secteurs d'activité. Les objectifs de la politique des contrats de développement touristique vont s'en trouver profondément modifiés : le contrat y est défini non plus comme une mise à niveau, un « rattrapage » d'équipements et de services touristiques, mais plutôt comme un mode d'organisation des partenaires locaux (collectivités locales, professionnelles, associations...) qui conçoivent, contrôlent et gèrent les produits existants ou à créer et qui établissent des relations **d'organisation** avec leur environnement pour leur promotion et leur commercialisation (adhésion aux Services Loisirs Accueil des départements, achat d'actions de commercialisation spécifiques par les Comités Départementaux du Tourisme ou

les Comités Régionaux, « conventionnement » avec des agences de voyages et Tour-Operators,... c'est-à-dire structuration de l'activité économique dans un ordre régional, national, international).

Cette nouvelle cible suppose l'existence, dans les secteurs ruraux choisis, des infrastructures d'accueil minimales qu'ils ne possèdent pas, pour la plupart : sauf en Sarladais, qui justement ne fait pas l'objet d'un contrat, on ne compte pas en Aquitaine rurale de lieu disposant à la fois d'une palette suffisamment riche en hébergements diversifiés (hôtellerie classée tourisme, gîtes ruraux deux épis et plus, campings de qualité confortable) pouvant à la fois accueillir une clientèle individuelle et une clientèle de groupe, de gammes d'activités de loisirs sportifs et culturels (activités nautiques, archéologiques, muséographiques, musicales,...) et de services collectifs rares mis à disposition des touristes (garderie d'enfants, transports collectifs inter-sites,...).

Certes, l'objectif visé par la procédure suppose un principe de distribution spatiale qui n'est pas nécessairement incompatible avec le développement touristique rural : vouloir organiser des professions par la mise en place de stratégies commerciales capables de drainer des clientèles ciblées est un moyen astucieux d'**assujettir le principe de compensation à l'efficience locale**. Cependant, il convient pour cela que le choix des lieux respecte **les niveaux de possibilité locale**, la potentialité de mise en œuvre par les pays ruraux d'une certaine efficience. En bref, pour tirer juste, l'archer doit régler le viseur de son arc sur la distance réelle de la cible. Mais les cibles choisies par la Région dans l'espace aquitain et dans le temps du développement touristique rural sont placées à des distances non rapportées à la position du viseur : pratiquement aucun des pays pressentis ne dispose d'une offre touristique susceptible d'utiliser avec efficacité l'aide octroyée.

Effectivement, la décision des lieux devant bénéficier de cette politique a été laissée au choix des Conseils Généraux qui n'avaient pu prendre en considération, en 1983, des principes de justice spatiale non définis. Leur décision fut donc fondée sur celui de l'égalité des chances. Chaque département a proposé des pays très étendus afin que le maximum de **cantons** soit dans la position de pouvoir bénéficier des subventions régionales (carte n° 17).

Cette confusion dans les priorités et les principes a abouti à ce que chaque département mette en place une politique d'aménagement touristique spécifique dans le cadre de ses compétences légitimes et propose à la Région d'y concourir. À aucun moment le hiatus entre ces objectifs n'a préoccupé la Région qui n'a donc rien tenté pour le réduire. Soucieuse de bénéficier de la manne communautaire grâce aux P.I.M., elle a maintenu, par nécessité politique, les propositions départementales découlant de ses choix premiers.

Cette bifurcation, dont l'autorité régionale n'a pas cru bon d'endiguer les effets dissipateurs par un quelconque recadrage, engendre des difficultés

techniques de première importance : l'étalement des régions bénéficiaires rend la procédure ingérable : les pays d'accueil regroupant plus de douze cantons en Dordogne et dans les Landes, sans capacité d'accueil ni produits touristiques en Gironde sont dans l'incapacité d'atteindre les buts assignés. Les autres secteurs, plus restreints en surface et mieux dotés (Monflanquin-Villeréal dans le Haut-Agenais, Duras, les vallées d'Aspe et d'Ossau autour de leurs stations d'altitude) tireront un bénéfice plus grand de la procédure. La conduite régionale de cette politique en arrive ainsi à **favoriser les espaces bien dotés au détriment des pays mal développés** : un résultat qui se situe donc aux antipodes de la recherche de l'équité spatiale.

carte n° 17

## β) le faible impact sur la filière

L'inaptitude des contrats à s'insérer dans une politique de justice spatiale s'est doublée d'une incapacité à produire l'effet de levier attendu sur le développement du tourisme rural aquitain. Le poids de l'enveloppe financière attribuée à chaque contrat est faible : 2,5 millions de francs soit 30 MF sur la durée du Plan contre 120 MF pour les contrats de pays ou même les 22 MF investis dans l'observation du phénomène touristique régional.

Parce que limités, ces financements ne pouvaient être qu'une pièce mineure dans l'élaboration d'une stratégie de développement du tourisme à l'échelon local. Les dotations sont ainsi réservées à la mise en place des « principes d'organisation » : un million de francs par contrat sont consacrés à des investissements en matière grise : ingénierie, études, assistance technique, formation.

Les « actions stratégiques » retenues par les pays d'accueil dans leur contrat sont en réalité définies en fonction des moyens affectés : on recense ainsi la faiblesse des investissements matériels, le comblement des déficits des activités existantes, quelques études de produits, des formations du personnel — ou bénévoles — à l'accueil, la mise en place de panneaux indicateurs (« signalétique »), l'achat de supports de publicité, l'achat d'études de politique de communication (VLES, 1988). On ne s'étonnera pas des difficultés rencontrées par les pays sans gisement touristique ou capacité d'hébergement (Haut Entre-deux-Mers girondin, Ribéracois-Périgord Vert, Périgord Pourpre, Haute-Lande et Haute-Lande girondine) pour commercialiser, promouvoir, organiser des produits inexistantes. Sur le terrain, les pays d'accueil ont vainement cherché leur « produit touristique locomotive ». Quelques éléments de produit ont pu être lancés : les « remises en forme », « stages foie gras », « randonnées », « connaissances du vignoble » n'ont pas pour autant permis de dynamiser l'activité touristique de manière significative. Car, à l'exception sans doute du cas duracois (VLES, 1987, p. 20), les contrats ne se sont pas attachés à la création d'un gisement significatif d'activités, à l'amélioration des structures d'hébergement et de restauration (un comble en milieu rural) à l'accompagnement social des projets par les collectivités locales. La conception, la création de produits, leur mise en marché de manière coordonnée qui auraient pu réellement participer à structurer la filière sont les grands absents de la programmation.

Pire, les stratégies d'élaboration des contrats ont parfois amené les acteurs locaux à promouvoir des produits déjà en place auprès d'une clientèle mal identifiée. Sous couvert des discours « professionnels » (basés sur la récurrence

des thèmes afférents aux « stratégies marketing », « politiques de communication »), les contrats ont accentué l'inadéquation entre l'offre — somme toute de bas de gamme dans ces pays — et la demande ciblée, plutôt haut de gamme.

Pourtant, les 30 millions de francs réservés au tourisme intérieur sur la durée du Premier Plan d'Aquitaine ont permis d'assurer **une animation politique locale** sur un thème nouveau, pour la Région, porteur de rêves et d'espérances pour les ruraux : le tourisme vert est présenté dès cette époque comme l'alternative économique possible pour une économie que la déprise agricole déstabilise. Si la politique des contrats de développement touristique contredit la quête de la justice spatiale, elle est un des atouts majeurs mis en œuvre par la Région pour signaler aux élus ruraux son existence et pour tenter de nouer, avec ces nouveaux territoires d'intervention, **des réseaux de solidarité inédits**. Le management territorial qu'implique cette politique, prônant un développement territorial à la libre initiative locale, témoigne à la fois d'une bienveillance, sans doute politiquement intéressée, tout autant que d'une impuissance à mener une réelle politique de compensation spatiale. À aucun moment la Région ne s'est réellement, sincèrement, investie dans cet axe stratégique et elle a même failli arrêter la procédure en 1987. Le financement restreint des contrats, la lenteur de la définition d'une philosophie de l'action, le laxisme dans la mise en œuvre traduisent l'intérêt tout relatif qui est effectivement porté au développement rural en tant que quête de l'équité. En reportant ses efforts sur des thèmes qu'elle considère porteurs, comme le golf ou des sites touristiques mondialement connus (actions patrimoniales de la vallée de la Vézère), la Région n'a laissé aux actions engagées avec les pays qu'un soutien très limité d'animation et d'occupation politique de l'espace rural.

## 2. Le chaos par « accident » : le programme « bastides » (1989-1993)

Le programme « stations bastides », engagé par la Région Aquitaine pour prolonger sa politique de tourisme rural, reproduit la même impuissance à traduire la quête de la justice spatiale par l'aménagement du territoire. Certaines différences dans la conception et la mise en œuvre de cette politique méritent d'être relevées ici, car elles éclairent le fonctionnement régional sous un jour différent.

La Région élabore seule un programme d'aménagement, pour la première fois depuis son accession au rang de collectivité locale. Le programme stations bastides est placé délibérément à la convergence de deux axes (Rapport d'orientation pour une politique touristique régionale, 1989) : la Région tente « *d'éviter le saupoudrage des crédits dans l'espace aquitain* » (Conseil Régional d'Aquitaine, 1989) par la mise en valeur **culturelle** des bastides en tant que composantes de la personnalité de l'Aquitaine et par la création de **stations touristiques** rurales. En termes techniques, la proposition s'appuie sur la synthèse d'une expérience difficile des contrats de pays d'accueil vécu par les services régionaux et sur une série d'études menées depuis 1976 prônant les petites villes et les bourgs ruraux dotés d'un patrimoine historique comme des échelons d'actions pertinents en matière de création et de gestion d'équipements touristiques en milieu rural. L'analyse de la dynamique des bassins d'accueil lui semble conforter cette polarisation. Celle des pratiques de la coopération intercommunale, qui privilégie les équipements du chef-lieu de canton, la conforte dans son intention de limiter l'intervention aux pôles de séjours. Elle lui semble pertinente en termes de gestion du territoire, notamment de gestion politique. Diverses expériences montrent également les résultats encourageants des programmes touristiques lancés par certaines petites villes d'Aquitaine, bien dotées en capacité d'accueil et d'animation : Monflanquin, Domme, Monpazier, Sainte Foy-la-Grande semblent montrer la voie. Par ailleurs, l'intérêt des collectivités locales se concentre de plus en plus sur le tourisme : le fait que près de 35 % des investissements lui soient consacrés en 1988 dans les contrats de pays contre 17 % en 1983 n'échappe pas aux élus régionaux. En termes politiques, le développement du tourisme intérieur peut trouver dans le soutien à l'équipement de ces stations vertes une **voie consensuelle**. Encore faut-il que le choix de ces bastides fasse l'unanimité et que le contenu des actions réponde à la fois à la forte demande en manifestations culturelles des touristes et aux possibilités d'usage de l'équipement par la population rurale en hors-saison. L'expérience, menée à l'échelon local par quelques conseils municipaux en Dordogne et en Lot-et-Garonne semble pouvoir fonder une politique régionale.

La Région oriente donc sa politique touristique en conséquence, sous l'impulsion de son premier vice-président chargé du tourisme. L'objectif qui lui est assigné vise à faire émerger des pôles fonctionnant comme de véritables stations touristiques, devant constituer des centres de séjour capables d'irriguer leur environnement diffus et d'atteindre les seuils qualitatifs et quantitatifs qui autorisent une commercialisation par les circuits professionnels. Aussi le programme régional s'adresse-t-il uniquement aux bastides ayant conservé un patrimoine urbanistique et architectural, ayant une activité touristique de passage et disposant d'un minimum d'offres de loisirs sur leur territoire ou à proximité.

Ce « minimum » n'est pas défini plus précisément, ce qui laisse toute latitude à la négociation politique, car la Région n'a pas, à l'évidence, les moyens

d'aider toutes les bastides d'Aquitaine (plus d'une trentaine). Dans un premier temps, elle ne retient que la possibilité d'ouvrir une autorisation de programme sur trois ans pour dix sites (25 millions de francs sont initialement prévus pour la mise en œuvre de cette politique).

La Région inscrit ainsi son aménagement touristique dans une perspective de distribution différentielle : elle place pour la première fois ses partenaires locaux dans une perspective de compensation en proportionnalité à l'effort. Les bastides s'inscrivent de facto dans un processus de stimulation concurrentielle. S'il ne s'agit pas ici à proprement parler de politique de compensation ni de distribution égalitaire, la distribution est fonction de l'utilité économique et sociale des projets. L'inégalité de traitement des bastides, avancée comme règle majeure de la procédure, s'inscrit cependant dans une perspective que la Région veut de justice spatiale : le choix des villes est censé stimuler la productivité sur un lieu donné et permettre, par le développement de pôles de croissance, d'offrir à l'ensemble des

Nature de l'action	Echéancier prévu (1)	Echéancier réalisé (2)
Présélection des 30 bastides (bureau du conseil Régional)	14 mai 1990	idem
Transmission du cahier des charges de la procédure aux 30 bastides d'Aquitaine	30 mai 1990	idem
Limite de réception des lettres d'intention des bastides intéressées	30 juin 1990	idem
Limite de réception des dossiers du concours	1 décembre 90	idem
Choix des 10 bastides par la Région	1 janvier 91	juillet 1991 (13 bastides)
Fin de rédaction des contrats	15 février 91	non rédigés en juin 92
Conception des projets et premiers programmes	15 mai 91	février 92

(1) : Conseil Régional d'Aquitaine, 1990

(2) : VLES pour MONSEGUR, 1992

**Tableau n° 13**

**Procédure d'engagement du programme régional**  
**« stations bastides »**

bastides d'Aquitaine, par effet d'entraînement, plus de fréquentation et donc de revenus qu'elles n'en auraient obtenu par une compensation égalitaire du type « contrat de pays d'accueil ».

Mais, et c'est ici que les références théoriques à une éthique de la compensation spatiale s'avèrent utiles, cette politique ne peut être considérée comme **juste** que si elle n'opère aucune distinction **arbitraire** entre bastides dans l'attribution du droit à l'aide régionale et choisit les sites, les lieux (et donc les hommes) selon un équilibre justifiable entre les concurrents.

Le problème majeur — et politique — du programme bastide réside dans la conception que les élus régionaux se font du choix des sites : la prise de décision n'est pas construite sur une hiérarchie de critères éthiques qui pourraient fonder une délibération « juste » : si un concours permet de définir la position originelle des bastides et la caractérisation de leurs inégalités, la sélection des villes ne tient pas compte de la contrainte de la moralité, c'est-à-dire de celle qui distingue l'action « raisonnable » de l'action intéressée.

Le lancement d'un concours pour fonder le choix des sites a en effet engendré une surenchère dans les diagnostics et propositions. Nous avons observé, pour avoir réalisé le dossier concours de Monségur (1990) et avoir par la suite tenté d'en réaliser la mise en œuvre, que les équipes municipales locales ne reculaient devant aucune audace dans les propositions et projets de développement qu'elles soumettaient à la Région. On ne saurait leur reprocher une attitude provoquée par une mise en concurrence avant l'heure. Cependant, une fois lauréates, les villes n'ont pu trouver les moyens de réaliser leurs projets. Les atermoiements de la Région dans sa conduite de la procédure, le retard pris dans l'échéancier proposé et la diminution des crédits affectés à cette politique (phénomènes consécutifs au départ, pour cause de cumul des mandats, du Vice-Président BOROTRA et aux négociations internes au Conseil Régional quant à sa succession et à la gestion des finances qu'il avait initialement réservées à cet effet<sup>1</sup>) fournissent de précieux alibis aux élus locaux pour se désengager du programme qu'ils avaient proposé au concours.

L'apparition d'un « accident » dans l'organisation régionale suffit à remettre en question la cohérence des projets soumis et évacue, sans qu'aucune réaction n'émane de la Région, la **contrainte morale de la fidélité** à la proposition présentée au concours.

---

<sup>1</sup> : La Région annonce en septembre 1991 aux bastides, par la voix de son Président, que sa participation financière sera fonction "de l'intérêt des projets présentés" et qu'elle ne saurait dépasser 1 million de francs par bastide (soit 13 millions de francs au total alors que le chiffre de 25 MF avait été avancé avant le lancement du concours).

La Région s'est ainsi retrouvée prisonnière d'une stimulation concurrentielle qu'elle avait placée, par principe politique, au centre de son action compensatrice : le choix des bastides, qui n'est pas exempt de recherche de consensus politique avec les Conseils généraux (2 à 3 bastides par département, soit une dérogation notoire au principe de la concurrence) aboutit à des situations paradoxales dans l'échantillonnage retenu. À côté des villes qui, effectivement, ont la possibilité réelle de constituer des pôles « *fonctionnant comme de véritables stations touristiques, devant constituer des centres de séjour capables d'irriguer leur environnement diffus et dépasser les seuils qualitatifs et quantitatifs qui autorisent une commercialisation par les circuits professionnels* » tels que Domme, Monpazier, Monflanquin ou Villeréal, le programme bastides, empêtré dans les contradictions qui président à sa définition, ne peut rien apporter en la matière à Geaune, Vianne, Grenade, La Bastide-Clairence, La Bastide d'Armagnac, Sauveterre de Guyenne ou Saint Justin (!). Les projets de développement s'en trouvent profondément altérés : l'objectif premier de la politique régionale était d'accroître la capacité d'hébergement et de vendre 500 000 nuitées sur les bastides par an (soit 50 000 nuitées par bastide ; actuellement, la « station » de Monségur en offre 5 000 environ ; elle en vendra, à l'issue de son programme, 10 000 au mieux). Les opérations prévues pour 1992 ne font apparaître que 8 % de financement affectés à la réalisation d'hébergements nouveaux, la quasi-totalité des opérations programmées relevant du domaine des équipements publics (aménagement paysagers et services culturels) et de la restauration du patrimoine (pavage des places, couverts sous emban, ruets...).

Mais l'infléchissement du contenu du programme importe sans doute moins que les conditions de sa négociation : la rénovation patrimoniale aura de toute façon des effets bénéfiques sur l'attractivité des sites et leur cadre de vie. Par contre, nous retiendrons de cette expérience le fait que **la Région n'a pas pu imposer aux collectivités partenaires un programme d'aménagement qui ne leur convenait pas**. Le manque de moyens financiers n'est pas seul en cause ici : l'emboîtement de rationalités opposées, leur articulation conflictuelle ont déterminé des liens de nécessité entre les acteurs de l'aménagement au détriment de la philosophie de la politique régionale. La Région, en la matière, s'est lancée dans une intervention d'aménagement du territoire dont la mise en œuvre nécessitait l'exercice d'un pouvoir et d'une indépendance dont elle ne dispose pas : comme dans le cas des contrats de pays et des contrats de développement touristique, l'affirmation du principe de différence est fortement mis à mal par les liens de nécessité qui unissent les élus régionaux à leur base politique et professionnelle.

**Par ces procédures contractuelles — qu'elle n'a même pas jugé utile de mener à terme, puisque les programmes des opérations « bastide » n'ont pas fait, à ce jour, l'objet de contrats — la collectivité régionale pensait agir sur les disparités spatiales grâce à un ensemble de décisions prises selon un cheminement en circuit fermé, linéaire, laissant peu de prise aux interventions exogènes si décrites dans le cadre des contrats de pays. Mais cette politique est appliquée sur un espace, support d'un système sociopolitique complexe, dont le fonctionnement laisse une large part aux effets de concurrence et de solidarités locales. Les programmes de développement se sont insérés dans des stratégies souvent divergentes ; les groupes sociaux ou politiques locaux tirent bénéfice des hésitations et des flous de la politique spatiale régionale. Ils s'approprient les procédures et les adaptent progressivement à leurs problèmes du moment. Les objectifs initiaux de justice spatiale subissent dans cette phase de négociation non maîtrisée une déformation, voire une mutation. Ce phénomène, général, débouche sur des formes d'aménagement relativement éloignées de celles que la puissance publique escomptait développer.**

### 4.1.3. La reproduction du modèle étatique : l'exemple du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne.

L'intervention en faveur du développement économique des Parcs Naturels Régionaux (P.N.R.) est au cœur de la mission d'équité spatiale : la puissance publique y intervient afin d'établir une correspondance entre les degrés de l'harmonie sociale et de l'harmonie spatiale.

Au contraire du Parc National, qui répond à un besoin de protection des milieux naturels, le législateur a doté le Parc Régional, institué par décret en mars 1967, d'une structure adaptée aux problèmes de rénovation rurale s'appliquant à des territoires plus accessibles et plus peuplés, quoique menacés dans leur équilibre économique par l'exode rural. Les réalisations des Parcs ne se limitent pas aux équipements d'accueil et pédagogiques, quoiqu'ils en soient la vitrine. Les actions de développement économique sont érigées comme objectif essentiel de cette entité juridique promue au rang de collectivité territoriale. Mais il est vrai que la promotion économique est aussi le but le plus difficile à atteindre dans ces espaces retirés ; elle nécessite la mise en œuvre de moyens importants pour des résultats souvent bien faibles et peut contredire l'impératif de la protection de la nature.

En 1967, les Conseils Généraux des Landes et Gironde entreprennent une action de rénovation rurale qui aboutit à la constitution des SIVOM des Vallées de la Leyre et du Val de l'Eyre. Ils portent leurs efforts, avec l'aide de l'Etat via la Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine, sur la création d'équipements de loisirs disposés de part et d'autre de la rivière. L'étude de la création d'un Parc débute sur l'assise territoriale des 22 communes des deux SIVOM en 1968. Sa Charte constitutive est approuvée par l'État en 1970. Un syndicat mixte, organisme de décision et de gestion est créé en 1971. Pendant dix ans, l'État développe sur ce Parc une politique d'équipements à dominante muséographique, d'accueil, d'éducation et de sensibilisation d'un large public, essentiellement d'âge scolaire : le Centre Permanent d'Initiation à l'Environnement du Teich et son parc ornithologique, le centre d'animation du Graoux, l'atelier gîte de Saugnac et Muret, l'écomusée de la Grand Lande (Marquèze et Luxey), la Maison des Artisans de Pissos, l'espace Pins des Landes de Luxey en sont les outils principaux. Ils drainent plus de 120 000 visiteurs par an. L'image que les élus se font de leur Parc repose largement sur le fonctionnement de ces équipements « périurbains ».

La décentralisation confie le pilotage du développement du Parc à la Région. Les trois collectivités signent en 1985 un contrat de Plan particulier donnant au Parc quatre objectifs généraux à poursuivre dans le cadre de ses activités :

développement du tourisme, conservation et mise en valeur du patrimoine, développement économique et soutien aux actions pédagogiques.

De 1985 à 1988, la Région aura consacré 9 millions de francs aux actions et au fonctionnement du Parc, pour 8 millions prévus initialement. Mais cette aide est « *éclatée en une multitude de petites opérations et ne permet pas de créer l'effet d'entraînement attendu sur le développement de cette région en déshérence* » constate le Conseil Régional d'Aquitaine en 1989.

En fait, le Parc paraît avoir perdu de vue une partie primordiale de ses missions originelles : il devient progressivement un simple **gestionnaire** d'équipements. Une tâche, au demeurant fort importante, mais qui semble masquer progressivement la mission d'assistance et de stimulation du développement économique local. Cette évolution est renforcée par la spécialisation assez affirmée du Parc dans les activités de « *pédagogie de l'environnement* » : environ 80 % des activités des centres sont prioritairement tournées vers la découverte et l'étude du milieu. Le transfert des compétences avait été l'occasion de dresser une première fois ce bilan, ou tout au moins d'initier une réflexion sur l'ensemble des politiques contractuelles engagées ou terminées : l'écheveau des procédures diverses d'intervention (dans lesquelles la Région a son mot à dire) mises en place sur le territoire du parc (contrat de Plan particulier, contrats de pays d'accueil, charte intercommunale, contrats de pays) s'est soldé par un éparpillement de subventions sans projet d'ensemble. Comment en est-on arrivé là ?

La Région, d'abord, n'a pas pu trouver localement dans le Parc un instrument capable d'harmoniser les initiatives des collectivités locales dont la maîtrise, on l'a vu, lui échappe. Doté d'une structure interne fragile, le syndicat mixte cherche une unité face à des stratégies territoriales locales, départementales, régionales éclatées. Mais, si la région n'a aucune autorité de droit sur le fonctionnement des structures, elle peut, virtuellement, par les programmes qu'elle finance ou refuse de financer, amener ses interlocuteurs à poursuivre des objectifs conformes à ses missions.

Les logiques de développement choisies dans le cadre des contrats et du contrat de Plan particulier sont imposées par **l'expérience** des acteurs locaux : la démarche sectorielle y prime. L'espace du parc, son unité, la mission de justice qui légitime son autonomie disparaissent complètement des soucis qui guident l'action des pouvoirs publics. La nouvelle Charte du Parc, suggérée à la fois par le Ministère de l'Environnement et la Région, ne tient pas compte de l'unité spatiale du Parc et des inégalités au sein de cet espace. Simplement conçue comme un lien structuré autour de politiques sectorielles, l'aire du Parc des Landes de Gascogne est traitée à travers un ensemble de catégories d'actions maîtrisées par les élus (équipements collectifs) et les professions (aides à la structuration d'activités). À aucun moment, par exemple, l'espace Parc n'est placé dans son contexte général, son environnement structurel : la

proximité de la métropole bordelaise, le développement des activités résidentielles et économiques de sa banlieue sud qui influe directement sur le nord du Parc (par apport de population nouvelle) ne sont pas pris en compte. Le Parc, qui a pourtant bien besoin de cette nouvelle population, des services qu'elle peut engendrer et qui devra sans doute répondre tôt ou tard à ses attentes, développe une analyse dans laquelle la dimension de l'espace social semble lui échapper.

Le raisonnement sectionné en termes de cantons, de pays limite non seulement la connaissance des changements de l'offre et de la demande sociales, mais également la cohérence des projets et leur dimension. L'aire du Parc est un exemple, parmi d'autres, du développement de l'autorité des « fiefs » (MENY, 1992) et de l'**impossible distribution différentielle que leur revendication strictement égalitaire implique**. Les collectivités de rang supérieur (région, État, C.E.E.) sont dans l'impossibilité de mener une analyse différentielle des avantages sur l'espace social du fait des dépendances politiques qui les lient aux structures de terrain. Ce sens unique de la philosophie politique du développement rural donne, sur le plan formel, la possibilité à tous les acteurs locaux d'accéder à des niveaux de pouvoir, à des possibilités de contrats qu'ils ne peuvent par la suite honorer. Ainsi, la double présence, en tant que maître d'ouvrage, de l'Association Interdépartementale pour le Renouveau et l'Industrialisation de la Haute-Lande (AIRIAL) et du Parc dans le programme LEADER (chapitre 3, § 122) ne préjuge en rien de la capacité de l'une comme de l'autre structure à conduire par la suite les opérations décidées.

D'autant plus que, là encore, la stimulation concurrentielle produite par la dépendance systémique des acteurs publics aboutit à la mise en œuvre de **projets** toujours **surdimensionnés** : les chantiers de restauration du patrimoine des édifices protégés sur le territoire du parc se sont vu accorder 20 millions de francs dans les 3 ans à venir. C'est beaucoup, assurément, pour une zone rurale qui ne dispose que de quelques églises romanes de taille fort modeste et d'un petit patrimoine industriel.

La largesse de cette distribution financière, sous-tendue par deux politiques sectorielles (l'une d'État : l'action sur le patrimoine ; l'autre régionale : l'action sur le tourisme) peut être qualifiée de surdimensionnée dans la mesure où elle ne tient pas compte de l'usage que l'espace social peut en faire localement. Le critère de la capacité à optimiser socialement cette richesse distribuée ne rentre pas dans le processus de prise de décision. Aussi la puissance publique achète-t-elle — pour 2 millions de francs — une machine à vapeur de la scierie de Luxey. La politique patrimoniale, sans doute nécessaire, mais qui relève de la collectivité nationale, prend ainsi toute la place symbolique des projets conduits par les collectivités locales.

Ces actions interviennent au détriment des petites opérations de service à la population. Ainsi la ville de Pissos ne soutient pas suffisamment rapidement un projet de création d'un atelier de réparation domestique et de station-service (0,7 million de francs d'investissement) : l'opérateur potentiel s'installe ailleurs et les habitants de la Haute-Lande continuent de recourir aux services de réparation à Labouheyre (distante de 20 kilomètres). Bien sûr, aider à la création d'une station-service est moins « noble » pour une équipe municipale que de faire montre d'un mécénat culturel. Mais Pissos n'est pas Bordeaux ou Paris et la mission d'équité ne commence-t-elle pas par l'assurance des équipements de première nécessité ?

La stimulation concurrentielle a créé ici une perception purement symbolique de la justice spatiale. Les collectivités territoriales rurales semblent avoir perdu de vue depuis plusieurs années la notion des besoins sociaux, de services de proximité à la population permanente qui définit le développement social, et sans doute l'équité spatiale, en proportionnalité au développement économique local.

**En n'articulant pas la logique macro-économique avec la stratégie locale, en ne conciliant pas la demande sociale avec les logiques verticales et contraignantes des filières de production, en choisissant alternativement l'un ou l'autre de ces axes d'intervention, en n'observant pas, de bout en bout, une philosophie politique de l'action, la « Région des fiefs », des circonscriptions d'élection, n'est pas en mesure de dépasser le stade de la proclamation, de déboucher sur une construction organisationnelle durable du territoire. Elle est conduite à traiter les cantons et les communes qui la composent sur un même pied d'égalité face à la revendication du droit au développement et à l'intervention allégorique. Elle s'est faite à l'idée d'une justice spatiale réduite aux principes de distribution « aveugle » qui convient au type de management qu'en font ses élus.**

## 4.2. L'isonomie<sup>1</sup> sociale de l'action départementale

Contrairement à la Région, la marge de manœuvre du Département dans le développement rural est extrêmement limitée : les compétences obligatoires que lui a transférées l'État en 1983 absorbent la quasi-totalité de son intervention budgétaire : ainsi, sur les 3,2 milliards de francs du budget du Département de la Gironde, la moitié est affectée d'office à l'action sociale, 9 % au Fonds d'Aide à l'Équipement des Communes (distribution selon les normes définies pour les infrastructures et réseaux publics ruraux), 0,8 % au développement agricole (soutien à l'intervention dans les filières de production, Dotations Jeunes Agriculteurs, diversification) et **0,1 %** seulement restent pour les interventions volontaires et l'affirmation d'une justice spatiale.

Les conseils généraux, nous l'avons vu à travers le découpage administratif systématique des pays et les tours de rôle qu'ils organisent, s'ils ne définissent pas leur action propre en matière d'aménagement rural, ont tout au moins le choix du lieu de son application. Mais la réflexion en matière de quête de l'équité spatiale n'est pas celle du Département, peu enclin à s'associer aux efforts régionaux ou nationaux en la matière. Ainsi, le Département de la Gironde a-t-il lancé l'élaboration, sur ses cantons ruraux, de « contrats de service » (développement local) et de « contrats de pôles de séjour organisés » (tourisme vert) sans articuler son action avec les « projets collectifs de développement » et les contrats de « station bastide » régionaux.

Dans l'application de ces interventions, la plupart des caractéristiques relevées dans les paragraphes précédents valent également pour l'action du conseil général. Nous ne développerons donc ici que les différences sensibles qui séparent les deux formes de « management territorial », dans les principes de l'application des décisions sur l'espace et les formes qu'elles déterminent sur le terrain.

### Le principe de cohésion politique et sociale substitué à celui de l'équité spatiale.

Le débat à l'Assemblée nationale qui avait marqué, dès 1790, la création des départements reposait sur une volonté politique du législateur d'assurer une équité dans le gouvernement et l'administration du territoire national. Le principe **d'égale liberté** a déterminé le choix de la finesse du maillage

---

<sup>1</sup> : du grec "isonomia" : égalité devant la loi (ou unification, harmonisation)

territorial, censé assurer un équilibre politique entre l'État et ses parties. L'uniformisation de l'espace politico-administratif par la création du canton prolonge l'unification de la société civile.

L'organisation qui définit localement cet espace est fondée sur l'unité de voisinage et sur les solidarités quotidiennes. Le canton engendre lui-même par la suite deux siècles de pratiques administratives localistes ; il est l'échelon reconnu et incontournable de toutes les opérations des pouvoirs publics : fiscalité, recensements, défense et respect de la loi républicaine, représentation politique rurale... rien de ce qui traduit la vie de la République ne peut lui échapper et même la gestion des dessertes et des réseaux tente de suivre ce découpage.

La puissance de sa représentation dans l'imaginaire et sa prégnance politique explique, par analogie, l'attachement de la Région à la référence aux pays : on comprend son souci constant de se forger, par des alliances financières, un territoire de base, structuré, qui manque cruellement à son action.

La Loi « Droits et libertés des collectivités locales » de 1982 et celle relative à « la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État » de 1983 entérinent un état de fait : le problème traité est moins celui des compétences du pouvoir départemental sur son espace social que celui de l'organisation de l'institution. C'est moins l'octroi de compétences légales que le transfert du pouvoir exécutif du Préfet au Président du Conseil Général qui donne au département son rôle d'aménageur rural. La loi du 10 août 1871 avait institué le département à la fois comme circonscription administrative de l'État et comme collectivité locale. L'aménagement était donné au Préfet, autorité déconcentrée de l'État, qui préparait, via la D.D.A., les décisions du département, animait et dirigeait ses services. Il donnait une cohérence aux décisions régionales, départementales en fonction des objectifs de l'État. Les relations de dépendance mutuelle entre le Préfet et ses notables marquent le paysage de l'aménagement rural. Les premiers contrats de pays d'Aquitaine en portent une marque profonde (par exemple ROUGIER, 1984). L'article 25 de la loi de 1982 met fin au statut napoléonien et applique, à titre posthume, la Constitution de 46 : il donne au département les moyens politico-administratifs de l'intervention sur son espace social.

Les facteurs institutionnels présentés dans cet exposé préalable, qui peut, au prime abord, sembler hors propos, fondent en réalité les pratiques du Département dans l'aménagement rural. Ils en déterminent **les conditions initiales** auxquelles les procédures seront sensibles. Parce que relais des autres collectivités, le département est au centre des interventions sur l'espace. Il est amené, peut-être parfois contre son gré, à financer directement des opérations d'aménagement rural conduites par les services déconcentrés de l'État : la plupart des procédures initiées par le Ministère de l'Agriculture « tombent » ainsi dans le domaine de ses compétences sans qu'il en détienne la maîtrise

réelle. L'obligation où le met la Loi de 1983 d'aménager l'espace rural lui fait reprendre à son compte et amplifier des stratégies et des pratiques qui sont celles, avant tout, de l'État. Il bénéficie involontairement du repli de l'État en la matière et de la fragilité constitutive de la Région.

À titre d'exemple, précisons ici que les Départements d'Aquitaine ont tiré un réel profit politique du désengagement juridique et financier de l'État de la Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine, outil pourtant confié à la Région. Car ces collectivités ont été amenées à segmenter — pour des raisons essentiellement budgétaires — l'intervention régionale au niveau de chaque département. Les financements et participations demandées à chaque Conseil Général d'Aquitaine les ont non seulement systématiquement associées à la conduite des travaux de terrain, mais ont contribué à faire de la CARA un outil départemental. La mise en œuvre du schéma départemental d'hydraulique de Dordogne (chapitre 2, § 222) montre très nettement ce transfert. La puissance publique n'y intervient pas tant sur un milieu économique et social, mais plutôt sur un ensemble de circonscriptions électorales dont le regroupement constitue à la fois l'objet de l'étude (le territoire départemental) et sa maîtrise d'ouvrage (le Conseil Général).

Toutes les cartes figurant dans notre exposé prouvent la légitimité de fait du canton, même si nous n'y avons pas fait figurer, à dessein, les limites départementales. Leur existence dans le paysage politique de l'aménagement rural s'impose.

L'espace du département recoupe tous les territoires : le Conseil Général divise — produit, en fait — son territoire sur la base de la circonscription cantonale, espace-plan supposé économiquement et socialement homogène. L'espace des filières économiques y suit les mêmes découpages. Les logiques de l'aménagement agricole, du développement touristique... sont déclinées par canton ou par ensemble de cantons. L'intégration des logiques spatiales et sectorielles a fait de la frontière cantonale une référence intangible.

#### 4.2.1. Une compensation égalitaire, mais pas équitable.

En raison de la position de tutelle technique qui a longtemps prévalu entre services de l'État mis à disposition et services administratifs du Département, l'aménagement rural est pratiqué, par les départements, par reproduction, sur l'ensemble de l'espace social, de procédures identiques. Si ce phénomène tend aujourd'hui à disparaître grâce à la composition d'équipes techniques propres aux conseils généraux, il a néanmoins marqué durablement la production de l'aménagement rural. La structure constitutive (un canton = un conseiller général) de l'Assemblée départementale a transformé ce déficit d'imagination et de réflexion en profondeur en une pratique de la justice spatiale fondée sur la distribution aveugle (« à chacun la même chose »). En termes de correction des déséquilibres spatiaux, l'action compensatrice n'a pas réellement été menée. De nombreux exemples pourraient appuyer cette assertion : crédits à l'équipement des collectivités locales ouverts à l'ensemble des collectivités, crédits aux exploitations (cuverie, petite hydraulique, coopératives...), crédits aux groupements économiques, etc. Nous illustrerons notre propos par l'examen d'une politique d'aménagement suffisamment expérimentée pour donner lieu à évaluation.

##### 1. L'OGAF, outil adapté pour l'affirmation d'une justice spatiale.

Les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier représentent un des moyens de la politique des structures, facteurs de production des exploitations agricoles investis, renouvelés ou entretenus. Dans la fin des années 50, l'agriculture doit, comme l'industrie, accroître sa productivité afin de produire davantage et dégager les revenus suffisants pour investir et rémunérer sa main-d'œuvre. Cette évolution nécessite l'intervention des pouvoirs publics et de la profession agricole pour ne pas accroître encore les disparités entre agriculteurs et les laissés-pour-compte de la modernisation. Le texte créant les OGAF

(décret du 4 juin 1970), présenté en même temps que le décret relatif aux Plans d'Aménagement Rural, vise à compléter les dispositions prévues par les lois d'orientation agricole de 1960-1962 en matière de politique de structures et plus particulièrement du remembrement. Celui-ci s'avère effectivement inopérant dans les zones défavorisées ou dans les secteurs où les exploitations sont particulièrement difficiles à remodeler. Par ailleurs, les mesures ponctuelles (indemnité viagère de départ, indemnité annuelle de départ, primes à l'installation, à la mobilité professionnelle, etc.) ne suffisent pas à l'orientation des productions. Les finalités d'une action sur les structures rejoignent ici celles d'une intervention sur les filières de production.

Le décret du 8 juin 1970 institue les OGAF en évitant de les enclaver dans un cadre excessivement rigide ; il cherche à créer avant tout un esprit. Le texte définit d'abord des objectifs : améliorer la structure foncière et l'organisation des exploitations agricoles et forestières, améliorer les conditions de travail, le volume de l'emploi, la commercialisation des produits agricoles. L'opération est limitée à un périmètre donné et à une période déterminée. Elle s'applique sur une zone agricole homogène. La période de déroulement de l'opération est en principe de trois ans, mais des prorogations sont envisageables. Les principaux moyens financiers prévoient l'octroi d'une prime spéciale complémentaire à l'indemnité viagère ou annuelle de départ (3000 francs en 1982 revalorisés par les départements aujourd'hui), et une aide spéciale au vu du programme présenté sous forme de subvention globale répartie entre les diverses opérations (2 millions de francs en moyenne). Un périmètre est choisi en fonction d'une zone dite « sensible », critique sur le plan démographique. Les agriculteurs et leurs responsables y ont manifesté l'intention de présenter une OGAF. L'administration centrale ne délimite plus par voie d'autorité ces périmètres comme dans les zones spéciales d'action rurale, instituées en 1961, ou dans les zones de rénovation rurale créées en 1967 : ce sont des initiatives locales qui saisissent les possibilités ouvertes par le décret de 1970 instaurant les OGAF pour définir à la fois un champ d'intervention et les modalités de l'application. Le programme et le budget sont ensuite établis en étroite relation avec les responsables professionnels.

En principe, les programmes OGAF ne sont jamais imposés par la puissance publique, ils doivent associer les intéressés à l'élaboration des mesures les concernant. Mais en fait le champ d'application de ces accords reste limité, particulièrement dans le domaine foncier. Les promoteurs locaux sont soumis à une double tutelle : celle de l'administration d'État (services extérieurs) et celle des instances professionnelles. Qui plus est, l'échelon national y exerce également une surveillance sur l'échelon départemental : le poids des contraintes des instances professionnelles nationales sur les représentants locaux n'est pas négligeable, pas plus que ne l'est le contrôle qu'effectue le Centre National pour l'Amélioration des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA) sur ses délégations départementales. Ainsi les questions touchant à l'organisation foncière des pays se heurtent à des positions de principe qui

empêchent qu'elles fassent l'objet de solutions originales élaborées localement. Dans un souci d'efficacité et de coordination, les schémas départementaux d'hydraulique et des structures soulignent la nécessité d'intégrer l'aménagement foncier dans une politique plus globale d'aménagement de l'espace rural « favorisant l'expression des potentialités et des activités locales dans un cadre plus harmonieux ». Localement, cet objectif peut être réellement atteint en recourant, dans les secteurs les plus critiques, aux OGAF. Ne concernant qu'un périmètre qu'il est possible de délimiter de manière homogène sur le plan économique, l'outil répond potentiellement à la recherche de l'équité spatiale. D'ailleurs la puissance publique ne cesse de le répéter : l'OGAF est « le moyen de coordonner l'ensemble des interventions possibles sur un secteur afin de permettre une évolution durable de la situation locale » (circulaire DEPSE/SDSA 5004 du 26 février 1987 !).

Cependant les représentativités politiques et professionnelles (les F.D.S.E.A. structurent leur organisation à l'échelle cantonale) détournent les critères de la définition des périmètres sur la base politico-administrative du canton. En donnant de nouvelles responsabilités aux élus qui sont les plus proches des habitants, la décentralisation a renforcé cette pratique. L'usage du sol par les différents groupes sociaux ne dépassera pas les corporatismes administratifs ou professionnels qui délimitent des frontières spatiales figées et des séparations entre les compétences agricoles et urbanistiques arbitraires. Si rien ne s'oppose juridiquement à ce que les OGAF deviennent un véritable terrain d'expérimentation sociale, dans les faits, les mesures proposées par l'échelon local seront restreintes pour entrer en conformité avec un certain nombre de normes et de pratiques préétablies par la réglementation nationale et les pratiques départementales.

## 2. Les raisons d'une distribution aveugle.

Le Département de la Dordogne s'est intéressé tardivement aux OGAF. La première opération n'a été lancée qu'en décembre 1978 dans la Bessède (Belvès), alors que la procédure existait depuis 1973. Il fallut attendre ensuite 1981 pour obtenir l'agrément de trois nouvelles opérations à Montravel, Lagudal et Villamblard. Puis la dynamique a été accélérée par l'intervention et l'aide financière du Conseil Général et, à la fin de 1987, la vingtième opération était lancée. La moitié du département était alors pratiquement couverte. Aujourd'hui, il l'est en quasi-totalité (carte n° 19).

Si l'expérience de l'OGAF de la Bèssède a très vite mis en évidence la nécessité d'une bonne animation, elle a également permis de constater que ce type d'opération pouvait également devenir un outil de développement par les nombreux contacts et échanges qu'elle suscite entre les animateurs et les agriculteurs. C'est une opportunité qu'a su saisir le service de développement de la Chambre d'Agriculture (Service d'utilité Agricole de Développement) auquel est confiée l'animation des OGAF. Son objectif est de faire en sorte que le technicien chargé de cette tâche soit présent « avant, pendant et après » afin de donner plus d'ouverture à son intervention. Les membres de la F.D.S.E.A. ou du C.D.J.A. ne peuvent qu'approuver, voire favoriser cette procédure qui confie la gestion de l'argent public à des groupes locaux ; ce système de délégation avait permis à la JAC, dans les années 50, de conquérir son espace de liberté.

Mais si l'objectif des initiateurs d'une opération est d'associer l'ensemble des propriétaires et agriculteurs à l'élaboration du projet, le programme reste l'affaire des dirigeants : sur le terrain, les agriculteurs se déclarent très mal informés (CNASEA Dordogne, 1987). L'intervention publique est l'affaire d'un petit groupe d'élus et de responsables agricoles. L'OGAF, certes, entraîne souvent une large prise de conscience de la situation de leur entreprise par les agriculteurs dès la phase de préparation, une émergence de comportements coordonnés, une évolution des états d'esprit vis-à-vis du problème foncier qui perd peu à peu son caractère intouchable. Mais elle renforce surtout les réseaux relationnels entre les responsables agricoles, les élus et l'administration départementale de l'agriculture. Elle confirme les notables, renforce leur rôle de proposition et de représentation de l'espace social.

Aussi la condition d'une OGAF « bien préparée » devient-elle très vite l'animation, coordonnée et constante pendant toute la durée de l'opération. En Dordogne, le recours systématique à l'animateur-technicien du S.U.A.D. permet à la Chambre d'Agriculture (dont le service « développement » connaît comme dans tous les départements des difficultés financières) de mettre à contribution le Département. Elle institutionnalise également le pouvoir de l'organisme consulaire dans l'administration de l'agriculture, face à une D.D.A. qui est toujours réservée sur le terrain. Elle lui permet encore d'exercer une fonction d'expertise reconnue par le Conseil Général. Cette politique témoigne d'un fort consensus entre tous les partenaires du Département, les élus et les organismes techniques et administratifs. Les conseillers généraux soutiennent ces programmes en finançant l'animation (1,6 million de francs en 1989) et une OGAF par an depuis 1984 (soit le tiers du programme annuel en partenariat implicite avec l'État). L'idée d'un projet OGAF est souvent avancée par les conseillers généraux qui souhaitent ainsi faire valoir leur action auprès de leurs électeurs. Trente OGAF ont été agréées en Dordogne depuis 1978.

À l'appui de cette généralisation spatiale de la procédure figurent des résultats peu contestables : en matière de cessation d'activité et de

restructuration foncière, ces actions ont permis 166 installations (dont un quart hors cadre familial) sur une surface d'installation supérieure à la moyenne locale. Les OGAF ont aussi permis de conforter 208 exploitants (âge moyen de 38 ans) en augmentant leur surface d'exploitation de 10 hectares. Les terres libérées l'ont été essentiellement par bail. Enfin, sur ce département, 613 départs à la retraite ont pu être anticipés. De plus, les OGAF sont parfaitement adaptées aux nombreuses actions d'amélioration des systèmes de production et de développement des filières : la rénovation de la châtaigneraie a ainsi consommé 40 % de l'enveloppe budgétaire initiale de l'OGAF de la Bèssède, la trufficulture a bénéficié de l'OGAF de Salignac, les palmipèdes gras et le tabac de celle programmée en Périgord Vert central.

carte n° 19

Aussi le Conseil général envisage-t-il de faire des OGAF l'instrument principal de sa politique d'aménagement rural : la deuxième génération d'OGAF en Dordogne s'intégrera dans des programmes de développement plus larges et s'articulera avec les interventions d'autres secteurs d'activité du milieu rural. Elles seront couplées avec d'autres procédures afin d'accroître les financements disponibles : OGAF liées à la mise en œuvre d'un programme du P.D.Z.R., OGAF liées à l'application de l'article 19 relatif à la protection et l'aménagement sur l'ensemble de la rivière Dordogne, **OGAF de filières** pour accompagner les politiques de développement et d'organisation des productions ou des secteurs d'activité (aquaculture, forêt, tourisme, viande-extensification), OGAF de mise en jachère volontaire des terres arables (politique européenne du gel des terres).

### 3. La banalisation égalitaire contre l'équité spatiale

Mais les résultats des OGAF sont trop souvent analysés uniquement sous l'angle quantitatif (rythme de consommation de l'enveloppe financière, nombre d'opérations réalisées, impact social de ces opérations). Pour interpréter plus justement leur impact en tant qu'instrument d'aménagement du territoire rural, il convient d'y intégrer le facteur « justice spatiale », c'est-à-dire **l'action différentielle sur l'espace**.

**Course et uniformité** sont les conclusions qui s'imposent à l'évaluateur en la matière.

Après avoir quelque peu stagné, le rythme de lancement des OGAF s'est nettement accéléré en 1984, année au cours de laquelle trois opérations ont été agréées. Il s'est maintenu depuis. L'intervention très significative du Conseil Général (3,3 millions de francs au budget prévisionnel pour 1988) qui annuellement finance entièrement une OGAF ainsi que l'animation de la plupart des opérations n'est évidemment pas étrangère à la multiplication des projets. Elle a également eu pour effet de vulgariser la formule auprès des élus qui sont de plus en plus nombreux à y souscrire. Ainsi, compte tenu des délais de maturation des dossiers, toutes les candidatures qui se manifestent ne peuvent être immédiatement retenues. Le Conseil Général doit établir une liste d'attente.

Cette course aux OGAF s'accompagne d'une uniformité dans leur répartition sur le territoire départemental. Les zones où les conditions d'exploitation sont particulièrement difficiles ne sont pas toutes bénéficiaires (Périgord central, Périgord Noir). Par contre les candidatures de cantons de grande culture et à faible morcellement parcellaire (Issigeacois-Eymetois ou Verteillacois-Ribéracois) sont acceptées. La préférence spatiale n'est pas un critère de politique départementale.

Cette programmation à tour de rôle traduit un concept uniforme du territoire économique qui tient peu compte des inégalités. Elle s'accompagne d'une uniformité dans les actions retenues. L'animation par un service unique, la monopolisation de l'encadrement par des structures identiques dont on reconnaît peut-être à juste titre le savoir-faire, reproduit, dans tous les programmes, trois types d'actions dont la récurrence tend à institutionnaliser une **norme** : l'encouragement à la cessation d'activité, l'incitation aux échanges amiables, l'aide aux travaux fonciers.

On est conduit, devant cette banalisation strictement égalitaire de l'action compensatrice de la collectivité départementale, à s'interroger sur l'adaptation des OGAF aux besoins locaux et sur la portée de l'instrumentation en matière de justice spatiale.

L'État ne fait rien pour limiter ce saupoudrage homogène : le Ministère de l'Agriculture refuse systématiquement les actions ayant un caractère trop marginal, qui ne semblent pas correspondre à ce qui se fait habituellement. Ce fut le cas du projet d'Association Foncière Intercommunale du Périgord Vert Central (les Commissions communales d'aménagement foncier sont gérées indirectement par le Ministère de l'Agriculture) et de l'aide à l'amélioration de l'habitat des jeunes agriculteurs dans l'OGAF de Dronne et Beaumont. Ce faisant, l'État renforce un standard d'aménagement qui s'oppose à celui du Département. Il contribue à rendre la gestion de l'espace rural départemental inique. La comparaison des OGAF de la Force et de Bussière-Badil en fournit une excellente illustration. En effet, la première, financée par l'État, prévoyait une aide à la valorisation de la forêt paysanne. Cette opération a été refusée par le Ministère de l'Agriculture. Par contre, dans la seconde, gérée par l'État, mais financée par le Conseil Général, le même type d'action a pu être retenu.

Enfin, et nous retrouvons ici le même type d'effets inattendus liés à toutes les procédures conçues par l'État et transférées aux collectivités, la restructuration foncière réalisée dans le cadre des OGAF reste limitée et surtout très inégalement répartie, car la durée d'une opération est courte. Un échange multilatéral entre plus de vingt propriétaires demande plus d'une année de préparation : le temps d'élaboration et d'accès à la procédure paraît à l'évidence

trop court pour produire des changements dépassant l'effet d'exemplarité. Les collectivités, en reprenant des procédures conçues il y a plus de vingt dans un esprit de centralisation administrative, soumettent leur politique à **des conditions initiales** déjà peu favorables à l'exercice d'une justice spatiale adaptée aux nécessités locales. La décentralisation des savoir-faire combat ainsi la décentralisation des droits et libertés.

Parce que la réussite des OGAF repose essentiellement sur des variables réparties de manière très hétérogène sur l'espace social, le traitement qu'en fait le Département, conseillé par les services déconcentrés de l'État, en égalisant les conditions d'accès et les moyens (importance identique des financements mis en œuvre, information similaire des populations intéressées, etc.) est inadapté à la recherche de l'équité spatiale. Mais, en l'espèce, il s'agit moins pour le Conseil Général d'exercer une justice spatiale que de réguler l'ensemble du tissu social. L'aménagement rural légitime une nouvelle fois ici un clientélisme obligé.

#### 4.2.2. La cohésion sociale avant l'équité spatiale.

Pourtant le Département, plus que toute autre collectivité sans doute, a conscience de la nécessité du régime de la cohésion sociale sur son territoire. Pour la mettre en œuvre, la mobilisation des pouvoirs publics prend deux directions : l'aide au développement économique des collectivités locales et l'aide au développement des services à la population.

1. Les services au développement économique des collectivités locales :  
l'ilotage

La mobilisation des collectivités départementales se déplace vers l'entreprise dès 1983 : bien que le développement économique soit la compétence affirmée de la Région, le Conseil Général entend se porter garant de la **solidarité** entre ses circonscriptions et prend en charge toujours plus d'interventions en faveur des cantons ruraux. « *S'il n'y a pas de solidarité spatiale derrière un projet économique, j'estime que le Département n'a pas à intervenir* » assure Charles JOSSELINE, Président du Conseil Général des Côtes du Nord (États Généraux des Pays, 1982). Mais en milieu rural, la solidarité spatiale est invoquée à tout moment et les élus ont les yeux rivés sur la création de fonds départementaux *ad hoc*. Dans un premier temps, les conseillers généraux draguent les subventions pour permettre le montage financier d'opérations économiques. Très vite, la connaissance des rouages régionaux et départementaux, des pratiques de procédures de développement inverse les termes de l'équation : il leur faut draguer des dossiers, chercher des opérateurs pour dépenser ce à quoi ils estiment avoir accès ; le conseiller général dispose d'un « droit de tirage » auprès du Département. L'objectif de cohésion sociale ne fonde pas plus de priorité territoriale que celui d'équité spatiale. Le budget départemental destiné au développement local est ainsi orienté en fonction des cohérences propres à l'échelon local, des nœuds complexes de relations entre élus et responsables professionnels ou administratifs. La mission d'équité trouve ainsi ses limites à l'échelon cantonal. Anne VIAUD (1986) décrit avec précision ce cheminement dans une analyse qu'elle fait de l'action économique du Conseil Général de Dordogne. Ce processus, assimilé à des degrés divers par tous les départements d'Aquitaine, n'est en fait qu'un moyen d'animer l'espace politique et social du département. Les « Maisons du développement local » et la départementalisation de toutes les fonctions d'aide à la création d'activité en Dordogne n'en sont que l'aboutissement poussé à l'extrême.

Aujourd'hui tous les Conseils Généraux assurent cette fonction d'animation économique. Ils renforcent le quadrillage systématique du maillage territorial. Pour ce faire, certains départements, comme celui des Landes, ont mis en place des bureaux du développement local dans lequel des agents se répartissent l'assistance aux communes et groupements professionnels sur l'ensemble du territoire. Le Conseil Général peut mettre ce personnel à disposition des syndicats intercommunaux pour conduire les programmes de développement économique. Cet « îlotage » systématique est assuré sous le contrôle du conseiller général. Il donne une cohérence technique à son action politique. Il permet aussi de maîtriser le dialogue entre les différents partenaires, d'affirmer le caractère indispensable de sa fonction électorale. Le développement local permet ainsi aux services départementaux (ou les associations qui en dépendent, tels les Comités d'expansions) de gérer politiquement l'espace rural.

Cet îlotage renouvelle certes les formes de gestion de l'organisation sociale, mais il permet tout au plus de fédérer l'action des pouvoirs publics autour de la mission de cohésion sociale. À titre d'illustration (l'exemple pourrait être cependant reproduit sur l'ensemble de l'espace aquitain), citons ici le projet de « diagnostic global des entreprises en Sarladais », initié par une démarche interconsulaire et repris par le Comité d'Expansion de Dordogne, outil opérationnel du Conseil Général en matière de conseil au développement économique. Cette action vise à fédérer, sous la direction politique du Département, toutes les initiatives du Comité Régional de développement Agricole, de la Maison du développement local (association loi 1901 créée en 1987 avec l'appui financier du Conseil Régional par le Syndicat Mixte du Sarladais pour gérer une Charte intercommunale), de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Périgueux, de l'Association Interprofessionnelle du Sarladais, de l'Office du Tourisme de Sarlat, de la D.D.E., du service départemental du tourisme, de la cellule développement local de l'I.N.S.E.E....

Mais l'îlotage et la profusion des initiatives ont leurs limites : le développement local, qui a eu tant de mal à éclore, ne méritait pas une telle frénésie d'efforts institutionnels tous azimuts. Le mieux est parfois l'ennemi du bien, et l'idée, généreuse, peut en souffrir. La démarche dérangeait sur le plan politique. L'alternance de mars 1992 a eu raison d'un outil jugé « *peu apte à développer les affaires locales* » et les intérêts catégoriels : le Comité d'expansion a été dissout par la nouvelle majorité du Conseil Général en juin 1992.

D'une manière générale, les Conseils Généraux ont créé en Aquitaine un lien structurel entre les différentes catégories socioprofessionnelles. Ils contrôlent et à s'attachent des services pour définir des stratégies de développement intersectoriel. Ils disposent d'un incontournable point d'ancrage

dans l'espace pour les intervenants institutionnels à la recherche d'un cadre d'action. À la base de l'organisation territoriale rurale, ils se situent aussi volontiers à l'intersection du spatial et du sectoriel. Ce faisant, la quête de l'équité spatiale leur importe moins que leur projet territorial et l'affirmation de leur légitimité politique.

## 2. L'aide au développement des services à la population

α) Pour échapper au moins partiellement aux contraintes qu'impose leur gestion budgétaire en matière d'aménagement rural, où la norme d'équipement et la compensation égalitaire règnent, certains départements ont tenté de répondre aux initiatives locales en proposant des contrats globaux aux collectivités rurales qui en font la demande et proposent des programmes. Un règlement du Conseil Général de Gironde offre ainsi, depuis 1990, la possibilité aux syndicats intercommunaux de bénéficier de **contrats cantonaux de services**.

La mécanique générale du système est identique à celle des contrats de pays, à quelques différences près :

– l'enveloppe, plafonnée à 1,5 millions de francs, n'est connue qu'après l'élaboration du contenu du projet ;

– le choix de la collectivité départementale ne s'appuie sur **aucune priorité spatiale ni fonctionnelle** : elle accorde ses crédits en fonction des besoins exprimés et des possibilités financières de son budget.

À partir d'un certain niveau de reconnaissance sociale des besoins locaux, niveau défini sous **la seule responsabilité du conseiller général**, la puissance publique est amenée à reconnaître, consacrer, institutionnaliser une insatisfaction. Son intervention apparaît comme une forme de compensation qui est fonction non pas de ce qu'elle pense être juste, mais de ce qui est revendiqué comme l'étant.

Cinq contrats (couvrant les cantons de Podensac, Bourg, Sauveterre de Guyenne, Captieux, Saint Ciers) ont permis la réalisation d'opérations répondant à ces revendications locales : équipement informatique des communes, création d'une maison de tourisme, financement d'études d'aménagement, recrutement d'un animateur de sports, prise en charge d'un animateur de résidence de personnes âgées, aide à l'équipement des sapeurs pompiers, transport des personnes âgées, édification d'une halte-garderie...

Vécue par les élus comme '*une opportunité d'aide à l'exécution de travaux*', (M. DESURMONT, Conseil Général de Gironde, 1992) la politique des contrats cantonaux de services est pour le Département un outil d'animation du milieu rural **par ses élus** : elle contractualise un clientélisme.

β) Les choix en matière d'équipement rural classique sont dictés, pour l'heure, par la **technique** : les affectations budgétaires en matière d'aide à l'adduction d'eau potable des communes (62 millions de francs par an en Gironde, par exemple), d'électrification rurale et d'hydraulique agricole (respectivement 18 et 9 millions de francs par an) sont déterminées par des **critères d'urgence** (nécessité de nouveaux forages, état des dessertes, foyers de pollution, et, pour l'assainissement, stations d'épuration responsables de plus de 80 % de leur capacité), par des **critères de coût** (le choix dépend alors du ratio coût/habitant), de la **nécessaire coordination** avec l'Agence de l'Eau, l'E.D.F., et des nouvelles **normes** européennes.

La pluriannualité des programmes implique un effort continu de la collectivité départementale, effort proportionnel à la densité de population. L'équité spatiale déterminée par l'équipement rural est celle du **droit au raccordement** : l'hétérogénéité des densités de population produit des degrés d'urgence à hiérarchie technique simple, où la norme règne et nivelle les besoins et les charges ; la création, en Gironde, d'un Fonds Départemental d'Harmonisation du Prix de l'Eau, dont l'objet est d'assurer la péréquation de la taxation du prix du service rendu quels que soient le lieu et la qualité de la desserte en témoigne (ROLLAND, 1992). Faut-il plutôt faire payer l'usager ? La part de la collectivité doit-elle augmenter, et, dans l'affirmative, au profit de quelle catégorie de desserte ?

La manière dont le Département offre à chaque commune la même aide produit des situations d'iniquité eu égard aux concepts de la justice spatiale. Catherine ALAGNOU (1992) montre ainsi comment, en subventionnant de manière identique les travaux d'extension ou de création de réseaux d'assainissement des communes girondines (au taux de 30 à 40 % du coût total des travaux), le Conseil Général favorise plutôt les collectivités riches, celles qui peuvent prendre en charge, en autofinancement, la part restante de la facture. L'impérieuse nécessité d'une intervention du Département dictée par le **degré d'urgence** des travaux a produit de curieux résultats en matière de justice spatiale. Les communes soumises à la pollution ont bénéficié, en priorité, de l'aide départementale : la Communauté Urbaine de Bordeaux, l'espace périurbain de l'agglomération et le littoral balnéaire sont les premiers bénéficiaires de l'aménagement départemental. Les communes rurales, dont l'assainissement coûte plus cher, doivent attendre.

\*

\* \*

Le Conseil Général n'est pas en mesure, dans les conditions politiques, techniques et financières actuelles, d'exercer une justice spatiale ; le transfert des compétences d'équipement rural limite ses interventions à la stricte égalité du plan quinquennal d'amélioration des réseaux : tout citoyen doit pouvoir bénéficier de l'adduction d'eau potable, de l'électricité, du ramassage des ordures, de l'aide à l'assainissement : à chacun la même chose.

La production départementale de l'aménagement rural ne remet pas en cause les politiques publiques d'intervention sur l'espace social. Elle abonde, par une distribution égalitaire, les instruments de 'justice' spatiale des autres collectivités. Elle est suffisamment 'adaptée' par le pouvoir local pour favoriser la réalisation d'équipements visibles et d'effets mesurables dans l'espace de la vie quotidienne, sur lesquels un argumentaire politique peut se fonder : elle favorise l'action des élus locaux, et au premier chef, de ses représentants.

Ces actions départementales de développement forment ainsi une série de politiques soumises au clientélisme. Elles sont l'expression, l'emballage moderne de ces **liens de nécessité** qui unissaient autrefois le Préfet à ses notables et aujourd'hui les suzerains élus à leurs vassaux. Leur conception est limitée à une distribution qui fait abstraction des différences de fortune ou de talent. Cette production invoque le développement uniquement comme une croissance, une productivité accrue avec les valeurs corollaires qui accompagnent ces concepts : scientificité, technicité, rationalité. Mais leur approche du monde rural est politique et sociale avant d'être spatiale.

Tableau n° 13

La production de l'aménagement rural par la Région Aquitaine, les Départements et leurs communes témoigne des multiples engagements qui associent les structures politiques, économiques et sociales entre elles, au-delà de leur appartenance spatiale et de l'interprétation de leurs propres logiques territoriales. Remodelée par chaque intervention, l'action locale de développement acquiert, au cours de son déroulement, une plurirationalité, révèle la complexité de la production spatiale, le caractère ambigu de liens de solidarité qui débordent largement le concept de 'formation sociospatiale' (tableau n° 13).

L'exercice de la justice spatiale apparaît ainsi surtout comme le fruit d'une construction sociale intégrée à travers les différents échelons territoriaux. En conséquence, les stratégies des acteurs, les problèmes, les solutions, les décisions en matière d'aménagement ne sont pas stables : ils varient avec le temps, s'ajustent aux opportunités du moment, sont redéfinis, disparaissent ou émergent à nouveau à mesure que l'action publique progresse. Comment pourrait-il en être autrement sans référence à un corps de principes, à une éthique, à une déontologie de mise en œuvre d'une équité spatiale ?

L'aménagement rural, dans la pratique institutionnelle qu'en ont la C.E.E., l'État, la Région, les départements, les communes, ne saurait être réduit à l'expression de politiques publiques linéaires. En attendre les effets initialement espérés est dès lors aléatoire.

## Chapitre 5

# Un système de production chaotique

### Note liminaire

Il convient ici de préciser le sens de certains termes, d'un vocabulaire qui a été volontairement choisi et mis en œuvre afin de conserver à ce chapitre son aspect synthétique.

#### **1. L'utilisation de la terminologie du langage fractal.**

Le rôle essentiel de cette dernière partie, déjà exposé à la fin du chapitre premier, est de modéliser les observations de terrain, d'assurer le passage — dans la construction de la pensée — de la description des formes de l'action et des événements isolés à des épisodes prolongés dont la structure se reproduit régulièrement. Le vocabulaire emprunté au lexique de la géométrie fractale (consulter le glossaire en tête d'ouvrage) s'avère particulièrement intéressant pour « résoudre » les paradoxes concrets des données expérimentales. Il facilite la reconstitution des phénomènes et leur agencement dans le système explicatif théorique de la justice spatiale.

Aussi notre propos fait-il référence aux théories mathématiques et physiques du chaos uniquement par analogie lexicologique :

*« La question de l'évènement, des circonstances qui lui permettent de se propager, de prendre sens, d'être occasion de transformation qualitative, est commune à toutes les sciences qui traitent de populations, de modes d'être "ensemble". Il est frappant de constater que les théories sociales et politiques sont confrontées à la même question : qu'est-ce que l'instabilité ? Comment la favoriser ou, au contraire, s'en prémunir ? Mais la situation est ici bien plus complexe qu'en physique : contrairement aux molécules, les hommes se souviennent, imaginent, établissent ou inventent des corrélations, bref, sont susceptibles de se poser le problème de ce qu'ils vivent » (PRIGOGINE-STENGERS, 1998, p. 66).*

L'utilisation de la terminologie du langage fractal ne saurait, bien évidemment, pour les raisons qu'énonce Ilya Prigogine, être une application stricte des théories mathématiques du chaos. Elle n'est qu'un outil heuristique pour la connaissance de la justice spatiale.

#### **2. L'utilisation de terme générique de « puissance publique »**

Le risque est grand de postuler ici l'existence d'un sens commun à des formes d'exercice du pouvoir si différentes : le terme de « puissance

publique » fait en effet à la fois référence à l'État, dans ses processus de « *domination légale rationnelle* » (WEBER, 1971), et aux collectivités locales, parties de ce pouvoir dont l'autonomie n'est que relative.

Dans le premier cas, le concept s'appuie sur des actes accomplis dans le respect des procédures qui fixent les lois et règlements établis selon les exigences de la raison (LAGROYE, 1985). Les mécanismes considérés y établissent la légitimité de la norme comme instrument des politiques dans la société. Ils définissent les règles de fonctionnement des organismes spécialisés. Ils font référence à la contrainte et au consentement, à la légitimation du pouvoir et à la docilité des assujettis. Si bien que parler de puissance publique revient, dans ce cas, à relever la manière dont les concepts de « *welfare-state* », de l'État-providence s'imposent à la société et aux politiques publiques.

Dans un certain nombre de cas, limités, mais inévitables dans un chapitre qui tente de modéliser et de regrouper des faits parfois disparates, le terme de puissance publique recouvre également l'intervention des collectivités territoriales. On l'a vu, leurs politiques sont affectées, dans leur mise en œuvre, par leur contenu. Si pour l'État, l'idée de puissance publique recouvre surtout des actions d'arbitrage, de contrôle et de surveillance, elle ne révèle pour les collectivités qu'une médiation, une incitation, un moyen : les collectivités territoriales ne sont pas détentrices de la « *compétence des compétences* » assurée par l'État et ne sauraient être tenues pour responsables de l'application incomplète des règles édictées à l'échelon national, sur laquelle elles n'ont que peu prise. La maîtrise défaillante de leurs politiques d'incitation ne se traduit « *que* » par un détournement des moyens financiers. Les échanges et les distorsions qui se produisent entre les différents niveaux de décision ne sont que des ajustements rendus parfois nécessaires par l'aspect réglementaire des lois de décentralisation qui interdisent la tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le terme de « *puissance publique* », utilisé de manière générique dans cette recherche, recouvre ainsi deux réalités assez différentes des conditions de l'exercice du pouvoir. Il permet, néanmoins, de nommer l'ensemble du champ producteur de l'aménagement rural.

Dans ce cinquième temps de l'exposé, qui va du particulier au global, on tente de rendre la situation intelligible en substituant au visible compliqué de l'invisible simple. Les pages qui suivent visent à trouver une signification, en les modélisant, aux configurations de la production de l'aménagement rural en Aquitaine. Nous souhaitons y donner une forme à un certain nombre de concepts et de comportements sociaux qui rendent compte des principaux phénomènes issus des actions localisées d'aménagement, expliquent à la fois leur répartition et leur intégration dans l'espace géographique. L'articulation entre les lieux de production et les lieux d'attribution de ces actions d'une part, l'emboîtement de ces actions entre elles, d'autre part, y sont modélisés. Nous fournissons enfin des éléments de base théorique dans le but d'accroître la prévisibilité du phénomène, d'améliorer la performance des outils de l'intervention publique en milieu rural.

En conséquence, ce chapitre redit en quelques endroits ce qui est déjà dit dans les quatre précédents. Il articule les démonstrations exposées et les regroupe autour d'une idée directrice : celle qui postule que le système de production de l'aménagement rural est capable de créer des comportements, de subir des modifications qu'on a grand-peine à considérer comme aléatoires et qui ne le sont pas. Le déroulement de la plupart des interventions de la puissance publique engendre un ou plusieurs paradoxes qui trouvent une justification dans le caractère fragmentaire de chaque implication. Il y a, à chaque occasion, un **détournement**, une cassure qui empêchent de pousser les raisonnements à leur terme, les logiques à leur aboutissement. La recherche de l'équité spatiale est fragmentaire, sa dynamique n'est pas linéaire : les détournements des politiques publiques, les bifurcations généralisées de l'esprit de l'aménagement sont les phénomènes récurrents qui en marquent les applications. La frontière entre les deux systèmes de référence (spatiale et sectorielle) est fractale, rugueuse et éclatée à l'infini. Chaque système récepteur dispose de son bassin d'attraction et de son point attractif. Si chaque entendement de l'aménagement rural est peu contestable dans son cheminement propre, le cadre conceptuel qui les associe est impropre, car il met en présence des comportements qui n'obéissent pas à des principes communs de fonctionnement. Le déséquilibre ne peut à l'évidence se résoudre que par une cassure dans le processus que l'on pensait linéaire : il y a déviation vers l'une ou l'autre des données qui, faute d'un balisage éthique suffisant, s'imposent à l'action de la puissance publique.

## 5.1. La production dissipative de l'aménagement rural

La production de l'aménagement rural peut être modélisée comme tout système dynamique : même un pendule simple subit des frottements aussi bien du fil que de la masse dans l'air. Son mouvement cesse toujours au bout d'un certain temps en raison de tels frottements. L'amplitude des oscillations décroît inexorablement au cours du temps. Ce phénomène de dissipation de l'énergie nécessite un apport continu pour entretenir le mouvement.

De manière identique, la production de l'aménagement est en permanence soutenue afin de compenser le « coefficient de déperdition » provoqué par son application. Car les systèmes sociaux agissent sur la dynamique des programmes d'aménagement rural comme l'air et la masse sur l'oscillateur : la recherche de l'équité spatiale induit l'entretien constant de leur production afin de corriger les pertes d'efficacité des procédures. Des effets d'amortissement apparaissent effectivement en cours d'application. Considérons l'aménagement rural comme une intervention, un élément d'ordonnancement fourni à un système social à un moment donné. Nous observons que cette injection est assimilée et potentialisée, ou au contraire détournée, ou encore rejetée. Cette intervention a, de toute façon, modifié le fonctionnement initial du système local et parfois créé une nouvelle organisation interne. En suscitant une rupture de rythme par rapport à la dynamique initiale, l'aide extérieure produit un désordre localisé, provoque des perturbations, des réactions. Les acteurs ou groupes sociaux y voient une occasion d'accroître leur rôle pour les uns, ou, plus simplement pour d'autres, d'en jouer un. L'espace rural concerné est ainsi maîtrisé, contrôlé, géré par certains groupes sociaux qui profitent de la mise en œuvre de l'aménagement pour se renouveler, coordonner différemment, innover, adapter leur environnement comme ils l'entendent. Cette modification fonctionne sur elle-même par inertie jusqu'à la perturbation suivante créée par une nouvelle intervention. L'aménagement permet avant tout l'équilibre des forces sociales internes. Sa production traduit l'interpénétration des relations entre groupes sociaux par delà les divisions spatiales.

On peut appliquer à la production de l'aménagement rural le concept de rythmanalyse (Bachelard) : les espaces ruraux reçoivent sous forme d'entrée-sortie des dynamiques de développement suscitées par les groupes sociaux qui le produisent. L'évolution d'ensemble de la production de l'aménagement dépend de la capacité des sous-systèmes à transformer l'apport extérieur en énergie capable d'augmenter leur mouvement, maintenir leur équilibre interne et affirmer ainsi leur position géopolitique au sein de l'ensemble du système.

Les accidents de forme relevés dans l'aménagement rural aquitain témoignent des deux caractéristiques principales de sa production : **leur**

**turbulence** et **leur dépendance par rapport aux conditions initiales** qui ont présidé à leur définition.

### **5.1.1. Un système de production turbulent**

La recherche de l'équité spatiale est soumise à des contraintes sociales. Le lien social est, dans sa perception et ses représentations, avant tout un rapport de force plus qu'une distance. L'inscription de ce rapport de force dans l'espace fait intervenir le processus de décision. Les frontières entre ces deux dimensions engendrent des ruptures et des continuités. Ces limites sont floues et c'est au sein de cet ensemble que fluctuent les notions d'inégalité et de solidarité.

La procédure d'aménagement mise en œuvre passe d'un régime stable à son origine à des états instables : la tentative de régulation des disparités territoriales achoppe sur des logiques économiques et sociales locales. Elle pose le problème de l'ordre dans la société locale dans une perspective où chaque membre est à la fois acteur et objet d'orientation. Chaque groupe social donne en effet la primauté à un objectif, à une référence propre. Cette absence de référence à des critères éthiques communs de la distribution compensatrice est à l'origine des innombrables contradictions que nous avons relevées dans son application. Notre analyse des faits relève les déséquilibres, instabilités, divergences internes aux politiques d'aménagement rural. Ces expériences montrent :

- comment la puissance publique a abandonné l'encadrement social par la planification spatiale au profit de l'encadrement économique par ses interventions sectorielles (1. des bifurcations généralisées vers l'intervention sectorielle),
- mais aussi comment les politiques d'aménagement rural asservissent la recherche de l'équité spatiale à l'usage d'un ordre local (2. des détournements permanents par les groupes sociopolitiques locaux).

1. Des bifurcations généralisées vers l'intervention sectorielle.
---

L'effort de réduction des disparités spatiales s'est intégré dans une conception localisée de l'aménagement. Cette application provoque une inflexion dans la logique de développement territorial au profit d'une affirmation du développement de filières économiques. Au cours de la mise en œuvre des procédures, les groupes sociaux interviennent pour conforter cette stratégie. Ces perturbations font souvent bifurquer la trajectoire initiale de l'aménagement de l'objectif d'équité spatiale à celui de reproduction sociale. Ces points de bifurcation traduisent la présence, dans le champ de l'application, d'**attracteurs**. Nous avons décrit, successivement :

\* comment, relayée à tous les échelons d'intervention, la profession agricole constitue un groupe de pression reconnu et intégré dans les politiques publiques rurales et dans la planification. Elle marque l'asservissement de politiques publiques d'équité spatiale à des intérêts catégoriels professionnels (chapitre 1, §121 et 122 ; chapitre 2, §221) ;

\* comment la constitution initiale des compagnies d'aménagement rural freine l'évolution de leur conception de l'intervention (chapitre 1 § 1211) ; comment elles réduisent la dimension de correction des inégalités spatiales à l'action sur la production et l'équipement des exploitations, sous la double surveillance de la profession agricole et du personnel politique local qui compose leur Conseil d'administration, et avec la complicité du Génie rural ; comment leur production de l'aménagement exprime des rapports de force entre des stratégies concurrentes (chapitre 1 § 1212 et 1221) ;

\* comment le traitement technocratique de la politique de rénovation rurale, puis celui du FIDAR réduisent l'action publique à une logique administrative d'affectation de crédits à des filières (chapitre 1 § 1211) ;

\* comment les pratiques du GREF, des agronomes, du corps des Ponts et Chaussées et de l'ingénierie territoriale produisent des solidarités sectorielles (chapitre 2, §211) ;

\* comment le développement local par les pays, bien que voulu autorégulé, parvient à une intégration sociale hétérorégulée : les acteurs locaux ne se coordonnent pas sur la base d'un accord, mais en fonction d'interconnexions fonctionnelles dont la programmation organisée obéit à un organigramme sectoriel et institutionnel (chapitre 2 § 212) ;

\* comment l'ensemble de l'exercice planificateur est en fait parasité par les stratégies professionnelles qui les réduisent à un moyen de satisfaire leurs intérêts ou d'exercer leur savoir-faire. Les tentatives d'émergence d'un pouvoir sur un espace social ne débouchent pas sur l'éclatement des logiques sectorielles au profit des solidarités spatiales (chapitre 2 § 221) ;

\* comment les schémas institutionnalisent un équilibre précaire des forces en présence : ils créent la décision, légitiment les interventions et les positions sociales des organisations dans un ensemble structuré dont la stabilité n'est assurée que par la permanence de l'intervention clientéliste (chapitre 2 § 212) ;

\* comment la politique européenne renouvelle l'intervention sectorielle : le traitement par la seule technostucture nationale et régionale des règlements européens crée des filtres, met en place des attracteurs qui permettent de faire financer par la C.E.E. des politiques traditionnellement assumées par l'État et la Région (chapitre 3, § 311 et 312) ;

\* comment, l'État, à travers ses aides aux filières, institue des facteurs de turbulence dans les politiques spatiales : elles alimentent en effet plus les stratégies de concurrence politique ou sociale entre espaces qu'elles ne fondent une solidarité réelle entre zones de production (chapitre 3 § 321) ;

\* comment les structures d'encadrement des filières sont amenées à intervenir dans la justice spatiale. Elles modifient ou tiennent compte de l'ordre interne de l'organisation locale ou régionale et des liens qui unissent les groupes sociaux de façon transversale au sein de chaque unité spatiale. La solidarité dont elles font preuve est sectorielle ou politique avant d'être spatiale. Elle dépasse largement l'espace local. L'espace social local, comme entité autonome, n'existe que par les liens de nécessité qui l'unissent à une structure sociale régionale, nationale, européenne (chapitre 3 § 322) ;

\* comment la décentralisation met peu à peu l'espace sous la prédation des revendications professionnelles : les politiques locales ne font pas l'objet d'une reconnaissance, par l'Etat, de principes de différence forts (chartes, politique de la montagne...) (chapitre 3 § 322 et 323) ;

\* comment les dotations régionales et départementales dans le cadre des contrats de pays sont affectées toujours plus sur la base de l'intervention au bénéfice des groupes professionnels dominants (chapitre 4 § 411) ;

\* comment l'instruction des programmes régionaux au cas par cas, en se référant tour à tour à des principes d'égalité liberté, ou d'égalité distributive

ou en invoquant au contraire le principe de différence s'il peut procurer quelque avantage, conforte le caractère sectoriel du traitement du développement rural et favorise d'abord les professions agricoles (chapitre 4 § 411) ;

\* comment la programmation des contrats de pays d'accueil, qui est lancée en 1984 dans l'optique d'une compensation spatiale, se plie aux nécessités sectorielles impliquées par la mise en œuvre des P.I.M. (chapitre 4 § 412) ;

\* comment la démarche sectorielle prime dans les démarches de développement choisies dans le cadre du Contrat de Plan particulier entre le Parc Naturel Régional et la Région (chapitre 4 § 413) ;

\* comment, d'une manière plus générale, la largesse de la distribution financière octroyée dans le cadre des solidarités sectorielles aboutit à des projets souvent surdimensionnés, qui ne tiennent pas compte de l'usage que la société peut en faire localement (chapitre 4 § 413).

**Le chaos de ce système de distribution n'est qu'apparent : il cache en fait un ordre de fonctionnement sous-jacent que révèlent les manœuvres conduites par des groupes sociopolitiques locaux pour détourner à leur profit les outils des politiques spatiales et leurs trajectoires par rapport à leurs objectifs techniques originels.**

2. Des détournements permanents par des groupes sociopolitiques locaux.
---

Les acteurs qui contrôlent le flux de l'aménagement se placent, avec les liens de solidarité qui les unissent, dans la zone d'influence de la prise de décision. Ils se situent ainsi au point le plus étroit du flux de la production de l'aménagement et sont capables, par leur influence sur ce point, de créer des modifications notoires dans le régime du courant, mais aussi dans le sens de sa course, dans sa direction. Ils exercent ainsi un pouvoir d'attraction sur le déroulement des politiques publiques.

Nous avons trouvé les actions de contrôle de la fonction d'aménagement rural invariables. Nous avons montré, successivement :

\* comment les élus locaux se sont saisis des procédures comme autant de régimes dérogatoires négociés au coup par coup ; comment le mode de réalisation du programme annuel de consommation des crédits dans la politique de Rénovation rurale devient une référence de négociation dont vont s'inspirer, avec la complicité des administrations clientélistes, toutes les politiques ultérieures (chapitre 1 § 121) ;

\* comment les procédures d'aménagement ne sont acceptées et intégrées comme instrument d'aménagement équitable de l'espace que dans la mesure où les collectivités locales peuvent les « plier » et y faire entrer les rationalités locales (chapitre 1 § 1212 et chapitre 4 en sa totalité) ;

\* comment la distinction entre initiatives (la volonté de faire les choses) et capacité formelle et légale de mettre en œuvre une politique de justice spatiale n'ayant pas été assez marquée, les hommes politiques locaux ne recourent au principe de différence que s'il peut avantager les groupes ou forces en position de domination ou qui souhaiteraient le devenir (chapitre 2 § 212) ;

\* comment l'ordre, qui maintient les modèles de gouvernement, l'intégration interne, l'adaptation aux conditions imposées par l'environnement du monde rural tire profit des procédures d'aménagement (chapitre 2 § 212) ;

\* comment le rôle d'acteur et le comportement de notable dans l'instrumentation technique, s'ils imposent une contrainte, permettent de

conforter le système politico-administratif en place (chapitre 2 § 221 et chapitres 3 et 4) ;

\* comment les schémas d'aménagement, par les nouveaux degrés de nécessité qu'ils confèrent aux acteurs, sont des instruments de communication et d'expérimentation, mais aussi de négociation qui permettent d'imposer une structure sociale sur des territoires qui devaient initialement seulement bénéficier de l'exercice d'une solidarité spatiale (chapitre 2 § 222) ;

\* comment la politique européenne, infléchie par les pouvoirs publics nationaux et régionaux, est soucieuse de reproduire l'ordre interne à l'espace de la négociation (chapitre 3 § 3122) ;

\* comment la solidarité politique qui s'exprime dans les projets d'aides aux opérations locales est un élément qui concourt à diminuer, dans la concurrence, le facteur de la rivalité au profit de celui de l'émulation. Elle transforme les logiques de puissance en évitant l'élimination du plus faible. En intervenant sur l'espace selon ses propres réseaux, elle participe à la production de l'aménagement sans s'en donner les références éthiques. Elle interfère dans le domaine de la justice spatiale sans en accepter les contraintes. Facteur d'ordre, elle induit un désordre dans le système du gouvernement local en place (chapitre 3 § 321) ;

\* comment les chartes créent de nouveaux espaces politiques dans un système local déjà encombré. Cette procédure est un facteur d'ordre local, une opportunité organisationnelle (chapitre 3 § 322) ;

\* comment les différentes générations de contrats de développement sont marquées par une délégation maximale accordée à l'échelon local dans leur conduite : le syndicat intercommunal assume toute la responsabilité de leur pilotage. Cette délégation maximale des pouvoirs du régional au local introduit un élément d'instabilité constitutionnelle. La mise sur agenda et la gestion de la politique des pays sont déterminées par des relations de solidarité et de délégation tacites de pouvoir entre collectivités de rang différent (chapitre 4 § 4111) ;

\* comment le contrat de pays peut créer les conditions d'une remise en cause de l'ordre local, introduire un déséquilibre entre les éléments constitutifs du système de gouvernement. Mais il contribue aussi souvent à consolider à nouveau la société locale selon une disposition modifiée (chapitre 4 § 4112) ;

\* comment la lourdeur et la complexité de la procédure des contrats autorise tous les détournements locaux. L'absence de référence à une éthique de la prise de décision régionale ou départementale les favorise.

L'action publique d'aménagement, débridée, s'écarte ainsi de l'idée de compensation qui est assujettie à la nécessité d'optimisation de la richesse distribuée (chapitre 4 § 4112) ;

\* comment la résistance régionale à la mise en œuvre de solutions adaptées aux problèmes posés par sa politique traduit précisément les liens de solidarité qui unissent les conseillers régionaux à leur base politique locale et la dépendance sociale entre des niveaux territoriaux transversaux à l'espace social (4 § 411) ;

\* comment la conduite régionale des contrats de développement touristique, qui laisse aux Départements le soin de choisir les lieux d'élection de la procédure, favorise les espaces touristiquement bien dotés au détriment des « pays » en mal de développement : un résultat aux antipodes de la recherche de l'équité spatiale. Mais la politique du tourisme permet d'assurer une animation politique locale. Elle est un moyen pour la Région de tenter de nouer, avec des nouveaux territoires d'intervention, des réseaux de solidarité inédits (chapitre 4 § 412) ;

\* comment, dans le programme « bastides », la puissance publique est contrainte de financer des opérations qui conviennent aux collectivités locales. Elle a du mal, ce faisant, à imposer le cadre directif d'une quête de l'équité spatiale. Là encore, l'emboîtement des rationalités opposées, leur articulation conflictuelle ont déterminé des liens de nécessité entre les acteurs de l'aménagement au détriment de la philosophie de la politique régionale (chapitre 4 § 412) ;

\* comment l'aire du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne témoigne du développement de l'autorité des fiefs et de l'impossible distribution différentielle que leur revendication strictement égalitaire implique (chapitre 4 § 413) ;

\* comment les opérations groupées d'aménagement foncier renforcent surtout les réseaux relationnels entre les responsables agricoles, les élus et l'administration de l'agriculture. Elles confortent les notables, affirment leur rôle de proposition et de représentation de l'espace social (chapitre 4 § 421) ;

\* comment l'ilotage par l'assistance technico-économique des départements renouvelle les formes de gestion de l'organisation sociale ; il permet de fédérer l'action des pouvoirs publics autour de la mission de cohésion sociale (chapitre 4 § 422).

Le pouvoir d'attraction de ces acteurs au sein du champ de la production de l'aménagement rural permet de donner un sens à la déviation systématique des procédures : étant en situation d'exercer un pouvoir de contrôle sur le flux de

l'aménagement, ces attracteurs s'en servent pour effectuer une action régulatrice. Ce processus de régulation vise à maintenir une forme, un ordre interne du système social et sa hiérarchisation. C'est un processus de conservation de l'équilibre d'un groupe social, **qu'il soit ou non menacé** par l'aménagement. Il en bénéficie en tous cas, ce qui suffit à montrer l'importance de l'aménagement rural comme facteur de régulation sociale.

La mise en œuvre de la recherche de l'équité spatiale en Aquitaine subit ces types de turbulences dans l'espace et le temps. Son évolution est irrégulière, soumise à un régime instable. Qui plus est, son régime chaotique ne permet pas d'en maîtriser l'« efficacité » : pour chaque cas de figure, les flux de la procédure bifurquent en présence des attracteurs et l'objet de chaque aménagement finit toujours par s'écarter plus ou moins de son projet initial. L'imprécision éthique des conditions de son déroulement interdit aux pouvoirs publics notamment de s'assurer de la trajectoire de leur intervention.

### 5.1.2. Un système sensible aux conditions initiales de sa mise en production.

Si les comportements des acteurs sont invariants dans l'usage qu'ils font des politiques publiques d'aménagement, la conduite des procédures par rapport aux données initiales qui ont présidé à leur définition est également soumise à des inflexions importantes.

L'État, dans ses logiques d'égale distribution fonde jusqu'en 1982 son intervention sur le niveau d'utilité des services et des équipements en milieu rural et sur la nécessaire modernisation des activités agricoles. Les collectivités territoriales n'ont fait que reproduire, dans leur action propre, les références symboliques créées par ces pratiques, **mais avec un moindre degré de maîtrise** :

\* les structures du syndicalisme et de la profession agricoles interviennent régulièrement dans la négociation de l'affectation des crédits publics et dans la ventilation des budgets, y compris ceux des procédures de correction des disparités spatiales. La construction d'un tête-à-tête État-profession dans la négociation a été institutionnalisée par le C.N.J.A. et reproduite à chaque échelon territorial. Mais les collectivités locales, qui ne disposent pas de l'expérience et de l'aura arbitrale de l'Etat, se laissent imposer plus facilement les propositions des professions (chapitre 1 § 121 ; chapitre 2 § 211 et 221 ; chapitre 3 § 321 ; chapitre 4 § 411 et 421) ;

\* le pouvoir « d'engendrement » de l'aménagement est un mirage auquel se raccrochent les élus pour fonder leur intervention et justifier leur place dans le système social rural. Mais la plupart des décisions qu'ils prennent dans le cadre des politiques locales résultent simplement d'une suite donnée à des projets circulant déjà dans la mécanique administrative depuis des années et dont ils ne font pas le même usage (chapitres 3 et 4) ;

\* l'exemplarité de la démarche des pays est l'aboutissement d'une pratique initiée auprès des acteurs locaux lorsque, aux débuts de cette politique, ils suivaient les conseils du sous-préfet. Les données institutionnelles qui ont contribué à la mise au point de la procédure ont été totalement modifiées en 1982-1983, mais la procédure elle-même a juste été retouchée dans ses aspects les plus visibles. Les élus régionaux sont ainsi amenés à reproduire un système de prise de décisions conçu par l'Etat en 1977 et destiné à être géré par ses services, lequel n'est plus adapté au foisonnement débridé des initiatives locales de l'après-1983 (chapitre 4 § 4111) ;

\* de manière tout à fait identique, le Département est amené à financer, puis à piloter des opérations d'aménagement rural conçues par l'Etat et conduites, à leurs débuts, sous son autorité (chapitre 4 § 421).

Les lois de décentralisation n'ont pas apporté sur ces points des évolutions importantes. Le développement des initiatives locales est par lui-même générateur d'inégalités. La liberté d'initiative étant également celle de ne pas en prendre, on peut imaginer rapidement les différences de situation qui peuvent en découler.

L'ensemble de la production de l'aménagement rural fonctionne selon un schéma qui ne correspond plus aux imbrications politiques locales et n'a cependant jamais été modifié, ni dans ses fondements ni dans sa mécanique. En conséquence, les interventions rurales les plus simples posent des problèmes d'imprévisibilité extraordinairement difficiles à envisager. La présomption de tutelle d'une collectivité sur une autre, par exemple, en empêchant l'affirmation d'une autorité censée remplacer celle de l'Etat, rend ces systèmes ingérables et totalement désuets.

De fait, dans ces systèmes, un ordre inattendu jaillit spontanément : un ordre qui est un désordre. Ces différences que l'on aurait pu croire infimes entre le début étatique des politiques publiques et leur développement territorial entraînent rapidement des discordances considérables « à la sortie ». Cet « effet

papillon»<sup>1</sup>, cette sensibilité aux conditions initiales favorise les points d'instabilité. Dans les cas extrêmes, ceux inhérents à la conduite des contrats de pays, par exemple, où la jurisprudence et le maintien des principes constitutifs initiaux n'ont pu être confirmés en raison d'une carence de pouvoir, ces phases critiques peuvent se révéler «catastrophiques» (au sens de la théorie des catastrophes) pour l'ensemble de la politique publique. Ils mettent ainsi en lumière quelques faiblesses des lois de décentralisation qui ont transféré des compétences sans toujours se soucier de la liberté politique de leur mise en œuvre. Était-ce leur rôle ? L'État était bien décrié pour son excès de centralisme et d'autorité. Nul n'était censé supposer que les collectivités territoriales se complairaient dans une attitude irresponsable.

Ces différents facteurs nous conduisent à souligner que la conduite de l'aménagement rural est rarement **homogène**, mais plutôt **intermittente**, constituée d'interpénétrations d'uniformité et de désordre, à toutes les échelles de son application.

---

<sup>1</sup> : en météorologie, discipline qui obéit aux lois de la thermodynamique non linéaire, on admet, en ne plaisantant qu'à moitié, que le battement d'aile d'un papillon aujourd'hui à Pékin engendre dans l'air des remous qui peuvent contribuer à provoquer une tempête le mois prochain à New-York. Cette métaphore de la prévisibilité est celle d'un désordre à l'état pur, ou plutôt de l'ordre déguisé en désordre.

### 5.1.3. Accroissement local de l'ordre, entropie du système de production

Qu'il soit suscité par le milieu local ou qu'il lui soit proposé, l'aménagement introduit une dynamique, un déséquilibre en apportant, de l'extérieur, une production de mouvement, l'introduction d'effets complexes, bref, une **entropie** qui ne peut être maintenue qu'au prix d'échanges continuels entre les partenaires. La société rurale fonde son fonctionnement social sur le maintien de son état d'équilibre, ou la recherche d'un ordre stationnaire. Mais l'aménagement, considéré comme activité productrice d'entropie, ne peut être assimilé à un simple « désordre » : l'action compensatrice des pouvoirs publics crée en effet un ordre. L'intensification des rapports sociaux qu'elle favorise est tout à la fois source destructrice d'un état d'équilibre ancien et créatrice d'une unité nouvelle à partir des points de bifurcation. En ces points, le comportement du système de production de l'aménagement rural devient instable et peut évoluer vers plusieurs régimes de comportements stables, mais différents, voire opposés (tableau n° 14).

S'il marque l'impuissance de la puissance publique à atteindre l'objectif de justice spatiale qu'elle s'est fixé — ou qu'elle aurait pu se fixer —, l'intervention rurale est un excellent instrument de régulation sociale : au fur et à mesure que par ses procédures elle fait croître son écart à l'équilibre, traverser de multiples zones d'instabilité, elle **transforme** le système social — à défaut du système spatial — de manière qualitative : elle contribue à sa structuration. La politique publique d'aménagement atteint un « **régime chaotique** » où son activité se définit comme l'inverse du désordre indifférent : aucune stabilité n'assure plus sa pertinence à un lieu déterminé ; l'aménagement s'éloigne de l'équité spatiale initialement recherchée pour que tous les possibles puissent convenir aux processus sociaux, s'actualiser, coexister et interférer.

*tableau n° 14 « un système de production turbulent »*

1. L'évolution non linéaire des programmes d'aménagement implique l'idée d'une unité locale cachée et d'une organisation spatiale possible

Afin de sauvegarder leurs intérêts et maintenir leur pouvoir, les attracteurs se servent de l'aménagement pour effectuer une action régulatrice. Ce processus de régulation des pouvoirs par l'aménagement rural est un processus de maintien d'une forme, d'un ordre interne local. C'est un processus d'homéostasie, de conservation de l'équilibre homéostatique menacé par l'aide financière apportée par les pouvoirs publics. Ces flux dissipés, perdus pour la finalité de la procédure, ne le sont pas pour la société : ils permettent en effet au système de maintenir ou d'engendrer une nouvelle structure d'ordre. Le monde rural aquitain n'est sans doute pas le lieu d'une évolution allant dans le sens d'une entropie croissante.

La perte de rendement des procédures d'aménagement n'entraîne pas une évolution vers le désordre, mais plutôt vers un nouvel équilibre. Induisant un désordre très temporaire, l'aménagement rural est, à terme, créateur d'ordre. L'augmentation locale de la variété, de la complexité qui surviennent quelquefois au gré de la conduite des instruments contractuels n'empêche pas le système d'être organisé et de fonctionner. En ce sens, le chaos est fécond. Mais il est vrai que **l'accroissement local de l'ordre se paie d'un accroissement de l'entropie des politiques publiques.**

Le maintien des formes sociales locales ou la formation d'un nouvel ordre, le passage à plus de complexité et la gestion de cette complexité affirment une certaine **autonomie** du système rural, capable de créer de **l'organisation** par lui-même et pour lui-même. Cette conclusion vient infléchir, sur le plan politique et social, la réflexion en termes de **dépendance** qui prévaut actuellement en matière de ressources économiques ou culturelles, nous y faisons nous-mêmes allusion au chapitre 2.

Cet ordre local, réalisé par approximation, intuition, jeu d'équilibres et d'ajustements précaires réussit à déstabiliser l'exercice de justice spatiale tentée par les pouvoirs publics. Les producteurs d'aménagement entretiennent l'impression d'une capacité d'ordonner les structures sociales et spatiales rurales qu'ils ne possèdent pas. En fait, ils sont impuissants à dépasser, en les ignorant, les attractions des structures sociales locales. Les bifurcations reproduisent ainsi l'emprise des déterminismes sociaux, même si elles permettent d'identifier des nouvelles formes d'organisation possible et de situer des points de liberté dans l'écheveau des liens de nécessité.

La notion d'état attracteur montre la pluralité des formes, la rationalité partielle des acteurs. Cette auto-organisation prouve la capacité certaine du monde rural à tirer bénéfice de la contingence, de l'aléatoire, du nouveau. Le modèle ordre/désordre appliqué à la production de l'aménagement rural montre la puissance de l'auto-organisation du système social autant qu'il révèle l'impuissance des pouvoirs publics dans leur quête de l'équité spatiale.

## 2. Le libre arbitre des acteurs dans les politiques d'aménagement rural

La collusion des intérêts détermine un flux de corrélations, associe les acteurs (élus et profession agricole, dans le cas le plus courant, par exemple) de manière plus ou moins explicite. La création de ces interdépendances implique, par réciprocité, un nombre toujours croissant de liens de nécessité dans la société rurale, mais aussi au sein des assemblées qui la représentent.

La dynamique de ces correspondances confirme la conception classique du système social<sup>1</sup> et rend l'usage du concept de « formation sociospatiale »<sup>2</sup> peu efficace pour saisir les enjeux réels de l'aménagement. Pour souligner l'importance de ces considérations sur les rapports de liberté qui unissent les groupes sociaux en dehors de toute considération spatiale (tableau n° 13 en fin de chapitre 4), nous sommes amenés à préciser les différentes situations qu'ils recouvrent.

Les liens de nécessité révélés par la production de l'aménagement rural supposent la conscience totale des faits et des positions des partenaires. **Ils ne sont pas une liberté dont aucune contrainte extérieure ne viendrait contrecarrer ou gauchir le choix.** La liberté des acteurs de l'aménagement est une **liberté de nécessité**, issue des influences, des contingences du dehors qui parviennent à forcer un consentement. Le citoyen rural, quel que soit la taille et le degré d'autonomie de son espace quotidien — et nous convenons de l'existence de ces liens où la proximité produit une forme de solidarité — n'est pas libéré de toute **nécessité extrinsèque**, de toute contrainte déterminant son consentement. Ses choix ne procèdent pas uniquement d'une liberté de son opinion. Les solidarités qui le poussent à agir, à choisir sont socialement

---

<sup>1</sup> : Nous nous référons, notamment, aux concepts sociétaux de Max Weber et à sa formulation systémique par Talcott Parsons.

<sup>2</sup> : tel que défini par Alain Reynaud et modifié, entre autre, par Guy Di Meo (consulter les références bibliographiques et le glossaire).

déterminées avant d'être spatialement déterminées. Elles jouent toujours un rôle voulu, à des degrés divers dans le champ des processus, des acteurs, de l'espace substrat. Certes, le vouloir du protagoniste, par le fait qu'il est celui d'un être raisonnable, reste libre. Mais le poids des habitudes crée un différentiel entre le **volontaire** et le **possible**. Cette opposition entre ce qui est **délibéré**, **intentionnel** et ce qui est **faisable** éclaire la difficulté d'accomplir ce qu'il veut.

Le jeu des acteurs tels qu'il s'est imposé à nous au cours de nos analyses montre que leur volonté s'impose à elle-même une nécessité. Cette nécessité devient ainsi volontaire. L'une est séduite par l'autre. L'élu, le responsable professionnel, le citoyen est alors progressivement pris dans une trame de servitudes volontaires qu'il a créées afin de contrôler le champ des circulations d'information, de pouvoir.

Les acteurs du système de production de l'aménagement rural aquitain peuvent à tout moment faire jouer leur **libre arbitre** proprement dit, leur faculté d'être raisonnable, de juger et de choisir, de vouloir ce choix de par soi-même, sans y être mû du dehors par quoi que ce soit. Être maître de son jugement, voilà le pouvoir arbitral qui fonde la liberté de façon inaliénable et inamovible.

Mais ce jugement arbitral sort d'un conseil, d'une délibération rationnelle. L'acteur du système social rural aquitain est amené à examiner, à supputer, peser le pour et le contre, **comparer** en fonction de ce dont disposent **les autres** (on n'insistera jamais assez sur la puissance, en la matière, du mimétisme comme élément déterminant les choix du monde rural) et c'est finalement en fonction de critères sociaux qu'il porte un jugement définitif, qu'il régit la décision de ses actes.

Ce conseil est influencé dans un sens plutôt que dans un autre souvent par des **affectivités**, des liens de connaissance et de **reconnaissance** qui donnent une orientation «tendancieuse». Le conseil, le jugement, le choix, le consentement interviennent à tous les stades des attractions. Celles-ci ne sont donc pas le fruit du hasard. Si le régime de production de l'aménagement rural est chaotique, ce chaos est **déterminé**. Le consentement volontaire est la cause explicative de la responsabilité dans les décisions prises à tout niveau. Il définit réellement la liberté de l'acteur : mouvement rationnel, le libre arbitre est libre à cause de la volonté et arbitre à cause de la raison. Mais le rationnel n'est pas univoque : il ne dépend pas uniquement des solidarités de proximité. Pour KLEIN (1991, p. 27), par exemple, est rationnel ce qui semble **normal**. Mais aussi ce qui est **efficace**, ou même ce qui correspond à la manière dont le monde marche !

Mais cette rationalité, qui inspire les comportements des acteurs de l'aménagement et les rapports sociaux à l'espace, ne suffit pas toujours à les faire avancer. La **conviction**, l'**intuition** sont des moteurs tout aussi efficaces

qui entrent en jeu dans la prise de décision, inséparables de la conduite des politiques publiques d'aménagement rural. La détermination des choix se complique à son tour, à l'image de l'**entropie** du fonctionnement du système : elle est le fruit, dans la raison, d'un conseil institué par celle-ci (!)... Ce conseil, qui **s'impose à l'acteur**, est délibération, confrontation des alternatives. En fait, l'idéal de la liberté d'une « formation sociospatiale », d'un pays « autocentré » serait, pour les acteurs locaux, d'avoir un jugement arbitral constamment appuyé et facilité par un libre conseil.

Mais cela est d'autant moins possible que le système local n'est pas autonome, qu'il n'est qu'un sous-système d'une humanité et qu'il évolue, à son image, vers l'entropie. L'acteur est captif du système social dans lequel il s'enferme plus volontiers que dans un cadre spatial. La pleine liberté du conseil lui est impossible puisque le jeu des liens qu'il se donne l'amène à se prononcer pour ce qui n'est pas nécessairement une évolution pour lui, mais qu'il envisage comme tel. Ce qui réduit d'autant le libre arbitre total. Si les liens de nécessité sont des libertés de contrainte, il est impossible aux acteurs d'agir sans arbitrer et consentir librement aux attractions.

Que se passe-t-il alors au moment de la mise en œuvre de l'aménagement et de la turbulence qu'il provoque ? Lorsqu'il intervient sur un espace dont les composantes sociales sont en compétition (existe-t-il d'autres cas de figure ? nous n'en avons pas rencontré), il se heurte aux faibles degrés de liberté des acteurs et à leurs liens de nécessité. Si chaque composante avait un comportement indépendant, l'aménagement rural provoquerait une infinité de comportements possibles, un nombre de « degrés de liberté » infini. En réalité, le comportement de chaque acteur est fortement lié à celui de ses voisins ce qui, même si la procédure est appliquée de manière homogène sur l'espace, produit des effets **d'appropriation** et réduit considérablement le nombre de degrés de liberté. Il y a couplage de mouvements potentiellement complexes.

L'imbrication des systèmes, des jeux des acteurs dans laquelle intervient l'aménagement est tel que les actions acquièrent **une rationalité partielle et des effets éclatés** : les positions sociales, les décisions politiques locales, départementales, régionales..., sont déterminées par des enjeux sociaux qui détournent les politiques spatiales de leur objectif d'équité. Ce n'est donc pas en invoquant une justice spatiale que la puissance publique pourra éviter les bifurcations de ses interventions, mais plutôt en se donnant, en amont, un cadre éthique strict dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement dont on admettra qu'il convient de ne pas y déroger.

Les logiques des professions, celles des élus locaux, leur interférence dans la production de l'aménagement rural les mettent en situation **d'attracteurs** : un attracteur agit sur la fonction dynamique de l'action publique en la transformant

en une autre fonction dynamique. Ces attracteurs modifient les politiques censées être de justice spatiale en outils de reproduction sociale. Ce rôle explique le passage du simple au complexe, de l'injection financière réalisée par une procédure à l'utilité qu'elle crée au sein du gouvernement local. En effet, son action n'est pas synonyme de stabilité et de reproductibilité : elle varie, bien entendu, selon les **conditions initiales** qui définissent le mode de production de l'aménagement. Si ces conditions initiales changent, si la collectivité les maîtrise mal, leur comportement ne sera pas régulier, il ne pourra pas l'être en raison de l'imprévisibilité complexe de l'activité collective erratique. Dans ce cas, où la **politique d'absence éthique** implique le **caractère chaotique** de la production de l'aménagement rural, la puissance publique légitime la notion d'imprévisibilité du système, nous libère de l'idée qu'une meilleure connaissance suffirait à le maîtriser totalement.

Il est évident que dans toutes les expériences de conduite de politiques mentionnées ici, les fortes probabilités du chaos des procédures traduisent trop l'ignorance des facteurs qui entrent en jeu dans l'évènement pour que nous puissions prévoir les conditions, lieux et moments exacts de son apparition. Chacune de ces « catastrophes » est le résultat d'une histoire que les analyses trop globales méconnaissent. La description du comportement du système chaotique des contrats de développement rural en termes de trajectoires individuelles n'a pas de sens : des détails insignifiants, qui échappent à l'observation, peuvent, dans un avenir plus ou moins lointain, jouer un rôle significatif : par exemple, il est difficile d'évaluer le rôle du « détournement » de l'achat de terrain communal de Marnac dans l'ajustement de la procédure des contrats régionaux de pays dix ans plus tard.

Le régime des processus de production s'enrichit, dans ce type de politiques complexes, des effets de l'amortissement de l'action publique et des mécanismes d'entretien du mouvement luttant contre cet amortissement. Mais, comme le fait très justement remarquer RAWLS dans sa *Théorie de la justice*, dès qu'il y a acceptation d'une dérogation aux objectifs de la politique publique, c'est-à-dire dissipation, la dynamique n'est pas réversible en démocratie. Les bifurcations de trajectoire d'objectifs créent des précédents sur lesquels la puissance publique ne peut revenir sans remettre en cause l'ensemble de sa politique.

Les pouvoirs publics se voient ainsi contraints — du moins en théorie — de mener une réflexion et une action en termes d'éthique, de **cadrage initial** de leur production de l'aménagement rural.

## 5.2. Quelle doctrine pour l'équité spatiale ?

*« Lorsque nous considérons la société mondiale comme une structure hiérarchisée qui évolue dans le temps et dans laquelle se multiplient des interconnexions d'une complexité croissante, impliquant par conséquent un déséquilibre constant et la nécessité permanente d'un comportement d'adaptation, peut-on encore utiliser les instruments de base et l'analyse empruntés à la science économique ? Tout cela ne donne-t-il pas à penser qu'une science sociale bien comprise, plus sensible aux besoins pressants des populations les plus pauvres, mieux instruite des inégalités toujours marquées entre les nantis et les déshérités, a besoin d'un nouveau paradigme, a besoin, en fin de compte, de se rattacher davantage à l'espace et à la dynamique du développement ? »*

W. ISARD, 1987, p. 177

Le fait que la production de l'aménagement rural ne réponde pas à **un** principe, mais à **des** principes, érigés souvent en propositions premières posées en postulat et non déduites, justifie sa forme et sa nature : il permet la régulation sociale d'une part et, d'autre part, le caractère récent de son développement s'appuie sur des bases théoriques encore fragiles.

L'opposition entre les multiples rationalités des acteurs et l'éclatement des effets qui s'en suit ne sont possibles que dans un système où chaque groupe social donne à l'équité spatiale un sens différent, sur lequel personne ne songe à s'accorder. L'impuissance de la puissance publique à réduire les dysfonctionnements dus à cette fragmentation pourrait la conduire à formuler différemment ses actions d'aménagement sur la base d'une **philosophie politique renouvelée**.

Nous formulons ici, à la lumière de l'expérience aquitaine, les principaux arguments et les principes qui pourraient permettre de clarifier les controverses, d'organiser la discussion et de résoudre certains paradoxes dévoilés au cours de notre exégèse de la production de l'aménagement rural.

## 5.2.1. Les carences du projet de justice spatiale

### 1. Une conception utilitariste

La confrontation des principes d'équité<sup>1</sup> avec la conduite des politiques de justice spatiale en Aquitaine nous amène à caractériser l'**utilitarisme** qui justifie la production actuelle de l'aménagement rural en France.

Nous avons avancé, au chapitre premier, le principe qui consiste à considérer une politique spatiale comme juste lorsqu'elle n'opère aucune distinction arbitraire entre personnes dans l'attribution des droits et des devoirs et lorsqu'elle détermine un équilibre adéquat entre revendications concurrentes portant sur les avantages de la vie sociale. Ce qui induit le déséquilibre de la production de l'aménagement rural, c'est la conception que les politiques publiques donnent à la justice spatiale, c'est-à-dire la caractérisation de ce qui constitue une distinction « arbitraire » et une distinction « adéquate » des avantages de la vie sociale.

1) La puissance publique définit une justice spatiale — ou une politique supposée comme telle — sans se donner les moyens d'en contrôler la mise en œuvre. Elle en confie la gestion aux modes de coopération sociale entre les acteurs du développement rural. Son embarras vient de l'évaluation qu'elle fait de son action : loin de considérer l'influence des procédures sur les **possibilités de justice** qu'elle induit, elle persiste à en attendre des **probabilités de développement**, d'accès des espaces ruraux à l'économie du bien-être. L'affirmation de ce droit à la croissance sans référence à sa capacité de réalisation ni à la liberté formelle de la mettre en œuvre ne produit une **contradiction** qui oppose l'action d'aménagement avec la définition même de l'équité.

---

<sup>1</sup> :selon l'opinion de RAWLS à laquelle nous adhérons, voir notamment chapitre 1, § 112, mais aussi l'ensemble du propos.

2) Les productions de l'aménagement rural font l'objet de discours et de pratiques variées, mais tous basés sur des concepts de **distribution aveugle** :

– la persistance de la puissance publique à vouloir traiter les dossiers ou les contrats au cas par cas favorise les groupes sociaux « choisis ». Elle exprime une forme de solidarité centre-périphérie, mais qui s'exerce au bénéfice d'un ordre social et non d'une hiérarchie de l'intervention spatiale ;

– a contrario, la stimulation concurrentielle, sur laquelle elle a cru parfois pouvoir fonder des clés de répartition de la compensation, crée des perceptions purement symboliques de justice qui répondent souvent plus à la catégorie du paraître que de la compensation (réalisations du Parc Naturel Régional, des bastides, des projets collectifs de développement, de certains contrats locaux de service). Les collectivités, les groupes sociaux dominants y sont moins soucieux des besoins sociaux, de services de proximité à la population que d'une création emblématique leur conférant l'impression d'accéder à un niveau de développement.

3) La référence, pour une même politique, à plusieurs interprétations possibles des règles d'attribution produit une iniquité de fait dans l'action correctrice de la collectivité. S'il est évident que le principe de différence (qui maximise la part qui revient aux espaces les plus défavorisés) ne constitue pas une référence au bénéfice de l'aménagement rural, nous avons relevé également qu'à maintes reprises les principes d'égalité et d'équité des chances n'étaient pas satisfaits. Pour donner sa cohérence au principe d'égalité dans l'action d'aménagement, il aurait été impératif de rendre les libertés compatibles en définissant des domaines au sein desquels chaque liberté particulière peut s'exercer souverainement. Nous avons vu, par exemple, que ce n'était pas le cas pour l'action régionale.

En refusant aux espaces ruraux le principe d'égalité équitable des chances, la puissance publique leur nie celui d'égalité de liberté, contredit l'esprit de la décentralisation et admet de se faire dicter son action (s'il n'y a pas de tutelle formelle d'une collectivité sur une autre, une autre forme de contrainte, plus insidieuse, est le fait des attracteurs).

4) L'examen des différents principes auxquels se réfèrent les pouvoirs publics montre que le concept de justice spatiale permet des acceptions bien différentes. C'est l'hétérogénéité de son entendement, l'absence de référence à une éthique communément partagée qui induisent des doctrines et des comportements opposés. Ces derniers rendent les conditions initiales de la production de l'aménagement imposées par les uns incompatibles avec l'usage qu'en font les autres. La contractualisation a légitimé ces rapports de force, les conflits entre les idées que se font les groupes sociaux de l'utilisation de leur

espace. Elle prolonge l'absence de consensus sur la conception d'une justice spatiale : les collectivités ne s'accordent sur une idée de justice que dans la mesure où elles la trouvent raisonnable pour elles, en vertu de la manière dont elles conçoivent leur action.

Le système de production de l'aménagement rural répond actuellement à une préoccupation utilitariste : il ne se préoccupe pas de la **répartition** de l'intervention entre les groupes sociaux ou les espaces pris en compte. La puissance publique n'a jamais résolu de manière satisfaisante les critères qui lui permettent de choisir les bénéficiaires de son aide, notamment la définition qu'elle donne aux espaces ruraux les plus défavorisés ou même — puisqu'elle intervient de plus en plus en termes de soutien à l'économie — celle qui lui permet de distinguer des groupes bénéficiaires prioritaires. En effet, elle s'est limitée, dans la constitution de ses critères de répartition, à prendre en compte uniquement ce qui est de l'ordre des résultats (outcomes) : niveau de revenu, bien-être des individus, avantages socio-économiques. Elle n'a jusqu'ici jamais intégré ce qui relevait de **l'ordre des chances** (opportunités) : accès à l'emploi et à la formation (à talents identiques), capacités locales à optimiser la richesse (potentiel fiscal et sa mise en œuvre...).

2. Une conception aux antipodes de l'exercice d'une justice spatiale
--

Nous avons vu que, la plupart du temps, l'action des pouvoirs publics favorise des structures professionnelles déjà bien nanties ou des espaces qui ne sont pas parmi les plus défavorisés. De plus, son intervention au bénéfice des plus désavantagés, quand elle a lieu, n'est pas adaptée à l'usage qu'ils peuvent en avoir et ne peut, de ce fait, satisfaire l'ensemble des objectifs recherchés, y compris ceux formulés en termes d'utilité. En ne prenant pas en compte la capacité à optimiser socialement l'aide octroyée, elle persiste à en attendre des probabilités d'accès aux positions privilégiées alors qu'elle peut tout juste en influencer les possibilités.

Or la conception qui s'exprime dans le principe de différence exige que la justice spatiale ne **soit pas une affaire d'utilité ou de satisfaction**. Le bien rationnel unique qu'attend la puissance publique de son action compensatrice est contradictoire avec le concept même de justice.

**L'économie normative**, qui s'inscrit dans cette doctrine particulière qu'est l'utilitarisme, si elle répond au souci de maximiser le bien-être collectif (ou somme des utilités), satisfait les désirs rationnels des groupes sociaux dominants du monde rural, mais **ne témoigne pas de l'exercice d'une justice spatiale**. En effet, si nous reprenons le concept de justice et les conceptions de la justice de John RAWLS<sup>1</sup> qui nous ont permis de caractériser l'aménagement rural au cours des chapitres qui précèdent, nous pouvons aisément conclure :

1. que toute personne ou tout groupe social n'a pas un droit **égal** à l'ensemble le plus étendu de libertés fondamentales dont l'aménagement est porteur,

2. que l'action de compensation de la puissance publique **n'est pas au plus grand bénéfice des espaces les moins avantagés** de la société rurale et qu'elle **n'est pas attachée à des fonctions et positions ouvertes à tous** dans des conditions d'égalité équitable des chances.

---

<sup>1</sup> : la théorie de RAWLS, pas plus du reste que l'utilitarisme, ne constitue comme telle un modèle de société mais plutôt un critère d'évaluation qui doit être complété par une analyse empirique de son fonctionnement.

## 5.2.2. Les exigences d'une éthique de la compensation

Parler d'équité spatiale, c'est aborder le problème des valeurs. Les actions de solidarité sont de plus en plus dissociées du sens qui les porte. Face au renouveau des thèmes de domination, la référence à une justice spatiale a pratiquement disparu aujourd'hui. Le problème des solidarités spatiales dépasse la simple recherche d'un lieu où traiter les inégalités sociales. En ne faisant que reproduire les techniques de gestion de l'espace inventées par l'État, les collectivités locales n'ont pu traiter les inégalités spatiales dans leurs logiques territoriales.

Une méprise explique l'ensemble de ces paradoxes : pour les uns, la justice est l'égalité des chances au départ et l'objectif de la politique à mener est d'assurer pour tous une plus grande égalité des chances en laissant à l'initiative et aux efforts de chacun le soin de tirer parti des chances ainsi ouvertes ; pour les autres, la justice spatiale, c'est la prise en compte de l'inégalité de situation à l'arrivée et la politique qu'il s'agit de définir doit tendre à réaliser peu à peu l'égalité des situations. Ces concepts sont distincts et l'égalité y a une fonction importante. Il importe donc, en chaque cas, de savoir dans quelle perspective on se situe, et de l'affirmer sans y déroger par la suite.

Jusqu'à ce jour, l'aménagement rural a cherché à combler des inégalités de développement dans l'espace alors qu'on attend aussi parfois de lui l'établissement d'une **équité dans les principes de distribution**, qui tienne compte de ce dont disposent les lieux les plus défavorisés par rapport aux plus favorisés. **L'éthique de l'aménagement ne peut reposer que sur une éthique des principes de distribution.**

Cette éthique n'est pas une morale qui n'oserait pas dire son nom, tapie dans les double-fonds de politiques distributives devenues permissives. Elle repose sur une série de questionnements sur les moyens à promouvoir, sur les finalités à atteindre en termes de valeur. Elle dégage le sens de l'action à entreprendre et conduit à une pratique sociale. La problématique de la conduite de l'aménagement ne peut s'effectuer qu'en fonction d'une référence, d'une orientation. Celles-ci en déterminent le **sens** en tant que lien de dépendance mutuelle, qui a, qu'on le veuille ou non, valeur spirituelle. Mais la réflexion éthique nous permet aussi d'esquisser les modalités pratiques de l'exercice de l'action compensatrice sous forme d'exigences.

## 1. La portée d'une éthique de la compensation

Face à la concurrence qui écrase le citoyen rural, l'éthique implique d'abord le refus de la fatalité, ensuite l'idée centrale du respect de l'autre et de sa différence. Elle vise à rechercher, au cœur d'une économie de marché, les moyens d'éviter l'écrasement du « faible » par le « fort » et d'enrayer l'évolution vers une société duale. Elle est le moyen de la recherche d'une symbiose entre la prospérité et la justice sociale.

La recherche de l'équité spatiale est amenée à assumer la tension permanente entre la concurrence et la solidarité : elle organise le marché, fait respecter les règles du jeu et pose les bases de la solidarité entre les individus et les groupes. Le conflit entre les préférences professionnelles et l'éthique spatiale, qui surgit inévitablement, peut être résolu, nous semble-t-il, en plusieurs temps :

1. D'abord rappelons que sans éthique, l'aménagement évolue vers un système d'intervention où l'économie risque de devenir le critère décisif de tous les domaines, y compris politique. La question de « l'économisme », c'est-à-dire d'une économie considérée comme une fin en soi et évacuant tout ce qui n'est ni rentable ni solvable, se trouve ainsi posée comme préalable à la recherche de l'équité spatiale.

La transformation des politiques spatiales en politiques économiques montre que le jugement et l'action des aménageurs ne se sont peut-être pas situés lucidement dans une problématique de **solidarité** : la puissance publique attend de ses investissements un résultat rapide en matière de production ou de productivité. Elle semble ignorer que le développement se fait dans le temps et que les résultats d'un effort majeur ne se manifestent pas dans le court terme. Il faut des décennies, voire des siècles avant de pouvoir rétablir des équilibres — si tant est qu'il soit possible, donc nécessaire de les rétablir — et de voir le progrès perçu au niveau de la vie quotidienne.

La recherche de l'équité spatiale implique que les pouvoirs publics n'abandonnent pas leurs politiques sociales sous prétexte qu'elles ne « payent pas assez vite ». L'aménagement de l'espace ne peut pas dépendre de l'économisme : les investissements structurants qui marquent l'action compensatrice ne relèvent pas, dans leur principe, du marché, mais de décisions publiques. L'habitat, les services collectifs ne sont pas des produits comme les autres et ne peuvent être abandonnés aux seules lois du marché. La compensation doit d'abord porter sur **la distribution égale de l'accès aux « libertés » fondamentales (comprendre : les avantages de la vie sociale en quantité et qualité égales) quelle que soit la distribution des autres biens premiers.** Nous savons (JANVIER, 1990) que cette fonction est loin d'être

remplie et qu'elle est fort coûteuse. La référence aux besoins, dans la mesure des inégalités, détermine la décision de la compensation : derrière la certitude des inégalités face à la valeur marchande des biens, la puissance publique peut offrir l'égalité devant la valeur d'usage, l'égalité face aux besoins. Bien sûr, les besoins sont une réalité complexe qui comporte des aspects contradictoires selon la manière dont on les examine (P. BOURDIEU préfère parler des habitus, schémas de perception et de pensée qui déterminent des pratiques sociales). Mais à côté de cette évaluation de nature analytique, il faut reconnaître que sur le plan synthétique, le besoin peut être pris dans son sens objectif lorsqu'il cesse d'être individuel pour être social, lorsque dans un groupe social donné, un certain nombre d'individus ressentent et expriment des besoins identiques.

2. Mais pour éviter d'y répondre par des normes, la compensation ne doit pas appliquer à tous les groupes sociaux les règles qui ne conviennent qu'à certains d'entre eux. Limiter l'éthique spatiale à une éthique de la proximité, comme c'est le cas actuellement, revient à laisser la porte ouverte à l'interdépendance corporatiste. Son action doit intervenir au bénéfice des membres les moins avantagés de la société. Une double caractérisation s'avère donc nécessaire : celle qui consiste à identifier les espaces les moins favorisés et, à l'intérieur de ceux-ci, celle qui définit les structures sociales bénéficiaires en priorité de l'aide. L'ensemble de cette philosophie politique de l'exercice d'une justice spatiale conduit à des débats sans doute difficiles : ils ne manqueront pas de produire des remises en cause quant à l'exigence de réarticuler les notions de liberté et de justice en dehors, **voire en conflit**, avec l'utilitarisme. La conception utilitariste de la production de l'aménagement rural ne tient nullement compte de la façon dont la somme totale des satisfactions **est répartie entre les individus**. Or, s'il est rationnel pour une société de maximiser le solde global de satisfaction sur l'ensemble de son espace, il n'est plus seulement possible de compter sans examiner de façon précise **la manière dont elle est répartie entre les groupes sociaux** d'une part et **les ensembles géographiques** de l'autre.

3. Le principe de différence, il est vrai, marque aussi les limites de la culture de solidarité : exclusivement imposée par le haut, par la contrainte, elle tarit les sources de la responsabilité, de la créativité, de l'initiative. Elle peut mener ceux qui en bénéficient, ou plutôt ceux qui la « subissent », à la passivité, à l'irresponsabilité la plus mutilante. C'est pourquoi on veillera à **moduler la compensation spatiale en proportionnalité aux efforts consentis par les personnes, les groupes sociaux locaux impliqués** (application du principe d'équité de George HOMANS). Ceci sous réserve que ces efforts n'excèdent pas les possibilités réelles de la mise en œuvre, auquel cas il se peut que la perte

9.

d'efficience par excès d'effort excède la perte d'efficience par manque d'effort  
(cas des aménagements surdimensionnés).

Cette position en faveur de la justice est aux antipodes des concepts du « développement global » ou « autocentré », nous en convenons. Elle postule que l'économie que l'on cherche à développer au sein de la société rurale ne peut, à elle seule, apporter les éléments susceptibles :

- de témoigner d'une solidarité et de l'exercice d'une justice,
- de combler le vide culturel et spirituel.

L'aménageur peut s'interroger avec profit, dans le cadre institutionnel qui est le sien, sur ce qu'est la **demande politique** de la justice spatiale et son articulation avec la **demande de justice sociale**. Ce qu'il convient d'éclairer, c'est ce que présuppose ce dernier paramètre de l'équation, dans quelle représentation d'une société juste et du rôle des pouvoirs publics elle s'enracine. L'apparition, à côté des droits et libertés, d'exigences dont le contenu et le nombre varient à l'infini introduit d'importantes modifications dans la conception des rapports entre la société et la puissance publique. La considération de l'équité fondée sur ces principes de différence (maximisation de la part qui revient aux plus défavorisés) implique une tout autre philosophie des politiques publiques d'aménagement, définies essentiellement par leur capacité à fournir des services (et pas seulement à construire des équipements dont on sait trop ce qu'ils deviennent sans crédits de fonctionnement). Quelques rares opérations, trop souvent considérées comme marginales, répondent déjà à cette exigence. La contrainte du principe de différence n'exclut nullement qu'on accepte un accroissement du rôle de l'aménagement si on pose qu'il est juste.

La puissance publique peut concevoir la justice spatiale en parfait accord avec des valeurs qui ne participent pas d'une « dissolution » de ses politiques, d'une réduction instrumentale de l'être humain dont la valeur n'est perçue que comme activité productrice de satisfaction. Pour ce faire, la Théorie de la justice de RAWLS, le principe d'équité de HOMANS donnent quelques outils conceptuels qui permettent d'imaginer l'exercice d'une solidarité en répartissant les avantages et les tâches. Il semble possible d'organiser la compensation de façon qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que les libertés d'accès au développement soient égales pour tous. Affirmer ce principe implique de le mettre en absolue priorité par rapport à celui qui concerne les inégalités matérielles (économiques, de revenu) dues, par exemple, à une conjoncture difficile. C'est aussi admettre que, dans nos sociétés complexes dont le fonctionnement exige une organisation hiérarchisée, les inégalités sociales sont inévitables. Mais elles sont acceptables si elles ne procèdent pas des contingences de politiques de compensation iniques.

Les solidarités jouent cependant au niveau global et ne peuvent être séparées de l'économie, toute prestation étant une masse monétaire mise en circulation.

Ainsi, il ne suffit pas qu'un système de solidarité soit éthiquement juste, encore faut-il qu'il soit supportable dans le cadre d'une économie donnée. Il devra donc être simple à comprendre, établissant un parallèle étroit entre des solidarités courtes, à l'échelle du groupe de vie et des solidarités longues, d'organisation sociale. La quête de l'équité spatiale doit également rester homogène sur le plan économique. Ses effets en bout de chaîne ne doivent pas aller à l'encontre de ce qui est initialement souhaité. Affirmer la solidarité et aligner les techniques qui y pourvoient est insuffisant pour qu'elle devienne efficace. Dans le débat sur les sources financières de la justice spatiale, l'élément essentiel est le périple accompli par le financement avant d'atteindre le bénéficiaire. Qui finance, dans quelles proportions, au profit de qui ? On retrouve ici la dialectique de l'équité à l'épreuve des solidarités.

**Le questionnement actuel sur les solidarités se situe au niveau des légitimités du financement et de la prise en charge. La solidarité spatiale trouve son expression naturelle dans la fiscalité et le budget. Les solidarités professionnelles appellent, quant à elles, un financement de type mutualiste.**

C'est par une hiérarchisation de ce type, une définition précise des attendus des actions de la puissance publique dans la difficile dialectique entre concurrence et solidarité (qui sont en tension et que les différentes sociétés locales vivent simultanément) que la quête de l'équité spatiale peut trouver un sens : aider les citoyens à voir au-delà de leurs préoccupations individuelles et de leurs intérêts catégoriels, leur donner un sentiment d'appartenance à une communauté dont ils se sentent solidaires et responsables. Mais comme nous l'avons montré au cours de ces différents chapitres, la solidarité ne va jamais de soi. C'est un combat de tous les jours contre toutes les tendances au chacun pour soi : *« ce n'est pas assez d'être avertis du bien à faire, il faut encore que nous soyons mus et portés à le faire »* (Bernard de Clairvaux).

## 2. Les exigences techniques de la mise en œuvre de la compensation

D'un point de vue opératoire, nous pouvons exposer rapidement les conditions de l'exercice d'une politique de justice spatiale non plus en termes de concepts — l'aménageur déclinera les trois principes précédents en termes techniques selon l'usage recherché —, mais en termes d'**exigences minimales**, de conditions sans lesquelles le problème ne peut pas être résolu.

Trois caractéristiques doivent retenir notre attention dans la **mise en œuvre** des actions d'aménagement rural :

1. La première de ces caractéristiques est certainement — c'est une tautologie que de l'affirmer — la prise de conscience de **l'irréversibilité** de ces politiques d'aménagement en tant que systèmes dynamiques : elles créent un événement, une rupture dans l'entendement que les acteurs ont des politiques spatiales. L'après ne fonctionne plus comme l'avant. Un élu rural qui a participé à un contrat de pays ne réagit plus, en termes d'expression des besoins et de montage des projets, comme il le faisait auparavant. La production de l'aménagement rural engendre des processus irréversibles. Ils échappent au contrôle en ce qu'il est impossible d'en inverser le cours, de recréer les distinctions qu'ils ont nivelées. La prise de conscience de l'irréversibilité débouche sur celle de la brèche qu'ouvre, en matière de jurisprudence, la **dérogation** aux principes éthiques. Cette exigence attire singulièrement l'attention sur l'impuissance, dans laquelle se trouve la puissance publique, de maintenir des principes auxquels elle a déjà dérogé. En ce sens, le résultat du vote négatif des campagnes au référendum du Traité su l'Union européenne de septembre 1992 traduit parfaitement le piège dans lequel s'est enfermée la mécanique communautaire en laissant à la technostructure régionale et de l'État le soin de définir et d'appliquer sa politique (chapitre 3, § 312). Ces limites rendent les pouvoirs publics incapables de lutter contre le processus de dégradation qui guette toutes les politiques de recherche de l'équité. Ils sont constamment obligés de les renouveler ; et leur non-renouvellement les condamnerait à un amortissement progressif.

2. La seconde exigence découle de la première : elle implique que nous donnions tout son sens à **l'évènement**, aussi mineur soit-il et à la causalité en chaîne qu'il ne saurait cacher. Chacun connaît la comptine à propos du clou qui manqua au fer dont la perte immobilisa le cavalier dont l'absence détermina la défaite lors d'une bataille qui provoqua la chute d'un empire. Donner son sens à l'évènement dans la conduite des opérations d'aménagement rural, c'est prévoir **l'accident** à la lumière de l'expérience : Quarante ans d'expérimentations en aménagement rural devraient suffire à déduire que ce qui s'est produit « aurait pu » ne pas se produire, que l'« accident BOROTRA », par exemple, dans la conduite du programme régional « bastides » était prévisible, bien qu'il soit du ressort des possibles que nul savoir ne puisse réduire. L'expérience de l'aménageur pourrait inciter la puissance publique à **prévenir** les accidents de forme.

3. La dernière nécessité est celle de la nécessaire **cohérence** (de l'exercice de la justice spatiale, et non celle des logiques personnelles des membres des Assemblées) : nous souhaitons que notre décryptage de la production de l'aménagement rural en Aquitaine ne puisse être réduit par le lecteur ni à des régularités d'analyse ni à un chaos d'évènements arbitraires ; nous avons cru

mettre en évidence le fil d'Ariane des cohérences avec le substrat social qui les sous-tend.

Conscience de l'irréversibilité des décisions, anticipation de l'évènement, cohérence doivent être associées à la définition d'une éthique de l'aménagement rural.

Dès sa constitution dans l'après-guerre, l'aménagement rural s'est constamment donné pour assise philosophique cette doctrine particulière qu'est l'utilitarisme.

Si depuis une vingtaine d'années les politiques d'aménagement rural sont fortement remises en cause dans leur fondement, c'est bien parce qu'elles ne répondent pas aux principes éthiques de la justice, ni dans la définition de la position originelle des groupes sociaux et spatiaux, ni, surtout, dans les contraintes de la moralité : l'aménagement rural est parasité par des préférences au bénéfice des plus favorisés.

Or, depuis une vingtaine d'années, l'utilitarisme doit faire face à une offensive en règle au sein de son propre bastion, la philosophie politique anglo-saxonne, sur laquelle pendant plus d'un siècle il a exercé une emprise incontestée. Le renouveau des concepts de justice spatiale va de pair avec l'outillage dont dispose l'aménageur pour caractériser les formes des politiques publiques d'aménagement rural. Les concepts d'attracteur, de chaos, de dépendance aux conditions initiales auxquels nous avons donné une large place dans ces chapitres affirment clairement leur utilité dans la compréhension des dynamiques sociales. Ils permettent de poser des questions, d'envisager des perspectives inattendues et induisent des rapprochements féconds entre champs a priori disparates.

Cette réflexion sur l'équité spatiale, centrée autour de la notion d'instabilité, confère une référence comportementale aux systèmes dynamiques de production de l'aménagement rural.

# Epilogue



Notre exploration de la production de l'aménagement rural et de ses articulations avec la recherche de l'équité spatiale a été pleine de surprises, ponctuée par la découverte de perspectives inattendues.

Le discours (parfois métascientifique, qui a pu déranger) s'est plu à analyser le double problème des origines de l'action et des conséquences qu'elle entraîne pour elle-même. En simplifiant à l'extrême, nous pouvons dire que nous y avons traité la production de l'aménagement rural comme on analyse une fonction d'onde, son comportement et dont on définit un protocole de mesure, une approche d'indicateurs pour son évaluation. Les principes retenus, qui demandent à être affinés au cours du temps et des expérimentations, nous ont permis d'établir une correspondance entre la dynamique de la production, ses objectifs avoués ou dissimulés et son dénouement.

Les singularités, relevées dans l'analyse des cas observés en Aquitaine, sont abondantes et diverses. Elles font évoluer les idées à partir desquelles la puissance publique a construit le concept d'aménagement et en a défini les principes. Elles nous montrent l'action humaine prisonnière des circuits intégrés et des systèmes asservis. L'aménagement rural y est optimisé dans la contrainte sociale ; peu à peu, il fait l'objet d'une production par métastase : la multiplication de procédures identiques leur fait perdre toute référence à la justice spatiale qui leur donnait leur valeur et leur raison d'être. Le sens de l'aménagement rural disparaît au fur et à mesure de l'avancement de l'effort. Il se transforme, plutôt, puisqu'il n'y a plus de rapport entre les effets et les causes, entre les logiques territoriales et l'inégalité spatiale. Cette déconnexion chaotique entre objet et conséquences confère à l'aménagement rural une caractéristique catastrophique : l'action publique s'y réduit à un système d'effets.

C'est la conception de la valeur des choses qui est en jeu : le problème se révèle fondamentalement éthique, de dimension essentiellement philosophique. On ne peut sortir du système dissipatif qu'en redonnant un sens à l'aménagement, en l'assortissant d'une quête. Et, en rendant au monde rural une espérance.



## Références bibliographiques

*Ne sont mentionnées ici que les références citées dans le corps du texte. La documentation générale est reportée en annexe.*

- AIRIAL 1987. Charte intercommunale de développement et d'aménagement. Tome 1 : quel diagnostic pour la Haute-Lande ?, 231 p.; Tome 2 : propositions pour des actions à venir, 314 p.
- ALAGNOU (C) 1992. L'assainissement en Gironde dans les communes rurales, mémoire de Diplôme d'études Supérieures Spécialisées "Aménagement du Territoire et Economie du Développement Local", Bordeaux, Université Bordeaux 1, 56 p.
- ATTALI (J) 1984. La figure de Fraser, Fayard, 194 p.
- AYDALOT (P) 1985. Prise en compte des facteurs spatiaux et urbains dans la politique de développement, in revue d'économie régionale et urbaine n°2, p. 167-179, Université Bordeaux 1.
- AYDALOT (P) 1985. Economie régionale eturbaine, Economica, 487p.
- BAILLY (A) et al. 1984. Les concepts de la géographie humaine, Masson, 204 p.
- BARRERE (A) 1984. La régulation sociale de la crise : esquisse d'une problématique, in Développement local et nouvelles solidarités spatiales, Recherche Sociale n° 89 et 90.
- BENJAMIN (R) 1984. Développement local: la notion de développement a-t-elle encore un sens? n.p. Recherche sociale n° 89 et 90.
- BENSOUSSAN (B) 1984. Les mobilités géographiques, sociales et résidentielles, participation aux rencontres chercheurs-aménageurs, Mission d'appui à la recherche urbaine, 6 p., Ministère de l'Urbanisme et du Logement, multigraphié.
- `BESSON 1982. Rapport sur la situation de l'agriculture et l'économie rurale dans les zones défavorisées, Assemblée Nationale, 06/04/1982, 400 pages.
- BERGE (P), POMEAU (Y), VIDAL (C) 1984. L'ordre dans le chaos. Vers un approche déterministe de la turbulence. Hermann, 353 p.
- BERNABE (A) 1986. Analyse du potentiel touristique en Haute-Lande. Comité Départemental du Tourisme, 4 tomes non paginés.
- BERNOUX (P) 1983. La sociologie des organisations, Seuil, col. Points, 363 p.

- BESSION (L) 1982. Rapport sur la situation de l'agriculture, de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées. Paris, Assemblée Nationale, rapport n° 757, 406 p.
- BOUVIER (M) 1985. Les Chartes intercommunales de développement et d'aménagement : instrument conjoncturel d'une politique publique de crise ou élément significatif d'une logique sociétale nouvelle ? in Solidarités locales : les Chartes intercommunales de développement et d'aménagement, actes du colloque de Tours, février 1985, L.G.D.J., 1986, p. 131 à 152.
- BRAUDEL (F) 1986. L'identité de la France, tomes 1.2.3. Arthaud-Flammarion, 364/222 p.
- BRUNET (R) 1969. L'étude des quartiers ruraux, in Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, n° 1, tome 40, p. 5 à 11.
- BRUNET (R) 1969. Le quartier rural, structure régionale, in Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, n° 1, tome 40, p. 81 à 100.
- CAHIERS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. 1979. La montagne, espace délaissé, espace convoité. Presses Universitaires de Grenoble, 143 p.
- C.E.S. 1987. La politique contractuelle régionale, avis adopté par le Comité Economique et Social d'Aquitaine le 18 décembre 1987, Région Aquitaine, 36 p.
- C.F.D.T. 1992. Développement et aménagement des territoires, col. documents, n° 12/92, mars 1992, 24 p.
- CAZENABE (F) 1987. La Charte intercommunale de Coutras, mémoire de maîtrise d'aménagement, Université de Bordeaux 3, 79p.
- CEE-5/91 1991. Evolution et avenir de la politique agricole commune. Bulletin des Communautés européennes, supplément n° 5/91 établi sur la base des documents COM(91) 100 et COM(91) 258, Commission, 46 p.
- CEE.88 1988. Règlement n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles, n° L. 185/9, 20 p.
- CEE.89 1989. Vade-mecum sur la réforme des fonds structurel communautaires, Bruxelles, 110 p.
- CEE.91 1991. L'achèvement du marché intérieur. série "documentation européenne", Bruxelles, 54 p.

- CENTRE NATIONAL POUR L'AMENAGEMENT DES STRUCTURES AGRICOLES de la Dordogne . 1987. Le phénomène OGAF en Dordogne, bilan de P. ZAGO, multigraphié, 12 p.
- CENTRE NATIONAL POUR L'AMENAGEMENT DES STRUCTURES AGRICOLES de la Dordogne . 1990. Les OGAF en Dordogne, 1978-1989 -bilan - note de synthèse, multigraphié, 7 p et résultats, 12 p. et annexes.
- CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'AQUITAINE. 1987. Lettre de Jacques BELLE, Conseiller Maître à la Cour des Comptes au Président du Conseil Régional n° 1088 JFL/FL du 30 octobre 1987, 6 p. et 4 p. d'annexes.
- CHEREQUE (J) 1989. Espace français: horizon 2095, in Le Monde, daté du 18/03/1989, p. 2.
- CHONCHOL (J) 1985. La revalorisation de l'espace rural, axe essentiel pour de nouvelles stratégies de développement d'ici l'an 2000, in revue d'économie régionale et urbaine, n° 2, p. 215-224, Université Bordeaux 1.
- CHOSSON (J.F.) 1990. Les générations du développement rural, L.G.D., col. décentralisation et développement local, 291 p.
- CIDAP 1984. Projet de contrat de plan particulier inter-régional Pyrénées, Comité Inter-Régional pour le Développement et l'Aménagement des Pyrénées, multigraphié, pagination multiple.
- CLAVAL (P) 1968. Régions, nations, grands espaces. Ed. M.T. Genin.
- CLAVAL (P) 1973. Principes de géographie sociale. Ed. M.T. Genin.
- COHEN-HUTER (J) 1984. Le fonctionnalisme en sociologie : et après ?; Bruxelles, éditions de l'Université.
- COM.88 1988. Communication de la Commission des Communautés européennes sur " l'Avenir du monde rural", C.E.E. n° 501 Final, n° de catalogue CB-CO.88.394.FR.C. du 28.7.1988, 118 p.
- COM.90 1990. Projet de communication et communication C(90) aux Etats Membres fixant les orientations de l'initiative communautaire "LEADER", commission européenne, 5p. (projet) et 7 p. (communication).
- COM.91 1991. Evolution et avenir de la politique agricole commune. Bulletin des Communautés européennes, supplément n° 5/91 établi sur la base des documents COM(91) 100 et COM(91) 258, Commission, 46 p.

- COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL D'AQUITAINE. 1987. Actualisation de l'avis du Comité Economique et Social sur la politique contractuelle : audition de M. J.M. BLANC, Président de l'association des Animateurs de pays d'Aquitaine, multigraphié, 24 p.
- COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL D'AQUITAINE. 1987. Actualisation de l'avis du Comité Economique et Social sur la politique contractuelle : audition de M. P. LEROY, Directeur de l'Agriculture et de l'Aménagement du Territoire au Conseil Régional, multigraphié, 24 p.
- COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL D'AQUITAINE. 1987. Actualisation de l'avis du Comité Economique et Social sur la politique contractuelle : audition de M. V.VLES, Maître de conférences à l'université de Bordeaux 3, multigraphié, 24p.
- COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL d'AQUITAINE. 1987. La politique contractuelle régionale, avis adopté par le C.E.S. au cours de la séance plénière du 18 décembre 1987 sur le rapport de Jean-Pierre LACLAU, 37 p. et annexes.
- CONFEDERATION FRANCAISE D'ECONOMIE MONTAGNARDE. 1983. La laborieuse gestation de la Loi sur la montagne, congrès de la F.F.E.M., Le moniteur des Travaux Publics n° 24.
- CONSEIL GENERAL DU PLAN. 1946. Premier rapport de la Commission de Modernisation et de l'Equipement Rural, C.G.P., septembre 1986.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1983. Derogation pour démarrage de travaux avant l'attribution de la subvention régionale, 1 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1983. Propositions de développement de la politique contractuelle. Note technique interne DLCi n° 68, 4 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1984. Contrats de pays : l'Aquitaine, région pilote. Colloque des 8 et 9 novembre 1983, 35 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1984. La politique contractuelle d'aménagement de la Région Aquitaine. Qu'est-ce qu'un contrat de pays ou de ville relais ?, 5 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1986. Lettre du Président du Conseil Régional aux Présidents de Syndicats de Pays et maires des villes relais du programme 1986 du 13 mars 1986 DACL n° 75.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1986. Procédure des contrats de revitalisation, de développement économique local et de ville relais, 5 p.

- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1986. Quelques exemples parmi les actions réussies dans les contrats de pays d'Aquitaine. 15 fiches de cas.
- CONSEIL REGIONAL AQUITAINE. 1987. Contrats de développement touristique. Avis du Groupement Inter-Assemblée. Dossiers non paginés.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1987. Rapport du Président au Bureau du 27 avril 1987 (n° 91) concernant les mesures relatives à l'élaboration, l'instruction et l'exécution des procédures contractuelles., 4 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1988. Programmation du contrat Etat-Région. Aménagement et développement rural. Document de travail non publié, 7 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1988. Une politique d'aménagement du territoire et de développement rural pour l'Aquitaine, dossier technique, 42p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1989. La relance d'une politique d'aménagement rural. Document de travail non publié, 25 p. et annexes.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1989. Nouvelles orientations pour une politique d'aménagement du territoire et de développement rural en Aquitaine, 43 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1989. Orientations budgétaires. 43 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1989. Rapport d'orientation pour une politique touristique régionale. Document de travail, 22 février 1989, 60 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1990. Rapport d'orientation pour une politique régionale d'aménagement et de développement des zones rurales en Aquitaine, 57 p.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1991. Projets collectifs de développement : modalités de mise en oeuvre. 12 p.
- COULOMB (P), NALLET (H) 1980. Le syndicalisme agricole et la création du paysan modèle, INRA, 88 p.
- CUNHA (A) et al. 1981. Terrains vagues et terres promises, P.U.F., 299 p.
- DALLA ROSA (G) 1984. Cize-Baïgorry : le contrat de pays confisqué, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine/Université de Pau et des Pays de l'Adour, 92 p.
- DALLA ROSA (G), DI MEO (G)1985. Stratégies du pouvoir local et politiques contractuelles régionales en Aquitaine, in Hegoa, Université de Pau et des Pays de l'Adour, juin-juillet 1985, p. 1 à 23.

- DALLA ROSA (G) Vallée d'Aspe en survie, ou les limites d'une politique en faveur de l'agriculture de montagne dans les Pyrénées françaises, Actes du colloque franco-espagnol sur les zones de montagne.
- DARE (J.P.), LEMERY (B), LEGUEN (R) 1988. Changement technique et organisation professionnelle locale en agriculture, in Les nouvelles technologies : quels impacts sur l'agriculture et l'agro-alimentaire ?, colloque de la Société Française d'Economie Rurale, 21 et 22 septembre 1988, 15 p.
- DATAR 1977. Politique des contrats de pays. Bilan et directives, 54 p.
- DATAR 1988. Guide de l'action économique locale. Concepts et méthodes pour entreprendre. Syros, col. Alternatives.
- DATAR 1990. Projet de Cadre Communautaire d'Appui au titre de l'Objectif 5 b pour la Région Aquitaine, télécopie de la DATAR du 10.04.1990, non publié, 12 p.
- DATAR 1992. Compte-rendu de la réunion du Comité de Pilotage des Schémas départementaux des services en milieu rural, 5 mars 1992, DATAR, 3 P.
- DEBATISSE (M) 1963. La révolution silencieuse. Calmann-Levy.
- DELFAUD (P) DUBOSCQ (P) 1985. L'agriculture de l'Aquitaine face à la crise, in revue économique du Sud-Ouest, n° 1, p. 43-64.
- DERRUAU (P) 1985. Les Parcs Naturels Régionaux et le développement économique local. Etude de cas : le Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne. Mémoire de Maîtrise d'Aménagement, Université de Bordeaux 3, 50 p.
- DE ROO (P) 1986. L'invention du local: 30 ans d'histoire, in Pour, n° 106, mars-avril-mai 1986, p. 6 à 11.
- DI MEO (G) 1985. Les formations socio-spatiales, ou la dimension infra-régionale en géographie, in Annales de Géographie, n° 526, 1985, p. 661 à 689.
- DUBOSCQ (P) 1983. La campagne d'Aquitaine : 1951 - 1981. Espace et valeur dans le développement du rapport capitaliste en agriculture, tome 1 "mouvements", tome 2 "stratégies", tome 3 annexe, 974 p. Toulouse.
- DUCLOS (R) 1974. Rapport de synthèse des journées d'étude "agriculture et le développement de la montagne", 18-19 avril 1974, F.N.S.E.A., Grenoble, 8 p.

- DUMAS (J) 1982. Une évolution longtemps méconnue : l'apprentissage régional de la France depuis 1974, multigraphié, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 36 p.
- DUMAS (J) 1986. Compensation ou animation : le tourisme dans les interventions de la région Aquitaine, in Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 57, fasc. 4, pp. 573-587, Toulouse, 1986.
- DUMAS (J), LACOUR (C) 1983. Politique contractuelle et planification décentralisée : harmonie nécessaire ou conflits permanents. Communication présentée au Colloque international de l'A.S.R.L.F. et de la Regional Science Association Développement local et microrégional, Poitiers, 30 août-3 septembre 1983, Université Bordeaux 1, I.E.P./C.E.R.V.L., 75 p.
- DUMAS (J), LACOUR (C) 1985. Stratégies et perspectives de l'Aquitaine, 1984-1988, planification-décentralisation et développement régional des années cinquante à la fin du XXème siècle, multigraphié, IERSO-CERVL, Université Bordeaux 1, 170 p.
- DUMAS (J) La nouvelle alliance territoriale: le département et la ville gestionnaires de l'exclusion socio-spatiale; communication au Comité National de Géographie, "contraintes administratives et politiques de développement régional et urbain", Mulhouse, 25-26 septembre 1991.
- DUMAS (J), SADRAN (P) 1982. L'expertise dans l'administration locale, in De la décision administrative en milieu local, I.F.S.A./C.N.R.S., p. 115 à 148.
- DUMAS (M.P.) 1986. La mise en place au niveau local d'une procédure nationale d'urbanisme. L'étude de réalisation de l'O.P.A.H. des rives de l'Aveyron, mémoire de D.E.A. "gouvernement local et administration locale", I. E.P. de Bordeaux, 112 p.
- ELLUL (J) 1988. Le bluff technologique, Hachette, 489 p.
- ETAT GENERAUX DES PAYS 1982. Actes des Etats généraux des pays, Mâcon, 11-12 juin 1982, supplément au n° 231 de Correspondance Municipale, 114 p.
- F.D.S.E.A./C.D.J.A. 1990. Les assises de l'agriculture et du monde rural, actes, Bordeaux, le 17 décembre 1990, 33 p.

- FIEUX (Y) 1986. Information et développement rural; mémoire de maîtrise d'aménagement, Université de Bordeaux 3, 86 p.
- FINKIELKRAUT (A) 1987. La défaite de la pensée, Gallimard, 165 p.
- FREMONT (A) et al. 1984. Géographie sociale, Masson.
- FREUND (J) 1983. Sociologie du conflit, P.U.F. col. La politique, 380 p.
- FRIEDBERG (E) 1977. L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, Seuil, col. Points Politique, 413 p.
- GIDEL 1989. L'appui au développement économique local. Rapport d'étape de M. Didier MINOT. Groupe Interministériel sur le Développement Economique Local, Ministère délégué à l'Aménagement du Territoire et aux Reconversions, non publié, 65 p.
- GILBERT (G), GUENGANT (A) 1992. L'émiettement communal et la fiscalité, in Pouvoirs, n° 60, p. 85 à 98.
- GLEICK (J) 1991. La théorie du chaos; vers une nouvelle science, Flammarion, col. Champs, 431 p.
- GOLD (D) 1987. L'intervention économique de la Région Aquitaine: l'exemple des primes à la création d'entreprises et d'emplois, in Revue économique du Sud-Ouest, n° 2, Université Bordeaux 1, p. 57 à 80.
- GOLD (D) 1990. Logiques économiques et ambiguïtés du système d'aide à l'industrialisation du milieu rural aquitain, in Nouvelles de la Science et des Technologies, Université Libre de Bruxelles, septembre 1990, 19 p.
- GOLD (D) 1990. Usines et ateliers relais en Aquitaine 1982-1987: un outil régional de développement économique ? in La Lettre d'Odile, n° 1, La Documentation Française, janvier 1990, p. 4 et 5.
- GORZ (A) 1988. Métamorphoses du travail; quête du sens. Critique de la raison économique. Galilée, 303 p.
- GORZ (A) 1991. Capitalisme, socialisme, écologie. Désorientations, orientations. Galilée, 231 p.
- GRAVIER (J.F.) 1947. Paris et le désert français. Flammarion
- GRAVIER (J.F.) 1984. L'espace vital: du paradis terrestre à l'aménagement du territoire, Flammarion, col. enjeux pour demain.

- GUENGANT (A) 1991. Taxe professionnelle et intercommunalité, DATAR, multigraphié, 250 p.
- GUILLAUME (F) 1984. Où va l'agriculture française? entretien avec E. LE ROY LADURIE, in Le Débat n° 28, janvier 1984, p. 50.
- GUINDANI (S), BASSAND (M) 1982. Maldéveloppement régional et identité, Presses polytechniques romandes, 200 p.
- HOMANS (G.C.) 1961. Social behaviour, its elementary forms; Londres, Routledge and Kegan Paul, 1973.
- HOUÉE (P) 1982. La volonté des pays, in Actes des Etats généraux des pays, Mâcon, 11-12 juin 1982, supplément au n° 231 de Correspondance Municipale, p. 68 à 73.
- HOUÉE (P) 1989. Les politiques de développement rural. Des années de croissance au temps d'incertitude, *Economica*, 249 p.
- IMBERT (M), LEYRAL (R) 1990. Prospective des relation intercommunales après la première phase du mouvement de décentralisation, G.R.E.P., Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, 104 p.
- INSTITUT REGIONAL DU TRAVAIL SOCIAL AQUITAINE. 1986. Action sociale et développement local : les contrats de pays en Aquitaine, 258p.
- ISARD (W) 1987. Retrospective et prospective sur la science régionale, in RISS n° 112, p. 171.177.
- JANVIER (Y) 1990. Politique de services au public en zones rurales, rapport final, DATAR, 38 p.
- JUNG (J) 1971. L'aménagement de l'espace rural, une illusion économique, Calmann Levy, 406 p.
- KLEIN (E) Conversations avec le sphinx; les paradoxes en physique, Albin Michel, 242 p.
- KROLL (J.C.) 1987. Politique agricole et relations internationales; les enjeux en France et dans la C.E.E., Syros, col. alternatives économiques, 239 p.
- KUHN (T.S.) 1983. La structure des révolutions scientifiques, Flammarion, col. Champs, 284 p.
- LACOUR (C) 1983. Aménagement du territoire et développement régional, Dalloz, 198 p.
- LACOUR (C) 1983. Science régionale et analyse du local, in revue d'économie régionale et urbaine, n° 4, IERSO, p. 571-596, Université Bordeaux 1.

- LACOUR (C) 1985. L'enjeu territorial, du découpage des territoires à la recherche des espaces pertinents, in analyse des expériences de la politique contractuelle régionale, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, rapport de synthèse, p. 23 à 44.
- LACOUR (C) 1991. L'espace aquitain à l'heure européenne, Observatoire des phénomènes du Futur, Comité d'Expansion Aquitaine, multigraphié, 31 p.
- LACOUR (C), PUISSANT (S) 1984. Le contrat de pays de Morcenx-Labouheyre: un contrat à la recherche d'un pays, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine - Institut d'Economie Régionale du Sud-Ouest, 94 p.
- LAGROYE (J) 1985. La légitimation, in Traité de science politique, sous la direction de GRAWITZ/LECA, P.U.F., tome 1, p. 395 à 467.
- LEPETIT (B) 1989. Le temps de l'aménagement territorial. La formation des départements, in Les annales de la recherche urbaine, n° 43, juin-septembre 1989, p. 5 à 14.
- LEYNAUD (E) 1971. Contribution du Ministère de l'Agriculture à l'application d'une politique d'aménagement du territoire rural, in Aménagement du Territoire et développement régional, tome IV.
- LONG (G) 1985. Phyto-écologie et aménagement rural, in Fondements rationnels de l'aménagement du territoire, Masson, p. 57 à 97.
- MANDELBROT (B) 1989. Les objets fractals, Flammarion, col. Nouvelle Bibliothèque Scientifique, 268 p.
- MENGIN (J) 1990. La Haute-Lande: évaluation d'un pays, in Hegoa, n° 14 "paradoxes du développement local, Université de Pau et des Pays de l'Adour, p. 5 à 29.
- MENY (Y) 1992. La République des fiefs, in Pouvoirs, n° 60, p. 17 à 24.
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET 1989. Stratégie en campagnes. Une nouvelle démarche pour le développement rural, Sous-direction du développement rural, 29 p.
- MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 1989. Vingt propositions pour le développement économique local; Communication de Jacques CHEREQUE du 8 janvier 1989, document de Cabinet non publié, 9 p. et 20 p. d'annexes.

- MINISTERE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT. 1984. Les Chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Premier bilan du programme expérimental, Direction de l'Urbanisme et des Paysages, S.T.U., 100 p.
- MISSION SENATORIALE POUR L'AVENIR DE L'ESPACE RURAL FRANCAIS. 1991. Première convention nationale pour l'avenir de l'espace rural français, Bordeaux, 1991, p. 17 à 20.
- MOLLARD (A), LACROIX (A) 1982. Agriculture en question, in Les cahiers du C.N.E.E.J.A., octobre 1982.
- MORET (C) 1986. La Charte intercommunale du pays de Langon : une démarche maîtrisée ? Exemple de l'élaboration d'une politique touristique, mémoire de maîtrise d'aménagement, Université de Bordeaux 3, 88 p.
- MULLER (P) 1984. Le projet des agricultures différentes, in Autogestion n° 16, 70 p.
- NOZICK (R) 1988. Anarchie, Etat et Utopie, Paris, PUF, 1988.
- PARSONS (T) 1973. Le système des sociétés modernes, Dunod, col. organisation des sciences humaines n° 15, 170 p.
- PARSONS (T) 1973. Le système des sociétés modernes, Dunod, col. organisation et sciences humaines, n° 15, 170 p.
- PARSONS (T) 1973. Sociétés; essai sur leur évolution comparée, Dunod, col. organisation et sciences humaines n° 12, 151 p.
- PERRIN (R) 1987. Commune, départements, régions: un peu de synergie, beaucoup de concurrence, in Urbanisme, n° 22.
- PIERRET (G) 1978. La place des régions périphériques dans une conception d'aménagement du territoire, in aménagement du territoire européen, multigraphié, Conseil de l'Europe, étude n° 18, Strasbourg.
- PIM.85 1985. Programme intégré méditerranéen d'aquitaine, décembre 1985, Préfecture de la Région Aquitaine - Conseil Régional d'Aquitaine, 474 p.
- PIM.88 1988. Programme intégré méditerranéen d'aquitaine, Mai 1988, Préfecture de la Région Aquitaine - Conseil Régional d'Aquitaine, 222 p.
- POLESE (M) 1981. Economic integration, national policies and the rationality of regional separatism, in revue canadienne des sciences régionales, vol. IV, n° 1, n.p.

- PREFECTURE DE LA REGION AQUITAINE/CONSEIL REGIONAL d'AQUITAINE.  
1989. Proposition pour un Plan de Développement des Zones Rurales Nord Aquitaine 1989/1993, 27 juillet 1989, 37 p. et annexes.
- PREFECTURE DE REGION AQUITAINE. 1984. Propositions pour le Plan Aquitain de Développement Pyrénéen, 150 p.
- PREMIER MINISTRE 1984. Lettre n° 1980 du 17 décembre 1984 aux Commissaires de la République concernant les Chartes Intercommunales de développement et d'aménagement, 9p.
- PREMIER MINISTRE 1992. Lettre d'Edith CRESSON aux Préfets des départements métropolitains éligibles à la dotation globale de fonctionnement minimale des départements concernant les Schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services, 27 janvier 1992, 7 p.
- PRIGOGINE (I), STENGERS (I) 1988. Entre le temps et l'éternité, Fayard, 222 p.
- QUEMENER (C) 1986. La concertation dans la Charte intercommunale de développement et d'aménagement en Haute-Lande. Mémoire de maîtrise d'aménagement, Université de Bordeaux 3, 165 p.
- RAWLS (J) 1971. Théorie de la justice, Seuil, Traduction française de 1987.
- REGION AQUITAINE/ETAT 1984. Contrat de Plan entre l'Etat et la Région Aquitaine, 1984-1988, 120 p.
- REGION AQUITAINE/ETAT 1984. Contrat de Plan entre l'Etat et la Région Aquitaine, 1984-1988, 127 p.
- REGION AQUITAINE/ETAT 1984. Premier Plan Régional d'Aquitaine, 1984-1988, 184 p.
- REGION AQUITAINE/ETAT 1989. Contrat de Plan Etat-Région Aquitaine 1989-1993, 120 p.
- REYNAUD (A) 1980. Les rapports entre le centre et la périphérie; le coefficient de variation, technique simple de mesure de l'allométrie, in Travaux de l'Institut de Géographie de Reims, n° 41-42, 1980, p. 71 à 81.
- REYNAUD (A) 1981. Société, espace et justice, P.U.F., col. espace et liberté, 263 p.
- ROCHE-BRUYN (F) 1990. Intervention sur le thème "l'articulation entre politiques menées en Aquitaine par l'Etat, la Région et l'Europe", Séminaire "montage d'un projet de développement rural", ENITA de Bordeaux, Gradignan (33), 25 avril 1990, non publié.

- ROLLAND (C) 1992. L'adduction d'eau potable en Gironde rurale en 1992, mémoire de Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées "Aménagement du Territoire et Economie du Développement Rural", Bordeaux, Université Bordeaux 1, 60 p.
- RONXIN (C) 1992. L'introuvable Fonction publique territoriale, in Pouvoirs, n° 60, p. 79 à 84.
- ROUGIER (P) 1984. Essai de contribution à la thèse de l'autonomie locale : le contrat de pays de Castillon la Bataille, mémoire de D.E.A. Gouvernement local et administration locale, CERVL, I.E.P. de Bordeaux, 105p
- SEGESA/DATAR 1987. Rapport sur l'identification des zones rurales fragiles, SEGESA, 51 rue Dareau - Paris, multigraphié, 13 pages et annexes.
- SERVOLIN (C) 1985. Les politiques agricoles, in Traité de science politique, sous la direction de GRAWITZ/LECA, P.U.F., tome 4, p. 155 à 261.
- SFEZ (L) 1981. Critique de la décision, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 391 p.
- SYNDICAT MIXTE DE DEVELOPPEMENT DU SARLADAIS. 1987. Charte intercommunale du pays sarladais, 201 p.
- THOENIG (J.C.) 1973. L'ère des technocrates; le cas des Ponts-et-Chaussées, ed. d'Organisation, 280 p.
- THOENIG (J.C.) 1985. L'analyse des politiques publiques, in Traité de science politique, sous la direction de GRAWITZ/LECA, P.U.F., tome 4, p. 1 à 61.
- THOENIG (J.C.) 1992. La décentralisation, dix ans après, in Pouvoirs, n° 60, p. 5 à 16.
- THOM (R) 1980. Paraboles et catastrophes; entretiens sur les mathématiques, la science et la philosophie, Flammarion, 193 p.
- TOURAINÉ (A) 1984. Le retour de l'acteur, Fayard.
- TRACHEN (A) 1985. Espace, inégalités et développement, in revue d'économie régionale et urbaine n° 2, IERSO, Université Bordeaux 1, p. 181-197.
- VAN PARIJS (P) 1991. Qu'est-ce qu'une société juste? Introduction à la pratique de la philosophie politique, Seuil, 312 p.

- VERKHOEF (L.H.J.) 1983. Local enterprise agencies: a new and successful approach of the regional stimulation policy by active participation of both public and private sector, n.p. 23ème congrès européen R.S.A.
- VIAUD (A) 1986. L'action économique du Conseil Général de la Dordogne, mémoire de D.E.A. Gouvernement local et administration locale, CERVL, I.E.P. de Bordeaux, 76p.
- VLES (V) 1982. Les services collectifs dans les petites villes rurales d'Aquitaine, Centre d'Etudes des Espaces Urbains, Presses Universitaires de Bordeaux, Université de Bordeaux 3-1984, 202 p.
- VLES (V) 1983. Analyse statistique des actions économiques dans les contrats de pays signés depuis 1981, Région Aquitaine, multigraphié, 1983, 6 p.
- VLES (V) 1983. Analyse statistique des "actions économiques" dans les contrats de pays signés depuis le début 1981, Conseil Régional d'Aquitaine, multigraphié, 6 p.
- VLES (V) 1984. Contrats de pays : modalités et règles d'intervention. E.P.R. Aquitaine, multigraphié, 9 p.
- VLES (V) 1985. Contrats de pays : analyse des avis du G.I.A. et des décisions du Bureau du Conseil Régional d'Aquitaine en 1983 et 1984, multigraphié, 5 p.
- VLES (V) 1987. Assistance technique aux procédures d'aménagement rural de la Région Aquitaine; rapport d'activité 1986, multigraphié, Université de Bordeaux 3, 62 p.
- VLES (V) 1987. L'intercommunalité en milieu rural à travers dix ans de contrats de pays en Aquitaine, Institut d'Aménagement, Université de Bordeaux 3, multigraphié, 31 p.
- VLES (V) 1987. Les contrats de pays de la Région Aquitaine, rapport d'expertise de la procédure 1986, Région Aquitaine, multigraphié, 20 p.
- VLES (V) 1987. Le contrat de pays. Le contrat de ville relais : objectifs, élaboration et mise en oeuvre. Région Aquitaine, multigraphié, 27 p.
- VLES (V) 1988. Appréciation de la valeur économique des zones inondables de la Garonne, en collaboration avec J. COGNET, L. VISSUZAINÉ et B. MARIEU, Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine, S.M.E.P.A.G., 24 p.

- VLES (V) 1988. Assistance technique aux procédures d'aménagement rural de la Région Aquitaine, rapport d'activité 1987, Région Aquitaine, multigraphié, Université de Bordeaux 3, 137 p.
- VLES (V) 1988. Contrats de pays d'accueil et aménagement du territoire aquitain: maîtrise défailante plutôt qu'incompatibilité, in revue économique du Sud-Ouest, n° 1, p. 88-96.
- VLES (V) 1988. Expertise sur les indicateurs d'impact socio-économique des mesures P.I.M. concernant les grandes infrastructures, multigraphié, Mission d'appui à la Formation dans les Programmes Intégrés Méditerranéens, 3191 route de Mende, Montpellier, 22p., document ne pouvant être consulté.
- VLES (V) 1988. L'espace rural en Aquitaine: atouts, handicaps et perspectives; communication aux journées d'ouvertures régionales "quel avenir pour l'espace rural en Aquitaine", Mutualité Sociale Agricole d'Aquitaine/ Union Nationale des Associations de Formation et d'Information Mutualistes Agricoles, La Roque-Gageac, 29 mars 1988, non publié.
- VLES (V) 1989. Avant projet sommaire de Centr'Agriland, centre d'innovation et de formation aux techniques de production de fruits, légumes et horticulture, multigraphié, Université de Bordeaux 3-Mairie de Marmande, 40 P.
- VLES (V) 1989. Conception et Etude de faisabilité d'AGROFORA, Forum international des Hautes Technologies Agricoles, Mairie de Marmande, non publié.
- VLES (V) 1990. Paradoxes et aléas de la production de l'aménagement rural, in Hegoa, n° 14 "paradoxes du développement local, Université de Pau et des Pays de l'Adour, p. 31 à 44.
- VLES (V) 1991. Plan d'action de la station touristique de Monségur dans le cadre du Plan Bastide, 8 p., document de travail non publié.
- VLES (V) 1991. Tourisme et développement régional: impacts directs et indirects sur l'économie et l'environnement, communication présentée le 9 novembre 1990 dans le cadre des séminaires franco-espagnols "aménagement et développement du tourisme en France et en Espagne", CASA VELAZQUEZ, Madrid, p. 181 à 190.

- VLES (V) 1992. Contrat station-bastide de Monséguer. Premiers éléments de programme. Ville de Monséguer, 12 p.
- VLES (V), BILLA (J.M.), RATHIER (J.P.) 1990. Un projet pour Monséguer, dossier concours lauréat du programme régional des stations bastides, commune de Monséguer (33580-Gironde), 55 pages.
- VLES (V), GUICHENEY (J.C.), DELBRU (R), FLORIN (D) 1985. Bilan diagnostic de la politique des contrats de pays de la Région Aquitaine, tomes 1 et 2, 110 P.
- WEBER (M) 1971. Economie et société, Paris, Plon.

## Liste des principaux entretiens

Les fonctions indiquées sont celles assurées par les personnes rencontrées au moment de l'entretien (depuis 1979 et, pour l'essentiel, entre 1987 et 1992).

Vincent AUZANNEAU,	Délégué Régional à l'Architecture et à l'Environnement d'Aquitaine,
Charles BARBIER,	Directeur du Comité Régional du Tourisme d'Aquitaine,
Jean-Pierre BASTE,	Délégué Régional au Plan au Conseil Régional d'Aquitaine,
Jean-Marie BLANC,	Chargé de mission au Conseil Général des Landes, Chargé de mission à la Mission d'appui au développement dans les P.I.M. (Montpellier),
Michel BLANC,	Directeur du Service d'Utilité Agricole de Développement de la Chambre d'Agriculture de Dordogne,
Didier BOROTRA,	Vice-Président du Conseil Régional d'Aquitaine, chargé du tourisme.
M. CARRERE,	Chef du Service d'Economie Régionale Agricole à la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt,
Marc CASTEIGNAU,	Chef du service "tourisme" au Conseil Régional d'Aquitaine, Directeur de l'Ecomusée de Marquèze au Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne,
Jacques CASTAING,	Président de la Chambre Régionale d'Agriculture d'Aquitaine, Président du Comité Economique et Social d'Aquitaine, puis Président de la Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine, Vice-Président du Conseil Régional d'Aquitaine,
Maurice CAUMIERES,	Maire de Gavaudun,
Gérard CAZALIS,	Directeur de la Mission touristique des Pyrénées Atlantiques,
Jean COGNET,	Ingénieur d'études à la Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine,
M. d'ABZAC,	Conseiller agricole du Ribéraçois,
Gilbert DALLA ROSA,	Maître de conférences de géographie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
François DASCON,	Maire, Président de l'Association pour le Développement Economique de la Soule,
Régis DELBRU,	Sociologue, adjoint-d'enseignement à l'Université de BordeauxIII,
Xavier DESURMONT,	Directeur de l'Agriculture et du Développement Local au Conseil Général de la Gironde,
Robert DE GHILARDI,	Directeur du Comité d'Expansion de la Dordogne,
Guy DI MEO,	Professeur de géographie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
Bernard DUSSAUT,	Sénateur de Gironde,
M. DUTRUC-ROSSET,	Directeur de l'Office National Interprofessionnel des Fruits, Légumes et de l'Horticulture,
Jean-Marie DUVAL,	Responsable du service Développement Local à l'Observatoire Economique d'Aquitaine,
Christian EGEA,	Directeur de l'Observatoire Régional du Tourisme d'Aquitaine,
Alain ESCADAFAL,	Ingénieur d'Etudes à la Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine,

Guy GAUJACQ,	Conseiller Général de Montfort-en-Chalosse,
Danièle GOLD,	Maître de conférences d'aménagement à l'Université de BordeauxIII,
Gérard GOUZES,	Député du Lot-et-Garonne, Maire de Marmande,
Jean-Claude GUICHENEY,	Chargé de mission au Comité Economique et Social d'Aquitaine,
M. JULIEN-LAFERIERE,	Ingénieur d'études à la Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine,
M. LABORDE,	Ingénieur au Service d'Aménagement Touristique de la Montagne, Ministère du Tourisme, Toulouse,
Hervé LAURENT,	Chargé d'études à la Direction Départementale de l'Agriculture de la Gironde, Chef du service Equipements publics ruraux au Conseil Général de la Gironde,
Jean-Pierre LAUWEREINS	Directeur du Département Tourisme et Loisirs à la Société Centrale d'Equipement du Territoire (Boulogne-Billancourt),
Pierre LEROY,	Directeur de l'Aménagement et de l'Agriculture au Conseil Régional d'Aquitaine, Directeur Général de la Compagnie d'Aménagement Rural d'Aquitaine,
Raymond LE SAUX,	Chargé de mission à l'Association Interdépartementale pour le Renouveau, l'Industrialisation et l'Aménagement de la Haute-Lande, Chargé de mission à l'Association pour le Développement Economique de la Soule, Conseiller en développement local à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lot et Garonne,
Eric MARCHAIS,	Chef du service "tourisme" au Conseil Régional d'Aquitaine,
Jean-Pierre MILHE,	Chargé d'études à la Direction Régionale du Travail et de l'Emploi,
Odile PLANTADE,	Chef de service au Conseil Régional d'Aquitaine,
M. POUSSET,	Chargé de mission au Cabinet du Président du Conseil Régional d'Aquitaine,
Michel PRAT,	Chef de service au Conseil Régional d'Aquitaine,
François ROCHE-BRUYN,	Chargé de Mission à la Préfecture de Région Aquitaine pour les affaires agricoles et l'aménagement rural,
M. ROGER,	Responsable de la politique des Offices à la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt,
Gilles SAVARY,	Directeur de Cabinet du Président du Conseil Général de la Gironde,
Christian SCHWACHHOFER,	Directeur-adjoint d'Hortisud-France,
M. SERVANT,	Adjoint au Directeur Régional de l'Agriculture et de la Forêt,
Jean-Marc TASTET,	Directeur de la Station Touristique des Eaux-Bonnes,
Denise VALLERET,	Chef du service des Etudes Economiques de la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt.

# ANNEXES

## 1. Documentation générale

- 1.1. Bibliographie générale (sauf documents cités dans le corps du texte)
- 1.2. Rapports techniques locaux (dossiers techniques et rapports sur les contrats d'aménagement rural)

## 2. La Région, une collectivité informée des dysfonctionnements de sa politique d'aménagement rural

- 2.1. Analyse statistique des actions économiques des contrats de pays signés depuis 1981, (VLES, 1983)
- 2.2. Analyse des avis du G.I.A. et des décisions du Bureau du Conseil Régional concernant les contrats de développement rural (VLES, 1985)
- 2.3. Extrait du rapport de 1985 sur l'impact des contrats de pays (VLES, GUICHENEY, DELBRU, FLORIN, 1985)
- 2.4. Ajustement de la procédure de 1986 : les modifications apportées, qui font suite aux évaluations, témoignent de la connaissance des dysfonctionnements. Elles n'introduisent cependant aucune correction en termes de justice spatiale.



# 1. documentation générale

## 1.1- Bibliographie générale<sup>1</sup>

## 1.2- Rapports techniques locaux<sup>2</sup>

*La consultation de l'ensemble de ces ouvrages et dossiers a été rendue possible notamment grâce à la diligence de l'ensemble des personnes gestionnaires des "prêts inter" du réseau documentaire URBAMET qu'anime le Ministère de l'Équipement.*

---

<sup>1</sup> : Les références bibliographiques (documents cités dans le corps du texte) ne sont pas reprises ici.

<sup>2</sup> : Ces derniers portent une cote bibliographique. Le lecteur intéressé pourra les consulter au service Documentation de l'Institut d'Aménagement de Bordeaux, co-producteur de la base documentaire Urbamet.

## 1- Bibliographie générale

(sauf documents cités dans le corps du texte)

- ABELES (M) et al. 1990. Pouvoir, l'esprit des lieux. Visiter l'espace du politique, in Espace Temps, n° 43/44
- AGENCE D'URBANISME DU DISTRICT DE L'AGGLOMERATION RENNAISE. 1990. Taxe professionnelle et intercommunalité : dix exemples, Paris, Ministère de l'Intérieur, DGCL, 60 p.
- AGRARS/ENGREF 1981. Le rôle des finances locales dans le développement rural et l'incidence de la réforme des collectivités locales, Paris, 24 p.
- ALBERT (M) et al. 1992. Concurrence et solidarité : l'économie de marché, jusqu'où ?, E.S.F. Editeur, 179 p.
- ALTAIR 1986. Les Programmes Intégrés Méditerranéens : de l'or en barre ou en miettes ? , in Correspondance Municipale, n° 265, 1986, p. 38 à 51.
- ANONYME 1988. Culture espace rural. Actes du colloque à MUGRON (Landes) du 4 et 5 mars 1988, 7 p.
- ANONYME 1988. Le financement de la coopération intercommunale, in Journal des Maires et des Conseils Municipaux, n° 1, janvier 1988, p. 13 à 16.
- ANONYME 1990. Culture et développement local. Actes du colloque à MUGRON (Landes) du 27 au 29 avril 1990, 7 p.
- ARTHAPIGNET (L) 1986. Le développement touristique des Deux-gaves : analyse et propositions, Chambre d'Agriculture, Pau, 56p.
- ASSOCIATION NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET LES PAYS. N.D. Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, un bon outil, 20 p.
- BARRERE (J.P.) 1982. La démarche de constitution d'une opération groupée d'aménagement foncier, in Revue de droit rural n° 101, janvier 1992, p. 1 à 16.
- BAUD (R) 1991. Le redéploiement des SAFER, in Etudes Foncières, n° 51, juin 1991, p. 36 à 41.
- BEAUNEZ (R), PIETRI (J) 1982. Les communes et l'emploi, des initiatives municipales, les moyens d'une politique locale, Les Editions Ouvrières, 222 p.

- BERTON (X), THIERRY (D) 1987. Duide de l'action économique locale : concepts et méthodes pour entreprendre. Syros, 210 p.
- BIMA 1987. Les problèmes de la libération des terres. Bulletin du ministère de l'agriculture n° 1176, février 1987, p. 21 à 27.
- BOYE (M), ROUDIE (Ph) 1982. Remembrement et structures foncières en Lot-et-Garonne, Institut d'Aménagement, Université de Bordeaux 3, 124 p.
- BRAND (C) 1989. Politiques pour l'agriculture de montagne en Europe, du sectoriel au global, mémoire de D.E.S.S. Urbanisme et Aménagement, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université des Sciences Sociales de Grenoble, 138 p.
- BREMOND (C) 1984. La taxe professionnelle, in Correspondance Municipale, n ° 247, 1984.
- CAMEDESCASSE (C) 1986. La démarche d'étude d'appel appliquée à l'aménagement touristique en milieu rural. Analyse critique de l'étude "le produit touristique en Dordogne", mémoire de maîtrise d'aménagement, Institut d'Aménagement, Université de Bordeaux 3, 73 p.
- CARA 1992. Bastides de Geaune et de Grenade sur l'Adour (40). Un projet touristique pour le Tursan. Diagnostic de synthèse, Compagnie d'Aménagement Rural d'aquitaine, 37 p.
- CENTRE DE GESTION ET D'ECONOMIE RURALE DE LA GIRONDE. 1974. Aujourd'hui et demain, agriculteur à Monséгур. Propositions pour l'orientation et le développement des exploitations agricoles, Chambre Régionale d'Agriculture, 35 p.
- CEREQ 1981. Les agents de développement agricole, dossier n° 28, La Documentation Française, 121 p.
- CHAMBRE D'AGRICULTURE DE LA DORDOGNE. N.D. Développer la production de truffes en Dordogne, 14 p.
- CHAMBRE REGIONALE D'AGRICULTURE D'AQUITAINE. 1989. Agriculture et agro-alimentaire en Aquitaine, in Agritaine, n° 67, juin 1989, 20 p.
- CHAMBRE REGIONALE D'AGRICULTURE D'AQUITAINE. 1992. Situation générale de l'agriculture régionale en 1991, 40 p.
- CHAMBRE REGIONALE D'AGRICULTURE DE MIDI-PYRENEES. N.D. Note sur la réforme des Fonds Structurels Européens, 10 p.
- CHENIN (N) 1988. Opportunité d'une démarche intégrée de développement dans la vallée du Dropt, Institut d'Aménagement, Université de Bordeaux 3, 40 p.

- CHEREQUE (J) 1989. L'appui au développement économique local, in Correspondance Municipale - Territoire, n° 299, Juin 1989, p. 6 à 8.
- CHEREQUE (J) 1989. Le développement économique local, communication du Ministre Délégué, Chargé de l'Aménagement du Territoire et des Reconversions, 8 février 1989, 7 p. et 20 fiches.
- CNERP 1980. Dossier de compte-rendu du XXVIIIème congrès des Economies Régionales (Dax, 16 et 17 octobre 1980): la ville dans son "pays, pag. div.
- CNERP Compte-rendu du XXXIVème congrès des économies régionales : l'aménagement du territoire, utopie ou politique nécessaire, Toulouse, les 5-6mars 1987, 192 p.
- COLLOQUE LOI MONTAGNE 1987. Actes du colloque du 6-7 octobre 1986 à Toulouse, in Droit et ville, n° 24, 272 p.
- COMITE D'EXPANSION DE LA DORDOGNE. 1992. Créer une dynamique pour le développement local en Sarladais, multigraphié, non paginé.
- COMITE D'EXPANSION DE LA DORDOGNE. 1992. Diagnostic global des entreprises en Sarladais, proposition FIDAR 1992, multigraphié, non paginé.
- COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL D'AQUITAINE. 1983. Le tourisme intérieur en Aquitaine ; avis adopté par le C.E.S. d'Aquitaine au cours de sa séance du 2 décembre 1983, 104 p.
- COMMUNES MODERNES 1991. Coopération intercommunale, tout sur le projet, in Communes Modernes, n° 340, mars 1991, p. 16 à 23.
- COMPAGNIE D'AMENAGEMENT RURAL D'AQUITAINE. 1985. Pré-étude d'une opération intégrée de développement de la vallée de la Lémance, Bordeaux, non paginé.
- CONFERENCE PERMANENTE SUR L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME. 1987. Intercommunalité et développement local : une solution pour les communes rurales ? Actes de la journée d'échanges du 2 décembre 1987 à PAU, C.A.U.E. 64, 60p.
- CONSEIL AQUITAIN DU PLAN 1991. Rapport de synthèse des groupes de l'observatoire des phénomènes du futur, Comité d'Expansion Aquitaine, 9 décembre 1991.
- CONSEIL REGIONAL AQUITAINE. 1987. Contrats de développement touristique. Avis du Groupement Inter-Assemblée. Dossiers non paginés.
- CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. 1986. Quelques exemples parmi les actions réussies dans les contrats de pays d'Aquitaine. 15 fiches de cas.

- CONSTANT (B), DOBRENEZ (L) 1985. Eléments de réflexion pour un programme d'aménagement rural, Direction Départementale de l'Agriculture de la Dordogne, 104 p.
- COULOMB (P) 1990. Gel des terres : résultats nuls, in Etudes Foncières, n° 46, mars 1990, p. 8 à 11.
- CRISTOFINI (B) 1985. La petite région vue à travers le tissu de ses exploitations : un outil pour l'aménagement et le développement rural. Ministère de l'Agriculture, DIAME/INRA, 37 p.
- D10-COCORICO 1986. Le pays d'accueil de Duras, La Tresne (33), 107 p.
- DATAR 1981. La France rurale : images et perspectives, La Documentation Française, 164 p.
- DATAR 1985. Guide des services publics en milieu rural, 175 p.
- DATAR 1986. Guide du développement local ; maîtrise d'ouvrage, méthodologies, expériences. Syros, 480 p.
- DECOMBIS (P) 1990. Conditions et modalités de mise en place d'une taxe de séjour en Haute-Lande. Mémoire de M.S.T. d'Aménagement, Université de Bordeaux 3, 69 p. et annexes.
- DELAGE (F) Non daté. Les relations entre le Conseil Général et les communes : l'agence technique départementale d'aide aux collectivités locales des Landes, rapport de stage de 3ème année d'I.E.P. Bordeaux, CERVL ME 747, multigraphié, non paginé.
- DEVOUASSOUX (C), LABEVIERE (R). 1992. Duel aux sommets. La montagne à l'épreuve de la démocratie. Syros, 189 p.
- DE FROMENT (B) 1989. La réforme des fonds structurels européens, in Vie départementale et régionale, n° 54, 31 janvier 1989, p. 17 à 20.
- DUMONTET (C) N.D. Compte-rendu d'utilisation du Fonds Régionalisé d'Aide aux Initiatives Locales pour l'Emploi pour l'exercice budgétaire 1991, n.p.
- ESPACE 1980. Journées d'étude de la Conférence Nationale d'Aménagement Rural : les aides publiques en milieu rural : quels effets multiplicateurs, 30 p.
- FEDERATION NATIONALE DES PAYS D'ACCUEIL. 1986. Des pôles touristiques pour demain dans les pays d'accueil. Compte-rendu de la journée d'étude des pays d'accueil, Dijon, 7 décembre 1986, 71 p.

- FIEUX (Y) 1986. Information et développement rural. Mémoire de maîtrise d'aménagement, Université de Bordeaux 3, 86 p.
- FROMENT (A), GONTCHAROFF (G). 1985. Développement local et initiatives, rencontres d'Aurillac, 14-16 novembre 1984, Syros, 286p.
- GASTALDI (J) 1987. L'aménagement foncier pour répondre au défi rural. Le Moniteur des T.P., n° 11, 13 mars 1987, p. 47 à 49.
- GRIVART de KERSTRAT (E) 1985. Bilan des actions agricoles du contrat de pays de Monflanquin. Mémoire de maîtrise d'aménagement, Université de Bordeaux 3, 82 p.
- GROLLEAU (H), RAMUS (A) 1986. Espace rural, espace touristique. Le tourisme à la campagne et les conditions de son développement en France. Rapport au Ministre Délégué auprès du Ministre de l'Agriculture chargé de l'Agriculture et de la Forêt, La Documentation Française, 381 p.
- GUENGANT (A), UHALDEBORDE (J.M.) 1989. Crise et réforme des finances locales. PUF, 223 p.
- GUINDANI (S), BASSAND (M) 1982. Maldéveloppement régional et identité; pour un développement endogène, Presses Polytechniques Romandes, 200 p.
- HOCREITERE (P) 1986. Les difficultés de l'intercommunalité, in Cahiers de l'IATEUR, n° 7/8, 1986, p. 37 à 49.
- HORWATH & HORWATH 1986. Approche financière d'une stratégie de développement et évaluation des implications financières; Paris; Tome 1 : diagnostic et potentiel, n.p.; Tome 2 : stratégie de développement, objectifs, programme et promotion, n.p. IAB 1184.
- HOUEE (P) 1986. L'animation d'une démarche du développement local, in Correspondance Municipale, n° 265, Février 1986, p. 12 à 21.
- HUET (A) 1980. Recherche locale et pouvoir. L'expérience d'une équipe, in Les Annales de la Recherche Urbaine, n° 9, p.25 à 49.
- HUILLET (C) 1988. Le processus de formulation de la politique rurale, communication à la session de septembre de la Société Française d'Etudes Rurales, 7 p.
- IMBERT (M), LEYRAL (R) 1990. Prospective des relations intercommunales après la première phase du mouvement de décentralisation; compte-rendu de recherche, Groupe de recherche pour l'Education Permanente, 104 p.

- INSTITUT REGIONAL DU TRAVAIL SOCIAL AQUITAINE. 1986. L'impact social des contrats de pays en Aquitaine, rapport intermédiaire, 126p.
- JASKULA (C) 1989. Les moyens de l'action intercommunale en faveur du développement économique local, CETE de l'Est, 22p.
- JOURNAL DES MAIRES ET CONSEILS MUNICIPAUX. 1988. Le financement de la coopération intercommunale, n° 1, janvier 1988, p. 13 à 16.
- JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE. 1985. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, J.O. du 10 janvier 1985, p. 320 à 338.
- JULLIAN (P) 1988. Innovation et diversité des exploitations agricoles, communication à la session de septembre de la Société Française d'Etudes Rurales, non paginé.
- KASZYNSKI (M) 1989. Le marché foncier dans l'économie locale, in Etudes Foncières, n° 44, septembre 1989, p. 20 à 22.
- KAUFMAN (J.L.) 1989. Faire ou ne pas faire. L'éthique des aménageurs, in Les Annales de la Recherche Urbaine, n° 44-45, 1989, p. 26 à 32.
- LACOMBE (S) 1989. La politique régionale du tourisme intérieur : l'exemple du pays d'accueil du Haut Entre Deux Mers, Mémoire de M.S.T. d'aménagement, 48 p.
- LAMORLETTE (B) 1991. L'élaboration intercommunale des documents d'urbanisme, in Etudes Foncières, n° 50, mars 1991, p. 24 à 27.
- LE ROUSSAUD (A) 1987. Les contrats de développement touristique en Aquitaine : perspectives de commercialisation des produits touristiques, mémoire de M.S.T. d'aménagement, Université de Bordeaux 3, 96 p.
- LE BOTERFF (M) 1988. Le secteur agricole et agro-alimentaire et la crise économique : des réponses économiques et sociales nouvelles et diversifiées, Journal Officiel, 1988, 16 p.
- LE SAUX (R) 1986. La valorisation des ressources locales comme moyen de revitalisation d'une petite région, in Correspondance Municipale, n° 265, p. 22 à 29.
- LOBRY (J) 1985. Tourisme en espace rural, La Documentation Française, 123 p.
- LUQUET (F) 1990. Le Haut Entre Deux Mers, un enjeu de station pour un pôle touristique en développement, rapport de stage du Diplôme d'Université de troisième cycle "aménagement et gestion des stations touristiques", Université de Bordeaux 3, 126 p.

- MAISON DES SCIENCES DE L'HOMME D'AQUITAINE. 1985. Analyse des expériences de la politique contractuelle régionale, rapport de synthèse, M.S.H.A., 197 p.
- MARTIN (S), NOVARINA (G) 1985. Décentralisation et intercommunalité : la coopération à la carte, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université des Sciences sociales, p. 3 à 14.
- MARTY (F) 1991. Etude économique sur la trufficulture en Dordogne, Fédération Départementale des Trufficulteurs du Périgord, 42 p.
- MAYET (P) 1979. Les planificateurs entre le savoir garanti et la machine critique; introduction au Colloque de Montpellier, in Annales de la Recherche Urbaine, n° 4, 1979, p. 5 à 12.
- MELATT, DRE MIDI-PYRENEES. 1987. Le devenir de l'intercommunalité dans les zones rurales fragiles et non fragiles : de la gestion optimisée de la revendication à la gestion optimisée de l'espace, Paris, MELATT, 97 p.
- MENY (Y) 1992. La corruption de la République, Fayard, 352 p.
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE. 1981. Les Parcs Naturels Régionaux, outils d'aménagement et de développement rural. Bulletin d'Information et de Documentation n° 26, 23 p.
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE. 1985. Rapport du Ministre chargé de l'agriculture et de la forêt au Premier Ministre sur le développement rural, 60 p.
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE. 1989. Recensement agricole 1988, in Agreste, Aquitaine, Principaux résultats
- MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. 1987. Le devenir de l'intercommunalité dans les zones rurales fragiles et non fragiles. D.R.E. Midi-Pyrénées, 97 p.
- MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 1991. Lettre du Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale aux Préfets de Région concernant la mise en oeuvre de l'Initiative Communautaire LEADER, 8 p.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR N.D. Taxe professionnelle et intercommunalité : dix exemples, n° 26 du Guide Pratique de l'Elu, 51 p.
- MINISTERE DU TOURISME. 1991. Bilan des contrats de Plan Etat-Région Xème Plan, non paginé.
- MISSION D'APPUI A LA FORMATION ET AU DEVELOPPEMENT DANS LES P.I.M. 1986. Les politiques de développement régional en Méditerranée. Colloque de Montpellier, 17-19 novembre 1986, Syros, 357 p.
- MONNET (J) 1985. Contrat station-vallée du Haut-Ossau : vingt ans d'études d'aménagement touristique, Service d'Etudes et

- d'Aménagement du Tourisme en Montagne, Toulouse - DATAR -rue des Paradoux, n.p.
- NOVARINA (G), MARTIN (S) 1985. Décentralisation et intercommunalité : la coopération à la carte, I.U.G., Université de Grenoble, 121 p.
- NOVARINA (G), MARTIN (S) 1988. La décentralisation : 11. Décentralisation et intercommunalité, Syros-Alternatives, 250 p.
- PARC NATUREL REGIONAL DES LANDES DE GASCOGNE. 1988. Avant projet de Charte du Parc, 26 p.
- PARC NATUREL REGIONAL DES LANDES DE GASCOGNE. 1991. Programme LEADER Haute-Lande. Dossier de candidature, 70 p.
- PARC NATUREL REGIONAL DES LANDES DE GASCOGNE. 1991. Un projet pour l'écomusée de la Grande Lande. Charte programme, 32 p.
- PINEAU (X.P.) Non daté. Rapport sur les contrats de pays. Mémoire CERVL n° ME-776, I.E.P. de Bordeaux, 99 p.
- PLAN URBAIN 1987. Dynamiques de développement et stratégies locales face aux mutations économiques, actes du colloque de Poitiers, 18-19 juin 1987, 348 p.
- PLASSARD (F) 1986. A la recherche d'une définition du développement local, in Correspondance Municipale, n° 265, Février 1986, p. 8 à 11.
- POURTIER (A) Les aides au développement local en milieu rural; les commerces multiples ruraux et les ateliers relais en Aquitaine, bilan et perspectives, mémoire de maîtrise d'aménagement, Université de Bordeaux 3, 119 p.
- PREFECTURE DE LA REGION AQUITAINE 1992. La politique régionale communautaire : sa traduction en Aquitaine, in Dialogue, n° spécial Avril 1992, 8 p.
- PY (P) 1986. Le tourisme, un phénomène économique, La Documentation Française, 144 p.
- RATA (H) 1986. Analyse des conditions de développement du bourg d'Eugénie-les-Bains et ses effets sur le pays de Tursan, mémoire de maîtrise d'aménagement, Institut d'Aménagement, Université de Bordeaux 3, 76 p.
- RIBET (B) 1980. La loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 : le foncier et l'aménagement rural, in Structures agricoles, n° 17, décembre 1980, IAURIF/URBAMET, p. 15 à 25.
- ROUDIE (Ph) 1983. La restructuration foncière en Aquitaine du Nord in Bulletin de l'Association des géographes français, n° 497-498, 1983, p. 269-275.

- S.E.A.T.M. 1985. Montagnes : le savoir-faire français, Service d'Etudes d'Aménagement du Tourisme en Montagne, Challes-les-Eaux, 51 p.
- SABIN (C) 1979. L'eau et les besoins de l'agriculture, rapport du Conseil Economique et Social, J.O. n° 18, 27 juillet 1979, p.985 à 1040.
- SERVICE TECHNIQUE DE L'URBANISME. 1989. Les structures de coopération intercommunale, document de travail, Ministère de l'Equipement, S.T.U., 171 p.
- SERVOIN (F), DUCHEMIN (R) 1986. Inégalités et solidarités, E.S.F. Editeur, 179 p.
- SIMON (P) 1988. Bilan comparé de deux applications locales d'une procédure d'aménagement de l'espace : l'OGAF "secteur montagne" dans les cantons de Saint Symphorien sur Coise et Saint Laurent de Chamousset (Rhône), rapport de stage de DESS IERSO, Université Bordeaux 1, 120 p.
- SOURD (L.J.) 1985. Quinze ans d'aménagement foncier en Aquitaine : l'expérience de 31 OGAF, in Revue économique du Sud-Ouest, n° 2, Université Bordeaux 1, 1985, p. 87 à 95.
- STEPHAN (F) 1986. L'action forestière dans les contrats de pays : des enjeux, mais la nécessité d'une approche globale et concertée. Mémoire de maîtrise d'aménagement, Université de Bordeaux 3, 116 p.
- TETRA 1983. Analyse et évaluation des politiques régionales (aménagement territorial, transports, développement économique), Ministère de l'Urbanisme et du Logement, Service Technique de l'Urbanisme, 106 p.

## 1.2- Rapports techniques locaux

Dossiers techniques et rapports sur les :

Contrats de pays  
 Contrats de revitalisation  
 Contrats de développement économique local  
 Contrats de ville relais  
 Contrats de développement touristique  
 Contrats de station - vallée  
 Opérations Groupées d'Aménagement Foncier  
 Programmes Locaux de l'Habitat

dans la région Aquitaine.

### Légende de lecture :

<b>Cote :</b>	il s'agit de la cote d'indexation Urbamet/Institut d'Aménagement, Université de Bordeaux III (IAB).
<b>PAG. DIV. :</b>	pagination diverse
<b>NON PAG. :</b>	non paginé
<b>SLND :</b>	sans lieu ni date d'édition
<b>SLSN :</b>	sans lieu, sans nom
<b>SNSD :</b>	sans nom, sans date

**Contrats de pays,**  
**Contrats de revitalisation**  
**Contrats de développement économique local.**

IAB 1143  
Bilan des premiers contrats de pays : Dronne-Double.  
SNLD.- PAG.DIV.  
ST-AULAYE

IAB 1149  
Bilan des premiers contrats de pays : Sarlat  
SNLD.- NON PAG.  
SARLAT-LA-CANEDA

IAB 1067  
Contrat de Pays d'Albret  
SLND. - PAG. DIV.  
LAVARDAC-NERAC-FRANDESCAS-MEZIN

IAB 1049  
Contrat de Pays de Casteljaloux, pré-dossier  
SLND.- PAG. DIV., CARTES  
BOUGLON-CASTELJALOUX-HOUEILLES

IAB 770  
Contrat de Pays de Grenade sur Adour  
SLND.- NON PAG.  
GRENADE SUR ADOUR

IAB 1160  
Contrat de pays de Montaigne-Gurçon, I - Diagnostic, objectifs et orientations,  
contrat EPR/Pays  
SLND.- PAG.DIV.  
VILLEFRANCHE-DE-LONCHAT  
MONTAIGNE-GURCON

IAB 1160  
Contrat de pays de Montaigne-Gurçon, II - Bilan  
SLND.- PAG.DIV.  
VILLEFRANCHE-DE-LONCHAT  
MONTAIGNE-GURCON

IAB 1144  
Contrat de pays des Deux Vallées (St Cyprien), dossier.  
SLND.- PAG.DIV.  
ST-CYPRIEN  
LES-DEUX-VALLEES

IAB 1140  
Contrat de pays du Ribéracois  
SLND.- PAG. DIV.  
RIBERAC

IAB 1077  
Contrat de pays Haut-Agenais  
SLND.- PAG. DIV.  
MONFLANQUIN-CANCON-VILLEREAL-CASTILLONNES

IAB 1066  
Détails sur les actions du contrat de pays de Monflanquin  
SLSN.- (1978). - PAG.DIV.  
MONFLANQUIN

IAB 1170  
Dossier canton d'Accous  
SLND.- PAG.DIV.  
ACCOUS  
VALLEE d'ASPE

IAB 1171  
Dossier canton d'Aramits  
SLND.- PAG.DIV.  
ARAMITS

IAB 1176  
Dossier canton d'Espelette  
SLND.- PAG.DIV.  
ESPELETTE  
NIVE-NIVELLE

IAB 1183  
Dossier canton de Lagor  
SLND.- PAG. DIV.  
LAGOR-LACQ

IAB 1184  
Dossier canton de Laruns  
SLND.- PAG.DIV.  
LARUNS  
VALLEE D'OSSAU

IAB 1094  
Dossier canton de Morcenx  
SLND.- PAG.DIV.  
MORCENX

IAB 1139  
Dossier canton de Nontron  
SLND.- PAG.DIV.  
NONTRON

IAB 1099  
Dossier canton de Pouillon  
SLND.- PAG.DIV.  
POUILLON

IAB 1100  
Dossier canton de Roquefort et pays de Garbardan  
SLND.- PAG.DIV.  
GABARRET-ROQUEFORT  
PAYS DE GABARDAN

IAB 1102  
Dossier canton de Sabres  
SLND.- PAG.DIV.  
SABRES

IAB1202  
Dossier canton de Salies-de-Béarn  
SLND.- PAG.DIV.  
SALIES-DE-BEARN

IAB1203  
Dossier canton de Sauveterre  
SLND.- PAG. DIV.  
SAUVETERRE

IAB 1197  
Dossier canton de St Etienne de Baïgorry  
SLND.- PAG.DIV.  
ST-ETIENNE-DE-BAIGORRY - ST-JEAN-PIED-DE-PORT

IAB 1199  
Dossier canton de St-Jean-Pied-de-Port  
SLND.- PAG.DIV.  
ST JEAN-PIED-DE-PORT

IAB 1200  
Dossier canton de St Palais  
SLND.- PAG.DIV.  
ST PALAIS-IHOLDY

IAB 1104  
Dossier canton de St Sever  
SLND.- PAG.DIV.  
ST SEVER

IAB 1108  
Dossier canton de Tartas  
SLND.- PAG.DIV.  
TARTAS

IAB 1153  
Dossier canton de Terrasson  
SLND.- NON PAG.  
TERRASSON

IAB 1154  
Dossier canton de Thenon  
SLND.- NON PAG.  
THENON

IAB 1157  
Dossier canton de Vergt  
SLND.- PAG.DIV.  
VERGT

IAB 1159  
Dossier canton de Villamblard  
SLND.- PAG.DIV.  
VERGT

IAB 1161  
Dossier canton de Villefranche du Périgord  
SLND.- PAG.DIV.  
VILLEFRANCHE-DU-PERIGORD

IAB 1109  
Dossier canton de Villeneuve de Marsan  
SLND.- PAG.DIV.  
VILENEUVE DE MARSAN

IAB 1190  
Dossier contrat de Pays de Vic-Bilh-Montanères  
SLND.- PAG.DIV.  
GARLIN-LEMBEYE-MONTANERES  
PAYS DE VIC-BILH-MONTANERES

IAB 1093  
Dossier Haute-Chalosse  
SLND.- PAG.DIV.  
MONTFORT-EN-CHALOSSE-MUGRON  
HAUTE-CHALOSSE

IAB 1189  
Dossier pays de Baïses  
SLND.- PAG.DIV.  
MONEIN

IAB 1175  
Dossier pays des Trois Vallées  
SLND.- PAG.DIV.  
BIDACHE  
LES TROIS VALLEES

IAB 1188  
Dossier Soule : le contrat de pays  
SLND.- PAG.DIV.  
MAULEON-LICHARRE  
SOULE

IAB 1004  
Pays des Hauts-de-Gironde : bilan du premier contrat  
SLND.- 107 p.  
BLAYE-ST SAVIN  
HAUTS-DE-GIRONDE

IAB 1066  
Projet de convention entre l'Etat et le pays Haut-Agenais  
SLSN, (1984). - NON.PAG.  
MONFLANQUIN-CASTILLONNES-VILLEREAL-CANCON

IAB 1129  
AGR24DDA  
Contrat de pays régional de La Force, contrat de développement économique local  
SLND.- 19 p.  
LA FORCE

IAB 1021  
AIPHEM  
Le tourisme vous concerne.  
LA REOLE, SNSD.- CARTE, FIG.  
LA REOLE-MONSEGUR-PELLEGRUE - SAUVETERRE-DE-GUYENNE

IAB 1067  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
Contrat de pays d'Albret  
SLND.- PAG.DIV.  
LAVARDAC-MEZIN-FRANCESSCAS-NERAC

IAB 1049  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
Contrat de pays de Casteljaloux  
SLND.- NON PAG.  
BOUGLON-CASTELJALOUX-HOUEILLES

IAB 1053  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
Contrat de pays de Duras  
SLND.- NON PAG.  
DURAS

IAB 1085  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
Contrat de pays du Gabardan  
SLND.- NON PAG.  
GABARRET-ROQUEFORT  
GABARDAN

IAB 1067  
SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE NERAC-FRANCESSCAS-LAVARDAC-MEZIN  
Contrat du Pays d'Albret  
SLND.- 130 p. + ANN., TABL.

IAB 1002  
Candidature de la ville de Bazas à un contrat de pays  
SLND.- PAG. DIV., TABL., CARTES  
BAZAS

IAB 1002  
Contrat de pays de Bazas  
SLND.- 8 p.  
BAZAS  
PAYS DE BAZAS

IAB 1427

Les petites villes en France  
Paris, La Documentation Française, 1976.- 220 p., TABL.

IAB 1067  
Pré-dossier du contrat de pays d'Albret  
SLSN., (1997).- PAG.DIV.  
NERAC-FRANCESSCAS-MEZIN-LAVARDAC

IAB 615  
OREAM DE BORDEAUX  
Région Aquitaine : les contrats de pays et ville moyenne régionale  
BORDEAUX, SN., 1977.- 9p., TABL., CARTES

IAB 1568  
IUP  
Le regroupement communal et le développement micro-régional à travers les PAR et les  
contrats de pays.  
PARIS, IUP, 1977.- 43 p., BIBLIOGR.

IAB 1002  
VILLE DE BAZAS  
Programme du contrat de pays de Bazas  
SLSN.- PAG. DIV., TABL., CARTES  
BAZAS

IAB 1002  
Le contrat de pays de Bazas ; avenant n° 1 au contrat  
SLND.- 8 p., TABL.  
BAZAS

IAB 1144  
GUICHARD (Jean)  
Contrat de pays des Deux-Vallées, essai de synthèse, affaires socio-culturelles et  
agriculture  
SLND.- 27 p.  
ST CYPRIEN

IAB 1115  
Contrat de Pays de Beaumont du Périgord, avenants n° 1 et n° 2  
SLSN., 1979.- 12 p., TABL.  
BEAUMONT DU PERIGORD

IAB 1004  
SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE PAYS DES HAUTS DE GIRONDE  
Avant-projet du contrat de pays des Hauts de Gironde  
SLSN, 1979.- NON PAG., TABL., CARTE  
BLAYE-ST SAVIN  
HAUTES DE GIRONDE

IAB 448  
Contrat de pays de Castillon-la-Bataille  
SL., SN., 1979.- NON PAG.  
CASTILLON-LA-BATAILLE

IAB 1171  
OREAM BORDEAUX  
Dossier de présentation générale du pays d'accueil de Barétous  
SLSN., 1979.- 30 p., + ANN.  
ARAMITS  
BARETOUS

IAB 1155  
Contrat de pays de Thiviers et avenant n° 1 et n° 2  
SLSN., 1979.- 17 p., TABL.  
THIVIERS  
PAYS DE THIVIERS

IAB 1055  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
Contrat de Pays de Tournon-Lémance  
SLSN, 1980.- 13 p.  
FUMEL  
FUMELOIS

IAB 1123  
AGR24DDA  
Contrat de pays régional de Domme-Cénac ; dossier définitif  
SLSN., 1980.  
DOMME-CENAC

IAB 1190  
Contrat de pays de Vic-Bilh-Montanères : avant-projet  
SLSN., 1980.- 133 p., ANN.  
GARLIN-LEMBEYE-MONTANERES  
PAYS DE VIC-BILH-MONTANERES

IAB 1120  
AGR24DDA  
Contrat de pays régional de la Bèssède ; dossier définitif  
SLSN., 1980.- PAG.DIV.  
BELVES-LE-BUISSON-DE-CADOUIN  
LA BESSEDE

IAB 1117  
AGR24DDA  
Contrat de pays régional du Brantômois ; dossier technique  
SLSN., 1980.- PAG. DIV.  
BRANTOME

IAB 1123  
Contrat de pays de Domme-Cénac ; programme 1980  
SLSN., 1980.-22 p., TABL.  
DOMME-CENAC

IAB 1117  
Contrat de pays du Brantômois ; programme 1980  
SLSN., 1980.- 16 p.  
BRANTOME

IAB 1120

Contrat de pays La Bèssède ; programme 1980

SLSN., 1980.- 18 p., TABL.

BELVES-LE-BUISSON-DE-CADOUIN

LA BESSEDE

IAB 1132

Contrat de pays de Mareuil ; programme 1980, avenant n° 1

SLSN., 1980.- 21 p.

MAREUIL

IAB 1008

SYNDICAT D'ETUDE ET D'AMENAGEMENT DU PAYS DE PAPTIEUX. CAPTIEUX

Contrat de pays de Captieux ; avant-projet.

SLSN., 1981.- 61 p., CARTES, TABLES., GRAPH., ANN.

CAPTIEUX

IAB 1190

Contrat de pays de Vic-Bilh-Montanères : projet.

SLSN., 1981.- NON PAG.

GARLIN-LEMBEYE-MONTANERES

IAB 1004

Contrat de pays des Hauts de Gironde

SLSN., 1981.- NON PAG., TABL., CARTES

BLAYE - ST SAVIN

IAB 1021

Contrat de pays de Monségur-Pellegrue

SLSN., 1981.- 7 p., TABL.

MONSEGUR-PELLEGRUE

IAB 1015

Contrat de pays de Guîtres, programme 1980, avenants n° 1 et n° 2

SLSN., 1981.- 21 p., TABL.

GUITRES

IAB 1173

SIVOM DE LA VALLEE D'OSSAU

Contrat de pays de la vallée d'Ossau ; avant-projet.

SLSN., 1981.- 61 p., + ANN.

ARUDY

VALLEE D'OSSAU

IAB 1131

Contrat de Pays de Lanouaille ; programme 1981, avenants n° 1 et n° 2

SLSN., 1981.

LANOUAILLE

IAB 1082

Contrat de pays d'Amou

SLSN., 1982.- NON PAG.

AMOU

IAB 1157  
Contrat de pays du Vernois, pré-dossier  
SLSN., 1982.- NON PAG., TABL.  
VERGT  
PAYS DU VERNOIS

IAB 1124  
AGR24DDA  
Contrat de pays régional d'Excideuil, pré-dossier  
SLSN., 1982.- NON PAG.  
EXCIDEUIL

IAB 1008  
Contrat de pays de Captieux, programme 1980  
SLSN., 1982.- 12 p., TABL.  
CAPTIEUX

IAB 1203  
Pays des Deux Gaves : dossier de candidature  
SLSN., 1982.-  
SAUVETERRE de BEARN - NAVARRENX  
PAYS DES DEUX GAVES

IAB 1124  
AGR24DDA  
Contrat de pays d'Excideuil : dossier définitif  
SLSN., 1982.-  
EXCIDEUIL

IAB 1035  
AGR33DDA  
Contrat de pays de Sauveterre de Guyenne ; avant-projet.  
SLSN., 1982.- 63 p., TABL., CARTES  
SAUVETERRE-DE-GUYENNE

IAB 1205  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
Contrat de pays de Thèze-Arzacq  
SLSN., 1983.- SANS PAG.  
THEZE-ARZACQ  
PAYS DE LUYS ET GABAS

IAB 1878  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
Contrats de pays : l'Aquitaine, région pilote : colloque des 8 et 9 novembre 1983.  
BORDEAUX, CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, 1983.- 35 p.  
AQUITAINE

IAB 1035  
Contrat de pays de Sauveterre de Guyenne  
SLSN., 1983.- 13 p., TABL.  
SAUVETERRE DE GUYENNE

IAB 1124  
Contrat de pays d'EXCIDEUIL ; programme 1982  
SLSN., 1983.- 17 p.  
EXCIDEUIL

IAB 1035

AGR33DDA

Contrat de pays de Sauveterre de Guyenne : projet d'actions.  
SLSN, 1983.- NON PAG., TABL.  
SAUVETERRE DE GUYENNE

IAB 1001

Contrat de pays d'Auros ; programme 1980.  
SLSN., 1983.- 14 p., TABL.  
AUROS

IAB 1157

Contrat de pays du Vernois ; dossier définitif  
SLSN., 1983.- 28 p., TABL., CARTES  
VERGT

IAB 1205

Contrat de pays de Luys et Gabas  
THEZE, SN., 1983.- 103 p.  
PAYS DE LUYS ET GABAS

IAB 1172

SYNDICAT DU PAYS DE LACQ  
Contrat de pays.  
SLSN., 1983.- 103 p., ANN.  
ARTHEZ-DE-BEARN-LACQ  
PAYS DE LACQ

IAB 1178

SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES TROIS VALLEES  
Projet de contrat de pays des Trois Vallées.  
SLSN., 1983.- 105 p., ANN.  
HASPAREN  
PAYS DES TROIS VALLEES

IAB 1118

Contrat de pays du Bugue-St Alèvre.  
SLSN., 1983.- 15 p.  
LE BUGUE-ST ALVERE

IAB 1031

Contrat de pays de Saint Macaire ; programme 1981.  
SLSN., 1983.- 12 p., TABL.  
ST MACAIRE

IAB 1135

Contrat de pays de Montignac  
SLSN., 1983.- PAG.DIV.  
MONTIGNAC

IAB 1011

Contrat de pays de Coutras-Nord Lussacais  
SLSN., 1984.- NON PAG., TABL., CARTES  
COUTRAS-LUSSAC

IAB 1093

Contrat de pays de la Haute-chalosse  
SLSN., 1984.- NON PAG., TABL.  
MONTFORT-EN-CHALOSSE  
HAUTE-CHALOSSE

IAB 1151

Contrat de pays régional Causse du Périgord Blanc ; pré-dossier  
SLSN., 1984.- PAG. DIV.  
SAVIGNAC-LES-EGLISES  
CAUSSE DU PERIGORD BLANC

IAB 1099

Contrat de pays de Pouillon ; avant-projet  
SLSN., 1984.- PAG.DIV.  
POUILLON

IAB 1176

SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE NIVE-NIVELLE  
Projet de contrat pluri-annuel.  
SLSN., 1984.- NON PAG.  
ESPELETTE  
NIVE-NIVELLE

IAB 1159

CEREL-ARIM AQUITAINE  
Contrat de pays de Villamblard : étude d'hébergement touristique sur la canton  
SLSN., 1984.- 30 p.  
VILLAMBLARD

IAB 1151

Contrat de pays Causse du Périgord Blanc ; dossier définitif.  
SLSN., 1984.- PAG.DIV.  
SAVIGNAC-LES-EGLISES  
CAUSSE DU PERIGORD BLANC

IAB 1203

Projet de contrat de pays des Deux Gaves  
SLSN., 1984.- PAG.DIV.  
SAUVETERRE DE BEARN - NAVARRENNX  
PAYS DES DEUX GAVES

IAB 1171

SIVOM DU CANTON D'ARAMITS  
Contrat de pays de Barétous ; dossier de présentation.  
SLSN., 1984.- 197 p. + ANN.  
ARAMITS  
BARETOUS

IAB 1126

Contrat de pays de Hautesfort ; programme 1981, avenant n° 1.  
SLSN., 1981.- 16 p.  
HAUTESFORT

IAB 1988  
 SOULE : deuxième contrat de pays.  
 SLSN., 1985.- 135 p.  
 MAULEON-LICHARRE  
 SOULE

IAB 1046  
 CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
 Contrat de pays de Beauville-Puymirol.  
 SLSN., 1985.- SANS pag.  
 BEAUVILLE-PUYMIROL.

IAB 1059  
 CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
 Contrat de pays de Lauzun-Seyches.  
 SLSN., 1985.- NON PAG.  
 LAUZUN-SEYCHES.

IAB 1128  
 AGR24DDA  
 Contrat de pays régional, contrat de revitalisation de Jumilhac le Grand  
 SLSN.- 1985.-24 p.  
 JUMILHAC-LE-GRAND

IAB 1162  
 AGR24DDA  
 Contrat de pays de Bergerac II ; contrat de développement économique local  
 SLSN., 1985.- 37 p.  
 BERGERAC

IAB 1138.  
 AGR24DDA  
 Contrat de pays régional de Neuvic, contrat de revitalisation  
 SLSN., 1985.- 17 p. + ANN., CARTES, TABL.  
 NEUVIC - SUR - L'ISLE

IAB 1127  
 AGR24DDA  
 Contrat de pays du Sud-Bergeracois  
 SLSN., 1985.- 38 p., ANN.  
 EYMET., SIGOULES, ISSIGEAC  
 SUD-BERGERACOIS

IAB 1024  
 AGR33DDA  
 Contrat de pays du canton de Podensac  
 SLSN., 1985.- PAG.DIV., TABL., CARTES, GRAPH.  
 PODENSAC

IAB 1011  
 EPRAQ  
 Contrats de pays de Coutras Nord-Lussacais  
 SLSN., 1985.- 16 p., TABL.  
 COUTRAS  
 PAYS DE COUTRAS - NORD LUSSACAIS

IAB 1128  
Contrat de pays de Neuvic sur l'Isle  
SLSN., 1985.- 19 p.  
NEUVIC SUR L'ISLE

IAB 1130  
Contrat de pays de Lalinde  
SLSN., 1985.-  
LALINDE

IAB 1138  
Contrat de pays de Bergerac II  
SLSN., 1985.- 15 p., TABL.  
BERGERAC  
PAYS DE BERGERAC

IAB 1194  
Contrat de pays d'Oloron  
SLSN., 1986.- PAG.DIV.  
OLORON-SAINTE-MARIE

IAB 1128  
Contrat de pays de Jumilhac le Grand  
SLSN., 1985. 20 p.  
JUMILHAC-LE-GRAND

IAB 1104  
SIVOM DE SAINT SEVER  
Contrat de pays de Saint sever  
SLSN., 1985.- NON PAG.  
SAINT SEVER.

IAB 1081  
SYNDICAT INTERCOMMUNAL DU PAYS DE TURSAN ET DE L'ADOUR  
Contrat de pays du Tursan  
MONT-DE-MARSAN, SN., 1985.- NON PAG.  
AIRE-SUR-L'ADOUR - GEAUNE

IAB 1024  
EPRAQ  
Contrat d epays de Podensac  
SLSN., 1985.- 12 p., TABL.  
PODENSAC

IAB 1069  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX  
Contrat de pays de Serres  
SLSN., 1986.- SANS PAG.  
PRAYSSAS-PORT-SAINTE-MARIE.

IAB 1069  
SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE PRAYSSAS ET PORT-SAINTE-MARIE  
Contrat de pays de Serres.  
SLSN., 1986.- 75 p., + ANN., TABL.  
PORT-SAINTE-MARIE - PRAYSSAS

IAB 1194  
Contrat de pays d'Oloron

SLSN., 1986.- PAG.DIV.  
OLORON-SAINTE-MARIE

IAB 1002  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX.  
Bilan des premiers contrats de pays : ville de Bazas  
1986.- NON PAG., TABL.  
BAZAS

IAB 1115  
Observatoire de la situation de départ des contrats de pays : Beaumont du Périgord.  
SLSN., 1986.- 12 p.  
BEAUMONT-DU-PERIGORD

IAB 1140  
SYNDICAT MIXTE D'ETUDES ET D'AMENAGEMENT DU PAYS RIBERACOIS ET  
VERTEILLACOIS  
Bilan des premiers contrats de pays.  
SLSN., 1986.- PAG. DIV.  
RIBERAC

IAB 1058  
Contrat de Laroque-Penne  
SLSN., 1986.- 129 p.  
LAROQUE-TIMBAUT - PENNE D'AGENAIS

IAB 1052  
Contrat de pays de Damazan, Mas d'Agenais, Meilhan/Garonne  
SLSN., 1987.- 125 p. ANN., TABL., CARTES  
MEILHAN/GARONNE-DAMAZAN-MAS-D'AGENAIS

IAB 1175  
SIVOM DES TROIS VALLEES  
Bilan du premier contrat de pays.  
SLSN., 1988.- 27 p., ANN.  
BIDACHE - LABASTIDE-CLAIRENCE.  
PAYS DES TROIS VALLEES

IAB 1130  
AGR24DDA  
Contrat de revitalisation de Lalinde  
SLSN., 1985.- 22 p., CARTE, GRAPH.  
LALINDE

IAB 1033  
SYNDICAT DE PAYS DE VILLANDRAUT - SAINT SYMPHORIEN  
Contrat de revitalisation du pays de Villandraut-Saint Symphorien  
AIRIAL., SABRES., 1986.- 48 p., CARTE, TABL.  
VILLANDRAUT - SAINT SYMPHORIEN

IAB 1100  
Roquefort-Gabarret : contrat de revitalisation, avant-projet.  
SLSN., 1987.- 35 p., TABL.  
GABARRET-ROQUEFORT  
PAYS DE GABARDAN

IAB 1170  
SIVOM DU CANTON D'ACCOUS

Contrat de revitalisation de la Vallée d'Aspe  
SLSN., 1987.- 94 p. ANN.  
ACCOUS  
VALLEE D'ASPE

IAB 1049  
SIVOM DE CASTELJALOUX  
Contrat de revitalisation et de développement économique.  
AIRIAL., SABRES., 1987.- 77 p., ANN., CARTES  
BOUBLON-CASTELJALOUX-HOUEILLES.

IAB 541  
Contrat de développement économique local de La Réole  
SLSN.- 48 p.  
LA REOLE

IAB 542  
Contrat de développement économique local du Réolais : étude de diagnostic.  
SLND.- 121 p., CARTES, TABL.  
LA REOLE

IAB 1089  
SYNDICAT DES CANTONS DE GABARRET ET ROQUEFORT  
Contrat de revitalisation, pré-dossier.  
SLSN., 1987.- SANS PAG., TABL.  
GABARRET-ROQUEFORT  
GABARDAN

IAB 444  
SYNDICAT DE PAYS DE CAPTIEUX ET GRIGNOLS  
Contrat de revitalisation  
AIRIAL., SABRES, 1987.- 78 p., TABL., CARTES  
CAPTIEUX - GRIGNOLS

IAB 1015  
Pré-dossier pour le contrat de revitalisation du pays de Guîtres  
SLSN, 1987.- NON PAG., TABL.  
GUITRES

IAB 1187  
SIVOM DE LESCAR  
Contrat de développement économique local du Gave de Pau et du Luy de Béarn  
SLSN., 1987. - 63 p.  
LESCAR  
PAYS DU GAVE DE PAU ET DU LUY DE BEARN

IAB 1193  
CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX.  
Contrat de développement économique local de NAY-EST : tradition et avenir  
SLSN., 1988.- PAG.DIV.  
NAY

IAB 896  
SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE CASTELMORON-MONCLAR  
Contrat de développement économique local.  
SL., 1988.- 45 p., TABL.

### Contrats de ville relais

IAB 1081  
VILLE D'AIRE SUR L'ADOUR  
Contrat de ville relais  
SLND.- NON PAG.  
AIRE SUR L'ADOUR

IAB 1140  
VILLE DE RIBERAC  
Contrat de ville relais  
SLSN., 1987.- NON PAG.  
RIBERAC

IAB 1149  
AGENCE TECHNIQUE DEPARTEMENTALE DE LA DORDOGNE  
Ville de Sarlat : contrat de ville relais, pré-dossier  
SLND.- 97 p.  
SARLAT LA CANEDA  
SARLADAIS

IAB 1094  
AIRIAL  
Contrat de ville relais de Labouheyre et de Morcenx : étude préalable, bilan et perspectives.  
SABRES., 1985.- 48 p.  
LABOUHEYRE - MÖRCENX

IAB 1139  
VILLE DE NONTRON  
Ville de Nontron : contrat de ville relais, pré-dossier  
SLSN., 1985.- 45 p., PLANS.  
NONTRON

IAB 1094  
DEPARTEMENT DES LANDES  
Contrat de ville relais de Labouheyre  
SLSN., 1987.- 90 p., TABL.  
SABRES - LABOUHEYRE.

IAB 1059  
VILLE DE MIRAMONT DE GUYENNE  
Contrat de ville relais.  
SLSN., 1987.- 67., PLANS.  
MIRAMONT-DE-GUYENNE - LAUZUN.

## Contrats de développement touristique

IAB 895

Contrat de développement touristique du Bas-Armagnac, actions spécifiques Bas-Armagnac/Tursan

SLSN., 1986.- NON. PAG., TABL.

BAS-ARMAGNAC/TURSAN

IAB 1053

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE. BORDEAUX

Contrat de développement touristique, Pays de Duras.

SLND.- 33 p.

DURAS

IAB 1576

CDT 40 - BERNABE (A)

Analyse du potentiel touristique en Haute-Lande

MONT-DE-MARSAN-COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME\_

1986.- PAG. DIV., TABL., CARTES

HAUTE-LANDE

IAB 1053

COCORICO D 10

Le pays d'accueil de Duras

SLSN., 1986.- 107 p.

DURAS

IAB 829

Contrat de développement touristique des Côteaux du SudAdour : 1. étude préalable, inventaire quantitatif de l'offre ; 2. Visage touristique des Côteaux du Sud-Adour.

SLSN., 1987.- PAG.DIV., TABL.

SUD ADOUR.

### Contrats de station - vallée

IAB 1184

Contrat station-vallée, un projet pour la vallée d'ossau.

SLND.- 16 p., ANN.

LARUNS.

VALLEE D'OSSAU

IAB 1184

SEATM. MONNET (J)

Contrat de station-vallée du Haut-Ossau : étude documentaire 65/85 : vingt ans d'études d'aménagement touristique du Haut Ossau.

SLND., 1985.- SANS PAG., BIBLIOGR.

LARUNS

VALLEE D'OSSAU

IAB 1184

Contrat de station-vallée du Haut-Ossau : diagnostic, bilan du secteur touristique.

SL., SN., 1986.- 18 p.

LARUNS

VALLEE D'OSSAU

IAB 1184

Contrat de station-vallée du Haut Ossau : objectifs, programme d'actions 86/88, plan de financement 1986.

SL., SN., 1986.- NON PAG.

LARUNS

VALLEE D'OSSAU

IAB 1184

Contrat de station-vallée du Haut-Ossau : fiches techniques de l'avenant n° 1

SL., SN., 1986.- SANS PAG.

LARUNS

VALLEE D'OSSAU

IAB 1184

Contrat de station-vallée Haut-Ossau : étude de clientèle 1985.

SL., SN., 1986.- SANS PAG.

LARUNS

VALLEE D'OSSAU.

## Opérations Groupées d'Aménagement Foncier

IAB 553  
AGR33DDA  
OGAF des Hauts de Gironde, projet de Saint Savin.  
SLSN., 1978.- NON PAG., TABL., CARTES.  
SAINT SAVIN  
HAUTS-DE-GIRONDE

IAB 1153  
CNASEA/ATELIER EREA/VLES(V)  
Schéma d'intention de l'OGAF du Terrassonnais  
BORDEAUX. ATELIER EREA., 1981.- 47 p.  
TERRASSON

IAB P21  
INSTITUT D'AMENAGEMENT. BORDEAUX.  
BOYE (M), ROUDIE (Ph).  
Remembrement et structures foncières en Lot-et-Garonne  
BORDEAUX, SN., 1982.- 124 p.  
LOT-ET-GARONNE

IAB B222  
CNASEA  
OGAF, vers un nouvel essor des communautés locales : les Opérations Groupées  
d'Aménagement Foncier.  
PARIS, CNASEA, 1984.- 287 p., TABL., CARTES

## Programmes Locaux de l'Habitat

IAB 181  
Travaux préparatoires au IXème Plan. Urbanisme, BTP.  
SLND.- PAG. DIV.  
AQUITAINE

IAB 1192  
C.A.U.E. PYRENEES-ATLANTIQUES  
Pays des Deux Gaves : P.L.H., enquêtes préliminaires.  
SLND., 1984.- 91 p.  
NAVARRENX - SAUVETERRE DE BEARN

IAB 111  
P.L.H. : modalités d'intervention de l'Etat.  
PARIS., DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS, n° 1576, 1984.- 63 p.

IAB 1066  
CEREL ARIM AQUITAINE  
Programme local de l'habitat, canton de Monflanquin.  
SLSN, 1984.- 102., CARTES  
MONFLANQUIN

IAB 1986JU  
 JUSANX (Ch), MARION (F)  
 Les programmes locaux de l'habitat : évolution de la démarche en Aquitaine et application sur le territoire de la CUB.  
 BORDEAUX, SN., 1985.-140 p. + BIBLIOGR., TABL., CARTE

IAB 111  
 URB  
 Circulaire n° 85-07 du 7 février 1985 relative au Comité Interministériel pour les Villes, modifications apportées à la circulaire n° 84-40 du 26 juin 1984, PARIS, Journal Officiel n° 1576-1. - 27 p.

IAB 447  
 SYNDICAT INTERCOMMUNAL DU PAYS DE CAPTIEUX.  
 Programme local de l'habitat, constat et actions.  
 SLSN., 1985.- 85 p. + ANN., TABL., CARTES, GRAPH.  
 PAYS DE CAPTIEUX

IAB 1170  
 Programme local de l'habitat de la Vallée d'Aspe  
 SLSN., 1985.- 53 p. + ANN., CARTES  
 ACCOUS  
 VALLEE D'ASPE

IAB 1011  
 CEREL ARIM AQUITAINE  
 Programme local de l'habitat Coutras-Nord Lussacais  
 SLSN., 1985.- 97 p. + ANN., CARTES, TABL., PHOT.  
 COUTRAS - LUSSAC

IAB 1195  
 EQ64DDE - CAUE PYRENNES-ATLANTIQUES - PACT ARIM  
 P.L.H. du SIVOM d'Orthez ; synthèse de l'étude préalable.  
 SLSN., 1985.- 19 p.  
 ORTHEZ

IAB 287  
 CAUE LANDES  
 Rapport d'activité 1984 CAUE des Landes  
 SL., CAUE, 1985.- 62 p., FIG.

IAB 417  
 C.P.A.U. AQUITAINE  
 Les programmes locaux de l'habitat en aquitaine, compte-rendu de colloque du 16 janvier 1986.  
 BORDEAUX, C.P.A.U., NON PAG., FIG., CARTES

2. La Région, une collectivité informée des dysfonctionnements de sa politique d'aménagement rural

## 2.1. Analyse statistique des actions économiques dans les contrats de pays signés depuis 1981, V. VLES, remis le 27 mai 1983.

L'évaluation globale des actions à caractère économique a porté sur les 23 derniers contrats de pays signés (12 signés en 1981, soit un montant total de travaux de 81 millions de francs, 11 signés en 1982 et 1983 portant sur plus de 62 millions de francs).

1 - Les investissements ont été répartis dans le domaine économique de la manière suivante :

	Coût total des opérations	Subventions de l'E.P.R.
Agriculture	38,9 %	33,3 %
Industrie Artisanat Commerce	9,1 %	10,1 %
Actions non économiques	52,0 %	56,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b> (143 millions de F)	<b>100,0 %</b> (34 millions de F)

**Tableau n° 16**

### **Répartition des investissements des contrats de Pays signés en 1981**

2 - L'augmentation de la part consacrée au domaine économique (+ 35 %) s'est faite exclusivement au profit de l'agriculture (31,6 % des coûts totaux en 1981; 46,1 % en 1982-83). Les actions en faveur de l'industrie, de l'artisanat et du commerce sont en légère diminution (8,9 % des coûts totaux en 1982-83 contre 9,2 % en 1981).

Les sommes investies dans le domaine non économique (culture/loisirs/tourisme) sont en nette diminution (60 % des coûts totaux en 1981, 45 % en 1982-83).

L'évolution de la répartition des subventions accordées par l'E.P.R. s'est opérée de manière identique.

3 - Plus de 55 % des sommes consacrées au domaine économique non agricole sert à l'acquisition et à l'aménagement du foncier (zones artisanales, accès), près de 30 % à la construction et à la création de petites entreprises (22 % sont investis dans la création de locaux commerciaux) ; les actions d'animation, de formation, de promotion et de gestion artisanale, souvent choisies, restent peu coûteuses (15 % des dépenses économiques non agricoles).

4 - Près de 6° % des investissements agricoles (soit 22 % du montant total des 21 contrats de pays) sont affectés à l'achat de matériel par les C.U.M.A. et les coopératives et à la construction de leurs annexes. La part de ce secteur d'investissement a augmenté de 15 points de 1981 à 1982-83. Les actions de développement agricole (financement d'assistance technique, d'études de filières et de cultures expérimentales) ont fortement diminué (18 % des actions agricoles en 1982 et 1983).

**ANALYSE STATISTIQUE DES "ACTIONS AGRICOLES"  
DANS LES CONTRATS DE PAYS SIGNES DEPUIS LE DEBUT  
1981**

Cette analyse a porté sur les 23 derniers contrats de pays signés (12 signés en 1981, soit un coût total de 81 millions de francs, 11 signés en 1982 et 1983, portant sur plus de 62 millions de francs).

**I - EVOLUTION GENERALE**

Les actions agricoles entrent pour 39 % (soit 54 millions de francs) dans les investissements totaux des contrats de pays et cette part a fortement augmenté depuis 1981.

AFFECTATION DES INVESTISSEMENTS DES CONTRATS DE PAYS SIGNES DE 1981 A 1983 (en %)		
	contrats signés en 1981	Contrats signés en 1982-1983
Agriculture	31,6	46,1
Industrie Artisanat Commerce	9,2	8,9
Actions non économiques	59,2	45,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Tableau n° 17**

Les taux moyens de subvention (toutes subventions confondues) des actions agricoles ont augmenté de 1981 à 1982-83 quelle que soit la nature des actions.

## II - TYPES D' ACTIONS LES PLUS COURANTES

L'aide aux C.U.M.A. et coopératives agricoles, en nombre d'actions comme en coût, retient près des 2/3 des investissements agricoles et a fortement augmenté depuis 1981 au détriment des actions de développement agricole.

TYPES D' ACTIONS	CONTRATS SIGNÉS EN 1981	CONTRATS SIGNÉS EN 1982-83
Matériel mobile des CUMA	9,7	14,8
Equipements productifs des coopératives	42,0	59,9
Développement agricole	38,4	20,7
Equipements collectifs communaux à usage agricole	9,9	4,6
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0

**Tableau n° 18**

### **Affectation des investissements consacrés à l'agriculture (%)**

#### **a) L'acquisition de matériel mobile pour les C.U.M.A.**

##### **- types d'équipements les plus courants :**

. acquisition de matériel polyvalent pour les C.U.M.A. d'ensilage, mise à la disposition des adhérents de silos

. acquisition d'ensileuses automotrices pour les C.U.M.A. d'ensilage

. acquisition de matériel courant de travail du sol

. acquisition de matériels spécifiques: matériel de récolte de betteraves, matériel de drainage viticole, matériel de dépierrage des sols, etc...

- **nombre moyen d'actions subventionnées par l'E.P.R. par an:**  
8

- **nombre moyen d'actions aidées** (quelle que soit l'origine de la subvention): 9

- **montant de la subvention du Conseil Régional par an:**  
512 359F

- **montant des subventions totales par an:** 650 150  
F

- **taux moyens des subventions E.P.R.:**  
1981... 47,7%  
1982-83..30,2 %

- **taux moyens de la subvention totale:**  
1981... 48,2 %  
1982-83..30,2 %

Bien que les taux de subvention soient en nette diminution depuis 1981, l'acquisition de matériel mobile pour les C.U.M.A. s'est accrue en valeur relative (de 10 % en 1981 à 15 % en 1982 des investissements agricoles) comme en valeur absolue (coût total de ces acquisitions: 2,5 millions en 1981, 3,7 millions en 1982-83).

#### **b) Les équipements de production des coopératives**

- **types d'équipements les plus courants:** aires de stockage, ponts bascules, séchoirs, modernisation de postes de réception des vendanges, modernisation des chais, extension en cuverie, achat de matériel pour les laboratoires oenologiques, chambres froides des coopératives...

- **nombre moyen d'actions subventionnées par l'E.P.R. par an:**  
11

- **nombre moyen d'actions aidées** (quelle que soit l'origine de la subvention) **par an:** 17

- **montant de la subvention du Conseil Régional par an :**

	1 581 431 F
- <b>montant des subventions totales par an :</b>	3 110 558 F
- <b>taux moyens de la subvention E.P.R. :</b>	
	1981... 27,0 %
	1982-83... 15,7 %
- <b>taux moyens de la subvention totale :</b>	
	1981... 39,7 %
	1982-83... 30,9 %

Les taux de subvention pour l'équipement en matériel de production des coopératives sont inférieurs à ceux octroyés aux C.U.M.A. et en nette diminution malgré l'augmentation du coût total de ces actions en valeur relative (42 % des investissements agricoles en 1981, 60 % en 1982-83) comme en valeur absolue (1981 : 10 millions de francs; 1982-83: 16 millions de francs).

#### c) Les actions de développement agricole

- **types d'actions les plus courantes :** information agriculture de groupe, coordination des actions de développement déjà engagées, études des sols, expérimentations culturales (truffes, asperges, légumes de plein champ), dépistage sanitaire des maladies du bétail, suivi technique de groupage de chaleurs (bovins), animation d'O.G.A.F. et assistances techniques diverses.

- **nombre moyen d'actions subventionnées par l'E.P.R. par an :**  
5

- **nombre moyen d'actions aidées (toutes subventions confon-dues) par an:**  
17

- **montant de la subvention du Conseil Régional par an:**  
494 450 F

- **montant des subventions totales par an :**  
2 106 435 F

- **taux moyens de la subvention E.P.R. :**

	1981 ... 44,6 %
	1982-83 ... 44,7 %

- **taux moyen de la subvention totale :**

	1981 ... 37,4 %
	1982-83 ... 50,4 %

Chute de l'importance des actions de développement agricole: 38 % des investissements agricoles en 1981 (9,8 millions de francs), 21 % en 1982-83 (5,2 millions de francs) malgré un fort taux de subvention E.P.R. (lorsque l'E.P.R. participe au montage de l'opération, dans 25 % des cas seulement) et un taux de subvention global en nette progression.

d) **L'aide aux équipements collectifs à usage agricole**

- **types d'actions les plus courantes:** aménagement et équipement de halles et de marchés (plus d'une opération sur deux), chambres froides mais aussi fermetures et... caniveaux; bascules publiques; locaux de promotion de produits agricoles; aménagement de portes à flot

- **nombre moyen d'actions subventionnées par l'E.P.R.(par an):**  
5

- **nombre moyen d'actions aidées (toutes subventions confon-dues)  
par an:** 6

- **montant de la subvention du Conseil Régional (par an):**  
807 017 F

- **montant des subventions totales (par an) :**  
1 228 272 F

- **taux moyens de la subvention E.P.R.:**  
1981 ... 46,4 %  
1982-83 ... 29,2 %

- **taux moyens de la subvention totale :**  
1981 ... 47,5 %  
1982-83 ... 54,1 %

Le coût total de ces actions a presque doublé: 2, 5 millions en 1981, 4, 6 millions de francs en 1982-83; mais en valeur relative leur part dans les investissements agricoles diminue (10 % en 1981, 5 % en 1982-83). Alors que le taux moyen de la subvention totale augmente, celui de la subvention E.P.R. diminue fortement.

ACTIONS	MATERIEL MOBILE DES CUMA	EQUIPE- MENTS PRO- DUCTIFS DES COOPERATI- -VES	DEVELOPPE- MENT AGRICOLE	EQUIPE- MENTS COL- LECTIFS A USAGE AGRICOLE	TOTAL
nombre moyen d'actions subvention- nées EPR par an	8	11	5	5	29
Montant de la subvention EPR par an (en F)	512 359	1 581 431	494 450	807 017	3 395 257
Taux de la subvention EPR en 1981 (en %)	47,7	27,0	44,6	46,4	41,4 (moyenne des taux)
Taux de la subvention EPR en 1982- 1983 (en %)	30,2	15,7	44,7	29,2	34,4

**Tableau n° 19:**

SUBVENTIONS DE L'E.P.R. A L'AGRICULTURE DANS LES  
CONTRATS DE PAYS  
(récapitulatif)

## 2.2 Analyse des avis du G.I.A. et des décisions du Bureau du Conseil Régional concernant les contrats de développement rural , V. VLES, 27 décembre 1985

Lors de la réunion de travail du 26 novembre 1985, il a été décidé d'établir, à titre de test, une jurisprudence des décisions du Conseil Régional en matière d'acceptation des dossiers de contrat de Pays.

Cette note synthétise les principaux "dérapages" identifiés au cours de l'examen de tous les avis du G.I.A., rapports au Bureau et délibérations concernant les contrats de Pays présentés en 1983 et 1984.

En raison de leur faible nombre (1 %), l'examen des dossiers n'a pas été limité aux seuls avis négatifs du G.I.A. comme prévu lors de la réunion du 26/11/85, mais à tous les avis ou, en leur absence, à toutes les **décisions** - fussent-elles mineures - concernant les opérations programmées.

### 1 - "PETITE STATISTIQUE" DU TRAVAIL DU G.I.A. EN 1983 ET 1984

Nombre d'opérations ayant fait l'objet d'une décision....	546 (100 %)
Opérations nouvelles avec avis favorables.....	331 (60 %)
Opérations nouvelles avec avis défavorables .....	8 (1 %)
Dérogations pour commencer les travaux .....	74 (13 %)
Changements de taux de financement d'une opération .....	70 (13 %)
Abandons d'opérations .....	27 (5 %)
Changements de maîtrise d'ouvrage .....	10 (2 %)
Changements internes à une opération .....	8 (1 %)
Ré-inscriptions d'une opération refusée ou supprimée....	7 (1 %)
Ré-affectations au fonds de réserve .....	6 (1 %)
Avis favorables du GIA après un 1er refus du Bureau ....	4 (1 %)
Avis favorables du GIA après "avis favorable du service technique" (ex-primé tel quel).....	2 (0,5 %)

Bilan: 23 % des dossiers ne sont pas prêts lorsqu'ils sont proposés au G.I.A.

## 2 - LE G.I.A. N'A PAS CREE DE JURISPRUDENCE

### **2.1 - Pas de différence entre l'avis du G.I.A. et la décision du Bureau** pour 545 opérations (sur 546)

Exception : le dossier n° 3K du 19/09/83 concernant la prise en charge par le Conseil Régional du manque à gagner produit par le désengagement de l'Etat sur le financement des animateurs au titre des E.I.L. (les collectivités locales ne pouvant plus être bénéficiaires):

- avis favorable du G.I.A.;
- refus du Bureau.

### **2.2 - Pas de règles écrites édictées par le G.I.A. sur le contenu des opérations**

Exception : la règle sur les taux de financement des C.U.M.A. (1984).

Note : la décision du 24/02/1984 concernant les taux maxi des subventions allouées à l'acquisition des V.R.D. des Z.I./Z.A. semble faire jurisprudence mais n'est pas écrite en ce sens. La délibération du Bureau ne concerne que le contrat de Pays des Trois Vallées.

### **2.3 - Des décisions "embarrassantes"** font jurisprudence mais au profit des Pays

Exemple : accord de financement de l'animateur du contrat de Pays du Sarladais, alors que ce contrat ne pouvait être programmé, au mieux, qu'un an après cette décision. Comment juger de la recevabilité des demandes de l'AIRIAL, de St Astier, ..., du même type ?

## 3 - LE G.I.A. ACCEPTE, UNE FOIS SUR DEUX, UNE OPERATION AVEC DES RESERVES OU SANS CONDITIONS

Une fois l'opération acceptée, le G.I.A. et l'Administration Régionale n'ont aucun moyen de vérifier si ces conditions ont été remplies.

### **3.1 - Quelques exemples**

- le reversement de l'acompte demandé par le G.I.A. au Pays de Domme-Cenac a-t-il été effectué ? (24/02/84)

- les conditions données à la majeure partie des opérations du contrat de Pays des Causses du Périgord Blanc ont-elles été suivies ? (18/06/84)

- les Plans départementaux demandés aux Conseils Généraux ont-ils été effectués ?

18/06/84 : plan des dépôts d'engrais dans les Landes (à propos de Tartas)

18/09/84 : plan départemental filière gras dans les Landes (à propos de la Haute Chalosse)

24/09/84 : même demande à propos de Pouillon

JUIN 84 : étude départementale sur les filières économiques à développer dans les contrats de Pays de Dordogne

- etc...

### **3.2 - Les navettes ne permettent pas au G.I.A. de s'assurer de l'accomplissement de ces conditions**

Il arrive que le G.I.A. renvoie des dossiers aux Syndicats de Pays pour changement ou compléments d'informations. Malgré le flou des explications données en retour, le G.I.A. accepte 9 fois sur 10 l'opération; quelques exemples :

- lors de l'acceptation du contrat de Pays de Nive-Nivelle, le G.I.A. avait souhaité la constitution d'un G.I.E. pour une opération. Le 24/09/84 (15E), le G.I.A. revient sur son premier avis en acceptant la proposition locale d'une maîtrise d'ouvrage associative

- trois opérations en Cize-Baïgorry rejetées le 27/02/82 seront acceptées le 21/01/83 après quelques renseignements complémentaires flous (2D); *note: il a fallu un an pour les recevoir*

### **3.3 - L'avis des services techniques est souvent demandé après l'avis favorable du G.I.A. donné à une opération**

"Accord sous réserve d'un rapport du service technique" : ces rapports (sont-ils élaborés et expédiés ?) ne font *jamais* l'objet d'un examen par le G.I.A.. Inutile, par conséquent, de demander l'avis des services techniques, l'opération étant par ailleurs *accordée* !

Quelques exemples d'accords sous réserve d'un rapport des services techniques :

- 9/12/83 : Terrassonnais, 4 opérations

- 24/02/84: Vergt, 2 opérations

- 24/02/84 : Domme/Cénac, 1 opération

- 18/06/84: Nive-Nivelle, 1 opération

- 24/09/84: généralisation de la demande d'avis pour les dérogations

pour commencement anticipé des travaux (15 O).

L'exception confirme la règle : l'avis de la D.D.A. est précisé, pour la 1ère fois en 1984, sur un dossier Dronne-Double du 19/11/84. Cette

mention est-elle devenue systématique en 1985 ?

**4 - L'ABSENCE DE MEMOIRE GENERE DE GRAVES  
CONTRADICTIONS DANS LA CONTINUITE DES  
POSITIONS DU G.I.A.**

**4.1 - Des dossiers sont accordés, en dérogation, en raison de  
"l'intérêt économique de l'opération"**

...alors que d'autres, tout aussi "économiques", reçoivent un avis défavorable. Quelques exemples :

\* achat de mobilier (tables, chaises)

... par un CIVAM, pour former des professionnels agricoles (Excideuil, 24/02/84 - 6A)- *Avis défavorable*

... par une commune, pour salle d'activité d'un V.V.F. (Houillès, 19/09/83- 3J)- *Avis favorable*

\* refus d'acquisition d'un terrain pour construction d'un multiple rural; un accord un an après pour la construction de ce même multiple avec dérogation pour travaux anticipés (Vergt, 19/03/84 et février 1985)

\* accord de financement d'un chemin pour randonnée touristique (Lanouaille, 18/06/84); refus de financement d'un chemin pour randonnée touristique (Tartas, 18/06/84, par le même G.I.A.)

\* refus de construction d'une voie communale à Thenon (18/06/84); accord de construction d'une voie communale à Thenon (20/07/84)

\* rejet des terrains de tennis de Gornac (24/09/84); accord des terrains de tennis de Gornac (19/11/84), directement par le Bureau.

Les délibérations écrites du G.I.A. ou du Bureau ne font état d'aucun élément justifiant ces *changements d'avis*.

**4.2 - Des dossiers reçoivent un avis favorable sans connaissance de leur contenu**

Dérogation accordée à la SCOP BELCHOU le 24/02/84 pour début des travaux 3 mois *avant* présentation effective du contenu de l'opération (cette opération a posé des problèmes par la suite).

## **5 - LES "CONTRATS DE PAYS A GRANDE VITESSE"**

**GENERENT LA MULTIPLICITE DES MODIFICATIONS,  
DES RESERVES ET CONDITIONS IMPOSSIBLES A  
REEMPLIR DES LORS QUE LE FINANCEMENT EST  
ACCORDE PAR LA DECISION DU BUREAU**

Les modifications multiples (voir statistiques en début du propos) prouvent que 23 % (au minimum) des dossiers ne sont pas prêts lorsqu'ils sont présentés au G.I.A. .

Les réserves formulées par le G.I.A. ne figurent que rarement dans le dossier technique.

### *Archétype :*

Contrats de Pays de MONTIGNAC, des BASTIDES :

- programme 1983
- pré-dossiers approuvés en juin 1983
- contrats signés en septembre 1983.

Entre le 02/05/1983 et le 25/07/1983, le G.I.A. aura à étudier, pour ces deux dossiers :

- \* 13 changements pour les Bastides
- \* 8 changements "seulement" pour MONTIGNAC, suivis de 3 nouvelles modifications le 19/09/83.

Les dossiers étaient-ils réellement prêts en juin 1983 ?



## 2.3. Extrait du rapport de 1985 sur l'impact des contrats de pays, VLES/GUICHENEY/ DELBRU/FLORIN, 1985

De 1977 à 1985, 61 des 82 contrats programmés en Aquitaine (touchant près de 2 000 communes) ont été signés, permettant ainsi la réalisation de plus de 1 000 actions de développement retenues par les élus locaux.

### 1 - BILAN FINANCIER DES OPERATIONS

#### 1.1 Les sources de financement

De 1977 à ce jour, les contrats de pays ont permis *la réalisation de 650 millions de francs (francs courants 1985) de travaux en Aquitaine.*

Cette politique a coûté (en F 1985) :

- \* 275 MF (42 % du coût total des travaux) à la Région et aux Départements
- \* 201 MF (31 %) aux Syndicats et aux communes
- \* 54 MF (9 %) à l'Etat (dotations d'origine ministérielle, FIAT, etc...)
- \* 120 MF (18 %) aux partenaires privés.

*L'investissement moyen* assuré par un contrat, c'est-à-dire le coût total des travaux ou prestations qui y ont été financés s'élève à 11,2 millions de francs en 1985 (cette moyenne cache de fortes disparités dues à la taille et au peuplement des Pays: écart-type = 6 MF).

La Région, les Départements et - pour les contrats de 1977 à 1979 - l'Etat apportent 39 % de cette somme.

Les communes : 23 %.

Le secteur privé ou associatif : 21,5 %.

Les Syndicats de Pays : 10 %.

D'autres sources de financement (FIAT, dotations spéciales, P.O.A.) : 14 %.

Les taux de subvention varient en fonction de l'évolution des procédures et des financements complémentaires obtenus (voir annexes -1).

## 1.2 L'affectation des dotations

TYPE D'OPERATION	INVESTISSEMENTS	
	VALEURS BRUTES (*)	%
<b>DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE dont:</b>	<b>342,099</b>	<b>53</b>
- agriculture	232,133	36
- développement artisanal, industriel, commercial	45,144	7
- réserves foncières Z.A./Z.I.	23,939	4
- promotion des produits du Pays	20,770	3
- tourisme	20,113	3
<b>DEVELOPPEMENT SOCIO-CULTUREL dont:</b>	<b>152,950</b>	<b>23</b>
- action sociale	27,881	4
- loisirs	125,069	19
<b>URBANISME, EQUIPEMENTS ET SERVICES COLLECTIFS dont:</b>	<b>155,420</b>	<b>24</b>
- logements locatifs	20,738	3
- bâtiments communaux	24,732	4
- matériel services	40,732	6
- voirie	54,195	8
- fonctionnement Pays	14,973	2
<b>TOTAL TRAVAUX</b>	<b>650,469</b>	<b>100</b>

Source: Contrats de pays de 1977 à 1985

(\*)= en millions de F exprimés en francs courants 1985

**Tableau n° 20**

## REPARTITION DES INVESTISSEMENTS PAR TYPE D'OPERATION EN 1985

### 1.3 Diagnostic de la portée économique des contrats sur l'échantillon considéré

Les contrats de Pays ont permis, en Aquitaine, la réalisation de 650 millions de francs (francs 1985) de travaux en zone rurale. L'utilisation des fonds de réserve devrait permettre de porter cet engagement financier à près de 705 millions de francs 1985.

#### 1.3.1. Financement

Le coût de la politique des Pays en Aquitaine pour la Région et les Départements est de 275 millions de francs 1985, soit 40 % du coût total des travaux.

Les collectivités locales (Syndicats et communes) ont participé financièrement à hauteur de 31 %.

L'Etat, par des dotations d'origine ministérielle, a contribué pour plus de 10 % au budget total engagé au titre de cette politique.

Les partenaires privés (essentiellement les coopératives agricoles) ont investi à hauteur de 18,5 %.

#### 1.3.2. Opérations

Les actions menées à travers cette politique ont été classées en 13 types:

1) les opérations portant sur l'environnement agricole, études, transformation, commercialisation, dominent largement cette politique avec 32 % des investissements, soit 152 millions de francs courants ou 210 millions de francs constants 1985. Ce type d'opérations est subventionné en moyenne à 40 % par la dotation contractuelle dans 55 Pays concernés sur 58

2) les opérations portant sur les loisirs et les structures d'animation socio-culturelle représentent 19,23 % des investissements totaux de la politique contractuelle, soit 84,5 millions de francs courants ou 125 millions de francs 1985. Ce type d'opérations concerne 53 Pays. Le taux moyen de subvention contractuelle pour ce type est de 44 % pour les Pays concernés

3) les opérations portant sur la voirie et sur l'entretien des espaces publics absorbent 8,33 % des investissements globaux, soit 32,7 millions de francs courants ou 54 millions de francs 1985. Ce type concerne 38 Pays; le taux moyen de subvention est de 48 %

4) les opérations portant sur le commerce et l'artisanat représentent 6 % du total du contrat

5) le matériel communal, principalement axé sur le traitement des ordures ménagères, représente 6,2 % du total du contrat

6) les opérations relevant des actions sanitaires et sociales représentent 4,3 % du total des investissements avec 17,5 millions de francs courants. Ce type d'action concerne essentiellement 5 Pays:

- Captieux (C.A.T.)
- Bazas (Hôpital)
- Tartas (C.A.T.)
- Sarlat (Hospice et C.A.T.)
- La Soule (Hospice).

Ce type d'opération est financé à près de 60 % par des institutions privées ou des subventions ministérielles

7) le matériel communal (traitement des ordures, tracteurs) représente 6,27 % des investissements

8) la création des réserves foncières représente 3,68 % de cet investissement; la restauration des bâtiments publics représente 3,8 %

9) la restauration des bâtiments publics représente 3,8 %

10) promotion économique = 3,2 %

11) logement = 3,2 %

12) accueil touristique = 3,09 %

13) structure et animation du pays = 2,3 %

**NATURE DES TRAVAUX PROGRAMMES**  
**SUR 82 CONTRATS**

**(1985)**

(GRAPHIQUE)

*Tableau n° 22*

## LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Les sommes investies dans le **développement économique (53 %)** **ont progressé** au cours des années mais cette augmentation s'est surtout faite au profit de l'agriculture. Près du tiers des investissements agricoles sont affectés à l'achat de matériel par les C.U.M.A., à l'extension des coopératives de transformation et de commercialisation; la majorité de ces actions concerne les activités existantes des coopératives. **La création d'activités nouvelles reste marginale.**

Plus de la moitié des sommes consacrées à l'industrie et à l'artisanat sert à l'acquisition et à l'aménagement du foncier (Z.I., Z.A., V.R.D.), le tiers est investi dans la création de locaux commerciaux, les actions d'animation, de formation, de promotion et de gestion artisanales sont par contre souvent choisies mais restent peu coûteuses.

## LE CADRE DE VIE

Les sommes qui y sont consacrées sont en nette diminution; la disparité des actions retenues témoigne souvent du rôle "fourre-tout" de ce secteur. **Les actions portant sur l'habitat sont rares et ont peu d'envergure** (réhabilitation de quelques logements).

Au contraire, l'affectation des dotations sur l'acquisition d'équipements collectifs de seconde nécessité (terrains sportifs, salles polyvalentes) représente en moyenne 20 à 25 % des investissements totaux des contrats. Dans certains **contrats antérieurs à 1984, ce secteur représente plus des 2/3 des travaux.**

## **2 - NATURE ET EFFETS DES ACTIONS REALISEES**

### **2.1 Le secteur agricole : un rôle justifié ou sur-représenté ?** (36 % des investissements)

Après enquête et confrontation de nombreux avis, la question reste pertinente: l'agriculture est le grand bénéficiaire de la procédure; quant au nombre d'actions et à l'importance des financements affectés sur deux types d'opérations:

- . **Les investissements en équipements** sont porteurs, en termes d'emploi, par rapport aux autres secteurs concernés par les contrats. Mais l'aide apportée par la procédure sur le plan financier, bien qu'appréciée, n'est jamais considérée comme essentielle par les

professionnels eux-mêmes et les activités induites s'avèrent relativement faibles. La plupart du temps, ces équipements (notamment la grande majorité des extensions des coopératives) auraient vu le jour sans l'apport financier du contrat (subventions spécifiques, fonds propres des entreprises).

. Par contre, les actions portant sur le **développement agricole** (études, expérimentations, vulgarisation) débouchent sur le développement d'activités. En outre, l'aide octroyée ici par le biais du contrat de Pays est considérée, par la profession, comme déterminante pour leur réalisation.

## **2.2 Artisanat et commerce : des créneaux porteurs, un handicap majeur : les délais de définition des projets**

Les actions programmées dans ces deux secteurs ont des effets remarquables, tant en nombre d'emplois induits qu'en termes d'activité économique et de dynamique collective interprofessionnelle. De plus, les aides liées aux contrats ont été déterminantes pour plus du tiers des actions réalisées. La dotation contractuelle a donc un effet d'entraînement non négligeable en la matière.

**Mais les actions artisanales et commerciales restent marginales en nombre**, essentiellement, semble-t-il, **du fait des difficultés de définition et de mise au point des projets**, lesquels demandent des délais relativement longs et un appui technique local souvent défaillant.

## **2.3 Le tourisme: des projets souvent sans ambition, des résultats encourageants**

La plupart des actions de développement touristique (petits équipements non intégrés) reste sans suites en raison de l'absence de politique locale de commercialisation du produit touristique.

Par contre, certaines **actions d'études, de programmation**, ont engendré un développement satisfaisant des activités avec des effets bénéfiques sur le plan commercial. Dans ce cas précis, aucun des projets retenus n'aurait pu être exécuté sans l'apport du contrat de Pays (réflexion collective, financements).

## **2.4 Le secteur "Cadre de Vie" : gros budget, faibles retombées**

Le bilan qui ressort des enquêtes pour ce secteur est pour le moins **fort peu convaincant**. En termes d'emplois, d'activités induites, **son impact est nul**. Sans doute n'est-ce pas là le premier objectif de la réalisation de ces actions.

Le traitement de l'habitat reste quasi-inexistant, qu'il s'agisse de rénovation ou de construction de logements. Le secteur locatif, en particulier, n'est pas pris en compte.

## **2.5 Diagnostic économique sur l'échantillon des contrats enquêtés**

Sur les 10 contrats de Pays enquêtés, environ 40 emplois directs ont été créés à ce jour (les 2/3 des contrats étant en cours de réalisation).

Au total, sur les 10 pays étudiés, le nombre d'emplois créés par secteur d'activité se répartit ainsi:

SECTEUR	NOMBRE D'EMPLOIS		
	Actions de Développement	Création d'équipement	TOTAL
Agriculture Sylviculture	3	20 (dont 11 pour le Marché au Cadran de Nérac)	23
Artisanat Commerce	-	10	10
Tourisme	-	2	10
Cadre de Vie	-	4 (ramassage ordures ménagères)	4
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>36</b>	<b>30</b>

**Tableau n° 21:**

### **ESTIMATION DU NOMBRE D'EMPLOIS CREEES PAR 10 CONTRATS DE PAYS (1985)**

Si les actions d'équipement ont des retombées directes et à court terme évidentes, il convient de nuancer les résultats de ce tableau.

a) Les effets obtenus ou attendus ne sont pas proportionnels aux investissements engagés selon les secteurs: *ainsi, les performances enregistrées en matière d'artisanat et de commerce valent celles du secteur agricole avec trois fois moins de moyens financiers.*

b) Les **actions de développement** (études préalables, promotion), peu coûteuses, **ont des effets à moyen terme plus probants** que les actions d'extension ou de renouvellement d'équipement, tant sur le plan du développement économique local **que de l'apprentissage par une profession d'une démarche interprofessionnelle.**

Les professionnels ont souvent avoué que les études de débouchés, de filière, représentent un apport plus important que les aides directes. De plus, l'intervention des pouvoirs publics **en amont ou en aval** de la production est perçue comme plus pertinente par les intéressés.

### 3 - L'ELABORATION DU CONTRAT: PHASE CLE, FACTEUR DE REUSSITE OU D'ECHEC DE LA PROCEDURE

Le chapitre précédent a conclu aux mauvaises performances de l'artisanat et du commerce et à l'insuffisance des actions de développement par rapport aux actions d'équipement.

Dans un cas comme dans l'autre, l'origine de ces insuffisances réside en partie dans "la phase de concertation":

. si l'agriculture émerge fortement sur le budget "contrats de Pays", c'est parce que les projets agricoles sont prêts plus tôt que les autres, préparés par une profession fortement structurée. ***Les délais de concertation impartis par les élus*** (qui souhaitent souvent déboucher rapidement) ***et la procédure, l'absence de soutien logistique fort*** (ou similaire à celui de l'agriculture) pour les autres professions, font que ces dernières n'ont pas le temps de concevoir des projets communs

. la précipitation ne permet pas d'intégrer les projets et d'en potentialiser les effets.

La mobilisation des professionnels pendant l'élaboration des projets semble être un facteur clé de "réussite" du contrat.

**Or, l'enquête approfondie a montré de nombreuses lacunes dans la phase de préparation des contrats :**

. dans 70 % des cas, on n'enregistre aucune structure préalable de réflexion, parfois même pas de diagnostic économique porté sur le périmètre du contrat

. le travail des professionnels ou des acteurs intéressés ("phase de concertation") paraît souvent très réduit *faute de temps et de motivation; la majorité des projets n'en est pas issue !*

. l'information est très mal faite, voire inexistante; les compte-rendus de réunions de travail sont absents 9 fois sur 10. Les compte-rendus des réunions des Comités Syndicaux ne sont élaborés que lorsqu'une décision engageant le Syndicat vis-à-vis des tiers est prise

. très vite, dans les 2/3 des cas, le travail se limite aux élus et aux professionnels les mieux organisés (ce sont souvent les mêmes personnes).

Les facteurs d'échec en matière de **participation aux groupes de travail** semblent être:

- \* la politisation locale de la procédure
- \* le manque de cohésion des professions.

La personnalité et l'action du Président du Syndicat, la manière dont il est perçu par la population semblent jouer fortement sur la participation des artisans et commerçants aux réunions.

La moitié des Comités Syndicaux de l'échantillon n'ont pas jugé utile de recruter un animateur et 20 % l'ont recruté alors que les actions étaient pratiquement toutes arrêtées. La méfiance des Présidents pour la profession d'animateur est réelle (marge de liberté de l'élu, attitude de certains animateurs).

### 3 - L'OBJECTIF PEDAGOGIQUE DES CONTRATS

Outre le développement rural, les contrats de Pays sont souvent présentés comme ayant pour fondement d'inciter les élus au travail intercommunal et de "lancer une dynamique de développement endogène".

**La poursuite des actions intercommunales n'a lieu que dans 50 % des cas**, mais c'est déjà beaucoup. La présence d'un animateur reste déterminante pour la continuité de ce processus.

Malgré le manque de cohérence du travail intercommunal lors de l'élaboration, les difficultés politiques d'entente locale, il semble que le contrat renforce, timidement, certes, les liens intercommunaux.

**La trace subsiste lors de la candidature à de nouvelles procédures, preuve de la bonne perception locale du contrat.** Mais quelle est la part, dans cette satisfaction apparente, de l'enveloppe financière ?

\*

\* \*

**2.4. Ajustement de la procédure de 1986 : les modifications apportées, qui font suite aux évaluations, témoignent de la connaissance des dysfonctionnements. Elles n'introduisent cependant aucune correction en terme de justice spatiale**

(Source: Conseil Régional d'Aquitaine - janvier 1986)

## " PROGRAMME 1986

### CONTRATS DE REVITALISATION, DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL ET DE VILLES RELAIS

\*\*\*\*\*

#### **I - PROCEDURE APPLICABLE A CE PROGRAMME ET A L'AVENIR**

Lors de sa réunion du 23 janvier dernier, le G.I.A. a procédé à une analyse des résultats de l'effort régional consenti depuis 1977 en faveur des Pays; il a développé ses réflexions et a conclu à la nécessité d'apporter quelques modifications aux démarches menées jusqu'à présent.

Le Bureau du Conseil Régional a adopté des ajustements de la procédure antérieure préconisés par le G.I.A.; ils recherchent une meilleure efficacité du dispositif régional d'incitation au développement des zones rurales d'Aquitaine.

Ces ajustements s'appuient sur ces constatations:

- pour que des "contrats de Pays" soient véritablement des contrats, le rôle de la Région doit se préciser. Elle marquera mieux ses objectifs; elle interviendra plus fréquemment *pendant la préparation* du contrat de façon à éviter de se prononcer seulement sur les actions d'un programme déjà élaboré après de nombreuses réunions dans le Pays

- la notion de développement est une notion complexe touchant l'économie, la formation, l'équipement etc... Il apparaît que les opérations les plus intéressantes sont les plus longues à élaborer; il faut donc se donner

le temps de la réflexion, d'autant plus que maintenant, il s'agira toujours de contrats de deuxième génération; avant de s'y engager, il convient d'évaluer les résultats du premier programme. Les diagnostics par des experts extérieurs seront fort utiles

- un contrat de Pays est l'occasion de souder le Pays, d'établir de nombreuses coopérations au sein du Pays, résultat très généralement obtenu par les premiers contrats; il est aussi l'occasion de *s'ouvrir à l'extérieur*, de prendre en compte les progrès techniques, l'évolution de la compétition internationale, etc...

- la Région peut aider les Pays à préparer leurs programmes, en leur donnant des informations sur les réalisations les plus intéressantes en Aquitaine et ailleurs, en organisant la concertation entre Pays, en proposant des experts pour les diagnostics, etc...

- comme les responsables des Pays sont les mieux placés pour choisir les opérations, l'instruction des demandes de subventions par la Région portera surtout sur les conditions de préparation du programme et sur la "faisabilité" des actions proposées.

Pour l'essentiel, les mesures proposées portent donc sur ceci:

\* donner un grand prix à la préparation des contrats: l'aide de la Région pourra être supérieure à ce qu'elle était

\* rapprocher la Région, ses services et le G.I.A., des Pays pendant l'élaboration des contrats

\* apporter une souplesse à la procédure de deux façons: des contrats partiels pourront être signés; des actions proposées par le Pays mais pouvant être financées sur procédures classiques seront étudiées en priorité dans le cadre de ces procédures.

## **1 - Les études: prendre le temps de la réflexion**

Tout Pays, toute ville dont la candidature a été transmise par son Département et qui a été choisi par le Conseil Régional doit nécessairement lancer une série d'études, avant que le travail des Commissions ne soit mené:

- évaluation précise du premier contrat, lorsque la zone ou la ville concernée a antérieurement bénéficié d'un contrat de Pays, de Ville-Relais ou de Ville-Moyenne, ainsi que d'interventions multiples du FIDAR

- étude de diagnostic de la zone, de ses points forts et faibles; cette étude devra prendre en compte son environnement élargi, re-situer le Pays ou la ville dans son contexte, rechercher les chances qu'il peut saisir à l'extérieur, profiter des ouvertures, discerner les désenclavements à assurer, ceux-ci n'étant pas uniquement physiques. Cette étude, obligatoirement sous-traitée, sera financée sur l'enveloppe financière du contrat et fera l'objet d'un appel d'offres (au niveau régional, voire national s'il le faut) préparé par les responsables locaux, en liaison étroite avec les services du Conseil Régional; le choix de l'équipe d'étude se fera d'un commun accord. Dans un certain nombre de cas, constituant des enjeux régionaux majeurs, la Région sera étroitement associée au suivi de l'étude (ainsi en 1986: les Hauts-de-Gironde et Guîtres; la Vallée du Dropt; la Moyenne Dordogne; Bazas et Roquefort; Hasparren).

## **2 - Les options: la définition des voies et moyens pour atteindre des objectifs**

Disposant de ces informations, de ces éclairages, de leurs propres réflexions et de leurs connaissances du milieu local, les responsables des différents contrats expliciteront leur stratégie à moyen/long terme dégagant des objectifs clairs et indiquant quels types d'interventions ils envisagent de mener pour les atteindre.

Il s'agit là de la mise en forme du pré-dossier, qui sera transmis au Président du Conseil Régional; celui-ci le confiera pour avis au G.I.A., après instruction administrative approfondie. L'avis du G.I.A. est alors déterminant pour la suite: à l'occasion de l'examen du pré-dossier, donc suffisamment en amont, il donnera aux responsables locaux des indications sur ce qui devra être privilégié, accentué, estompé ou retranché lors de la mise au point du projet de contrat.

Les responsables locaux sauront donc assez tôt que, s'ils s'écartent du "champ des possibles" tracé par le G.I.A., ils courent le risque d'un refus définitif ultérieur.

## **3 - Le projet de contrat: les choix d'actions**

Tous ces contrats ont pour vocation première le développement ; et ce phénomène est spécialement complexe; il ne s'achète pas forcément à travers des acquisitions de matériel répondant à un besoin à court terme; il s'affermite sans doute plus volontiers à terme dans des opérations plus délicates: mise en oeuvre d'études de diversification de production, de gains de clientèles touristiques, opérations de reconquête d'espace de vie (places

et cheminements de bastides ou de villages de caractère, réhabilitation de logements locatifs...) si celles-ci donnent lieu par exemple à des groupements d'artisans avec des efforts de formation, de professionnalisation, en même temps qu'est stimulée une relance du commerce local...

Les notions d'action économique hors agriculture et d'action d'accompagnement ne feront plus l'objet d'un strict partage par tiers; mais comme l'action régionale sur la production agricole est déjà très complète, les actions de ce type seront limitées à ce plafond d'un tiers. Le Bureau appréciera chaque action par rapport à la stratégie choisie et par rapport à l'objectif qui est le développement.

C'est pourquoi le projet de contrat transmis au Président du Conseil Régional:

- rappellera les éléments forts du diagnostic et la stratégie choisie à l'issue de l'avis du G.I.A. sur le pré-dossier

- présentera, par objectif retenu, des fiches d'opérations justifiant leur opportunité, leur fiabilité, exposant leur contenu, les moyens de fonctionnement et de gestion qu'elles impliquent, indiquant le montant prévisionnel des travaux (avec le découpage éventuel par tranches), le plan de financement.

Au vu du dossier faisant l'objet d'un avis du G.I.A., le Bureau du Conseil Régional décide, dans un délai maximum de quatre mois après sa réception par le Président du Conseil Régional, des opérations retenues et du montant de subvention accordé; il fixe le fonds de réserve (égal à 10 % du montant des subventions affectées) et n'accorde exceptionnellement des dérogations pour travaux anticipés que pour les opérations qu'il a approuvées.

Des contrats partiels pourront être établis au vu d'un ensemble de propositions cohérentes et significatives; alors les responsables disposeront d'un délai de neuf mois, à dater de la délibération du Bureau approuvant le contrat partiel, pour compléter leurs propositions.

De la sorte, il n'est plus besoin d'accorder des dérogations pour des opérations devant être incluses ultérieurement dans un programme. Par ailleurs, le délai de quatre ans pour l'exécution d'un programme ne pourra être dépassé.

*DES AIDES PLUS ABONDANTES POUR LA PREPARATION ET  
L'ANIMATION DES CONTRATS*

1) Les moyens de financement des études sous-traitées étant pris sur l'enveloppe de chaque contrat, quel qu'en soit le type (revitalisation, développement local, ville-relais), la dotation forfaitaire pour les villes-relais est portée de 2 MF à 2,1 MF.

2) En dehors des maxima calculés par habitant (pour les Pays) ou forfaitaire (ville-relais), les responsables locaux pourront bénéficier de moyens complémentaires:

- 25 000 F pour l'intervention du groupe inter-administratif, piloté par le service d'aménagement rural de la D.R.A.F. et chargé d'effectuer des analyses statistiques, d'emplois, économiques et financières; pour les villes-relais, le montant est de 12 000 F

- 10 000 F pour des déplacements en vue de prendre connaissance d'expériences ou d'opérations exemplaires en Aquitaine ou dans d'autres régions, voire à l'étranger; pour assurer cette ouverture vers l'extérieur et éventuellement pour préparer des jumelages avec des villes ou "Pays" équivalents chez nos partenaires de la C.E.E., un droit de tirage complémentaire de 40 000 F sur l'enveloppe du contrat est accordé avant sa signature.

3) Pour les Pays uniquement, il est prévu, hors contrat, une dotation de 300 000 F au maximum sur 3 ans pour le recrutement d'un agent de développement économique local; toutefois, l'évaluation des résultats passés ayant montré que ces agents devraient être de moins en moins généralistes et de plus en plus techniciens, afin que des dossiers pratiques soient effectivement mis au point, il est fortement souhaitable que le profil de l'agent de développement soit défini à l'époque de l'instruction du pré-dossier explicitant la stratégie qu'entend mettre en oeuvre le Pays".

## *Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale.*

### Le cas aquitain

La crise n'est pas seulement économique, c'est aussi la crise des redistributions, la crise de l'État-providence. Issue de l'affrontement entre les idées de liberté et de solidarité, de revendication de l'autonomie assortie de celle d'assistance, l'équité spatiale est une notion hybride. Elle doit sa force (et sa faiblesse) à son indétermination théorique et à sa capacité puissante de symbolisation. Mais elle relève plus du domaine de la conviction que du discernement.

C'est une théorie de la connaissance des formes de la justice spatiale que présente cette thèse.

Le modèle dynamique des politiques d'aménagement rural, tel qu'elles sont produites depuis 40 ans, ressemble à celui d'un pendule, à la fois amorti et entretenu. Ces politiques sont entretenues chaque année par les décisions budgétaires de la puissance publique, et amorties par la résistance naturelle du monde rural à évoluer dans le sens initialement souhaité.

La conduite des opérations et leurs effets paraissent subir des variations arythmiques, aléatoires et soumises à des interférences diverses. L'analyse expérimentale exposée ici éclaire leur nature chaotique : les principes d'aménagement, à la rencontre de certaines singularités, bifurquent irréversiblement dans des directions imprévues, loin de leurs objectifs initiaux et de l'équilibre attendu.

Facteur d'ordre, cette forme de production dissipative de l'aménagement rural introduit cependant un élément nouveau : le mouvement, assimilable à une évolution des rapports au sein du couple processus de décision-espace.

Mots-clefs : Équité spatiale — Aménagement rural — Politiques publiques  
Développement local — Collectivités territoriales — Chaos  
Aquitaine