



Question obligatoire : Comprendre les territoires de proximité (8 h)

« Dans l'enseignement de la question obligatoire, le professeur met en œuvre une démonstration. Il a pour objectif l'acquisition d'un bagage factuel et notionnel, modeste mais durable, et l'ouverture des lycéens aux problématiques des sciences humaines. Il diversifie les situations d'apprentissage, en visant l'efficacité, et sans privilégier *a priori* le cours dialogué. Il recourt en tant que de besoin, et sans systématisme, à des documents. » ([BO spécial n°3 du 17 mars 2011](#), Histoire-Géographie-Éducation civique en classe de 1^{ère} des séries STI2D, STL et STD2A).

Problématique

Au fil du traitement de cette question obligatoire – à l'occasion de laquelle nous renvoyons aussi aux ressources pour la classe de première de série générale : <http://eduscol.education.fr> –, il conviendra de s'interroger sur ce que sont les territoires de proximité des lycéens et, à partir de là, des Français en général.

Le recours à l'expression « territoires de proximité » invite en tout état de cause à privilégier les « territoires du quotidien » – nés de la pratique de l'espace géographique, ceux-ci consistent en aires de chalandise, aires d'influence ou de couverture (journaux), aires de service (hôpitaux), aires d'attraction (mobilités), etc., et se caractérisent par des contours flous et mouvants – et le point de vue de l'habitant, ce qui est aussi largement le cas dans les commentaires des sujets d'étude au choix proposés avec cette question obligatoire.

Il faut cependant veiller à :

- ne pas étudier « ces territoires comme des isolats, coupés des espaces englobants ; ce risque peut être évité par l'identification des acteurs – bien souvent multiples – de l'aménagement étudié (collectivités territoriales, État, Union européenne, entreprises locales ou d'origine plus lointaine etc.). » ;
- ne pas désarticuler les deux grandes approches souhaitables du territoire : la première, qui relève de la pratique par les habitants et acteurs, fondamentale ici, et la seconde, qui est celle de la gestion et de l'administration, présente dans les commentaires de la question obligatoire et des sujets d'étude.*

* « Territoires de gestion et territoires administrés renvoient aux découpages de l'espace que crée, dans un objectif de décision, de gestion et d'administration, toute organisation, qu'elle soit publique (États et leurs multiples administrations) [...]. Ces découpages produisent des aires délimitées, aux contours linéaires (découpages politiques et administratifs) ; ces aires sont multiples, de taille et configuration diverses et qui coïncident rarement d'une administration à l'autre. Elles peuvent se regrouper en trois

niveaux d'échelle [dont les] découpages administratifs infra-étatiques, pléthoriques en France (régions, départements, communes, intercommunalités...) [...]. A la tête de chacune, se trouve une autorité et un pouvoir de gestion dont le niveau de décision s'articule avec les niveaux supérieurs ou inférieurs. ».

Au total, le thème 2 contribue donc à ce que les élèves soient familiarisés avec la connaissance et la gestion de leurs espaces de vie, de l'échelle étroite de la commune à celle élargie de la région. Une bonne accroche serait de leur faire étudier à titre d'exemple l'actuelle organisation de gestion des établissements d'enseignement publics : les communes gèrent les écoles maternelles et primaires, les départements les collèges, les régions les lycées et les centres de formation d'apprentis, et l'État les filières postbaccalauréat. En effet, cette organisation soulève des questions importantes, notamment en termes de carte scolaire et de réseaux de transport. En outre, l'appartenance à un établissement scolaire est généralement un identifiant social, nonobstant l'idéal de mixité républicaine.

Comme le marque le couplage « géographie et éducation civique », un des objectifs prioritaires du thème est de contribuer à faire des citoyens capables de comprendre à la fois les enjeux de l'aménagement de la cité – au sens grec du terme – et le fonctionnement de la *res publica* de proximité. Sur ce dernier aspect, les enseignants mettront en relief les orientations des élus (en matière d'urbanisme, de logement, de sécurité, de transport ou de développement durable, etc.) et leurs choix de mode de gestion (régie directe, délégation de service public, etc.), qui peuvent manifester l'appartenance à des cultures politiques différentes.

Ainsi, la problématique pourrait être déclinée en trois questions :

- Comment les citoyens perçoivent-ils leurs territoires ?
- Qui sont les principaux acteurs des territoires de proximité et quelles relations de pouvoir entretiennent-ils entre eux et avec les citoyens ?
- Quels sont les enjeux de l'aménagement des territoires de proximité et quels problèmes les acteurs des territoires doivent-ils résoudre et comment ?

Démarches et supports

Le « millefeuille » des territoires de proximité

De prime abord, les enseignants pourraient mettre l'accent sur le « millefeuille » des territoires de proximité (régions, départements, pays, cantons, intercommunalités, communes), expression d'une exception française par rapport à notre voisinage européen. Ils pourraient alors expliquer que cet empilement territorial est le fruit d'une histoire, celle de la construction de la France contemporaine, de la Révolution de 1789 aux politiques d'aménagement du territoire qui se sont succédé depuis les années 1960. Évidemment, au bout de la réflexion, il serait intéressant d'interroger les élèves sur la pertinence de pérenniser tous ces échelons administratifs, et notamment sur la compatibilité de cette situation avec le principe de bonne gestion de l'argent public.

La loi-cadre du 2 mars 1982

Ensuite, il serait souhaitable de montrer qu'une révolution s'est produite grâce à la loi-cadre du 2 mars 1982 instituant la décentralisation après plusieurs siècles de centralisation étatique. Cette loi a été conçue comme un outil de consolidation démocratique. Concrètement, l'État cède une partie de ses compétences et des moyens financiers correspondants à des collectivités territoriales (aujourd'hui 27 régions, 101 départements et environ 36 700 communes). Ces collectivités sont administrées par des élus souverains, bénéficient de ressources fiscales propres, et le contrôle de légalité de leurs actes par l'État passe de l'*a priori* au *posteriori*. L'exemple de l'Éducation nationale (l'État conserve la responsabilité des personnels d'enseignement et des filières postbaccalauréat cependant que les régions gèrent les infrastructures des lycées, les départements celles des collèges et les communes celles des écoles primaires et maternelles) est bienvenu pour faciliter à la compréhension.

Du coup, les pouvoirs et les missions – considérables avant 1982 – des services déconcentrés de l'État dans les territoires de proximité, préfecture en tête, ont changé de nature. Ils évoluent dans le sens d'un rééquilibrage du rapport de force entre le préfet et les représentants des citoyens dans les différentes circonscriptions administratives.

L'intercommunalité

La loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, a tracé les lignes directrices d'une autre révolution : l'intercommunalité. Avant sa mise en place, la France conservait un maillage plus conforme aux besoins d'un pays rural qu'aux réalités socioéconomiques modernes. Après un siècle de tentatives peu probantes de regroupement de communes, un palier décisif a été franchi. Sous l'impulsion de l'État, ont été créés des **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre, sous trois formes : communautés urbaines (plus de 500 000 habitants), communautés d'agglomération (entre 500 000 et 50 000 habitants autour d'une commune-centre d'au moins 15 000 habitants) et communautés de communes (moins de 50 000 habitants).

De surcroît, la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales mérite d'attirer l'attention. Outre qu'elle prévoit la possibilité pour des départements ou régions de fusionner (avec l'accord des assemblées concernées et de la population consultée par référendum), une nouvelle catégorie d'EPCI est instituée : **la métropole** (la première du genre, la métropole Nice-Côte d'Azur, a vu le jour le 17 octobre 2011). Destinée aux zones urbaines atteignant 500 000 habitants (à l'exception de l'Île-de-France), celle-ci a vocation à se substituer aux collectivités préexistantes sur son territoire (communes, communautés et conseil général). Les EPCI de plus de 300 000 habitants auront également la possibilité d'évoluer en **pôles métropolitains**.*

** Cette même loi du 16 décembre 2010 comportait une disposition phare : la création des conseillers territoriaux qui devaient remplacer conseillers généraux et régionaux. Cette disposition a été abrogée par le Parlement, à la faveur de l'alternance politique de 2012. En outre, l'actuelle législature a entrepris de modifier les règles d'élection des conseillers municipaux, départementaux (scrutin binominal paritaire) et des délégués communautaires.*

En somme, les EPCI, dont il est programmé qu'ils couvrent l'ensemble du territoire à la mi-2013*, se substituent aux communes pour des compétences stratégiques : développement économique, aménagement de l'espace (avec le schéma de cohérence territoriale ou SCOT, document de planification qui s'impose aux communes associées), transports en commun, logement social, insertion, traitement des eaux usées, eau potable, déchets ménagers, équipements culturels et sportifs... De fait, ils sont devenus les espaces du véritable pouvoir local. Sur cette base, il serait possible en classe de pointer trois sujets sensibles qui alimentent les débats au sein de la démocratie de proximité :

- la très grande majorité des présidents des quelque 2 500 EPCI sont maires de communes-centre ;
- les conseillers communautaires qui gèrent les EPCI ne sont pas actuellement élus au suffrage universel direct : ils sont des émanations des conseils municipaux. Cependant, à partir des élections municipales de 2014, les conseillers communautaires seront désignés par les électeurs en même temps que les élus municipaux, sur la base d'une liste municipale et d'une « sous-liste » pour l'intercommunalité, avec respect de la parité hommes/femmes ;
- des communes se font prier pour intégrer un EPCI ou veulent en sortir pour rejoindre un autre.

** La loi du 16 décembre 2010 prescrit l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), visant à ajuster les contours des EPCI existants. La couverture intégrale du territoire national par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales est effective depuis le 1er juin 2013. Afin de renforcer la cohérence des territoires et de leurs réseaux, des toilettages et des fusions d'EPCI sont en cours. Le nombre de ces derniers est donc appelé à diminuer sensiblement.*

Pièges à éviter

- Traiter ce sujet sous un angle académique ou universitaire. Au contraire, il faudra le nourrir avec des concepts simples et des études de cas relevant du bassin de vie des élèves, permettant ainsi de susciter leur intérêt.
- Faire un historique de l'aménagement des territoires de proximité : le sujet porte sur les réalités actuelles.
- Aborder le sujet sous un angle uniquement technique, à grand renfort de statistiques, au risque d'être rébarbatif.
- Donner une vision angélique de la question, alors que celle-ci continue de susciter des débats contradictoires et passionnés sur la place publique. Il faudrait confronter avec recul et sens

critique les argumentaires des différents acteurs et les mettre en perspective avec des documents scientifiques.

Ressources

- Magali Reghezza-Zitt, *La France dans ses territoires*, SEDES, 2011, 244 p.
- Yves Jean, Michel Vanier, *La France, aménager les territoires*, Armand Colin, « U » 2008.
- Raymond Woessner, *La France : aménager les territoires*, SEDES, 2008.
- Nacima Baron-Yellès, *France. Aménager et développer les territoires*, La Documentation française, *Documentation photographique* n° 8067, 2009.
- Robert Marconis, *France : recompositions territoriales*, La Documentation française, *Documentation photographique*, dossier n° 8051, 2006.
- Site de La Documentation française,
 - rubrique « dossiers », Collectivités locales et contrôle de l'État : www.ladocumentationfrancaise.fr
 - rubrique « dossiers », La réforme des collectivités territoriales : www.ladocumentationfrancaise.fr

Outre ces ressources et le manuel utilisé en classe, les enseignants trouveront une mine de renseignements dans les publications des collectivités territoriales et des EPCI (sites Internet et bulletins sur papier) et dans les quotidiens locaux.