



Appel à contributions du Cercle pour l'aménagement du territoire
Repenser le rôle de l'Etat dans l'aménagement du territoire

Contribution de: **Paulette Pommier**^{*i}

Octobre 2017

Construire un ensemble solidaire avec les territoires

L'aménagement du territoire est un champ de politique que les pouvoirs publics ont depuis sa création su faire évoluer, dans sa définition et ses objectifs, en fonction des enjeux du moment. *Aider chaque territoire à se construire un avenir*¹ est l'ambition que cette politique pourrait aujourd'hui se donner, une politique qui justifierait d'occuper à nouveau une place centrale et visible au sein de la panoplie des politiques publiques d'Etat. Une politique conduite avec détermination mais selon des modalités originales compatibles avec les nouvelles règles introduites par l'Acte III de la décentralisation.

1 Industrie et participation, des priorités

Malgré des signes de reprise, le pays dans son ensemble continue à subir les effets d'une désindustrialisation qui dure depuis plusieurs décennies, une désindustrialisation² qui s'est souvent manifestée de façon brutale, se traduisant pour de nombreux territoires par la plongée dans la précarité de ses populations (et ce malgré des politiques publiques tournées vers le traitement social). L'impression d'abandon qui en a résulté a pu aggraver cette réalité. La désindustrialisation constitue toujours une menace. La politique d'aménagement du territoire devrait se donner comme priorité de la prévenir, de la contenir, de veiller au remplacement d'une activité qui disparaît par une nouvelle, d'inciter les entreprises (GE) à s'ouvrir sur leurs territoires. Car les ressources du numérique et du digital ne suffiront pas en revenus et en emplois pour compenser sur les territoires les effets d'une contraction de l'activité. Cette démarche au plus près du terrain doit naturellement être conduite de concert par les administrations de l'Etat et les Régions et s'inscrire dans un projet ambitieux visant à engager vers toujours plus d'innovation et de compétitivité les filières et les pôles économiques³ implantés dans les territoires.

Un facteur de changement profond qui n'est pas sans incidence sur le management de cette politique est l'aspiration de plus en plus perceptible des populations à devenir acteurs, à participer, à formuler et défendre leurs projets. Or, si on observe que le niveau local est souvent

¹ Et faudrait-il rajouter, un projet de territoire qui ne tienne pas seulement compte de ses propres potentialités mais aussi un projet qui soit compatible avec celui des autres et qui valorise les alliances entre territoires.

² L'industrie a perdu 1,9 million d'emplois "bruts" (externalisation incluse) entre 1980 et 2007, soit 36% de ses effectifs.

³ L'approche territorialisée que représentent les pôles de compétitivité et plus largement les réseaux d'entreprises localisés, très innovateurs en raison des échanges internes qui se jouent entre acteurs de l'économie et de la connaissance, sont tout particulièrement à préserver et à soutenir.

dynamique, force est de constater que nombre de ses initiatives restent confinées au local et ne sont ni relayées ni prises en considération à un niveau supérieur, Régions ou État. Le *bottom-up* bute alors sur un plafond de verre. Engendrant frustrations, tensions.

2 Une complémentarité avec les Régions à parfaire

Le paysage institutionnel récemment remanié incite à une réflexion renouvelée sur les rapports entre l'Etat, les Régions, les communes, les intercommunalités, les métropoles, chacun de ces niveaux ayant la possibilité d'agir sur les territoires, et donc sur l'aménagement du territoire. Il suggère la mise en place de moyens de dialogue, de concertation et de *formulation de projets partagés* comme il en a été créé dès le début de la décentralisation avec les Contrats de plan Etat/Régions.

Les Régions ont en particulier été dotées par les lois votées lors du précédent quinquennat⁴ de nouvelles compétences. On est en droit d'en attendre des rebonds d'initiatives. Surtout si elles saisissent les opportunités qui en découlent, voire en inventent. Une incursion en Europe montre que les régions industrielles de haut niveau de compétitivité bien plus que par leur taille se distinguent par leur capacité à agir sur l'ensemble des facteurs qui concourent au développement économique, notamment le facteur humain. La formation continue et la formation à tous les niveaux supérieurs et professionnels font partie de leurs responsabilités. De même la gestion du marché du travail. Le niveau régional apparaît ainsi comme le mieux placé pour bâtir des stratégies de développement économique et pour promouvoir le tissu économique, notamment ses entreprises industrielles innovantes (de taille moyenne ou intermédiaire). Sur la base des potentialités des territoires et de leur attractivité, ces stratégies sont élaborées en concertation avec les différentes parties prenantes. Quant à leur mise en œuvre, la Région s'appuie sur des filières territorialisées qu'elle soutient et anime.

De même en France, dans le cadre d'une régionalisation qui serait poursuivie et approfondie, les Régions devraient-elles venir appuyer le développement économique et soutenir au plus près les dynamiques des territoires.

3 Communiquer et débattre en matière d'aménagement du territoire

La politique d'aménagement du territoire ne peut pas être une politique silencieuse. Or l'Etat l'exerce à travers ses interventions thématiques et financières redistributives de façon souvent invisible. Pour faire gagner en perception et compréhension, il devrait redevenir un grand acteur. Il dépendra de la façon d'exercer cette responsabilité qu'il atteigne ou pas l'objectif de « *faire corps ensemble* ». Trois pistes sont ici proposées.

3.1 Débattre, échanger

Une vision stratégique de l'organisation du territoire et de ses futurs possibles participe de la cohésion nationale. Quelle institution, quelle méthode pourraient être à l'origine de cette vision commune, partagée ? France Stratégie est indéniablement un apporteur capital d'informations qui y contribue. Mais le débat au niveau national est aujourd'hui quasi absent, pour le moins insuffisant. Il manque un (ou des) lieu(x) d'échange, de rencontre, de discussion, de participation à tous les niveaux dont le national, qui inciterait les parties prenantes du développement économique et social au *débat*. Il faut inventer un lieu permanent comme a pu l'être d'une certaine manière à une époque où l'Etat était légitime à donner seul les grandes impulsions, la Datar et le 1 avenue Charles Floquet⁵. Au-delà de place d'échanges et de

⁴ La Loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 Août 2015 notamment.

⁵ Le **Palais d'Iéna**, siège du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ne pourrait-il être ce lieu ?

rencontres, cette place aurait vocation à devenir un lieu de compréhension et de visualisation des mutations des territoires, de débat autour de travaux de Prospective (avec ses cartes si explicites), un lieu de partage d'expériences, de témoignages, de prises de parole. Et donc de partage et d'appropriation des connaissances.

Car il est de la responsabilité de l'Etat de mettre à la disposition des décideurs et des acteurs (territoriaux) l'information sur les transformations socio-économiques du pays, des régions, des territoires afin de leur permettre d'élaborer des projets à différentes échelles et d'appréhender les complémentarités et les interdépendances qui les relient.

La manière dont l'Etat assume ses responsabilités dans les domaines que sont la santé, l'éducation (y compris l'enseignement supérieur), la connectivité mais aussi les transferts financiers entre régions y seraient présentés, concourant à repousser la tentation du repli sur soi et peut-être à corriger l'impression d'abandon.

Ce lieu serait *animé*. Il aurait une dimension internationale à travers notamment des benchmarks entre régions françaises et régions européennes.

3.2 Connaitre et comprendre l'évolution des territoires et de leurs acteurs

Les territoires sont des espaces précieux de lecture pour la compréhension des transformations des contextes économiques et des comportements des populations. Leur connaissance doit être aux fondements de l'action publique au niveau supérieur.

Certains s'effondrent, d'autres renaissent ou se maintiennent sur des trajectoires positives. Comment décrypter les raisons de ces disparités ? plus de dialogue social territorial, des anticipations mieux élaborées, une intervention plus soutenue des élus ?

L'Observatoire des territoires doit rester une fonction de l'Etat. Mais au-delà d'un observatoire statistique, l'Etat devrait produire des analyses approfondies et les mettre à la disposition des acteurs publics ou privés. Plus qu'un recueil d'initiatives locales ou de bonnes pratiques, il devrait proposer des concepts, des grilles d'analyse à valeur universelle (ciblant les comportements d'acteurs). Ce besoin de connaissance du fonctionnement des territoires se trouve renforcé par une tendance marquée à la différenciation croissante et irréversible des territoires.

Parmi les instruments d'appréhension des réalités territoriales, il en est un qui mérite que l'on s'y attarde. C'est *l'appel à projets*. D'abord loué pour ses qualités d'incitation à l'engagement des acteurs, à l'appel à leur créativité, il a ensuite été décrié pour son côté « descendant » et un usage si répandu par l'Etat que ses intentions ont perdu en lisibilité. Il reste à nos yeux un instrument de mobilisation, d'évaluation et surtout d'appréhension des réalités du terrain, de l'inventivité de ses acteurs extrêmement utile. Reste à l'adapter et à le construire désormais en liaison avec les Régions. Dans le cas d'un enjeu national majeur tel que la question climatique ou la transition verte rien n'interdirait, bien au contraire, que l'Etat s'en saisisse dans le but d'impulser une dynamique à grande échelle.

3.3 Renforcer les solidarités entre territoires

Les territoires ne sont pas des entités autonomes, refermées sur elles-mêmes. Et leurs habitants entretiennent des relations avec plusieurs à la fois. Si c'est la géographie qui impose parfois ces dépassements (rivières, massifs montagneux, littoral, bassins fluviaux ou encore zones frontalières), la plupart trouve leurs justifications dans une transformation des modes de vie, la mobilité des personnes, les multi résidences, les différentes échelles d'accès aux services. D'où, l'importance d'une recherche de complémentarités et de synergies entre territoires, et de leur consolidation dans des contrats. On rejoint ici l'auteur de *L'égalité territoriale, une passion française*⁶ lorsqu'il invite « à un nouveau contrat territorial dans lequel la solidarité nationale

⁶ *L'égalité des territoires, une passion française*, Philippe Estèbe, puf, 2015

fondée uniquement (?) sur la redistribution *vers* les territoires devrait laisser place à des solidarités nouvelles *entre* territoires...chacun devant contribuer à son propre développement mais aussi au développement de la nation et à la qualité des trajectoires des personnes ». De ces contrats entre territoires, l'Etat comme les Régions devrait être un acteur : éclaireur, médiateur, financeur parfois. Face au phénomène de métropolisation encouragé par l'Etat au nom de l'efficacité économique mais aux « effets de ruissellement » sur les territoires voisins si discutés, nous dirons qu'il existe même une véritable urgence.

Cette proposition a partie liée avec les précédentes : l'Etat doit donner à voir, donner à comprendre. En assumant pleinement cette responsabilité, il devient l'instigateur du dialogue entre les territoires et de la construction, si nécessaire, des coopérations.

Dans cette politique revisitée de l'aménagement du territoire, l'Etat doit trouver un positionnement *juste* face aux acteurs publics décentralisés et face aux acteurs-citoyens. A la fois à bonne distance mais également acteur engagé, déterminé, interventionniste parfois, et surtout audible.

ⁱ Paulette Pommier, ancienne chargée de mission à la DATAR, Vice-présidente du Cercle