

Aménagement, développement et prospective des territoires

La montée en puissance de la notion d'aménagement en géographie est liée à une transformation fondamentale de la relation contemporaine qu'entretiennent les sociétés avec l'espace. En effet, les facteurs de développement et d'attractivité des territoires ont profondément évolué. Certains territoires ont la capacité de se développer plus ou mieux que d'autres, et le moteur de leur développement est d'abord humain. Ces territoires-là sont habités de groupes sociaux qui identifient, produisent, parfois « inventent » des ressources, sur des échelles territoriales variées.

Le programme de géographie de la classe de première intègre l'étude de cas d'aménagements ponctuels qui sont abordés dans le contexte des territoires de proximité (thème 1, question 1). Mais il conduit également à analyser des politiques d'aménagement qui peuvent notamment être explorées à l'échelon de la région, de l'État, et de l'espace européen (thème 1 question 2 et thèmes 2 et 3).

DEFINITIONS

Qu'est ce qu'un aménagement ?

Un « aménagement » est le produit d'une modification volontaire de l'organisation de l'espace. Dans une première acception très ponctuelle, il s'agit d'un équipement collectif permanent destiné à un usage public : établissement éducatif, culturel, sportif ou sanitaire, équipement routier, aérien ou ferroviaire. L'aménagement, qui est dans ce cas un équipement unique, mais d'une certaine ampleur, peut être construit *ex-nihilo* ou bien s'inscrire dans une opération de modification, d'agrandissement, de changement de destination d'un équipement existant (exemple : ancienne usine réhabilitée en musée).

L'aménagement peut répondre à une deuxième acception plus englobante. Il s'agit alors d'un ensemble de modifications foncières et/ou de constructions qui visent à adapter un morceau du territoire local à une nouvelle fonction. On peut citer dans ce cas un quartier résidentiel, une zone d'activité, un parc de loisirs, ou un parc naturel ... Dans tous les cas, l'aménagement opère une mutation dans l'utilisation du sol, et cela induit une évolution des valeurs foncières en même temps qu'une transformation des modes de production et d'occupation de l'espace.

Qu'est ce qu'une politique d'aménagement ?

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le ministre de l'équipement Eugène Claudius-Petit a proposé la définition suivante de l'aménagement du territoire : « C'est la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. »

Depuis, les définitions de la politique d'aménagement se sont multipliées, en même temps que les visées poursuivies par ces politiques. Aujourd'hui, la politique d'aménagement du territoire doit

répondre à de nouveaux enjeux. L'État a la responsabilité de la cohésion nationale et vise toujours, en principe, la réduction des inégalités entre les territoires. Mais cet objectif n'est pas simplement rempli par une démarche de réparation ou de redistribution. **En maniant différents instruments qui accompagnent ou stimulent le tissu économique et social, l'autorité publique veut donner à chaque territoire les moyens de concevoir et de mettre en œuvre son potentiel de développement, et ce de manière durable.**

Qu'est ce qu'une politique de développement territorial ?

L'espace joue un rôle majeur dans la dynamique économique et dans la production de l'innovation (proximité des acteurs, effets d'agglomération, externalités positives comme la qualité et la disponibilité des ressources). Tous les acteurs institutionnels, quelle que soit l'échelle (de la commune rurale à la métropole ou à la région) cherchent à attirer les actifs, et parmi eux les plus créatifs et porteurs d'innovation pour entretenir ou relancer une dynamique économique positive. Différents outils s'offrent à eux, parmi lesquels des instruments incitatifs (primes diverses), des politiques d'infrastructures (permettant d'améliorer la connexion du lieu considéré avec les grands espaces productifs et créatifs), des outils de stimulation de réseaux d'acteurs (universités et entreprises) et des stratégies de communication permettant de créer ou de parfaire une « identité territoriale ».

Qu'est ce qu'une démarche de prospective territoriale ?

Les documents d'aménagement produits par les institutions à différents échelons du territoire discutent de l'opportunité d'aménagements et d'équipements d'envergure, qu'il faut anticiper parfois longtemps à l'avance. Cela oblige les aménageurs à inscrire leur réflexion stratégique dans le moyen terme, en essayant de décrire les perspectives de développement d'un territoire à l'horizon de deux ou trois décennies (voire davantage). Dans cette optique, les démarches de prospective complètent les plans et programmes d'aménagement. **Ces démarches consistent à imaginer les avenir possibles du territoire, en ayant par exemple recours à des scénarios exploratoires qui nourrissent la production de représentations partagées par des acteurs diversifiés.** Ainsi, les travaux de prospective sur lesquels se fondent un schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADDT) sont issus d'ateliers collectifs, intégrant des publics diversifiés (associations, forces économiques, ...). Chaque partie est invitée à exprimer des hypothèses sur le futur, l'ensemble dessinant une vision non de ce qui va se passer, mais seulement ce qui *pourrait* se passer.

ÉVOLUTIONS CONTEMPORAINES DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT

De l'aménagement du territoire à l'aménagement des territoires

En France, la politique d'aménagement a longtemps été définie par l'État et, en son sein, par les agents de certains services centraux comme la DATAR et le Commissariat général au Plan. Mais, depuis plus de trente ans, différentes étapes de **décentralisation et de déconcentration des pouvoirs** se sont succédées.

Ainsi, des compétences de plus en plus nombreuses ont été dévolues à des collectivités de plein exercice (région, départements, communes). En même temps, l'État se réorganisait pour que ses agents prennent leurs décisions et exercent leurs responsabilités au plus près des réalités de terrain. Enfin, depuis la fin des années 1990, l'État a vivement encouragé le regroupement des collectivités locales en établissements publics de coopération intercommunale, EPCI (les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, demain les métropoles).

Le nombre d'acteurs institutionnels en charge de compétences d'aménagement de l'espace et de développement des territoires a donc connu un accroissement remarquable, d'autant plus qu'un grand nombre de syndicats, sociétés d'économie mixte conçoivent et gèrent des projets plus limités en partenariat, parfois, avec les chambres consulaires (cas d'aéroports par exemple). Le nombre des documents d'aménagement a considérablement augmenté, les thématiques abordées se

sont spécialisées (aménagement urbain, économique, sanitaire, culturel, environnemental ...) et les niveaux d'échelle se sont multipliés (on produit des documents d'aménagement depuis le niveau local jusqu'au niveau européen).

L'infléchissement des politiques d'aménagement vers de nouveaux objectifs

La politique d'aménagement du territoire connaît en France une assez grande stabilité de ses grands principes, mais elle a recours, selon les époques comme selon le contexte économique, social et politique, à des modes d'action distincts. En fonction des moments, on repère parfois l'utilisation d'outils favorisant plutôt la création d'espaces et de fonctions (création de villes nouvelles, d'espaces technologiques, de parcs naturels). A d'autres moments, et dans certaines zones, la politique d'aménagement paraît plutôt donner la priorité à des actions de réparation, de rénovation, de compensation (on peut prendre pour exemple la politique de la ville et de rénovation urbaine, ou les politiques envers les zones fragiles de moyenne montagne). **Enfin, plus récemment, la politique d'aménagement du territoire a été redéfinie sur la base d'un triptyque** : il s'agit désormais de fonder la vision des territoires, quels que soient leur échelle, sur l'équilibre entre **la compétitivité, la cohésion et la durabilité**.

Les nouvelles formes d'action publique

Cette nouvelle vision s'accompagne d'une large diversification des méthodes et des instruments de l'action publique. La généralisation de la pratique de **l'appel à projets** crée de l'émulation, sinon de la concurrence entre les entités locales (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, etc.). La **labellisation** qui s'ensuit (labellisation portant à la fois sur des territoires et sur des systèmes d'acteurs en réseau) représente aussi une pratique en forte expansion. Les stratégies de **valorisation territoriale** (politiques d'image, slogans, marques de territoires) empruntent aux techniques du marketing. Enfin, les acteurs de l'aménagement intègrent désormais des **instances de concertation**, qui peuvent, au nom de la **démocratie participative**, s'adresser directement au citoyen ou à des corps constitués (associations, groupes professionnels); ils organisent par ailleurs de plus en plus de **débats** et de **consultations publiques** (s'appuyant au besoin sur les réseaux sociaux).

PLANS, SCHEMAS, CONTRATS : TROIS SUPPORTS DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT

Une démarche centrale de l'aménagement : la planification spatiale

Qu'il s'agisse d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, la France possède une longue tradition en matière de planification. L'État reste un acteur important de l'aménagement qui intervient à un niveau stratégique : c'est le cas dans le projet du Grand Paris, mais aussi dans l'élaboration des directives territoriales d'aménagement (comme celle qui concerne l'Estuaire de la Loire, où la superposition des enjeux de protection et de développement crée des besoins d'étude et de concertation spécifiques. En revanche, tous **les autres outils de planification des territoires sont à présent instruits par les collectivités locales** : plan local d'urbanisme pour les communes (**PLU**), schéma de cohérence territoriale (**SCOT**) intégrant plusieurs dizaines de communes autour d'un bassin de vie et d'emploi. Tous ces plans intègrent, au minimum, une réglementation de la fonction ou de la vocation des sols et un volet cartographique.

D'autres plans peuvent être définis en fonction de besoins particuliers, et sur des échelles de territoires pertinentes : il en va ainsi des plans de déplacement urbain (**PDU**). En outre, des groupements de communes peuvent produire des plans pour gérer des territoires particuliers : ainsi, les parcs naturels disposent d'un plan spécifique.

Des schémas régionaux pour le pilotage stratégique des territoires

La planification stratégique produite à l'échelon régional diffère fortement de la planification communale ou intercommunale. Elle cherche moins à préciser la destination de telle ou telle parcelle qu'à tester la cohérence d'ensemble d'une démarche de développement territorial. A travers la mise en œuvre de schémas régionaux de cohérence écologique, de schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (**SRADDT**), ou encore de schéma régionaux de développement économique (**SRDE**), les régions construisent des démarches souvent participatives et interrogent le devenir des grandes structures territoriales sur un horizon d'une vingtaine d'années.

Ces documents intègrent donc une **démarche d'analyse prospective**, et peuvent proposer une charte d'action (où sont présentés les actions et programmes à mettre en œuvre), ainsi que des documents cartographiques. Si tous ces documents ne possèdent pas de portée normative, ils ont vocation à nourrir le contrat de projet État – Région (CPEP).

Les programmes et contrats d'aménagement

La pratique de l'aménagement est souvent résumée par cette formule : " un territoire, une stratégie, un contrat ". La contractualisation représente l'étape clé de négociation et d'articulation des projets portés par différents niveaux institutionnels territoriaux. Elle permet de croiser les objectifs et de réserver les moyens financiers correspondants. Les **contrats de projet État-Région**, quinquennaux, en constituent la clé de voûte, mais régions et départements multiplient, eux aussi, les contrats signés avec des entités plus petites (agglomérations par exemple).

Niveaux de collectivités	Principaux champs de compétences	Types de documents consultables
Commune	Enseignement primaire, action sociale, animation économique, culture, sports et loisirs	Plan local d'urbanisme (PLU)
Intercommunalités (Communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines)	Développement économique Aménagement et planification	Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) Agenda 21 ou Charte de développement durable (non obligatoire) Exercices de prospective (non obligatoire)
Département	Action sociale en direction des personnes âgées, des handicapés, de la petite enfance, insertion par l'emploi, collèges, routes	Schéma de développement routier Agenda 21 ou Charte de développement durable (non obligatoire) Exercices de prospective (non obligatoire)
Région	Développement économique et formation professionnelle, grandes infrastructures, transports (TER), lycées	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) Schéma régional de développement économique (SRDE)
État	Compétences régaliennes	Exercices de prospective territoriale type France 2040 (DATAR) Notes et études du Conseil d'Analyse Stratégique Rapports du conseil économique, social et environnemental Sites des DREAL (accessibles depuis www.developpement-durable.gouv.fr)
Union européenne	Politique de cohésion Politique de compétitivité, d'innovation Pilier territorial de la politique agricole commune	Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement du territoire européen www.ums-riate.fr

POUR ALLER PLUS LOIN

- Portail de la direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur : www.dgcl.interieur.gouv.fr
- Portail de la fédération nationale des agences d'urbanisme : www.fnau.org
- INSEE portail des collectivités locales : <http://www.insee.fr/fr/publics/default.asp?page=collectivites.htm>
- Maison européenne des pouvoirs locaux français : <http://www.pouvoirs-locaux-francais.eu/>
- Sénat, Observatoire de la décentralisation : http://www.senat.fr/observatoire_decentralisation/
- Site de la DATAR : <http://territoires.gouv.fr>