



HAL
open science

Où en est-on de la recomposition des territoires locaux français ? Un état des lieux à la fin de 2001

Pierre-Antoine Landel

► **To cite this version:**

Pierre-Antoine Landel. Où en est-on de la recomposition des territoires locaux français ? Un état des lieux à la fin de 2001. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.10. halshs-00749544

HAL Id: halshs-00749544

<https://shs.hal.science/halshs-00749544>

Submitted on 7 Nov 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation. Actes des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale janvier 2002

Partie I les expériences françaises et sud-africaines dans le mouvement universel de recomposition territoriale

Pierre-Antoine LANDEL (Université Joseph Fourier) :

Où en est-on de la recomposition des territoires locaux français ?

Un état des lieux à la fin de 2001

Où en est-on de la recomposition des territoires locaux français ? Un état des lieux à la fin de 2001

Pierre-Antoine LANDEL
Maître de conférences
TEO-CERMOSEM
UMR CNRS 5038
Université Joseph FOURIER
pierre-antoine.landel@ujf-grenoble.fr

Le contexte à la fin de 2001

Ces 3 dernières années ont été marquées en France par la mise en oeuvre de 3 textes importants en matière d’aménagement du territoire :

- La loi d’Orientation pour l’aménagement et le développement durable de territoires (25 juin 1999)
(aménagement du territoire, développement durable et concertation organisée : le projet de pays ou d’agglomération, après avis du conseil de développement, aboutit à la signature d’un Contrat de pays ou d’agglomération avec l’Etat et la Région)
- La loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale (12 juillet 1999)
(organisation de l’intercommunalité autour des communautés de communes, communautés d’agglomérations et communautés urbaines)
- La loi solidarité et renouvellement urbain (13 décembre 2000)
(nouveau contenu aux politiques urbaines visant tant la mise en œuvre de nouvelles solidarités que le renouvellement urbain, refondation de l’urbanisme et de la planification urbaine avec les SCOT)

Enfin, un projet de loi relatif à la « démocratie de proximité », déposé le 23 mai 2001, est en cours de discussion à l’Assemblée Nationale et au Sénat.

(participation des habitants à la vie locale, droit des élus au sein des assemblées locales, compétences des collectivités territoriales ; en particulier : compétences économiques des régions, protocoles de décentralisation culturelle ; participation des publics à l’élaboration de grands projets).

Il est intéressant de présenter les premiers impacts de ces textes à la fin de l’année 2001. Pour ce faire, quelques données peuvent être relevées à partir de documents issus de la DATAR et d’organismes divers (Entreprises Territoires et Développement, Assemblée des Communautés de France)

1. Une avancée rapide des pays :

▪ *Quelques chiffres au premier octobre 2001 :*

1 pays constitué avec charte + contrat (pays basque)

11 pays constitués avec périmètre définitif + charte

120 pays avec périmètre d’étude

100 comités de développement en place

D’ici mars 2002, devraient être reconnus 100 périmètres supplémentaires.

- **cartographie des pays** : une couverture régionale hétérogène : près de 300 projets ; 1 définitif avec charte, 11 avec périmètre définitif

Fort taux de couverture : Bretagne, Centre, Franche Comté, Poitou-Charente : déterminants : tradition mutualiste, coopération, densité associative, interconnaissance des acteurs locaux, géographie de vallée, solidarités intercommunales ou socio-économiques.

Faible taux : Corse, Ile de France, Limousin, Rhône-Alpes : déterminants : blocage de la procédure administrative lié à des approches divergentes de la notion de pays, entre Etat et Région.

- **taille moyenne des pays** : 1.300 km², 90 à 100 communes, 80.000 habitants en moyenne, très fortes hétérogénéités : écarts de 1 à 5 selon les paramètres : pays de Rennes : 430.000 habitants, - de 30.000 habitants pour les territoires ruraux.
- **développement de « villes-pays¹ »** au sein desquelles la ville est un carrefour en matière d’équipements collectifs, de services publics, d’offres d’emplois et de services, les espaces alentours développant des fonctions résidentielles et récréatives, avec une fonction productive agricole. Développement de la problématique des « tiers espaces » ou espaces ruraux intermédiaires. Limitation de la dichotomie rural/urbain. Fragmentation des territoires et développement des relations en réseaux.

Par contre la notion d’agglomération définie au travers de la loi Voynet, a tendance à s’effacer derrière la communauté d’agglomération au sens de la loi « Chevènement ». Fin 2001, un seul contrat d’agglomération est signé : celui du Creusot-Montceau les Mines.

2. Une tranquille affirmation de l’intercommunalité en milieu rural , et son explosion en milieu urbain :

Données détaillées figurant en annexe.

Quelques faits marquants :

Un accroissement régulier des communautés de communes en milieu rural : Elles sont maintenant plus de 1700. La diagonale Sud-Ouest Nord Est des régions à faible intercommunalité a tendance à se combler. Par contre, lorsque vide il y a, il s’étend souvent aux départements entiers : Calvados, Seine-Maritime, Eure et Loir, Aube, Côte d’Or ,

¹ G.BAUDELLE, Les pays et leurs villes, juin 1999

Ardèche, Var. Cette situation confirmerait l’importance des relations communes-départements dans la formation des intercommunalités. L’année 2002 devrait être marquée par la transformation des derniers districts en communautés de communes, qui pourrait ca et là s’accompagner d’évolutions partielles des périmètres.

Une explosion des communautés d’agglomération. La loi du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la république qui avait prévu la création de communautés de villes a connu un très faible succès : seules 5 ont été créées. Par contre, les communautés d’agglomération dont la création est issue de la loi « Chevènement » de 1999 a connu un véritable succès en milieu urbain. En 2001, elles sont 90, et regroupent 11,5 millions d’habitants. Début 2002, 30 nouvelles créations sont annoncées, portant ainsi leur nombre à 121, pour 15, 5 millions d’habitants.

L’apparition de débats de fond sur la notion d’intérêt communautaire : Il s’agit de définir une ligne de partage au sein d’une compétence entre les domaines d’action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. Une petite révolution est en marche : alors que classiquement, en France, l’intercommunalité est le fait de transfert de niveaux de compétences des communes vers l’échelon intercommunautaire, la loi introduit progressivement, la notion d’intérêt communautaire. Dans ce cas, en cas de transfert d’un bloc de compétences, c’est le Conseil communautaire qui va décider des transferts. Par exemple, pour le secteur culturel, distinction entre des fonctions culturelles du groupement, en conservant un bon équilibre entre les fonctions culturelles de proximité (communes) et les autres activités.

De nombreuses interrogations sur les périmètres des intercommunalités, les agglomérations, les pays et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), issus de la loi solidarités et renouvellement urbains.

3. L’introduction des exigences de la notion de développement durable.

La référence la plus explicite à la notion de développement durable figure dans la loi « d’Orientation et d’Aménagement Durable du Territoire » de 1999. Il est intéressant de souligner les éléments tangibles d’accompagnement du concepts dans le développement des pays et des agglomérations. Trois signes deviennent caractéristiques de l’appréhension du concept par l’environnement administratif. Ils révèlent des champs d’investigation intéressants pour les années à venir.

Le « devoir de démocratie participative » s’affirme au travers des conseils de développement. 100 ont été créés et de nombreux sont en cours de constitution. S’ils sont vécus comme lieu d’expérimentation du dialogue organisé entre les élus, les acteurs économiques et les acteurs sociaux, les représentants des entreprises y voient un espace nouveau, susceptible de répondre à leur besoin de lien avec les territoires, en particulier en terme d’emploi et de développement de services communs. Les représentants des associations y voient un espace important d’expression des problèmes et aspirations des citoyens, à la condition que les élus participent de façon active aux travaux. Parmi ces derniers, il est intéressant de souligner que certains continuent à penser que leur fonction était avant tout celle de la prise de décision. Cette posture les exonérerait de participer au conseil de développement afin de laisser le débat s’installer librement, à moins qu’elle ne cache la vigueur des tensions à venir entre démocratie participative et démocratie représentative. Cette participation citoyenne ne se limite pas aux pays. Le volet « renforcement de la démocratie et de la transparence » de la loi relative au

renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prévoit, dans chaque intercommunalité, de renforcer la participation des habitants au travers de la création de comités consultatifs sur toutes les affaires d’intérêt intercommunal.

La charte de territoire devient l’outil de définition des projets de développement « durables ». Les Parcs Naturels Régionaux en ont été les écoles, relayées ensuite par les Chartes Intercommunales d’Aménagement Rural proposées dans les années 1980 par le Ministère de l’Agriculture, puis conceptualisées par l’association Mairie-Conseils². La définition d’un horizon pour le long terme, d’objectifs à moyen terme et d’actions à court terme en constitue la structure, élaborée plus ou moins rapidement selon les urgences locales, et le degré d’implication des populations. Fin 2001, seules 11 chartes de pays ont été adoptées, mais il serait intéressant d’étudier les conditions de leur élaboration : modalités d’élaboration, durée, implication des acteurs, association éventuelle des bureaux d’étude, prise en considération des enjeux environnementaux, économiques et sociaux. L’existence et l’analyse des valeurs sur lesquelles repose cette charte fourniront des outils d’analyse des concepts utilisés au niveau des territoires.

La programmation pluriannuelle au travers de contrats devient l’outil de prise en considération et mise en œuvre des projets de territoire, à différents échelons. Initiée au niveau européen, au travers de la réforme des fonds structurels engagée en 1985, la loi « Aménagement et Développement Durable du Territoire » prévoit que les contrats de pays devront être signés avant le 31 décembre 2003, permettant ainsi d’engager les crédits prévus au titre du volet territorial du contrat de plan Etat-Région. Quelques-unes d’entre elles avaient pour leur part défini des procédures de développement territorial. Peuvent être cités à titre d’exemple, les Contrats Globaux de Développement en Rhône-Alpes et les contrats de terroir en Midi-Pyrénées. Ces différents niveaux ont secrété leurs propres zonages et normes d’intervention. Il sera intéressant d’observer comment se régulent ces différentes approches des territoires dits « pertinents », et surtout de poser la question de la légitimité des différents partenaires à sélectionner les « bons projets ».

4. Le retour de la culture et l’importance du patrimoine.

La culture occupait une place importante dans le concept de développement local, qui intègre les trois dimensions : culturelle, sociale et économique. Elle ne figure plus dans les 3 « piliers » du développement durable : environnement, social et développement économique. L’une des surprises est donc de constater sa place dans les projets de « pays » et d’agglomérations.

Bien que la compétence culturelle ne soit pas obligatoire, plus de 70% des communautés d’agglomération choisissent de l’exercer. Aux enjeux liés à la gestion des équipements culturels comme les musées, les bibliothèques ou les écoles d’art et de musique, s’ajoutent ceux qui ont trait à l’identité et à l’action culturelle :

L’analyse des projets de territoires issus de démarches de pays révèle une part importante des projets culturels. Un premier examen rapide des 100 premières candidatures à la procédure Leader + reçues par la DATAR³ fin 2001, dont une grande part s’appuie sur des projets de pays, met en évidence 6 thèmes fédérateurs :

²Mairie Conseils, Fédération des Parcs Naturels régionaux de France, La Charte de Territoire, Une démarche pour un projet de développement durable, La documentation Française 1997, 303 p.

D.MINOT, Le projet de territoire, La Bergerie nationale, Ministère de l’agriculture, 177p. 2001

³ Voir carte et liste des territoires retenus : [http://www.datar.gouv.fr/Datar_Site/Leader.nsf/\\$ID_Chapitre/CLAP-5DDKNN](http://www.datar.gouv.fr/Datar_Site/Leader.nsf/$ID_Chapitre/CLAP-5DDKNN)

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- 1 : Nouveaux savoir faire et nouvelles technologies d’information et de communication : 11 dossiers
- 2 : Amélioration de la qualité de la vie par un meilleur accès aux services dans les zones rurales : 16 dossiers
- 3 : Valorisation des produits locaux : 14 dossiers
- 4 : Valorisation des ressources naturelles et culturelles : 35 dossiers dont 2 spécifiquement axés sur les ressources naturelles.
- 5 : Accueil de nouveaux acteurs locaux et d’entreprises : 17 dossiers
- 6 : Insertion des jeunes et des femmes : 7 dossiers

La culture vient souvent dans le discours en premier, car elle constitue la cadre, et exprime un système de valeurs, à partir duquel les acteurs du territoire vivent et agissent. S’il existe un risque d’enfermement identitaire, les dynamiques actuelles semblent exprimer des formes de résistances à l’homogénéisation, qui va passer par la constitution de réseaux reposant sur des projets de territoire, dont certains mettront en évidence de fortes ambitions culturelles.

Ce développement s’inscrirait donc dans des territoires dits « de projet », dont les contours sont définis par la volonté d’un certain nombre d’acteurs de définir un horizon dans lequel s’inscrivent des objectifs communs reposant sur des valeurs partagées.

Se pose la question de l’importance des facteurs culturels dans l’expression actuelle de ces projets ? L’observatoire des Politiques Culturelles de Grenoble engage avec la DATAR et le Ministère de la Culture des recherches sur cette thématique.

De nouveaux champs de recherche s’ouvrent là. Parmi celles ci, le champ du patrimoine revient en force, autour des deux thèmes de la révolution de l’information et du mouvement de mondialisation tel que le souligne Georges GOYET⁴. La révolution de l’information qui contribue pour une part essentielle à la création et la distribution des richesses. La force du mouvement et sa rapidité place l’homme dans une tension constante entre la construction de sa pensée qui se déroule à un rythme lent, au gré des évolutions culturelles, et la vitesse électronique qui caractérise les échanges d’information. L’incertitude, la complexité et l’information travaillent en profondeur nos systèmes de représentation, nos modes de penser et de construction de l’action. En parallèle, le mouvement de mondialisation place l’homme dans des marchés planétaires et l’incite à inscrire sa vie dans des territoires qu’il va chercher à maîtriser. Si nous considérons dans une formule générique que le territoire est une construction sociale et historique indissociable de l’action, il en est le support et la résultante. Il est aisé d’expliquer la part croissante du patrimoine comme outil de lien entre le passé, le présent et le futur, mais aussi de rapprochement entre le rythme d’évolution de nos cultures et la vitesse de circulation des informations. Tout se passe comme si l’homme avait besoin d’outils de navigation lui permettant de faire le point le plus souvent possible. Le patrimoine est alors formalisé comme élément constituant, qui nous permet de nous situer par rapport au passé, tout en nous aidant à comprendre le sens de notre projection vers le futur. Il intervient dans les différents champs constitutifs des territoires, des personnes qui y sont attachés, des acteurs individuels et collectifs qui y inscrivent leurs actions.

⁴ Georges GOYET, CNRS TEO- UMR 5038, note de réflexion préalable à l’engagement d’une recherche action sur le thème « du patrimoine, des territoires et de la création d’activités » décembre 2001.

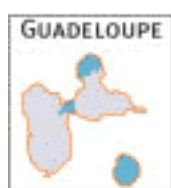
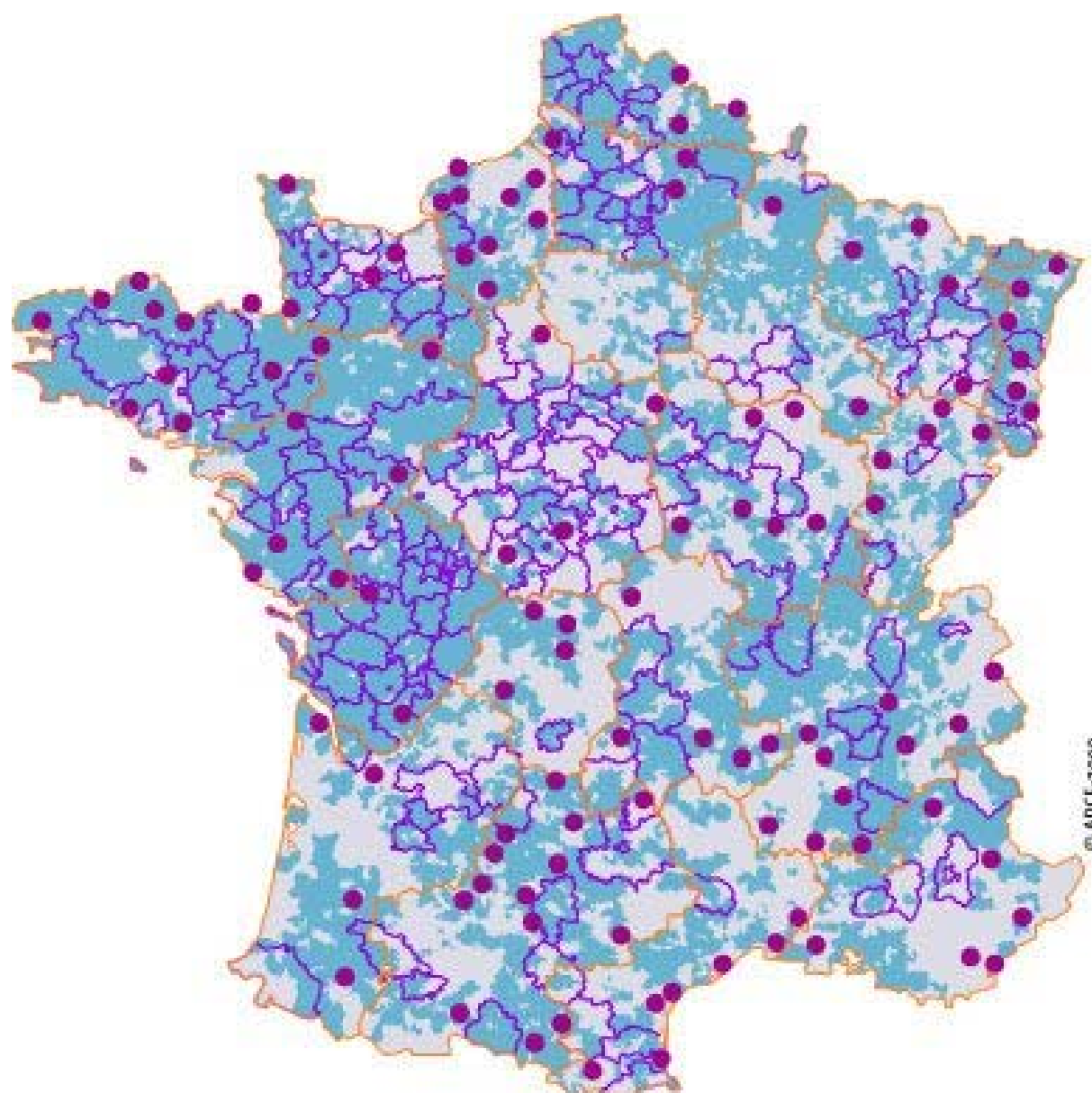
“Rencontres de l’innovation territoriale”

- L’évolution de l’intercommunalité en France de 1998 à 2001

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002 (prévisions)</i>
Districts	310	305	242	171	0
Communautés de communes	1241	1349	1532	1717	?
Communautés de villes	5	5	1	0	0
Communautés d’Agglomération			50	90	<i>121</i>
Communautés Urbaines	12	12	12	14	<i>14</i>
Syndicats d’Agglomération Nouvelles	9	9	9	8	
Nombre total de groupements à fiscalité propre	1568	1671	1837	1992	?
Dont à TPU	92	109	303	511	
Nombre de communes regroupées	17760	19140	21339	13485	
Dont à TPU	869	1046	3264	5726	
Population regroupée en millions	31,2	34	37,1	40,3	
Dont à TPU	3,8	4,2	13,1	20,7	
Dont Population des communautés de communes, districts, communautés de villes, Syndicats d’Agglomération Nouvelle		29,4	24,6	18,7	
Dont population des communautés d’agglomération		0	5,9	11,5	<i>16</i>
Dont population des communautés urbaines		4,6	4,6	6,2	

(sources : Ministère de l’Intérieur, DGCL et Assemblée des Districts et Communautés de France

“Rencontres de l’innovation territoriale”



EPCI



pays constaté



pays en réflexion



© ADCF - Observatoire de l'intercommunalité 2000.

Cartographie : Dominique Ragu

Etat de la politique des “pays” fin 2000
(en fond la couverture des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre)



Les 40 parcs naturels régionaux en France (fin 2001)

(See Fédération des PNR)

Page suivante

Les “contrats globaux de développement” de la région Rhône Alpes

Les Parcs naturels régionaux de Rhône Alpes

(See : Conseil Régional)

“Rencontres de l’innovation territoriale”

