

Introduction

Qu'il s'agisse de territorialiser les politiques publiques au motif de l'« efficacité » ou de la « proximité », d'équiper et d'aménager les territoires en intégrant les enjeux d'innovation mais aussi de durabilité et d'adaptation, ou encore de construire des projets de territoire, la référence au territoire est omniprésente dans le discours contemporain et le « territorial » est fréquemment paré de nombreuses vertus. Dans le même temps, la notion même de territoire se révèle délicate à définir, ses frontières parfois incertaines, disputées et évolutives, et il est le siège de dynamiques aussi bien coopératives que conflictuelles. Comment penser et éclairer dans ce contexte l'intervention territoriale en tant que pratique professionnelle ?

Intervenir dans un territoire, c'est d'abord modifier un espace social vécu, marqué par des relations de pouvoir, c'est transformer un espace d'identité et d'appartenance, c'est-à-dire un espace investi par des acteurs et des groupes qui se l'approprient et l'organisent. L'épistémologue des sciences sociales Yves Barel résume bien cette épaisseur du territoire : « Que désigne-t-on quand on parle du territoire d'un individu, d'un groupe humain, d'une classe sociale, d'une institution ? Pour l'essentiel trois choses : 1) Le lieu pertinent à l'intérieur duquel leur action fait sentir ses effets. 2) La spécificité de ce lieu. Un territoire se perçoit dans la différence. La territorialisation est un principe de découpage et de traçage de limites ou frontières. 3) Le fait que le social entre en rapport avec la substance, le "corps" du social : un corps protéiforme, [...] fait de climat, de sol, de montagnes, de biologie, de béton, de pétrole, de langues, d'histoire,

de cultures, de représentation, de mémoire, bref, tout ce qui fait la substance d'une socialité » (*La Société du vide*, 1984).

Mais s'il est objet et support de socia(bi)lités, nous retient également ici le fait que « le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics » (P. Duran, J.-C. Thoenig, *in Revue française de science politique*, 1996, p. 582), et aussi celui des mobilisations, favorables ou non, que ce processus suscite. En effet, le principe même de la territorialisation consiste à définir un espace pertinent de délimitation des problèmes ainsi que de leur prise en charge organisée, et une population concernée par le problème. Ce processus est « normatif » et, à travers les institutions qui l'incarnent (encadré 1), rencontre l'action collective, sur un mode institutionnel – à l'exemple des financements (encadré 2) – ou contestataire, à l'instar des « zones à défendre » (ZAD). Ces dernières désignent des formes d'occupation matérielle et militante d'un lieu en vue de s'opposer à un projet d'aménagement territorial : ainsi du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou du barrage de Sivens, en France, ou de la ZAD de la colline du Mormont, en Suisse, contre l'extension d'une carrière de ciment, etc.

Plus précisément encore, si les territoires sont naturellement façonnés par des dynamiques sociales endogènes en prise avec la matérialité et les ressources disponibles, par l'action des élus, leur devenir résulte également de l'intervention de ceux que nous qualifions ici de « professionnels du territoire ». En poste dans les institutions publiques comme dans les associations de développement local ou les structures de l'ingénierie privée, ce sont des spécialistes du projet ou du génie territorial, dans leur dimension aussi bien immatérielle (mobiliser, imaginer, réguler...) que

1 – Les principaux acteurs institutionnels de l'aménagement des territoires en France

Historiquement, l'*État national* a été le premier acteur de l'aménagement des territoires en France, dans un cadre d'organisation centralisé reposant sur le registre de l'intérêt général et de l'ambition modernisatrice. Les processus de décision et la mise en place des premières lignes de train à grande vitesse (TGV) l'illustrent : par exemple, c'est au conseil interministériel du 26 mars 1971 qu'a été décidé le principe d'une liaison ferroviaire Paris-Lyon en moins de deux heures. La situation a évolué notamment depuis les lois de décentralisation de 1982-1983 renforçant les collectivités territoriales et élargissant les acteurs en présence et les champs de compétence, plus ou moins larges ou spécifiques en fonction des secteurs d'intervention.

Les *communes* ont un rôle particulièrement important en matière d'urbanisme et de voirie ou encore de gestion des écoles. Elles se doublent progressivement depuis les années 1990 de *structures intercommunales* (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et métropole) pouvant également agir à échelle élargie sur l'aménagement de l'espace, le développement économique (taxe professionnelle unique, compétence mobilités, etc.) et l'environnement (eau, déchets, etc.).

Les *départements* exercent notamment des attributions sociales (attribution de minima sociaux ou d'aides à la dépendance, etc.), la gestion des collèges ainsi que des compétences d'équilibre entre espaces ruraux et urbains (« fracture numérique », accès aux réseaux mobiles, etc.).

Les *régions* gèrent les lycées et jouent un rôle large de développement et de planification, en interaction avec l'État (Contrats de plan État-région) et d'autres collectivités et instances, avec désormais un rôle de coordination accru, en s'appuyant depuis 2015 sur les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

À travers le fonds européen de développement régional (FEDER), l'*Union européenne* joue également un rôle notable

dans l'aménagement des territoires, dans les domaines de l'emploi, des transports, de la formation et de l'environnement notamment, avec un objectif dit de cohésion qui vise à réduire les déséquilibres entre les grandes régions européennes.

matérielle (équiper...). Ils sont des maillons essentiels de la fabrique des territoires que cet ouvrage se propose d'éclairer.

Nous avons choisi de focaliser sur des illustrations tirées en particulier du domaine de l'environnement et de la durabilité, à partir du cas français et en s'ouvrant à des mises en parallèle, car elles donnent à voir des transversalités de construction et d'action, mais aussi leurs limites. Les exemples sont volontairement variés d'un chapitre à l'autre, tout en réservant une continuité de traitement aux enjeux liés à l'eau parce qu'ils permettent de bien saisir l'imbrication entre sensibilité sociale, importance économique et portée écologique, ainsi que le jeu des interactions entre dynamiques sociales et matérielles. Cette actualité de la fabrique des territoires entrelace des permanences ou des retours de questionnements plus anciens, réinvestis ou relus par les acteurs, et l'apparition de nouveaux enjeux connexes ou en compétition, ainsi qu'en témoignent les chapitres, partant d'idées toutes faites ou à discuter. Sur ce plan, l'appropriation d'enjeux environnementaux par des acteurs locaux se repère dès les années 1960-1970, autour des répertoires du marketing vert et de la qualité de vie valorisant les ressources d'un territoire (A. Faure, A.-C. Douillet, *L'Action publique et la question territoriale*, 2005). Mais depuis les années 2000 s'imposent des problématiques plus globales, à commencer par le changement climatique ou les continuités écologiques

et la biodiversité : ceci vient interroger la capacité des cadres territoriaux à intégrer ces défis renouvelés (P.-H. Bombenger, C. Larrue, *in Natures Sciences Sociétés*, 2014).

En prenant pour entrée la discussion d'affirmations de sens commun ou des points de vue situés d'acteurs, cet ouvrage se distingue de la littérature disponible en langue française, aussi bien les manuels, davantage disciplinaires (par exemple, en science politique, J. Dubois, *Les politiques publiques territoriales*, 2009) ou renvoyant à des lectures sectorielles (à l'instar de R. Dormois, *Les politiques urbaines*, 2015), que les dictionnaires de format plus conséquent (notamment R. Pasquier *et al.*, *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2020 [2011] ; N. Kada *et al.*, *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, 2017). Cet opus pluridisciplinaire – qui associe sociologie, géographie, science politique et urbanisme – n'est donc pas un manuel généraliste ou théorique de sciences sociales ; il focalise sur les enjeux territoriaux, les dynamiques et les dispositifs depuis les sciences sociales. Il répond ainsi à une double ambition : à la fois constituer un support de référence centré sur la polysémie et l'épaisseur pratique de la notion de territoire ; et montrer comment celle-ci, dans les défis actuels, reconfigure des idées reçues, des cadres de pensée et d'intervention pour produire de nouveaux champs de questionnements et de pratiques des acteurs des collectivités, aménageurs, développeurs et ingénieurs territoriaux en France. Ces mises en relation devraient intéresser aussi bien étudiants, chercheurs et professionnels pour accéder aisément, à partir des connexions territoire-environnement et au-delà de son domaine de spécialité le cas échéant, à un panorama d'enjeux saillants. Elles permettront également aux professionnels d'opérer une mise à distance de leur pratique, ou

encore de prendre connaissance des lectures à la fois voisines et diverses au sein des sciences sociales.

Pour ce faire, nous avons retenu une organisation pensée à trois niveaux, qui s'articulent entre eux : « faire territoire », « administrer et gouverner » et « transformer ». Elle traduit le fait que ces notions restent sans cesse étroitement liées à l'espace social vécu par les relations de pouvoir, à l'espace perçu et support d'échanges, mais aussi à l'espace conçu par les acteurs et les groupes qui se l'approprient.

2 – Le financement des territoires en France

Les recettes des collectivités territoriales proviennent essentiellement de la fiscalité locale, c'est-à-dire des impôts directs (taxe foncière...) ou indirects (droits de mutation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...), de la fiscalité économique à l'endroit des entreprises, des emprunts réalisés, des produits provenant de services exercés et du Domaine... sans oublier les dotations de l'État.

L'État français demeure, après la décentralisation, le premier financeur des collectivités territoriales, pour environ 30 % de leurs ressources, à commencer par la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente en 2020 environ 26,8 milliards d'euros, soit 392 euros par habitant, tous niveaux de collectivités confondus. À cela s'ajoutent des dotations d'investissement : dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation politique de la ville (DPV) ou dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), soit environ 1,935 milliard d'euros en 2020 (<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/budget-et-dotations-des-collectivites-locales>).

Philippe Hamman, Rémi Barbier