

Cours - « Acteurs et enjeux de l'aménagement des territoires en France » [MB 3.3]

Sommaire

Introduction.....	1
1. Les acteurs de l'aménagement : du territoire aux territoires.....	1
1.1. Réformer les modes de gestion du territoire.....	1
1.2. Une « Révolution » encadrée.....	3
1.3. L'intercommunalité, nouvel échelon d'action locale	4
2. Des territoires pratiqués.....	5
2.1. Des espaces habités.....	5
2.2. Des espaces familiers éclatés.....	5
2.3. Des espaces que l'on souhaite proches.....	6
3. Les territoires face à la mondialisation.....	6
3.1. La mondialisation : une partie des territoires du quotidien.....	6
3.2. Une mondialisation qui s'impose aux territoires du quotidien.....	7
3.3. Les territoires face à la mondialisation.....	8
Conclusion.....	8

Introduction

Le territoire¹ est un espace occupé et aménagé par un groupe humain qui a été capable de le délimiter et qui est prêt, éventuellement, à se battre, voire à mourir pour le défendre. L'Histoire joue donc un rôle capital dans sa constitution². Depuis le début du 21e s., le désengagement partiel de l'État a renforcé le rôle des acteurs locaux qui développent collectivement des politiques d'aménagement des territoires. Comprendre les territoires du quotidien des Français suppose d'analyser les pratiques quotidiennes des espaces de vie. Il faut enfin prendre en considération la logique d'adaptation des acteurs territoriaux à la mondialisation.

1. Les acteurs de l'aménagement : du territoire aux territoires

1.1. Réformer les modes de gestion du territoire

- Le ralentissement de la croissance économique française, à partir du premier « choc pétrolier » fin octobre 1973, a compliqué la gestion du territoire : zones en crise à soutenir (ex. : Lorraine sidérurgique), baisse

1 Pour une définition plus détaillée (et universitaire) : <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article285>>

2 Voir : De Gaulle, Charles, *La France et son armée*, rééd., Perrin, 2011, p. 49 : « La France fut faite à coups d'épée ».

des ressources fiscales et déséquilibres spatiaux accentués. Les grands travaux d'infrastructures ayant été réalisés dans les années 1960, il est apparu qu'il fallait agir à des niveaux plus locaux pour gérer les difficultés des particuliers, des villes et des régions.

- En rompant avec la tradition centralisatrice de l'État français (« jacobinisme »), dominante depuis la victoire des Jacobins sur les Girondins en 1793 pendant la Révolution française, la loi dite « Deferre », promulguée le 2 mars 1982³ est considérée comme « l'acte I » de la décentralisation en apportant trois innovations majeures :
 - Suppression de la tutelle administrative *a priori* exercée par le préfet, remplacée par un contrôle de légalité *a posteriori* exercé par le tribunal administratif et la chambre régionale des comptes ;
 - Transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général ;
 - Erection de la région en une collectivité territoriale de plein exercice.
- Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a remis sur l'agenda politique la réforme de la décentralisation entre 2002 et 2004 (« acte II»), notamment avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 « relative à l'organisation décentralisée de la République » française. Cette loi a posé le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales et inclus les termes de région et décentralisation dans la Constitution. Elle a également instauré le référendum décisionnel local et un droit de pétition. Cette loi conduit à l'autonomie financière des trois collectivités territoriales (communes, départements, régions) et au transfert de nouvelles compétences aux régions en 2004 et 2005 : la gestion des personnels non enseignant des lycées, la totalité de la formation professionnelle, l'organisation des transports ferroviaires régionaux. L'État est désormais un partenaire des communes, des départements et des régions sur la base de projets négociés :

³ L'État français, qui a conservé l'optique d'une « République une et indivisible » apparaît peu décentralisé par rapport aux États voisins (voir le Cours sur les régions).

2 Les acteurs de l'aménagement des territoires et leurs compétences

Domaines de compétences	État	Régions	Départements	Communes	
Gestion des territoires	Aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> Politique nationale Grands travaux Contrat de Projet État - Région 	<ul style="list-style-type: none"> Contrat de Projet État - Région Schéma régional 	<ul style="list-style-type: none"> Schéma régional 	
	Urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> Politique de la ville Directives territoriales d'aménagement Zones Urbaines Sensibles 		<ul style="list-style-type: none"> Plan Local Urbanisme (PLU) Schéma de cohérence territoriale (SCOT) Permis de construire Zone d'aménagement concerté (ZAC) 	
	Routes et transports	<ul style="list-style-type: none"> Autoroutes et certaines routes nationales 	<ul style="list-style-type: none"> Transports ferroviaires régionaux (TER) 	<ul style="list-style-type: none"> Routes départementales Transports routiers et scolaires hors milieu urbain 	<ul style="list-style-type: none"> Voies communales Transports urbains et scolaires
	Environnement	<ul style="list-style-type: none"> Politique nationale Parcs nationaux 	<ul style="list-style-type: none"> Parcs naturels régionaux Coordination de la politique de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> Plan départemental de gestion des déchets 	<ul style="list-style-type: none"> Déchets (collecte et traitement) Eau (distribution, assainissement)
Développement, éducation, solidarité sociale	Éducation	<ul style="list-style-type: none"> Politique éducative Personnel enseignant, administratif et encadrement 	<ul style="list-style-type: none"> Politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle Lycées (bâtiments, personnels de service TOS) 	<ul style="list-style-type: none"> Collèges (bâtiments, personnels de service TOS) 	
	Action sociale et médico-sociale			<ul style="list-style-type: none"> Prestations d'aide sociale Revenu de solidarité active (RSA) Aide aux personnes âgées dépendantes 	
	Développement économique	<ul style="list-style-type: none"> Politique économique 	<ul style="list-style-type: none"> Aides diverses 	<ul style="list-style-type: none"> Aides diverses 	<ul style="list-style-type: none"> Centres communaux d'action sociale (CCAS) Aides diverses

(Source : Géographie 1 ères I/ES/S, Hachette, 2011, p. 37)

1.2. Une « Révolution » encadrée

- Chaque territoire doit valoriser au mieux ses atouts afin de devenir attractif à toutes les échelles géographiques. En ce sens, est créée dès 1963 la DATAR (« Délégation à l'aménagement du territoire et à l'Action régionale » devenue en 2009 la « Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale » - le sigle est conservé). L'idée est d'accompagner le plus possible les reconversions industrielles (voir le Cours sur la population active) et de soutenir les espaces excentrés ou en difficultés.
- L'État multiplie également les réseaux de contrôle et de coordination par le biais des préfectures avec le SGAR (« Secrétaire général pour les affaires régionales ») : c'est, dans une préfecture de région, le haut-fonctionnaire chargé, sous l'autorité du préfet de région, de coordonner la politique de l'État en matière de développement économique et d'aménagement du territoire ainsi que les relations entre l'État et le

conseil régional. Le SGAR est notamment chargé de la négociation du contrat de projets État-région, sous l'autorité du préfet de région et selon le mandat défini par le Premier ministre sur proposition de la DATAR. Il est également chargé d'une grande partie de la gestion des fonds européens ([FEDER](#), [FSE](#)) sur le territoire régional.

- Les communes ont dû recruter de nombreux cadres et agents techniques afin de faire face à leurs nouvelles obligations dans tous les domaines (permis de construire, voirie et écoles en particulier). La mairie demeure le premier interlocuteur des citoyens et le maillage actuel des communes s'avère souvent inadéquat.

1.3. L'intercommunalité, nouvel échelon d'action locale

- Depuis 2002, l'État rompt avec la particularité française des 36 700 communes (soit autant que dans tous les autres pays de l'Union Européenne !). En effet, les communes peuvent désormais se regrouper en [SIVU](#) (Syndicat intercommunal à vocation unique) ou [SIVOM](#) (Syndicat intercommunal à vocations multiples) : le recours à la coopération intercommunale est avantageux pour les communes car le groupement peut avoir ses moyens propres en personnel et en matériel, lui permettant de réaliser certains travaux en [régie](#) ou, s'il traite avec des entreprises, le volume des travaux à traiter permet en général d'obtenir des offres meilleures, des prix moins élevés et aussi des conditions d'exécution plus satisfaisantes.
- Toutefois, les communes font, de plus en plus, confiance aux « [communautés de communes](#) » : La communauté de communes offre une nouvelle conception du pouvoir local, en intégrant l'idée de projet, là où il n'y avait que de la gestion. En effet, les SIVU ou les SIVOM n'ont d'autres vocations que de gérer des équipements ou infrastructures (ex. : gaz, eau, déchets...). Ainsi, il est fréquent pour une commune d'être membre d'un ou deux SIVU, d'un SIVOM et d'une communauté de communes. La communauté de communes, avec sa fiscalité propre a évidemment des compétences de gestion, mais également d'élaboration, de création, bref, de projet.
- Les [communautés d'agglomérations](#) (qui sont une forme agrandie de communauté de communes) regroupent jusqu'à 40 communes autour d'une ville pour englober une population de 50 000 à 200 000 personnes. On en compte 191 aujourd'hui avec 23 millions d'habitants. Les 16 plus grandes (sauf Paris) forment des agglomérations urbaines de plus de 500 000 habitants ; elles disposent de plus de compétences et surtout de plus de [dotation](#) par habitant.
- Depuis 1995, on a défini les « [Pays](#) », espaces fonctionnels qui reposent sur une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale. Un « Pays » doit être organisé autour d'un projet permettant de promouvoir une spécialité locale ou l'aménagement d'un site, ce qui doit amener croissance et emplois. En 2011, on compte déjà 354 « Pays ».
- Au total, 90 % des communes et 85 % des Français font partie de ces divers [établissements publics de coopération intercommunale](#)

(EPCI)⁴ mais de nombreux problèmes ne sont pas encore résolus : dette (faute de transferts financiers suffisants par l'État) et chevauchements de compétences (liés à la rapidité des réformes effectuées).

2. Des territoires pratiqués

2.1. Des espaces habités

- Le territoire du quotidien d'un individu est l'espace familial qu'il se construit et qu'il parcourt régulièrement autour de son domicile. Cette pratique régulière de l'espace proche du logement crée un processus d'appropriation, faisant de cet espace un territoire.
- Le territoire d'un individu est unique bien qu'il le partage forcément avec d'autres, venus là pour des raisons identiques ou différentes : déjà dans l'Antiquité, les [agoras](#) grecques ou les [forums](#) romains jouaient ce rôle de rassemblement des individus.
- Le territoire est aussi évolutif. Il tend à s'étendre au fil des ans parce que l'individu, en grandissant, augmente sa capacité de déplacement, tel un lycéen qui peut éventuellement user d'un moyen de transport collectif (ex. : bus) ou individuel rapide (ex. : automobile) dans un quartier urbain. Le contraire est également vrai : une personne âgée ou handicapée physique verra son territoire quotidien se restreindre par manque de mobilité.

2.2. Des espaces familiaux éclatés

- Le territoire du quotidien d'un individu a longtemps coïncidé avec un espace purement local, tel un village ou un quartier. Jusqu'au début du 20e s., une majorité des Français naissait, vivait et mourrait au village sans presque jamais avoir rien connu d'autres que leurs parents et amis dans un rayon qui n'excédait pas, la majeure partie du temps, une trentaine de kilomètres. Cet isolement relatif cessa lorsque les deux Guerres Mondiales précipitèrent, notamment par le train, des millions de jeunes soldats à des centaines, voire des milliers de kilomètres de chez eux.
- Aujourd'hui, dans un contexte de mobilité accrue avec un resserrement de l'espace provoqué par la rapidité des réseaux de transport modernes (par exemple, Paris est désormais « proche » de Bruxelles puisque les deux capitales sont à 01h30 seulement de « train à grande vitesse » - TGV), le territoire du quotidien déborde souvent l'espace local. Depuis 1982, la distance quotidienne parcourue par une personne est passée de 17,4 km à 25,2 soit presque 50 % de plus ! Les lieux proches ne sont pas forcément les plus familiaux car on assiste à une dissociation spatiale des pratiques en un grand nombre de lieux distincts, reliés par des [réseaux](#) de transport. En France, la [périurbanisation](#)⁵, avec sa « ville à la campagne », a banalisé l'usage intensif de l'automobile si bien que les

4 Attention : les « pays » ne sont pas des EPCI.

5 Mot apparu en 1976 en France

usagers ont organisé de plus en plus leurs parcours quotidiens en circuit pour économiser le temps, l'argent et la fatigue, favorisant ainsi les lieux situés sur la route de leur travail (ex. : les hypermarchés ou la restauration rapide le long des routes).

- Il est même possible de concevoir un territoire du quotidien où la notion de limite physique n'a plus guère de sens : sur Internet, on peut virtuellement investir des lieux situés partout dans le monde ou bien constituer un réseau social avec des personnes distantes de milliers de kilomètres.

2.3. Des espaces que l'on souhaite proches

- Pourtant, le terme de « proximité » n'a jamais été plus prononcé qu'actuellement : il qualifie le fait d'être proche mais distinct. Les commerces, emplois, justice ou police « de proximité » dénotent dans l'opinion publique un besoin croissant d'être au plus près des services capables de les aider face aux difficultés du quotidien.
- Depuis dix ans, la proximité est aussi symbolisée par les [repas de rue](#). Ce type de sociabilité simple et participative permet de rapprocher les citoyens qui s'approprient leur rue le temps d'un repas. Ce besoin de briser un rythme de vie marqué par une grande mobilité exprime également une redéfinition des espaces urbains : le souci écologique (ex. : le mouvement [Locavore](#) prône la consommation de nourriture produite dans un rayon de 100-250 kilomètres maximum autour de son domicile) et la redécouverte du voisinage face aux problèmes d'insécurité et d'intégration.

3. Les territoires face à la mondialisation

3.1. La mondialisation : une partie des territoires du quotidien

- La [mondialisation](#) désigne l'expansion des liens d'interdépendance entre les nations, les activités humaines et les systèmes politiques à l'échelle du monde. En multipliant les échanges, la mondialisation touche ainsi les territoires du quotidien depuis l'achat de produits en ligne (ex. : eBay, Amazon...) jusqu'à la diffusion massive d'informations.
- Les acteurs majeurs de la mondialisation sont présents dans les territoires du quotidien, en particulier les [Firmes transnationales](#). Leur forte visibilité dans le paysage (ex. : les couleurs caractéristiques des enseignes « Mac Donald's ») traduit des choix de localisation au plus près de la demande.



- Les *diasporas* gardent des relations étroites avec leur pays d'origine ; elles sont un autre acteur majeur de la mondialisation dans les territoires du quotidien (ex. : quartier asiatique du 13^e arrondissement à Paris). En effet, on peut les définir par la conscience et le fait de revendiquer une identité ethnique ou nationale mais aussi par l'existence d'une organisation politique, religieuse ou culturelle du groupe dispersé (vie associative) et par l'existence de contacts sous diverses formes, réelles ou imaginaire, avec le territoire ou le pays d'origine (l'intégration d'un groupe diasporé ne signifie pas forcément l'assimilation dans le pays d'accueil).
- Enfin, la mondialisation tend à uniformiser certains paysages de nos territoires du quotidien (ex. : les rues commerçantes de boutiques de chaînes franchisées). Les zones commerciales offrent souvent la même organisation rationnelle des différentes activités afin de rentabiliser l'espace occupé.

3.2. Une mondialisation qui s'impose aux territoires du quotidien

- En fait, le monde entier peut être vu comme un lieu où les individus ordinaires sont partout chez eux. La mondialisation apparaît aussi comme une valorisation différenciée et sélective des territoires à l'origine

de profondes inégalités. En influant sur les échelons de type local ou régional, ce processus intègre ou exclut les territoires de notre quotidien à un degré variable.

- Elle impose donc aux territoires de s'adapter en permanence. Leur aménagement dans un cadre concurrentiel est alors fondamental. Il incombe aux pouvoirs publics de rendre durablement compétitif les territoires qu'ils gèrent en créant des zones d'activité, en améliorant les transports ou en favorisant les établissements culturels. En fait, les acteurs de l'aménagement favorisent les économies d'agglomérations : les productions et transactions sont réalisées par des entreprises concentrées dans un même lieu du fait de la présence d'importants atouts de compétitivité dont elles tirent collectivement profit (main d'oeuvre qualifiée, notoriété locale, savoir-faire, infrastructures majeures...).

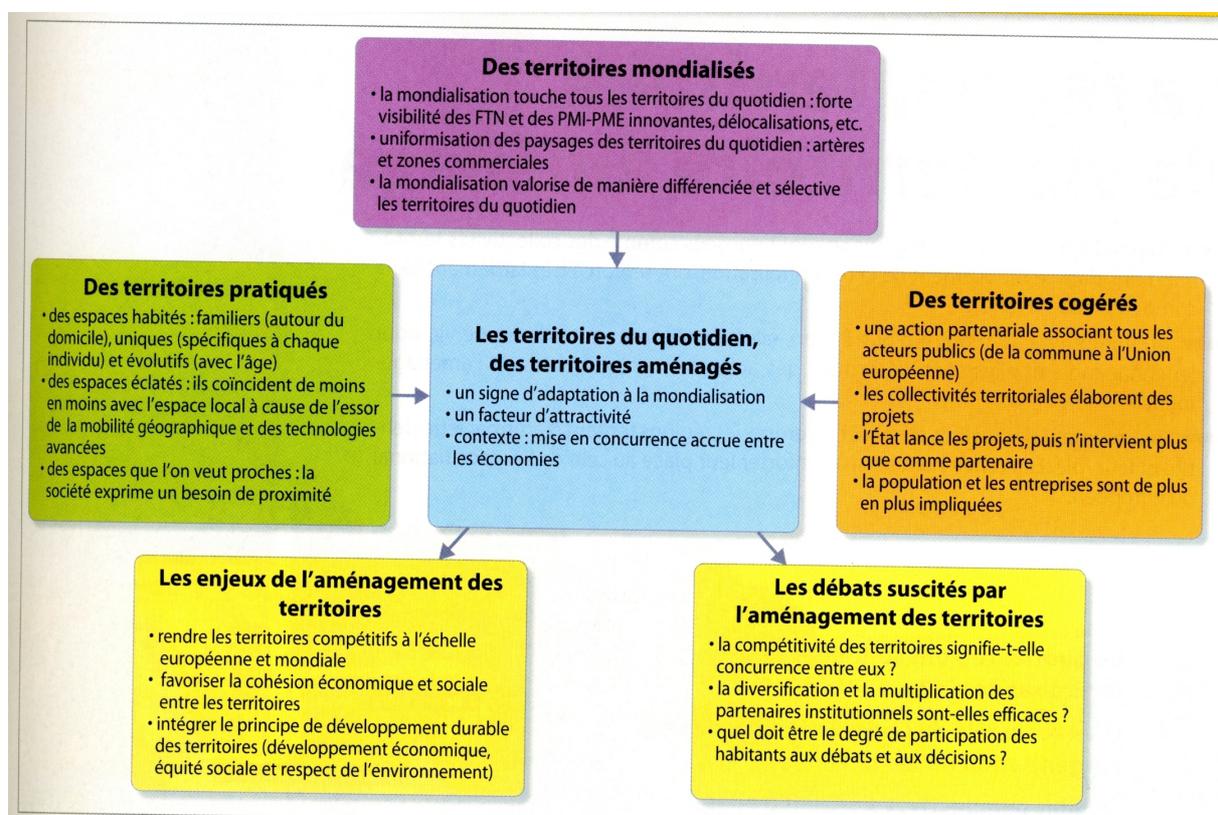
3.3. Les territoires face à la mondialisation

- Bien que la France investisse dans l'équipement des territoires et qu'elle soit un des pays les mieux équipés au monde, elle n'est pas épargnée par l'actuelle [Division Internationale du travail](#) qui délocalise les unités de production vers des pays-ateliers (ex. : la [lingerie française en Tunisie](#)). Or, ce processus frappe en priorité les emplois sous-qualifiés. La fermeture des usines [Philips](#) à [Dreux](#) en février 2010 a supprimé localement 212 emplois. Au delà de ce choc social, la fermeture a affecté les sous-traitants et l'image de la ville s'est fortement dégradée dans l'opinion publique.
- Face à la mondialisation, les territoires du quotidien conservent toutefois une certaine singularité puisque c'est là que s'expérimentent les innovations lorsque s'enracinent de petites entreprises dynamiques. Plus généralement, on assiste à une résistance locale ou régionale dès que la pression induite par la mondialisation provoque une réaction favorisée par une forte conscience collective ou par des particularismes culturels. Face à l'éphémère et à la massification, les individus s'accrochent à des repères ancestraux ou à une temporalité différenciée (saisons ou cycles). Ainsi, peut-on interpréter les revendications régionalistes en Corse ou en Savoie et d'une certaine manière, on assiste à un « retour » des territoires...

Conclusion

Les 2 600 structures intercommunales en France regroupent ~ 90 % de la population. Cette dynamique récente de l'aménagement du territoire représente l'effort de la collectivité nationale pour s'adapter aux exigences d'une gestion plus efficace des espaces vécus. Ceux-ci font face à un redoutable paradoxe : conserver et valoriser leur particularités tout en s'ouvrant à la mondialisation.

Organigramme récapitulatif



(Source : *Géographie 1ère L/ES/S*, Hachette éducation, 2011, p. 51)