

# Panorama de la justice spatiale en France

*Florence Lérique\**

## 1. Introduction

Les préoccupations spatiales sont omniprésentes. Le droit n'échappe pas à ce phénomène en témoigne l'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2023 consacrée à «*L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique: un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*». En 2006 déjà, et en cela avant-gardiste, J.-B. Auby attirait notre attention sur l'importance des conséquences de la territorialisation du droit dans un ouvrage consacré à la décentralisation et à sa relation avec le droit<sup>1</sup>. Depuis, la problématique de l'espace et du territoire, dans l'action publique, n'a cessé de croître et de s'imposer comme un enjeu majeur des politiques publiques, ce que confirmait J. Lévy, en 2013, que «l'association entre justice et espace était une idée récente»<sup>2</sup>.

Deux sources de disparités territoriales amènent à des préoccupations de justice spatiale<sup>3</sup>, le fonctionnement de la décentralisation elle-même, comme avec l'exercice de compétences qui laisse une marge d'appréciation politique aux collectivités locales en fonction de la compétence concernée. A ce titre, il serait utile d'établir une revue générale des politiques publiques locales pour isoler les compétences dont l'exercice engendre de fortes disparités<sup>4</sup>. L'autre source d'inégalité est plus structurelle et renvoie aux ressources propres du territoire. Les politiques de cohésion territoriale prennent en considération les disparités structurelles comme fonctionnelles<sup>5</sup>.

\* Professeure de Droit Public, Institut Léon Duguit, Université de Bordeaux.

<sup>1</sup> J.-B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, 2006.

<sup>2</sup> J. LÉVY, *Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Paris, Fayard, 2013, p. 97.

<sup>3</sup> J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Seuil, Essais, 1987.

<sup>4</sup> V. DUSSART, F. LÉRIQUE (dirs.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare & Martin, 2022.

<sup>5</sup> Y. MADIOT, R. LE MESTRE, *Aménagement du territoire*, A. Colin, 2001; P. DEMAYE-SIMONI, *La cohésion des territoires. De nouveaux mots pour penser les maux*, Paris, Berger Levrault, 2022.

Cependant, cette évolution ne se fait pas sans frictions puisque comme le souligne la Cour des comptes, «la diversité accrue des territoires n'est pas compatible, dans certains domaines, avec la tradition d'organisation uniforme de l'Etat dans l'ensemble du pays»<sup>6</sup>. Cette assertion date déjà de 2013 mais se trouve consolidée par l'évolution législative et la récente loi 3DS consacrée partiellement à la différenciation<sup>7</sup>. L'intérêt est de mettre l'accent sur la relation prégnante entre l'espace et le droit et nous invite à nous pencher sur «la conceptualisation de l'intersection entre justice et espace» pour reprendre les mots de J. Lévy, A. Povoas et J.-N. Fauchille<sup>8</sup>. Autant dans les années 50 au commencement de l'aménagement du territoire ce sont des préoccupations d'ordre et d'équilibre qui sont à l'origine de la discipline autant les ambitions ont muté en même temps que s'installait la décentralisation et une reconfiguration profonde des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales<sup>9</sup>. L'époque actuelle est traversée par un paradoxe entre la justice spatiale marquée par la volonté de lutter contre les inégalités entre les territoires et la différenciation qui, à l'inverse, souhaite rompre l'homogénéité des réponses juridiques pour tenir compte de particularités de différents ordres, géographique, économique, fiscal, social, environnemental ou encore culturel. Cette dialectique entre homogénéité et hétérogénéité, le règne de la différence pour ainsi dire, rejaillit sur les réponses juridiques empreintes d'une volonté de justice et de recherche d'équilibre voire plus souvent de rééquilibrage. La France a, de longue date, un Etat fort et centralisé qui a mis en œuvre dans les années 60 une politique d'aménagement du territoire au profit d'un traitement équitable de ses territoires. La décentralisation a percuté cette dynamique et a obligé l'Etat à reconsidérer ses relations avec les collectivités avec des politiques centrales désormais territorialisées. Pour autant, les considérations de justice spatiale ont pris plus de place et ont tendance à supplanter le principe d'égalité au profit

<sup>6</sup> COUR DES COMPTES, *L'organisation territoriale de l'Etat*, juillet 2013, p. 209.

<sup>7</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>8</sup> Présentation de l'ouvrage consacré à la *Théorie de la justice spatiale*, Odile Jacob, 2018 dans la Revue Espace Temps.net, présentation publiée en 2020.

<sup>9</sup> V. DUSSART, F. LERIQUE (dirs.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit.

d'une différenciation généralisée qui oriente la réponse de l'Etat vers des solutions adaptées aux spécificités locales.

Ainsi, on peut considérer que la lutte contre les inégalités entre collectivités est de deux ordres, celle qui concerne tout le territoire sans distinction (§ 2) et celle qui se trouve territorialisée en fonction des difficultés rencontrées localement (§ 3).

## ***2. La justice spatiale pour tous***

Il s'agit sans doute de l'action publique qui est la moins visible en faveur d'une plus grande justice spatiale car elle ne s'affiche pas en tant que telle mais constitue une conséquence de la politique de décentralisation dans son ensemble (§ 2.1.), prolongée par l'action publique en matière financière et fiscale (§ 2.2.).

### ***2.1. La décentralisation et les préoccupations de justice spatiale***

De manière structurelle, la décentralisation concentre une ambition globale qui consiste à prendre en considération la particularité des territoires et d'agir, avec justice, en conséquence, soit avec les principes posés, soit au regard des réponses institutionnelles spécifiques. Présentée en 2002 par J. P. Raffarin, dans sa déclaration de politique générale, comme devant servir la démocratie locale et la réforme de l'Etat, la décentralisation est un projet de société repris dans la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>10</sup>.

#### ***2.1.1. Les principes juridiques: libre administration, subsidiarité, expérimentation, différenciation***

Les différents principes juridiques propres à la décentralisation accompagnent le processus de prise en compte des échelons territoriaux et spatiaux en termes de compétences. Parmi ces principes et procédures, on peut citer la libre administration, la subsidiarité, l'expérimentation, le chef de filât, la différenciation. En réalité, chacune de ces notions intègre l'exigence de proximité. Exigence sur laquelle insiste le Conseil d'Etat dans son étude de 2023 pour une meilleure efficacité de l'action

<sup>10</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

publique. Est-ce pour autant que le centre est moins autoritaire? Rien n'est moins sûr à écouter ceux qui appellent de leurs vœux un choc de décentralisation.

Cependant, la proximité devient le maître mot dont s'empare le Constituant de 2003 et l'idée de proximité irrigue la libre administration, la subsidiarité, l'expérimentation, le pouvoir réglementaire comme la récente référence à la différenciation relativement ancienne sur le plan institutionnel. Justice et proximité révèlent chacune le désir de prendre en considération la réalité du territoire et de redonner une place aux vieux "pays". M. Ozouf remarque d'ailleurs qu'après des siècles de nivellement monarchique et de simplification républicaine, la cause en effet n'est toujours pas entendue, et les rapports du centre et de la périphérie n'ont laissé d'être problématiques. «La diversité française s'est refusée à l'indifférenciation»<sup>11</sup>.

Pour ne prendre que quelques exemples on peut relever que l'expérimentation permet une différenciation des dispositions législatives d'attribution des compétences en fonction de spécificités locales. Concernant la subsidiarité, les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. On comprend avec le terme vocation, qui est peu juridique, qu'il s'agit là avant tout d'une règle de bonne gouvernance. Enfin, on ne peut oublier le processus de différenciation à caractère légal que constitue l'article L 1111-3-1 introduit par la loi 3DS<sup>12</sup> et qui dispose que «dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit». Autre procédé de différenciation, la délégation de compétences prévue à l'article L 1111-8-1 du CGCT qui autorise la délégation de compétences entre une collectivité territoriale

<sup>11</sup> M. OZOUF, *Composition française*, Gallimard, folio, 2009.

<sup>12</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

et une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie, ou même un EPCI à fiscalité propre.

Les mots de B. Faure sur la différenciation de la loi 3DS ne laissent planer aucun doute sur l'intérêt de cette procédure pour le droit local. Selon lui, «l'appel à la différenciation est une solution consternante, il fait figure de subterfuge (...) qui évite au Parlement décentralisateur et dirigiste à la fois d'affronter ses contradictions tout en se donnant bonne conscience»<sup>13</sup>. Selon lui, «la différenciation ne sonne pas l'heure de la transformation de l'Etat jacobin et de son emprise sur le territoire»<sup>14</sup>. Il est vrai que les différentes procédures introduites par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 pour plus de justice territoriale sont peu utilisées pour faire une place au niveau local. Elles constituent une sorte d'illusion constitutionnelle<sup>15</sup>.

C'est ainsi que se glisse entre les collectivités territoriales de droit commun et les statuts particuliers, la collectivité territoriale de droit commun adapté. La différenciation pour la liberté, l'uniformité pour l'égalité, en réalité la différenciation pose la question de notre capacité à composer une recette qui ne serait pas manichéenne. B. Faure considère que la loi de 2022 a installé un chaos des solutions particulières<sup>16</sup>. L'Etat unitaire féodalise en somme. L'image est en effet intéressante pour la situation française de l'Etat face à ses collectivités territoriales. La justice spatiale décentralisée à l'échelle de chaque collectivité.

### **2.1.2. *La réponse institutionnelle. L'intercommunalité***

Nombre de réformes institutionnelles territoriales entretiennent des préoccupations de justice spatiale. La principale d'entre elle remonte à 30 ans, il s'agit de la révolution de velours, que constitue l'intercommunalité à fiscalité propre, qui couvre aujourd'hui, depuis 2010<sup>17</sup> en province et

<sup>13</sup> B. FAURE, *Différenciation*, *AJDA*, n° 24, 2022, pp. 1367-1374.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> F. LÉRIQUE, *L'adaptation des compétences au niveau local*, Actes du colloque de ScPo Lille des 16 et 17 novembre 2023 consacré au Droit constitutionnel local, à paraître.

<sup>16</sup> B. FAURE, *Différenciation des normes: jeu de dupes*, *RFDA*, 2021, p. 313.

<sup>17</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

2014<sup>18</sup> en Ile-de-France, tout le territoire<sup>19</sup>. Cette intercommunalité repose sur une volonté de créer des territoires politiques solidaires sur le plan du projet, des compétences, comme sur le plan financier et fiscal<sup>20</sup>. L'idéal était pourtant de faire coïncider les bassins de vie, le territoire vécu, avec le territoire institutionnel, administratif et juridique. Les périmètres des EPCI à FP sont loin d'atteindre cet optimum mais les différentes phases de réflexion ont permis d'améliorer un certain nombre de territoires intercommunaux notamment grâce aux lois de 1999<sup>21</sup>, 2010<sup>22</sup> et 2015<sup>23</sup>. Dans un second chapitre, entièrement dédié à l'intercommunalité, la Cour des comptes considère en 2022, qu'il conviendrait d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de ces établissements publics intercommunaux notamment par un renforcement du projet de territoire<sup>24</sup>.

Cette nouvelle conception intégrée de la coopération intercommunale, apparue en 1992<sup>25</sup>, réformée en 1999<sup>26</sup>, généralisée en 2010<sup>27</sup> et 2014<sup>28</sup>, vise à prendre la mesure du territoire vécu, des bassins de vie, plutôt que de rester sur des frontières administratives artificielles. La prise en compte de la ville constitue une ambition de ce mouvement législatif et la place de la ville s'en trouve revalorisée. La naissance des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés

<sup>18</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>19</sup> COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005.

<sup>20</sup> V. SEMPASTOUS, *L'intercommunalité à fiscalité propre. quel bilan après trente années d'évolution(s)?*, pp. 217-234, in F. LERIQUE (dir.), *Les fondements de l'administration territorialisée. Les éclairages apportés par la loi d'administration territoriale de la République*, Paris, L'Harmattan, 2023.

<sup>21</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>22</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>23</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>24</sup> COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales 2022*, Fascicule 2, Chapitre 2 *L'intercommunalité*, octobre 2022.

<sup>25</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>26</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>27</sup> Loi n° 2010-1563, cit.

<sup>28</sup> Loi n° 2014-58, cit.

urbaines et des métropoles vise ainsi à activer un véritable projet de territoire basé sur la solidarité spatiale et la double continuité géographique, d'un seul tenant et sans enclave. Ce mouvement est fondé sur une solidarité financière et fiscale, avec la fiscalité propre à l'EPCI et non exclusivement additionnelle. Cela permet de mettre en œuvre une péréquation passive entre les Communes membres d'un EPCI et renforce la solidarité financière de l'ensemble.

On le voit la volonté de prendre en compte l'espace comme outil de réduction des inégalités notamment de richesse, mais pas seulement, entre communes est au programme des ambitions du législateur dès 1992 grâce à la loi d'Administration Territoriale de la République<sup>29</sup>. Les textes ultérieurs conforteront cette approche de justice spatiale.

## ***2.2. La lutte contre les inégalités de richesse***

La décentralisation a fait l'objet d'une refonte constitutionnelle en 2003 dont certains aspects liés à la prise en compte de l'espace se font attendre, il est ici question notamment des expérimentations qui suscitent peu l'engouement. Pourtant, la loi constitutionnelle de 2003 comporte également un volet financier qui est intéressant puisqu'il prévoit l'autonomie financière des collectivités à l'article 72-2 de la Constitution ainsi que le mécanisme de péréquations. Alors que le principe constitutionnel affirmé en 2003 était prometteur, la mise en œuvre a laissé la place à une certaine déception et à tout le moins à un certain nombre d'interrogations<sup>30</sup>.

### ***2.2.1. Finances et fiscalité locales***

L'adoption de la loi ATR en 1992 marque la prise en considération de ce que les inégalités de richesse entre collectivités et notamment pour la strate communale ont fortement augmenté depuis la décentralisation de 1982<sup>31</sup>. L'intercommunalité à fiscalité propre vient de ce constat<sup>32</sup> ainsi que

<sup>29</sup> F. LERIQUE (dir.), *Les fondements de l'administration territorialisée*, cit.

<sup>30</sup> M. BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, 2022, p. 41 et ss.

<sup>31</sup> J.-M. UHALDEBORDE, *Gestion, péréquation, coopération: les dimensions financières de la loi du 6 février 1992, RFFP*, n°2, mars 1993, p. 223-234.

<sup>32</sup> L. GARCIA, *La solidarité financière intercommunale au service de la justice spatiale*, en V. DUSSART, F. LERIQUE (dir.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit., pp. 263-278.

la mise en place de mécanismes de péréquation verticaux comme horizontaux qui seront régulièrement modifiés pour en améliorer l'efficacité<sup>33</sup>. Sur le plan financier et fiscal, l'évolution de l'indépendance des collectivités territoriales est en régression alors même que selon M. Bouvier «la fiscalité est la véritable mesure du degré d'indépendance» des collectivités<sup>34</sup>. Nombres de commentateurs se fondent sur ce fait pour évoquer une forme de recentralisation par les finances. En effet, la disparition d'impôts locaux remplacés par des dotations ne plaide pas en faveur d'une véritable autonomie financière des collectivités.

Le rapport Maurey et de Nicolay prévoit de stabiliser la fiscalité locale pour offrir de la lisibilité aux territoires<sup>35</sup>. Les effets de la suppression de la taxe professionnelle n'ont pas été suffisamment anticipés alors que cette réforme a été plutôt «conçue dans la perspective d'alléger la charge fiscale des entreprises que dans un but de rationalisation de la fiscalité territoriale. La suppression de la taxe professionnelle a eu pour effet d'accentuer les inégalités entre les collectivités en favorisant les territoires les plus dynamiques. Le montant des compensations des recettes fiscales perdues par les collectivités a été gelé en nominal, entraînant un effet pervers désormais bien connu: les gagnants à la réforme le restent durablement, les perdants aussi, et les compensations versées par les premiers aux seconds décroîtront progressivement au rythme de l'inflation»<sup>36</sup>. En période de forte inflation, comme actuellement, les compensations fondent comme neige au soleil ce qui entretient la progression des inégalités de richesse entre collectivités et ne permet pas la pleine efficacité des dispositifs de rattrapage ou de compensation.

### 2.2.2. *Les péréquations*

Dès 1995, le législateur précisait la portée du mécanisme de péréquation dans la loi du 4 février affirmant en son article 68 que: «La réduction des

<sup>33</sup> V. DUSSART, *La correction des inégalités financières, un outil de la justice spatiale?* en V. DUSSART, F. LERIQUE (dirs.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit., pp. 177-191.

<sup>34</sup> M. BOUVIER, *Les finances locales*, 19<sup>e</sup> édition, LGDJ, p. 43.

<sup>35</sup> Rapport Sénat, Maurey, de Nicolay, *L'aménagement du territoire: plus que jamais une nécessité*, n° 565, 2017, p. 55.

<sup>36</sup> Rapport Sénat Maurey, De Nicolay sur l'aménagement du territoire, n° 565, mai 2017, p. 55.



écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire».

L'inscription en 2003, à l'article 72-2 de la Constitution, des dispositifs de péréquation est clairement destinée à lutter contre l'aggravation, depuis la décentralisation, des inégalités de richesse entre collectivités. Dès 1992, les péréquations vont largement être diffusées dans le paysage administratif local<sup>37</sup>. Les résultats sont pour beaucoup décevants et les commentateurs regrettent les effets faibles des mécanismes de péréquation en termes de redistribution et donc de réduction des inégalités.

Pourtant, même la création, dans l'urgence, de mécanismes de péréquation pour pallier les effets pervers de la disparition de la taxe professionnelle (comme les fonds de péréquation départementaux alimentés par la CVAE<sup>38</sup> ou les droits de mutation à titre onéreux et également le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC<sup>39</sup>) de 2012) ne constituent pas un remède miracle et génèrent d'autres difficultés. Cependant, le volume financier affecté à la péréquation horizontale a augmenté ces dernières années avec la montée en puissance du FPIC, 150 M en 2012, 1 milliard depuis 2016<sup>40</sup> comme les hausses de la DSR<sup>41</sup> et de la DSU<sup>42</sup> fortes entre 2015 et 2017.

Le rapport Maurey et de Nicolaÿ souligne toutefois «qu'on mesure aussi le risque de gaspillage des ressources, un dispositif de péréquation corrigeant en partie ce que l'autre défait. Ainsi, la multiplication des mécanismes de péréquation contribue à la perte de lisibilité du système»<sup>43</sup>. Pour J. Lévy, «l'illisibilité est une injustice»<sup>44</sup> et en effet le système adopté

<sup>37</sup> V. SEMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Thèse Toulouse Capitole, L'Harmattan, 2022.

<sup>38</sup> Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

<sup>39</sup> Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

<sup>40</sup> Note d'information sur la répartition du FPIC 2023.

<sup>41</sup> Dotation de solidarité rurale.

<sup>42</sup> Dotation de solidarité urbaine.

<sup>43</sup> Rapport Sénat, Maurey De Nicolay sur l'aménagement du territoire, 2017, p. 55.

<sup>44</sup> J. LÉVY, *Réinventer la France*, cit., p. 187.

pour les finances locales n'est pas que vertueux et peut à certains égards alimenter les inégalités.

### ***3. La justice spatiale territorialisée***

En dehors de la prise en compte de l'espace par la politique publique de décentralisation dans son ensemble, il existe des politiques publiques spécifiques qui intègrent une dimension spatiale et qui ont pour objet de lutter contre les différences, injustices et inégalités portées par les territoires eux-mêmes. Certaines de ces politiques sont de la compétence de l'Etat (3.1.) alors que d'autres incombent surtout aux collectivités territoriales et cela même si la co-administration est souvent la règle (3.2).

#### ***3.1. Les politiques de l'Etat central***

L'intervention de l'Etat en faveur des territoires se décline en politiques publiques qui se regroupent dans celle plus globale que certains auteurs essaient de réhabiliter à savoir celle d'aménagement du territoire<sup>45</sup>. En effet, deux rapports sénatoriaux en 2017<sup>46</sup> et 2023<sup>47</sup> préconisent une relance vigoureuse de l'aménagement du territoire considérant que ces politiques territoriales ont besoin d'une régulation étatique et ne peuvent disparaître au profit des lois du marché.

##### ***3.1.1. L'aménagement du territoire***

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, «la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations. Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au déve-

<sup>45</sup> J.-P. SUEUR, *Osons le retour de l'aménagement du territoire: les enjeux de l'occupation du sol dans les prochaines décennies*, Sénat, n° 813, 2023.

<sup>46</sup> Rapport Sénat, Maurey De Nicolay sur l'aménagement du territoire, cit.

<sup>47</sup> J.-P. SUEUR, *Osons le retour de l'aménagement du territoire*, cit.

loppement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels. Elle assure l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire et réduit les écarts de richesses entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques. Déterminée au niveau national par l'Etat, après consultation des partenaires intéressés, des régions ainsi que des départements, elle participe, dans le respect du principe de subsidiarité, à la construction de l'Union européenne et est conduite par l'Etat et par les collectivités territoriales dans le respect des principes de la décentralisation».

Selon J. Lévy, «le rapport à l'espace typique de l'étatisme français est caractérisé par une alliance contre les villes d'un centre autoritaire de niveau national avec les notables ruraux» et il poursuit en considérant que l'aménagement du territoire a eu davantage pour fonction de conforter politiquement les périphéries et non de leur proposer des outils pour penser leur développement. La faiblesse française vient plutôt d'un manque de grandes villes<sup>48</sup>, mais plus sûrement de l'inadaptation des institutions à gérer le phénomène urbain<sup>49</sup>.

### 3.1.2. *Les programmes de l'Etat*

La ruralité, la politique de la ville et la revitalisation des centres bourgs, (Action cœur de ville, Petites villes de demain et Villages d'avenir) constituent les politiques publiques territorialisées de l'Etat en faveur d'espaces exigeant une démarche volontariste partagée entre l'Etat et le niveau local.

<sup>48</sup> J. LÉVY, *Réinventer la France*, cit., p. 167 et ss.

<sup>49</sup> F. LÉRIQUE, *Métropoles, nouvel avatar de l'intercommunalité ou institutionnalisation de la ville?* en P.-Y. MONJAL ET V. AUBELLE (dirs.), *La France intercommunale*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 343-354.

Les zones prioritaires d'aménagement du territoire instituées en 1995<sup>50</sup> ont permis de mettre en œuvre des politiques renforcées et différenciées de développement dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones urbaines sensibles:

1. Les zones d'aménagement du territoire sont caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.
2. Les territoires ruraux de développement prioritaire recouvrent les zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils comprennent les zones de revitalisation rurale confrontées à des difficultés particulières.
3. Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine confrontées à des difficultés particulières et correspondant aux quartiers prioritaires dans les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

Pour compléter le dispositif les zones franches urbaines seront créées en 1996<sup>51</sup>. En définitive, on recensait les zones de revitalisation rurale, les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines. Coûteux pour une efficacité médiocre<sup>52</sup>, le zonage urbain a fait l'objet d'une abrogation et la politique de la ville est désormais matérialisée par une intervention concentrée sur les contrats de ville. J. Lévy considère même qu'avec ce dispositif de zonage «on a condamné les quartiers concernés à voir se perpétuer une spécialisation

<sup>50</sup> Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

<sup>51</sup> Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

<sup>52</sup> Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage? D'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée Daniel BEHAR Institut d'Urbanisme de Paris Lab'Urbanité Université ParisEst in Vers l'égalité des territoires, précité.

dans des emplois médiocres et sous-payés, créant ainsi les conditions d'un renforcement des tendances à la ghettoïisation»<sup>53</sup>.

### 3.2. *Les compétences des collectivités territoriales*

Les préoccupations territoriales et spatiales n'épargnent pas les compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, comme les illustrations prises dans le registre de l'aménagement et de l'urbanisme le prouvent.

#### 3.2.1. *Les régions et les SRADDET*

Les régions représentent les collectivités de référence pour la politique d'aménagement du territoire<sup>54</sup>. En effet, cette politique publique a besoin d'espaces vastes pour favoriser les mécanismes de répartition, de péréquation et de compensation ce que ne permettrait pas un échelon trop petit. La loi Notre définit le SRADDET en son article 10 et dispose que «le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires» prévu à l'article L. 4251-1 du CGCT, fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets»<sup>55</sup>. Des règles générales sont énoncées par la Région pour contribuer à atteindre les objectifs mentionnés aux deuxième et quatrième alinéas, sans méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités ter-

<sup>53</sup> J. LÉVY, *Réinventer la France*, cit., p. 118.

<sup>54</sup> Cette caractéristique est relevée par J. MANESSE, *L'Aménagement du territoire*, LGDJ, 1998, p. 46 et ss.

<sup>55</sup> I. DIAZ, *Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires face au défi de planifier les transitions*, *Revue française d'administration publique*, 2021/3 (n° 179), pp. 607-619. F. PRIET, *Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)*, en *Actualité 2015 du droit de l'urbanisme: Entre simplification, sécurisation et prise en compte du changement climatique* 2015; X. DESJARDINS, D. BÉHAR, *Les régions françaises enfin aménageuses du territoire?*, *Population & Avenue*, 2017/3 (n° 733), pp. 17-19.

ritoriales. Ces règles générales peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional. I. Diaz définit ces documents comme des schémas «à la très grande ambition intégratrice, au statut hybride, ayant hérité d'une prescriptivité faible, devant traduire les politiques nationales sectorielles et respecter la liberté du bloc local, le SRADDET ne pouvait être un document-cadre d'un type nouveau à la méthodologie partagée par l'ensemble des 11 Régions»<sup>56</sup>. Le statut de collectivité chef de file en matière de développement économique, même s'il est discuté<sup>57</sup>, donne à ces collectivités une légitimité spécifique pour intervenir sur des problématiques de justice spatiale.

### ***3.2.2. La sobriété foncière, une préoccupation ancienne, un impératif actuel avec le ZAN***<sup>58</sup>

La contrainte de sobriété foncière déjà présente dans la loi SRU<sup>59</sup> avec la modération de la consommation d'espace<sup>60</sup> est matérialisée dans la loi Climat de 2021 par le ZAN. Là encore, cette nouvelle contrainte ne passe pas sans un certain nombre d'obligations de la part des élus locaux. Les objections au ZAN ont été partiellement purgées par une proposition de loi sénatoriale, qui a abouti à la loi du 20 juillet 2023 pour essayer de déminer les critiques et permettre une application du ZAN plus apaisée et plus empreinte de justice spatiale notamment à l'égard des petites communes.

Le renforcement significatif du cadre réglementaire et législatif durant ces 20 dernières années a été pleinement intégré par les collectivités territoriales. Ces dernières se sont engagées dans une démarche de sobriété foncière qui commence à produire ses effets. Le ZAN apporte une dimension supplémentaire aux outils de lutte contre l'étalement urbain. C'est la loi ELAN qui enclenche la réflexion qui va se matérialiser dans

<sup>56</sup> I. DIAZ, *Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires*, cit.

<sup>57</sup> G. MARCOU, *Développement économique: la région, chef de file?*, RFAP, 2015/4, n° 156, pp. 1037-1048.

<sup>58</sup> Zéro artificialisation nette.

<sup>59</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>60</sup> Etude d'impact de la loi du 22 août 2021 Climat et Résilience.

le ZAN (sept villes sont territoires pilotes de sobriété foncière associées à Action cœur de ville dont Poitiers, Sète, Maubeuge, Dreux, Epernay, Louviers). C'est l'instruction gouvernementale du 29 juillet 2019 pour une gestion économe de l'espace et qui relaie l'annonce présidentielle de la mise en place du principe de zéro artificialisation nette du territoire à court terme. La gestion économe de l'espace doit s'envisager comme un objectif de convergence et de cohérence de nos politiques publiques en matière d'énergie de climat, d'écologie, d'urbanisation, de cohésion et d'agriculture et non comme une politique sectorielle supplémentaire, mais c'est la loi du 22 août 2021<sup>61</sup> Climat et Résilience qui légalise le ZAN. L'article 191 de la loi de 2021 dispose qu'afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les 10 années qui suivent la promulgation de la loi doit être telle que, la consommation totale d'espace, observée à l'échelle nationale, soit inférieure à la moitié de celle observée dans les 10 années précédant cette date. Les objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée pour respecter un conseil contenu dans un rapport sénatorial<sup>62</sup>. Le rapport insiste sur l'impossibilité «de définir un seuil où un objectif plancher qui serait pertinent pour l'ensemble des régions françaises». «Un objectif plancher unique apparaît dès lors arbitraire»<sup>63</sup>.

Par ailleurs, la loi Climat et Résilience modifie l'article L 101-2 du CU<sup>64</sup> en y ajoutant un *6-bis* comme principe d'aménagement qui prévoit la lutte contre l'artificialisation des sols avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme. La loi insère également un article L 101-2-1 dans le CU qui dispose que l'atteinte des objectifs du *6-bis* résulte de l'équilibre entre la maîtrise de l'étalement urbain, le renouvellement urbain, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, la qualité urbaine, la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en

<sup>61</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>62</sup> J.B. BLANC, A.C. LOISIER, C. REDON-SANAZY, relatif à l'objectif de ZAN à l'épreuve des territoires, Sénat, mai 2021.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Code de l'urbanisme.

ville, la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers, la renaturation des sols artificialisés. L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatée sur un périmètre et une période donnée. La France a pris des mesures drastiques ou considérées comme telles par ceux qui y voient une atteinte aux capacités de développement de certains territoires.

La loi du 20 juillet 2023 apporte un certain nombre de réponses au débat soulevé par le ZAN et institue la garantie minimale de développement d'un hectare faisant ainsi de la politique d'aménagement du territoire un kaléidoscope éclaté entre les milliers de collectivités et pouvant inciter à l'artificialisation alors que l'intention première était de la limiter. La loi dite ZAN promulguée en juillet 2023 vient préciser plusieurs points importants pour atteindre les objectifs fixés par la loi Climat et résilience en matière de sobriété foncière :

- Elle crée plusieurs instances de dialogue et de conciliation afin de favoriser un dialogue entre collectivités ainsi qu'entre celles-ci et l'Etat. La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols doit être mise en place à court terme.
- Elle apporte des précisions sur les conditions d'identification des projets d'envergure "nationale ou européenne".
- Elle crée une "surface minimale" pour les communes notamment rurales. Celles-ci ont la possibilité de mutualiser la superficie minimale à l'échelle intercommunale. Aussi, il n'est pas exclu que les Régions et les structures porteuses de SCoT supra communautaires privilégient l'échelon intercommunal comme périmètre de base pour la territorialisation de l'objectif ZAN.
- Elle prévoit également une modification du calendrier pour l'intégration des nouveaux objectifs de sobriété foncière dans les documents de planification: novembre 2024 pour les documents de planification régionale, février 2027 pour les SCoT et février 2028 pour les PLU(i) et cartes communales.

La loi ne résout pas tous les sujets problématiques. On en arrive même à penser que la politique de décentralisation rend compliquée toute politique d'aménagement du territoire globale et passe par des politiques territorialisées comme Action cœur de ville, Petites villes de demain, Villages d'avenir ou encore la politique de la ville qui rend compliquée



une conception universelle du territoire. L'Etat juxtapose les réponses territorialisées et instaurent des politiques publiques ou des programmes propres à apporter des réponses spécifiques. A ce titre, il met en œuvre une intervention de justice spatiale.

Après ce tour d'horizon qui ne vise pas l'exhaustivité mais bien plutôt l'évocation d'un paysage, on peut relever que la justice spatiale est encore, malgré la décentralisation, une affaire dans laquelle l'Etat central est majoritairement présent. La conception des relations entre l'Etat et les collectivités décentralisées n'est pas étrangère à ce constat. La décentralisation demeure marquée par une verticalité qui ne se dément pas. Certains appellent d'ailleurs à un véritable choc de décentralisation dans notre pays<sup>65</sup>.

Le ZAN constitue d'ailleurs vraisemblablement un test d'une politique spatiale plus décentralisée notamment depuis la loi du 20 juillet 2023<sup>66</sup>, tout en conservant le cadre communal, pourtant devenu obsolète depuis longtemps mais qui reste structurant.

#### A Panorama of Spatial Justice in France

*Florence Lérique*

Abstract: Il governo francese sta cercando di rilanciare la sua politica di pianificazione territoriale e sta considerando la giustizia spaziale sia a livello nazionale che, sempre più, attraverso politiche locali territorializzate. Il decentramento e le relazioni dello Stato con le autorità locali sono la chiave per trovare soluzioni comuni per ridurre le disuguaglianze e le disparità. Le politiche territoriali sono attuate da un lato dallo Stato, come dimostra la rivitalizzazione dei centri urbani, e dall'altro dalle autorità locali, come dimostrano gli SRADDET nelle Regioni. Il contributo

<sup>65</sup> C'est pour répondre à ces interrogations en matière de décentralisation qu'une mission a été confiée à E. Woerth dont le rapport est attendu au printemps 2024.

<sup>66</sup> Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

presenta i vari strumenti e procedure per tenere conto delle ingiustizie territoriali e porvi rimedio.

Abstract: France is currently attempting to relaunch territorial planning policy, and is considering spatial justice both at the national level and, increasingly, through territorial local policies. The answers common to both levels involve decentralization as well as strengthening the relationships that the national government maintains with local authorities in order to reduce inequalities and disparities. Territorial policies are implemented by the state on the one hand, as the revitalization of town centers illustrates, and by local authorities on the other, as in the case of regional SRADDETs. My research, in this article, presents the different tools and procedures for taking into account, and remedying, spatial injustices.

Parole chiave: Giustizia territoriale, Politica di pianificazione, Disuguaglianze, Politiche pubbliche, Decentramento.

Keywords: Spatial Justice, Planning Policy, Inequalities, Public Policies, Decentralization.