

ACTEURS ET ENJEUX DE L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES

Aujourd'hui, sont réalisés en France des aménagements très divers (infrastructures de communication, mais aussi création de quartiers, de villes, d'espaces de loisirs, ou de zones d'activités économiques), et dans des territoires d'ampleurs très diverses également (de l'échelle du quartier à celle de l'UE). C'est ce que l'on appelle « l'aménagement des territoires ». Cette idée qu'il faut mener une action volontaire et réfléchie sur le territoire pour lui permettre de « mieux » se développer est ancienne. Elle date de l'Ancien Régime mais elle s'est surtout épanouie en France depuis la fin de la 2^{GM} lorsqu'on a pris conscience que le trop grand poids de Paris par rapport au reste de la France (poids démographique, politique, économique, financier, culturel) empêchait le pays de bien se développer. Ainsi à partir de la fin des années 1940 et surtout les années 1960, l'État a mis en place une politique dite d'aménagement du territoire, destinée à lutter contre les déséquilibres.

Toutefois, ce temps est révolu : l'aménagement du territoire s'est transformé : on parle désormais d'aménagement des territoires (toutes les échelles sont concernées et non plus la seule échelle nationale) et l'État n'est plus le seul acteur. Agissent à ses côtés non seulement les instances supérieures européennes, mais aussi et surtout les collectivités territoriales locales. Enfin, les objectifs, les enjeux ont évolué.

Problématique : *Quels acteurs, publics et privés, participent (en coopération ou non) aujourd'hui à l'aménagement des territoires à différentes échelles, et à quels grands enjeux, à quels objectifs répondent-ils ?*

I- DES ACTEURS PLUS NOMBREUX A TOUTES LES ECHELLES

A- L'ÉTAT, PREMIER ACTEUR DE L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES

L'Etat central a été historiquement le 1^{er} acteur de l'aménagement du territoire. Depuis 1963, c'est la **DATAR** (Délégation à l'Aménagement des Territoires et à l'Action Régionale) qui est son principal organe. L'Etat est encore le 1^{er} acteur tant par les capitaux investis, que par le pouvoir de décision et de pilotage qui est le sien. Toutefois, ses actions directes sont moins importantes. Il impulse les projets, mais ensuite délègue la réalisation concrète à d'autres acteurs qu'il coordonne.

B- DE NOUVEAUX ACTEURS PUBLICS : L'UE ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1) A L'ECHELLE CONTINENTALE : L'UNION EUROPEENNE

L'UE accorde donc aussi des aides aux régions en retard de développement ou en crise par l'intermédiaire du **FEDER** (Fonds Européen de Développement Régional) et du **FSE** (Fonds Social Européen). Toutefois, la France étant un des Etats les plus riches de l'UE, elle est aussi un des plus gros contributeurs à ce fonds et en retire moins d'avantages que des pays en retard de développement. C'est un des motifs d'opposition à l'UE.

2) A L'ECHELLE REGIONALE ET LOCALE : LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Depuis 1982-83, les lois Defferre ont partiellement désengagé l'Etat de l'action territoriale. C'est ce que l'on appelle la **décentralisation** = un grand nombre de compétences ont basculé de l'Etat aux échelons administratifs inférieurs, qu'on appelle les **collectivités territoriales**. On entend par **collectivités territoriales** les structures administratives qui prennent en charge les intérêts de la population d'un territoire précis (ex : communes, départements, régions). Elles sont dirigées par des assemblées de représentants des citoyens élus. Elles possèdent des fonds propres et des compétences thématiques spécifiques sur leur territoire.

C'est la région qui a aujourd'hui un rôle dominant dans l'aménagement des territoires de proximité. Ses projets sont financés par les impôts locaux (taxes foncière et d'habitation) et par l'Etat central qui passe avec elle des contrats de financement de projets sur 7 ans appelés **CPER** (Contrats de Projet Etat-Région).

Depuis les années 1990, de nouvelles collectivités territoriales sont apparues qui ont également un rôle dans l'aménagement des territoires : les **EPCI** (établissements publics de coopération intercommunale). Il s'agit des regroupements de communes (communautés de communes en espace rural, communautés d'agglomération et communautés urbaines). Ces nouvelles coopérations territoriales visent à mieux coller aux réalités du terrain. En effet, le découpage communal n'étant pas adapté aux réalités du terrain, les communes voisines s'unissent pour gérer un certain nombre de problèmes communs (ordures, traitement de l'eau, transports en commun...). Ex : Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB), communauté d'agglomération val de Garonne

C- LE ROLE NOUVEAU DU PRIVE : DES ENTREPRISES AUX GROUPEMENTS DE CITOYENS

1) LE DESENGAGEMENT DU PUBLIC ET L'INTERVENTION D'ENTREPRISES PRIVEES

Les acteurs publics se désengagent de plus en plus de l'aménagement et préfèrent coopérer avec des entreprises privées. Elles délèguent donc par exemple la réalisation de grands chantiers, voire la gestion des aménagements créés. Le contrat de partenariat public-privé (PPP) permet à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public. (ex : hôpitaux, écoles, systèmes informatiques, infrastructures comme le viaduc de Millau)

Quels sont les avantages que l'Etat peut trouver à sous-traiter ce type d'actions ?

- les projets sont préfinancés et réalisés plus rapidement
- la garantie de performance dans le temps
- la répartition du risque entre public et privé en cas de sous-utilisation de l'aménagement

2) UNE PARTICIPATION CITOYENNE ACCRUE

On constate que les citoyens sont de plus en plus présents dans les décisions d'aménagement :

- Consultation par les acteurs publics (par exemple lors des enquêtes d'utilité publique)
- Pression, lobbying pour requérir un aménagement (lobby : groupe de pression : organe de défense d'intérêts ou de valeurs, qui essaie par divers moyens (campagnes, action directe, pressions, etc.) d'influencer la décision politique dans un sens qui lui soit favorable.)
- Association de protestation pour empêcher certains aménagements

Plusieurs raisons l'expliquent :

- Influence des pratiques nord-américaines de mobilisation des citoyens contre l'Etat = multiplication des instances destinées à faire pression sur l'Etat (lobbies)
- Mise en place de nouveaux modes de gouvernance qui impliquent les citoyens : conseils de quartier, rédaction d'Agenda 21 locaux, débat public
- La mondialisation provoque un effet contraire avec la croissance des sentiments d'attachement aux territoires proches

BILAN : UNE GESTION DES ACTIONS PLUS COMPLEXE

La diversité des acteurs (différentes échelles, public et privé) rend aussi plus complexe la gestion des actions d'aménagement qui n'ont plus un seul maître d'ouvrage, mais plusieurs.

- Aspects positifs :

La collaboration de différents acteurs ayant des intérêts variés et des angles d'approche territoriale différents enrichit la réflexion et permet peut-être que le bien commun et l'intérêt du plus grand nombre soient respectés. Par ailleurs, les risques sont mieux répartis entre ces acteurs.

- Aspects négatifs

Toutefois cette diversité rend aussi la prise de décision et la gestion des aménagements plus difficile voire conflictuelle.

II- DE NOUVEAUX ENJEUX A CONCILIER : COHESION, COMPETITIVITE ET DURABILITE

Problématique : *Quels sont les grands enjeux de l'aménagement du territoire du quotidien ? Quels problèmes les acteurs qui le mettent en œuvre cherchent-ils à résoudre ? Quels sont les objectifs de leurs politiques ?*

A- COHESION TERRITORIALE ET LUTTE CONTRE LES DESEQUILIBRES : UN OBJECTIF ANCIEN MAIS TOUJOURS ACTUEL

L'aménagement du territoire est né de la volonté de rendre le territoire français plus homogène, de réduire les déséquilibres démographiques et économiques notamment. Aujourd'hui encore, la cohésion territoriale demeure un impératif. En effet, les déséquilibres spatiaux à l'échelle nationale sont moins importants qu'ils ne l'étaient (par exemple entre une France industrialisée à l'est et une France rurale à l'ouest de la ligne Le Havre - Marseille), mais d'autres sont apparus ou se sont accentués :

- par exemple, l'écart entre espaces ruraux qui se dépeuplent et perdent leurs services de proximité et espaces urbains toujours plus attractifs = on a créé des « zones de revitalisation urbaine » (aides de l'Etat pour être plus attractives)
- par exemple, l'écart entre quartiers aisés et banlieues a donné lieu à la création de « zones urbaines sensibles » (ces quartiers bénéficient d'aides pour lutter contre le chômage et attirer les activités économiques)
- par exemples : politique de développement des moyens de transport à toutes les échelles ; ils permettent de rompre l'isolement et de permettre une meilleure accessibilité à tous les services

Cette lutte contre les déséquilibres et pour plus de cohésion territoriale se retrouve à l'échelle de l'Union Européenne puisque c'est un des principaux objectifs du FEDER qui a classé les régions européennes en 3 catégories (PIB/hab inférieur à 75% de la moyenne européenne, entre 75 et 90% de la moyenne et supérieur à 90% de la moyenne). L'aide allouée découle de ce classement.

B- AGIR POUR LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES DANS UN CONTEXTE DE MONDIALISATION

1) LA NOTION DE COMPETITIVITE D'UN TERRITOIRE

Dans le contexte de mondialisation économique actuel, les territoires sont de plus en plus mis en concurrence les uns avec les autres et doivent se montrer compétitifs, c'est-à-dire performants, concurrentiels sur le plan économique. La mondialisation a donc des conséquences à l'échelle locale.

Qu'est-ce qu'un territoire compétitif ? La **compétitivité économique** est la capacité pour un pays, une région, un territoire d'être viable et de se développer durablement par rapport aux autres pays, régions, ou territoires ayant des activités économiques comparables (autrement dit la « concurrence » extérieure).

Quels éléments rendent un territoire compétitif, attractif à l'échelle locale ?

- coûts de production d'un bien ou d'un service (taxes comprises)
 - présence de main d'œuvre le moins cher possible et la plus qualifiée possible (selon les besoins)
 - qualité des infrastructures et services (moyens de transports et de télécommunication, services financiers, services aux entreprises)
 - accessibilité, bonne desserte en moyens de communication
 - débouchés économiques (existence d'un marché de consommation à proximité par exemple)
 - qualité du cadre de vie (ex : technopôles) ; présence de nature, paysage, pollution limitée, bruit,...
 - image de marque qui rend les représentations du lieu positives et donc le rend attractif
- ⇒ Tout aménagement qui améliore un de ces critères renforce donc la compétitivité d'un territoire

2) L'EXEMPLE DES POLES DE COMPETITIVITE

Les pôles de compétitivité ont été mis en place en 2005 par le gouvernement français pour répondre à cette exigence de compétitivité territoriale, notamment dans le domaine industriel. Un pôle de compétitivité rassemble sur un territoire donné, des entreprises, des laboratoires de recherche et des établissements de formation pour développer des synergies et des coopérations. Le but est donc de concentrer toutes les personnes qui travaillent dans un même secteur pour unir leurs forces et créer ainsi un pôle performant à l'échelle internationale, grâce à cette collaboration. L'Etat donne des aides et subventions pour la création de tels pôles.

Ex de pôle de compétitivité : Aerospace Valley : dans le domaine de l'aéronautique, de l'espace et des systèmes embarqués. Ce pôle est centré surtout sur Toulouse, mais comprend des entreprises réparties sur toute la vallée de la Garonne, Marmande comprise avec notamment Creuzet qui est un sous-traitant de pièces détachées. = 1600 établissements pour 120000 emplois industriels.

C- LES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Enfin, l'aménagement des territoires se fait désormais autant que possible dans l'esprit du développement durable, c'est-à-dire en essayant de respecter les trois piliers de ce dernier :

- l'économie (proche de la compétitivité)
- le social : défi de l'équité sociale
- l'environnemental : défi de la pérennité (durabilité) environnementale

Ex : Les collectivités qui entreprennent une démarche de développement durable, peuvent mettre en place un Agenda 21 local sur le modèle de l'Agenda 21 mis en place à Rio à l'échelle mondiale ou un projet de ville durable notamment. L'agenda 21 local définit la politique de développement durable au niveau local, en fonction des problématiques du territoire.

⇒ Les enjeux des collectivités locales en termes de développement durable sont vastes :

- protection de la biodiversité et des paysages (ex : mise en place de parcs naturels protégés, parcs nationaux, régionaux, etc.)
- préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques
- préservation de toutes les autres ressources, notamment énergétiques
- limitation du rejet des gaz à effet de serre pour éviter le réchauffement climatique
- gestion des déchets
- écologie urbaine, construction durable (ex : éco-quartiers)
- projets locaux de santé, d'éducation
- politique pour l'emploi, le logement (ex : la loi SRU – Solidarité et Renouvellement Urbains – impose aux communes de disposer d'au moins 20% de logements sociaux sur leur territoire)

⇒ **Ces trois enjeux de l'aménagement des territoires, ces 3 objectifs sont de natures très différentes, parfois même contradictoires, ce qui explique les difficultés d'arbitrage des décisions et les conflits entre les acteurs.**

Ex : contradiction entre aménagement économique et préservation de l'environnement

Ainsi permettre à un territoire de développer son économie semble indispensable à l'heure où la croissance montre des signes de ralentissement : si le territoire n'est pas assez attractif, compétitif, il risque de voir les entreprises présentes fermer et être délocalisées vers des lieux plus attractifs, ce qui entraînera chômage et conséquences sociales difficiles à l'échelle locale.

Toutefois, les aménagements qui contribuent à attirer la population et à augmenter sa concentration sur de petits espaces de plus en plus artificialisés (ex : les grandes métropoles) ont des impacts néfastes sur l'environnement, à l'heure même où les scientifiques montrent combien les activités humaines mettent en danger l'avenir de la planète.

=> Ces deux impératifs semblent tout aussi pressants l'un que l'autre, et expliquent les oppositions violentes entre acteurs économiques et publics, et sociétés de protection de l'environnement lors de la construction de nouvelles infrastructures de transport par exemple (ex : l'A65).

Ex : contradiction entre cohésion territoriale (homogénéisation) et compétitivité de certains espaces à l'échelle mondiale (concentration des atouts en des lieux précis)

Le cas de Paris a ainsi toujours été ambigu : c'est à la fois la seule (à peu près) agglomération française à pouvoir jouer un rôle au niveau international grâce à sa concentration de pouvoirs et de richesses ; et pourtant des politiques d'aménagement ont visé à défavoriser la capitale (ex : taxes supplémentaires pour l'implantation d'une entreprise) au profit de la province désertée.