

Concours externe 2023

Epreuve d'admissibilité : Question contemporaine

Meilleure copie, note : 18/20

Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Sujet : Aménagement du territoire et mondialisation : enjeux et perspectives.

Dans son roman L'Aménagement du territoire, Aurélien BELLANGER raconte comment la construction d'une ligne à grande vitesse (LGV) entre Paris et Rennes, symbole d'aménagement à l'usage exclusif de pôles métropolitains favorisés par la mondialisation, crée un ressentiment vivace dans la Mayenne rurale.

Il illustre ainsi la divergence croissante entre des citoyens, ressentie tant dans le niveau de vie que dans l'identité, selon leur origine géographique. La politique d'aménagement du territoire vise à assurer, par la construction d'infrastructures, l'égal développement de régions dotées d'une géographie et de ressources différentes. S'ajoutant à d'autres outils, comme l'égal répartition des services publics, elle est d'abord le fait de l'Etat, qui y voit un moyen d'affirmer sa souveraineté sur un territoire et d'assurer l'égalité entre les citoyens. Elle se retrouve à cet égard dans de nombreux pays, puis aux échelles infra et supra-étatiques.

La mondialisation rend plus nécessaire cette politique de développement partagé et contrôlé. Elle est à la fois un processus de concentration des activités dans les zones présentant les externalités de demande et d'offre les plus importantes, et un catalyseur de la division de la production en des chaînes de valeur nécessitant de nombreuses infrastructures de transport. La redistribution des hommes et des activités qu'elle engendre nécessite d'être organisée pour en minimiser les effets délétères, voire en maximiser les profits.

Cependant, il apparaît que la politique d'aménagement du territoire ait, d'une part, accentué les effets distributifs de la mondialisation économique. D'autre part, elle a pu apparaître relativement inefficace face à la "déterritorialisation" (DELEUZE et GUATTARI, L'anti Oedipe) que permet la globalisation. Ainsi, se superpose à des enjeux économiques un sentiment profond de divergence sociale et identitaire au sein d'une même Nation.

Pour autant, la mondialisation ne semble pas être un phénomène linéaire. Face aux crises qu'elle a engendré, et à l'épuisement des gains qu'elle offre, un mouvement de démondialisation ou de "slow-balisation" (Parlement Européen, "Slowing down or changing track") apparaît. Les transitions écologique et numérique ont elles aussi des effets sur la localisation des activités économiques. Même s'ils restent ambigus – la mondialisation numérique entraîne par exemple plus une déterritorialisation accrue – et en grande partie à venir, ils supposent une politique d'aménagement du territoire adaptée. Or, celle-ci apparaît encore insuffisamment décentralisée et, corrélativement, insuffisamment efficiente.

Dès lors, face aux divergences accumulées entre territoires du fait de la mondialisation et aux conséquences encore floues des transitions à venir, la politique d'aménagement peut-elle encore garantir aux territoires, et leurs habitants, un développement équitable ?

Malgré des moyens et une ambition importante, la politique d'aménagement du territoire semble limitée face aux divergences territoriales entraînées par la mondialisation, quand elle ne les cristallise pas en des inégalités sociales ou identitaires (I). Les effets de la démondialisation et des transitions écologique et numérique doivent ainsi être pilotés par une politique simplifiée, décentralisée et démocratisée (II).

*
* *

L'aménagement du territoire vise à assurer le développement coordonné de tous les territoires, un rôle déterminant face aux effets de la mondialisation (A). Les politiques mises en œuvre ont pour autant pu amplifier ou être dépassés par les flux redistributifs, accroissant des différences économiques devenues sociales et identitaire, au sein de la même Nation (B).

*

La mondialisation économique entraîne des effets redistributifs sur la localisation des activités et des hommes (1.A.1.).

La mondialisation consiste en l'extension des échanges de biens, de services et de personnes entre des régions, pays ou continents. Elle peut venir du désir de découvertes d'autres cultures pour les individus, par le voyage, comme le rappelle MONTESQUIEU dans ses lettres Persanes. Elle est surtout justifiée d'un point de vue économique. Ainsi, les différents pays étant dotés d'une productivité relative du travail plus forte pour certaines productions, ou de facteurs spécifiques, elles produiront plus d'un bien ou service moins cher (respectivement, Ricardo (1817) et Ohlin (1941)). Pour l'échange, les pays maximisent le bien-être des populations, ce qui explique l'essor de la mondialisation dès le XVI^e s. et, à plus large échelle, au XIX^e s. (Suzanne BERGER, Notre première mondialisation).

Cette "première mondialisation" a des effets redistributifs entre les Nations et au sein de ces dernières encore limités. Par exemple, si la production de houille et de coke se localise dans certains bassins (Le Creusot, Lorraine), la population reste majoritairement rurale et également répartie sur le territoire (Henri MENDRAS, la fin des paysans). Au contraire, les effets de la mondialisation qui accompagne la libéralisation des flux financiers et de commerce après la fondation de l'organisation mondiale du commerce (1995) sont d'ampleur. Exposés par KRUGMAN et la "nouvelle économie géographique", ils s'expliquent par la recherche d'externalités de production. En se concentrant, les activités économiques peuvent d'autant plus réduire leurs coûts, ce qui leur est rendu possible par la baisse des tarifs douaniers (2% dans l'UE en 2019) qui facilitent les flux de production. On assiste dès lors à une concentration des productions dans les zones les plus dynamiques, un mouvement accompagné par d'importantes migrations. Jean FERRAT ("La Montagne") chante ainsi l'attrait des villes : " Il quitte un à un leur pays / pour s'en aller gagner leur vie / loin de la terre où ils sont nés. / Depuis longtemps, ils en rêvaient / de la ville et de ses secrets ".

La politique d'aménagement du territoire cherche tant à organiser le développement économique qu'à en répartir les effets (1.A.2.).

L'aménagement du territoire, avant même la mondialisation, accompagne le développement de chaque région. Sous la monarchie de Juillet, l'Etat délivre des garanties pour inciter les prêts en faveur du développement du rail, nécessaire pour raccourcir les distances et créer un marché de taille nationale (Karl POLANYI, La Grande Transformation). Des politiques similaires se retrouvent aux Etats-Unis, avec le soutien fédéral organisé par le Président Dwight EISENHOWER aux routes " Interstates ", et plus récemment en France avec la création de la DATAR. En collaboration avec le Haut Commissariat au Plan, l'Etat cherche ainsi à faire profiter du développement économique chaque région, par exemple via la construction d'un réseau autoroutier.

Cette politique d'aménagement du territoire cherche à maîtriser les effets de la mondialisation et les maximiser pour tous les territoires. De nombreux dispositifs, en France comme à l'étranger,

témoignent de la volonté des pouvoirs publics de capter les retombées de la présence d'entreprises sur tout le territoire. La France lance par exemple en 2005 une politique de pôles de compétitivité visant à inciter les entreprises à s'installer à proximité de firmes du même domaine, et facilitant leur contact avec les pouvoirs publics. En Chine, de similaires "ports francs" sont établis pour faciliter l'agglomération des industries, tandis que les réseaux fluviaux des fleuves Bleu et Jaune sont étendus pour faciliter la création d'un "hinterland". Ces efforts démontrent la volonté de capter et maîtriser les effets de la mondialisation.

*

Cette politique d'aménagement du territoire est pourtant mise en échec tant par les effets massifs de la "troisième mondialisation" financière que par ses propres erreurs (1.B.1).

La politique d'aménagement du territoire, malgré d'importants moyens, semble dépassée par la déterritorialisation initiée par la mondialisation. Certes, elle a directement contribué à doter la France d'un dense réseau autoroutier, comprenant par exemple le plus haut viaduc du monde à Millau. Elle a aussi accompagné le développement du premier réseau européen de TGV, la construction de nombreux aéroports pour des villes moyennes comme à Tarbes ou Angoulême, ou la répartition d'infrastructures énergétiques. Cependant, certains aspects de la mondialisation dépassent la notion de territoire. Ainsi, la création d'un "village global" (Marshall MAC LUHAN, La Galaxie Gutenberg) et le développement de réseaux sociaux contribuent à forger des goûts mondiaux. En matière de tourisme, les flux se concentrent ipso facto dans certaines régions (Paris, Côte d'Azur). La mondialisation financière contribue à la création d'une classe de « ploutocrates globalistes » (MILANOVIC) uniquement présents dans les plus grandes métropoles mondiales. Dès lors, les écarts de revenu se creusent, avec selon l'INSEE (2023) un PIB/habitant de 58 000 €/an en Ile-de-France contre 38 000 €/an en moyenne nationale.

La politique d'aménagement du territoire a elle-même pu renforcer ces effets d'agglomération. Aurélien BELLANGER (op. cit.) offre l'exemple du développement des CGV pour démontrer l'exclusion progressive des territoires ruraux au profit de centres urbains bien connectés. Plus largement, la construction d'infrastructures accompagne le déclin de villes moyennes et de zones rurales, qui perdent progressivement leurs services publics et aboutit à une "archipelisation" du territoire (Jérôme FOURQUET, L'archipel français).

Le développement d'inégalités économiques dues à la mondialisation est aujourd'hui accompagné par des "fractures territoriales" (Christophe GUILLY) d'ordre social, culturel ou identitaire (1.B.2.)

Aux enjeux économiques s'ajoutent, du fait des divergences croissantes entre les territoires, des préoccupations quant à la capacité des citoyens de faire corps du fait de divergences ressenties au sein même de l'identité. Christophe GUILLY (Le temps des gens ordinaires) démontre que l'accumulation de difficultés économiques dans certains territoires explique la crise de participation démocratique rencontrée en France. L'idée que son destin est fixé en fonction du lieu de naissance et de l'inefficacité des politiques d'aménagement pour remédier au déclin d'un territoire alimenteraient l'apathie du citoyen. Pour Aurélien BELLANGER (Le Grand Paris), l'incapacité de sécuriser les quartiers prioritaires de la ville et des banlieues serait même à l'origine des violences dans ces mêmes zones, comme par exemple la Seine St-Denis lors des événements de 2005.

Ces divergences peuvent nourrir des choix ou des tensions politiques importantes. Jonathan COE ("Préface" à la réédition de Testament à l'Anglaise) souligne que les destins géographiquement proches mais socialement éloignés qu'il décrit, entre la famille prolétaire et le riche marchand d'art à Londres, nourrissent un profond ressentiment et un sentiment de déclassement. Rejoignant la thèse de CHAMBORESDON ("Proximité spatiale, distance sociale"), il explique que l'impression de se voir exclu de la mondialisation et discriminé géographiquement aurait motivé une partie du vote en faveur de la sortie de l'Union Européenne.

*

Ainsi, les enjeux redistributifs liés à la mondialisation, s'ils sont d'abord économiques et démographiques, deviennent sociaux et politiques s'ils ne sont pas maîtrisés. Or, malgré une politique d'aménagement du territoire volontaire et ancienne, ils semblent aujourd'hui dominer la société. Face

aux perspectives offertes par la démondialisation et les transitions écologique et numérique, une révision en profondeur de la politique d'aménagement du territoire apparaît nécessaire.

*
* *

Les effets encore ambigus des transitions que traverse l'économie mondiale nécessitant d'adapter une politique d'aménagement du territoire encore insuffisamment proche du terrain et efficiente (A). Elle peut ainsi être modernisée, décentralisée et démocratisée pour assurer un développement équitable entre les territoires (B).

*

La mondialisation économique semble ralentir et changer d'objet, en parallèle de transitions écologique et numérique aux effets encore naissants sur la localisation des hommes et des productions (2.A.1.).

La dynamique de la mondialisation semble ralentir et changer de perspective, ce qui a des effets sur la localisation de l'activité économique. D'une part, comme le souligne David DJAIZ (« La mondialisation malade de ses crises »), le commerce mondial, la division toujours croissante des chaînes de valeur et la concentration des activités soit dans les pôles (forte valeur ajoutée) ou à l'étranger (industries de base) sont critiqués. D'un point de vue économique, une telle division de la production a amené des coûts importants, matérialisés par une multiplication par 20 des prix des conteneurs en 2021. D'autre part, la crise de la Covid-19, et a fortiori la crise de l'énergie liée à la Guerre en Ukraine, ont poussé les Etats à vouloir se doter d'une capacité de production de biens essentiels. Même si cela nécessite de subventionner des industries déficitaires, les pouvoirs publics financent le retour d'entreprises sur le territoire, comme via France Relance (2,5 Md€ de subventions). Ces projets, répartis sur le territoire, peuvent contribuer à réduire les difficultés économiques de zones sinistrées, comme le projet de « vallée de la batterie » autour de Dunkerque (8000 emplois annoncés).

Les transitions écologique et numérique ont des effets plus ambigus. Certes, la première nécessite de relocaliser des productions. En ce sens, le Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières effectif le 1^{er} octobre 2023 à l'échelle de l'Union Européenne devrait renforcer la compétitivité d'une production locale qui a souffert de « fuites de carbones ». Cependant, la transition numérique peut accélérer la destruction de certains emplois de base (robotisation) ou faciliter l'accès au télétravail, donc la mobilité des travailleurs. Les perspectives de la mondialisation entraînent donc de futures mutations économiques des territoires.

La politique d'aménagement du territoire doit être adaptée face à ces nouveaux enjeux (2.A.2.).

Elle est insuffisamment décentralisée et efficiente, malgré certains progrès. La politique d'aménagement du territoire a accompagné la décentralisation et la dévolution de compétences aux collectivités (Loi du 22 mars 1982, révision constitutionnelle de 2003). Par exemple, les régions sont devenues responsables de la gestion des trains express régionaux, et plus généralement du développement économique de leur territoire (Loi du 7 août 2018). L'Etat a lui-même cherché à rationaliser son action et ses relations avec les territoires pour faciliter la coopération entre acteurs et ne pas désinciter l'installation d'entreprises. Il a engagé en 2010 une réforme de son organisation déconcentrée (RéATE) et a créé une agence afin de servir d'ensemblier et de renforcer l'expertise sur l'aménagement du territoire (Agence Nationale de la cohésion des territoires).

Pour autant, sa politique de coopération et d'aménagement reste peu décentralisée et efficiente. La Cour des Comptes (40 ans après la décentralisation : où en est-on ?) note que l'Etat continue d'exercer une compétence d'aménagement et de stratégie économique via ses Directions régionales à l'économie, l'emploi, le travail (DREETS). Il limite ainsi les possibilités des collectivités de maîtriser le développement économique, donc de réagir aux effets de la mondialisation sur leur territoire. De plus, certaines politiques apparaissent inadaptées. La Cour des Comptes a récemment publié un rapport spécifique aux subventions publiques des aéroports de Pau et Tarbes. Distants de moins de 80 km, ils sont à la fois déficitaires, peu utilisés et utiles au développement économiques, et antagonistes avec les objectifs de réduction de gaz à effet de serre. La politique d'aménagement du territoire doit aussi prendre en compte, comme lors des opérations d'expropriation, un contrôle du

bilan économique et écologique du fait de marges de manœuvre budgétaire et environnementales faibles.

*

La politique d'aménagement du territoire peut tout d'abord être simplifiée et davantage décentralisée pour la rendre plus réactive aux mutations économiques de la mondialisation (2.B.1.)

Si les effets redistributifs de la démondialisation sont encore faibles, et si la mondialisation elle-même ne semble pas régresser mais seulement ralentir, une politique simplifiée et décentralisée peut permettre d'en profiter plus rapidement. D'une part, les gains liés à la réindustrialisation doivent être rapidement et efficacement répartis. Des conférences de répartition des projets éventuels pourraient être organisées entre le Ministère de l'Economie, l'ANCT et les régions. Ces dernières pré-sélectionneraient des projets, s'engageraient à apporter une aide économique ou à dégager du foncier, de sorte que l'installation effective soit rapide. Afin de faciliter la répartition, des règles quant aux pôles de compétitivité déjà présents sur le territoire pourraient être édictées, afin de renforcer les spécialisations. Enfin, ces 92 pôles pourraient être fusionnés ou supprimés après une évaluation indépendante de leur impact économique pour simplifier la lisibilité de la carte, avec toutefois une obligation de conserver des pôles de manière équilibrée sur le territoire.

La compétence des régions pourraient être renforcée dans la stratégie économique pour les encourager à saisir les opportunités économiques des transitions actuelles. Suivant une recommandation de la Cour des Comptes, l'Etat pourrait transférer les effectifs des DREETS aux régions. D'autre part, il pourrait renforcer les fonds de péréquation destinés à l'investissement économique, pour que chaque région soit solidaire et disposent de moyens ciblés pour aménager son territoire.

Afin d'assurer une meilleure inclusion des citoyens dans les choix économiques, la politique d'aménagement du territoire, pour sa partie décentralisée, pourrait faire l'objet d'une participation accrue (2.B.2.).

Une plus grande participation peut informer, responsabiliser et créer plus de solidarité entre les citoyens. Alors que les nouvelles régions issues de la loi du 16 janvier 2015 comprennent des départements aux situations diverses, les choix d'aménagement pourraient être dévolus aux citoyens. Ces derniers, par le biais du référendum local (art 72-de la Constitution) pourraient décider des projets dont le coût économique et environnemental est le plus justifié, au-delà de l'enquête publique.

Pour les projets d'aménagement les plus importants, de la responsabilité de l'Etat, une nouvelle doctrine plus favorable aux infrastructures de taille moyenne pourrait être décidée. C'est par exemple le cas en matière ferroviaire de la création des 10 réseaux express régionaux pour connecter les métropoles à leurs banlieues et territoires ruraux. Ces nouvelles infrastructures doivent permettre de répartir plus équitablement les hommes et les activités qui, sinon, se concentrent dans les pôles urbains.

*

* *

La politique d'aménagement du territoire est, au total, dépassée par les mutations économiques engendrées par la mondialisation. Aux divergences entre régions s'ajoutent des enjeux de cohésion sociale. Certes, les transitions économiques engendrées par une relative démondialisation apportent de nouvelles perspectives pour rééquilibrer les territoires. Pour les saisir, la politique d'aménagement du territoire doit être décentralisée, simplifiée et démocratisée.