



Le 27 Février 2018

## Appels à contributions du Cercle pour l'aménagement du territoire <sup>1</sup>:

### Repenser le rôle de l'Etat dans l'aménagement du territoire Un nouveau cap pour l'aménagement du territoire

#### Synthèse des contributions

Sur la base de 12 contributions adressées au cercle pour l'Aménagement du territoire entre Octobre 2017 et janvier 2018 par : Jacques Bertherat (ancien DRH chez St Gobain) *Agir par et dans les territoires sur la désindustrialisation, la santé et le management de l'emploi*, Robert Branche (ancien CM, ancien Commissaire à l'industrialisation des régions de Haute et Basse Normandie Datar) *Territoires, Citoyens et Solutions locales, les trois absents*, Denis Carré (Universitaire) *L'aménagement du territoire au prisme du couple « entreprises et territoires »*, Gérard-François Dumont (Recteur honoraire) *L'aménagement du territoire : quelle dimension régaliennne ?*, Jean-Pierre Duport (ancien Délégué à l'aménagement du territoire) *Aménagement des territoires*, Philippe de Castelbajac (ancien CM Datar) *Choisir*, Marc Gastambide, (Président du CPAT), *Aménagement du territoire et concertation*, Gérard de Giovanni (ancien EDF) *Solidarités territoriales*; François Essig, (Ancien Délégué à l'aménagement du territoire) *Donner sa chance à chacun des territoires*, Jacques Nodin (Préfet honoraire) *Un Etat accélérateur des évolutions économiques et sociales*, Paulette Pommier (ancienne CM Datar) *Construire un ensemble solidaire avec les territoires*, Maurice de Vault (ancien CM Datar) *Rôle de l'Etat pour l'aménagement du territoire : quelques réflexions*.

Cette synthèse s'est attachée à faire ressortir les points de convergence entre les différentes propositions et à indiquer, pour chacune d'elle, des apports et points de vue originaux. Elle ne saurait remplacer la lecture des différentes contributions, très riches, qui, nourries par des expériences différentes, contribuent à ébaucher une politique qui se déploierait en prenant pleinement en compte la spécificité de chacun des territoires.

Paulette Pommier

- **L'aménagement du territoire, nouveaux objectifs, nouvelles responsabilités ?**

C'est largement autour d'une conception de l'aménagement du territoire qui se veut proche des territoires que se retrouvent les auteurs des contributions attachés à adapter au contexte actuel voire à transformer une politique qui a montré sur plus de 50 ans son utilité, une politique qu'ils souhaitent performante et *audible*.

<sup>1</sup> L'ensemble des contributions est disponible sur le site du Cercle pour l'aménagement du territoire : [www.cpat.fr](http://www.cpat.fr)

- Ses deux principales missions : **aider les territoires** (les territoires des hommes plus que ceux du pouvoir) à définir et concrétiser leurs projets : « *donner sa chance à chacun des territoires* », « *permettre aux acteurs locaux de favoriser le développement durable de leur territoire* » **et corriger** les inégalités les plus flagrantes dans les situations territoriales (FE, FGD, JB, PP).
- Pour exercer ces responsabilités, l'ADT doit adopter des méthodes différentes de celles du passé : « *La démarche de l'aménagement du territoire doit partir de la base. La réponse de l'État (devra) être la plus diverse possible en fonction des situations et des problématiques posées* » (FE). Les territoires ne doivent plus être « *des lieux d'application de modèles conçus en haut mais des lieux d'initiative, de conception, d'expérimentation* » (RB).

Plusieurs arguments en faveur de cette évolution sont avancés : « *le contexte général de globalisation, d'internationalisation et de mondialisation, (qui appelle) la prise en compte de la montée de logiques territoriales réticulaires qui mettent en cause le modèle centre-périphérie* » (GFD). Mais également un niveau d'infrastructures et d'équipements du pays (en dehors de l'Internet) qui n'exige plus les efforts de planification requis dans les périodes préparatoires (et dont la DATAR était chef de file). Enfin, et surtout, une raison d'efficacité : « *c'est à ce niveau que peuvent être le mieux repérés ou définis les atouts à exploiter pour donner une chance à la croissance ou à la revitalisation* » (FE).

En contrepoint, un doute et une inquiétude. Plusieurs auteurs s'interrogent sur la capacité de l'Etat à laisser les territoires conduire leurs projets, le passé ayant montré « *que ce qui est entrepris localement compterait pour quantité négligeable* », que « *le local est au mieux un champ d'expérimentation* » ou encore, qu'une idée est d'autant plus reconnue qu'elle a « *été préalablement validée et cadrée par un organisme national. (RB)* ». Cette réserve prend ailleurs la forme d'une crainte : les territoires risquent de perdre en autonomie et leurs projets en qualité s'ils ont à s'adresser à la même institution pour le financement et pour l'ingénierie. D'où ce rappel de la qualité et de la force de projets conçus librement : « *La capacité à réunir les acteurs du territoire sans manifestation de « gouvernance » particulière venue de la détention des moyens, représente la force du projet* ». (MG). Cette crainte est ailleurs tempérée dans le cas où l'Etat se placerait en position d'écoute : « *Il doit être capable de les accompagner financièrement mais aussi humainement, en ingénierie, par exemple en proposant des mises à disposition de fonctionnaires* » (JN).

Au nom de l'ADT, il est rappelé qu'incombent à l'Etat des **responsabilités régaliennes**. C'est même, selon un auteur, les seules qui lui reviendraient pleinement (JFD). Celles-ci recouvrent les « *compétences qui ne peuvent être mieux satisfaites à une échelle inférieure : la question de l'accès au numérique, des grands réseaux de transport, la question financière et celle des réglementations (JFD)*. Ici aussi un renouvellement des méthodes est prôné : l'Etat « *doit désormais, contrairement à ces dernières décennies, tenir compte des réalités géographiques et des acquis de l'héritage* ». Ainsi, au sujet des infrastructures ferroviaires, il « *doit déployer une réflexion totalement renouvelée prenant en compte la totalité du réseau ferroviaire* » (JFD).

Devrait également rester dans le giron de l'Etat, la négociation avec la Commission européenne des aides au développement régional (MdV, JN).

Ces priorités n'excluent pas, au contraire, la recherche d'une vision de long terme et le recours à la prospective. Il faut un barreur à la tête de l'aménagement du territoire : « *pas de politique d'aménagement du territoire sans vision à long terme, sans influence sur les politiques à moyen terme, sans action à court terme* » (JPD).

Des choix s'imposent. Ainsi par exemple : « *l'on sait déjà qu'en 2050 nous serons en France 7 millions de plus qu'aujourd'hui. Où se trouveront les nouveaux arrivants ? Il faut choisir.* » (PhdC). La méthode ? « *Renforcer la réflexion prospective engagée par le CGET et mieux l'articuler avec les travaux de France Stratégie* » lesquels « *devraient avoir une dimension territoriale* » (JPD).

- **Une instance exclusivement dédiée à l'aménagement du territoire ?**

- La re création d'un organisme tel que la Datar n'est pas directement évoquée mais plane dans plusieurs contributions l'espoir du retour d'une institution spécifique. Ici c'est la disparition des occasions de concertation qu'offrait le Commissariat général au Plan qui est déplorée (JN) et qui conduit à une requête : *«il faut retrouver ce lieu d'échanges, d'études sur les évolutions et les perspectives, un lieu de débats et de confrontations entre les composantes de la société (organisations économiques, chercheurs, organisations professionnelles, personnalités qualifiées, universitaires, monde associatif ... »*. Avec à ses côtés, un organisme spécifiquement dédié à l'ADT : *« une Agence Nationale de l'aménagement du territoire et des solidarités territoriales avec un conseil citoyen dont les membres seraient tirés au sort à partir des listes électorales et comprenant des personnalités qualifiées dans les domaines de l'innovation »* (JN). Pour favoriser les rencontres, les échanges, la créativité des responsables territoriaux, préparer les contrats interterritoriaux, une autre proposition suggère la création ou la mise à disposition d'un espace, d'une *« place ... qui aurait vocation à devenir un lieu de rencontre...de préparation des contrats interterritoriaux ...un lieu de partage et d'appropriation des connaissances. Car l'Etat doit donner à voir, donner à comprendre »* (PP). Il doit aussi *« éclairer l'impact sur les territoires des évolutions économiques, sociales, sociétales, technologiques (JPD)*.

- **Emploi et développement industriel**

- La question de l'emploi est implicitement présente et, peut-on penser entre dans les attendus d'une politique d'ADT. Elle est jugée primordiale *« dans les quartiers dits prioritaires de la politique de la ville (où) il convient d'agir sur la création d'emplois pour leurs habitants notamment pour les jeunes... car on n'y a guère amélioré la situation des jeunes chômeurs »* (JPD).
- Une autre contribution, à partir de la distinction entre deux types d'emploi, ceux relevant *« d'un secteur moteur captant des marchés étrangers et (ceux relevant) d'un secteur des services à la population »* (qui correspond à la distinction entre emplois exposés et emplois abrités), avance quelques propositions. L'une d'elles concernant le premier groupe serait de *« créer autour de l'objectif de reconstitution industrielle une dynamique des acteurs locaux... »* et en particulier, dans les territoires qui abritent des friches industrielles, de les transformer *« en des lieux attractifs pour de nouveaux entrepreneurs : non comme une simple offre de m2 mais comme des ensembles... ouverts et articulés avec le milieu urbain proche... »*. Cette mobilisation sur la reconstitution industrielle devrait être considérée comme une priorité car *« les dix prochaines années seront cruciales »* (JB).

- **Régions et intercommunalités**

- Le rôle des Régions (qui disposent de compétences renforcées en matière d'ADT) est souligné dans plusieurs contributions, avec parfois des références à l'Allemagne : *« la puissance d'un pays comme l'Allemagne est corrélée avec la puissance de ses Landers et de ses métropoles »* (RB). Aussi conviendrait-il de doter les Régions d'un ensemble de moyens cohérents *« pour qu'elles soutiennent au plus près les dynamiques des territoires (PP) »* et de leur *« donner une fiscalité dynamique leur permettant d'assurer leurs nouvelles responsabilités »* (JPD).
- Leur participation au soutien des territoires (en relation ou non avec l'Etat) par le biais de contrats est envisagée et souhaitée. *« J'imagine ainsi des « projets de territoire ... établis à des échelons divers en fonction de leur objet et soumis aux régions qui vérifient leur bonne inscription dans la démarche régionale et apportent leur concours à la réalisation. Ces mêmes régions présentent les projets à l'Etat »* (FE). Y est associée l'idée de renforcer les intercommunalités en poursuivant *« les transferts progressifs des compétences vers les intercommunalités »* (JPD).
-

- **L'organisation de l'Etat en région**

- Ce thème est peu évoqué. Est toutefois mentionnée dans une contribution une attente vis-à-vis des SGAR : « *Le Préfet de Région doit avoir à ses côtés une équipe de spécialistes qui accompagnent le développement des territoires, de tous les territoires* » ainsi qu'une méthode d'élaboration des Contrats de plan Etat-Région plus participative : « *Il faut que tous les cinq ans soit élaboré un Contrat de plan avec la Région associant les autres collectivités territoriales mais aussi la société civile* » (JN).

- **Le territoire, brique majeure d'une nouvelle politique**

- Plusieurs raisons justifient le choix d'asseoir une politique d'ADT sur les territoires, la première étant la qualité de l'expertise des acteurs locaux : « *C'est à ce niveau que peuvent être le mieux repérés ou définis les atouts à exploiter pour donner une chance à la croissance ou à la revitalisation* » (FE), « *Les acteurs locaux doivent s'appuyer sur leur connaissance de leur territoire pour satisfaire au bien commun de leur population* » (GFD).
- Ce sont des espaces d'identification des problèmes, d'invention de réponses et de participation citoyenne. Mais n'étant pas toujours en capacité de les mettre en œuvre, un accompagnement financier sera nécessaire, accompagné par l'Etat ou les Régions ou les deux (FE).
- Mais l'explication de leurs évolutions reste fragile car : « *il n'existe pas de déterminant structurel comme la taille, les infrastructures, la spécialisation... expliquant à lui seul les performances d'un territoire* - (ce qui rend les typologies illusoire). Certes de « *véritables différences entre les territoires* » sont repérables : les mini régions qui s'inscrivent dans la mondialisation -grâce à leurs solides industries ou le tourisme - et celles qui s'inscrivent dans un marasme structurel (touchées par des fermetures de services publics ou d'industries) (FE). Mais « *Le basculement opéré ... du nord est vers l'ouest et le sud dans les dynamiques de l'emploi en particulier recouvrent en fait des phénomènes multiples que ni l'hypothèse de désindustrialisation, ni les mécanismes de redistribution ... ni encore les politiques d'aménagement ne peuvent à eux seuls justifier* » (DC).
- Ce diagnostic conduit à la proposition récurrente d'analyses approfondies des territoires et de collecte des pratiques. Ainsi qu'à celle d'un partage, d'une mise à disposition de ces connaissances, voire la constitution de « kits » pour un déploiement des expériences ayant montré leur efficacité ...(RB).
- Plus directive est la proposition « *de fixer des priorités et d'accompagner les porteurs de projets qui s'inscrivent dans ces priorités* » (JN)

- **Solidarités et coopérations interterritoriales**

- Parce que les coopérations entre territoires reposant sur « *des complémentarités et des synergies* » sont reconnues nécessaires mais ne s'instaurent pas spontanément, l'Etat est mentionné comme un acteur majeur de coopérations consolidées dans des contrats. « *De ces contrats entre territoires, l'Etat comme les Régions devrait être un acteur : éclaireur, médiateur, financeur parfois* » (PP). Il y aurait là une opportunité pour des expérimentations : « *une expérimentation serait à favoriser : la contractualisation entre collectivités. Il faut que les métropoles contribuent au développement des territoires dans lesquelles elles sont situées.... Pourquoi ne pas favoriser les liens, notamment financiers entre métropoles et réseaux de villes moyennes et petites d'une même aire géographique ?* » (JPD).

- **Les métropoles, contributrices avérées au développement régional et national ?**

- Leur rôle dans la création de richesses sur le plan national n'est dans l'ensemble pas mis en question. « *Les grandes métropoles de province tirent bénéfice de la réussite de la métropole mondiale parisienne et ces mêmes métropoles de province sont une source importante de revenus pour leurs territoires*

*périphériques* » (FE). Il conviendrait cependant de nuancer : « *Si en tendances les métropoles sont globalement en dynamique de l'emploi, d'une part certaines s'écartent sensiblement de ce chemin de croissance, d'autre part il ne semble pas que pour beaucoup d'entre elles ...les mécanismes d'impact favorable en faveur des territoires alentours se vérifient* » (DC). C'est à une prise de distance donc qu'invite ce même auteur qui constate ne pas percevoir l'avantage de l'agglomération d'autant qu'il existe des métropoles qui perdent et des métropoles qui ne diffusent pas ! Et à une attitude prudente quant aux chances qu'aurait un territoire à se développer en raison de son positionnement ou de sa taille : « *Il existerait autant de bonnes raisons d'affirmer la prééminence des grandes concentrations urbaines que les avantages associés aux villes moyennes ou intermédiaires sinon aux territoires à faible densité* » (DC).

- **Paris et la région capitale**

- Les auteurs des propositions adoptent dans l'ensemble à l'égard de la croissance de la région parisienne (FE) une attitude résignée. La croissance des mégapoles serait un phénomène mondial dont dépendrait le dynamisme des économies nationales. Un auteur (DC) s'inquiète cependant de voir que cette région est « *la grande oubliée de la problématique d'aménagement du territoire* ». Or cette région a des effets dommageables sur le plan de l'emploi tant « *au niveau régional que national* puisqu'elle contribue pour une part importante au repli des emplois industriels du pays (depuis 1990 près de 30% de la diminution de l'emploi industriel national serait dû à la baisse supérieure à 45% en Ile de France). Quant aux « *performances de la région*, elles sont jugées insuffisantes au regard... *des potentiels de recherche, innovation, création et production...Ceci résulte d'un ensemble d'éléments* » au nombre desquels « *les pratiques ...en matière foncière et d'aménagement ...souvent en opposition avec le maintien et le renforcement de l'appareil productif* » (DC). Il entrevoit cependant avec la Métropole du Grand Paris (MGP) et le Grand Paris Express (GPE) des leviers possibles pour un développement plus durable.

- **Des leviers pour renforcer la dynamique des territoires**

Des demandes d'intervention ou des propositions concrètes émaillent les contributions telles que :

- La généralisation du **numérique** (FE, FGD). Dans le champ de mire de plusieurs auteurs se trouvent les territoires ruraux très défavorisés : « *Le développement des territoires ruraux ne saurait être envisagé sans l'accès au haut débit généralisé* » (JPD.) Il permettrait de pallier la relative faible présence des services publics. Un exemple avec « *la télémédecine, aidée par la Datar au début des années 90, (qui) en est encore à ses balbutiements !* » (JPD)
- Des **Maisons de la mobilité** pour « *accompagner activement les personnes en recherche d'emploi ou de mobilité* » (JB), inspirées des Maisons de l'emploi.
- **Des entreprises, motrices du développement sur leur territoire.** Dans le prolongement de la politique des grands chantiers qui a été un modèle d'enchaînement d'initiatives ayant favorisé le développement local du territoire autour du chantier, l'auteur d'une contribution entrevoit la perspective d'un développement à grande échelle de la démarche de Responsabilité sociale des Entreprises (RSE). Il en anticipe les effets positifs : « *l'aménagement des territoires ...sera de plus en plus le fait des projets économiques menés par les entreprises* » (GDG). Selon une perspective qui s'en approche : « *une dynamique... devrait être recherchée du côté de la capacité des acteurs à coopérer entre eux, (et d') une mobilisation des entreprises de la proximité, grandes et petites, souvent prêtes à s'engager dans leur territoire sur un tel objectif* (JB).