



*Appel à contributions du Cercle pour l'aménagement du territoire
Dessiner un nouveau cap pour l'aménagement du territoire*

Contribution de: **François Essig^{i*}**

Janvier 2018

Donner sa chance à chacun des territoires

Au premier coup d'œil, la France des territoires de 2017 ressemble fort à la France des années 1960 au moment de la création de la DATAR. Une vision binaire opposait alors Paris et le reste du pays, le « désert français » disait JF Gravier ; le même regard aujourd'hui voit une France à deux vitesses : les métropoles qui nourrissent leur croissance dans la mondialisation et le reste du pays, la « France périphérique » telle que la dénomme Ch. Guilluy qui vit son « crépuscule » parce qu'elle ne profite pas de la mondialisation. A situations de crise comparables, on pourrait appliquer des remèdes de même nature. La politique d'aménagement du territoire de la DATAR au départ avait comme objectif de freiner la croissance parisienne pour faciliter l'émergence de métropoles d'équilibre et l'industrialisation des régions frappées par le déclin des activités minières ou l'exode massif des populations rurales vers les villes. De même, on pourrait imaginer, pour assurer un meilleur équilibre entre les différentes parties du territoire, de freiner la croissance du Grand Paris et de limiter le développement des métropoles de province pour assurer une meilleure diffusion ou répartition des activités sur l'ensemble du territoire national. Notons tout de suite une différence notable dans la mise en œuvre d'une telle politique d'aménagement du territoire ; alors que dans la décennie 1960, l'État disposait de tous les instruments de contrôle, de sanction ou d'incitation, aujourd'hui, son rôle est limité d'un côté par les contraintes de la réglementation européenne et d'un autre côté par la décentralisation qui a confié aux régions, aux départements, aux intercommunalités des compétences d'intervention significatives. Il n'est pas

imaginable d'envisager en 2018 une DATAR aussi opérationnelle et volontariste que dans les vingt premières années de son existence.

En fait, la vision binaire, pour ne pas dire manichéenne, n'est absolument pas représentative de la réalité des territoires d'aujourd'hui. Des études sérieuses montrent que les grandes métropoles de province tirent bénéfice de la réussite de la métropole mondiale parisienne et que ces mêmes métropoles de province sont une source importante de revenus pour leurs territoires périphériques. Au niveau d'une politique nationale d'aménagement du territoire, il ne serait pas sensé de vouloir limiter la capacité de Paris à jouer son rôle de métropole mondiale ou de freiner la croissance quasi inéluctable des métropoles - qui s'inscrit d'ailleurs dans un mouvement universel d'urbanisation - pour assurer une meilleure répartition des activités sur les territoires périphériques. Il est impossible aussi d'oublier les problèmes existants dans les aires métropolitaines du fait d'une urbanisation mal contrôlée entraînant la création de nombreuses zones d'insécurité et des poches de chômage structurel massif notamment dans les populations jeunes. L'insuffisance de création de logements est aussi particulièrement visible dans les grandes métropoles.

A y regarder de près, la situation de la France périphérique - celle qui n'est pas dans la zone d'attraction ou d'influence des métropoles - est beaucoup plus complexe qu'on ne la présente. On peut d'abord constater l'existence d'un certain nombre de zones qui connaissent une croissance régulière avec une animation commerciale, culturelle et urbaine très vivante. Certaines d'entre elles s'appuient sur des industries traditionnelles qui garantissent l'emploi en quantité et en qualité ; ces entreprises très souvent gérées dans un cadre familial ont su, en s'adaptant, en innovant, en développant des réseaux internationaux, conserver leur compétitivité et même s'inscrire dans la compétition mondiale. À titre d'exemple, on peut citer entre autres la Vendée, Figeac, la vallée de l'Arve... De la même manière, de nombreuses zones du territoire tirent parti de leurs atouts touristiques pour attirer une clientèle internationale, qui vient compléter utilement la clientèle des métropoles et s'assure ainsi un développement homogène. Toutes ces mini-régions s'inscrivent ainsi pour partie dans la mondialisation et ne sont soumis qu'aux aléas conjoncturels de cette mondialisation.

Beaucoup plus difficile est la situation des villes et des territoires touchés par un marasme structurel. Je pense bien évidemment à toutes ces villes moyennes qui ont connu dans les vingt dernières années les effets négatifs cumulés de la réorganisation des services publics administratifs ou hospitaliers, de la fin de l'armée de conscription avec la disparition des casernements militaires, et de la désindustrialisation. J'ai suivi avec une infinie tristesse la fermeture des usines que la DATAR avait amenées, trente ans auparavant, dans ces cités pour assurer de l'emploi à la population rurale qui quittait l'agriculture. Bien souvent ces unités de production appartenaient à des grands groupes industriels pas toujours sensibles aux conséquences sociales de l'arrêt des ateliers. L'absence d'une tradition industrielle ancrée rendait difficile la conversion des personnels privés

d'emploi. Avec un peu de recul, on mesure hélas mieux l'impact de la dégradation de la compétitivité du secteur industriel que les gouvernements successifs ont laissé en friche, en se réjouissant par ailleurs de nos réussites, notamment dans les métropoles, des activités tertiaires créatrices d'emplois. Toutes ces villes moyennes et petites connaissent maintenant la même situation de dégradation du patrimoine immobilier et des commerces de proximité du centre-ville, entraînant une image de ville morte qui n'est pas de nature à attirer des activités nouvelles. Dans ce tableau de la France périphérique, il faut faire la part des régions rurales qui connaissent aussi des situations contrastées. Certaines se sont inscrites dans une vision d'agriculture moderne, avec des produits de qualité, une bonne protection des labels assurant une commercialisation dans un contexte de mondialisation - l'exemple de la viticulture et de certaines zones fromagères est assez illustratif. D'autres au contraire sont frappées par des crises structurelles, parfois pour ne pas avoir anticipé la modification des règles de la politique agricole commune. Le climat de marasme de ces dernières renforce encore un peu plus les difficultés des villes et des bourgs qui structurent leurs zones.

L'image générale du territoire national est donc une image de complexité avec des zones évidentes de prospérité et des poches non moins évidentes de dégradation voire de récession. Cette diversité des situations appelle nécessairement une diversité des modes de traitement pour corriger les facteurs négatifs. Plutôt qu'une politique nationale d'aménagement du territoire, je préférerais une politique des territoires à aménager partant de la base. J'ai vécu avec la DATAR des décennies 1960 et 1970 une politique nationale où tout partait de Paris sous forme de plans ou de schémas nationaux. Cela se concevait et se justifiait par les arbitrages de priorités qui étaient à l'époque nécessaires, notamment pour les grandes infrastructures de transport et de l'énergie et pour les services publics de l'enseignement supérieur et de la recherche. A la date d'aujourd'hui, tous les grands équipements nécessaires à la structuration du territoire sont pratiquement en place ; il ne reste que quelques opérations pour les compléter ici ou là. La seule infrastructure défaillante au niveau national est la couverture numérique intégrale de l'ensemble des territoires ; c'est une priorité absolue qui doit absolument être réglée dans les cinq ans qui viennent.

La démarche d'aménagement du territoire doit au contraire aujourd'hui partir de la base. 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. C'est aussi à ce niveau que peut être organisée une démarche cohérente de mobilisation de tous les acteurs, de toutes les parties prenantes, pour exploiter ces atouts. 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 qui précise à son tour les moyens qu'il leur accorde. La réponse de l'Etat doit être la plus diverse possible en fonction des situations et des problématiques posées. Elle prendra le plus souvent la forme

d'aides financières mais elle mais elle pourrait, ou devrait aussi porter sur des dérogations à des règlements ou à des normes qui empêchent bien souvent la bonne réalisation d'opérations. Bien évidemment, elle sera plus forte et plus complète pour les zones ou les villes connaissant les plus grandes difficultés ; c'est de cette manière là que l'État, avec les régions aussi, pourra corriger les inégalités les plus flagrantes dans les situations territoriales.

Notre pays a trop longtemps souffert du traitement uniforme des problèmes à l'échelon national et dans le cadre de lois ou règlements pas toujours adaptés aux situations de la réalité du terrain. Depuis cinquante ans, nous vivons une France des « grands projets » - le réseau autoroutier, le parc des centrales nucléaires, les lignes TGV, la couverture nationale numérique. En achevant ce dernier grand projet, on aimerait voir vivre maintenant une France des « projets de territoire » locaux avec comme objectif l'animation urbaine et de son environnement, l'activité, l'emploi, la qualité de vie. Voilà la meilleure manière de donner leur chance à chacun des territoires.

La démarche que je propose va évidemment à l'encontre des habitudes et des traditions de notre vie politique. Elle implique certainement un renforcement de la capacité d'intervention des régions avec à la clé une vraie réforme de la fiscalité locale. Elle me paraît répondre par contre beaucoup mieux au contexte de notre temps qui appelle en permanence innovation et adaptation et par conséquent souplesse et rapidité dans le traitement des problèmes. C'est vraiment au plus près du terrain que l'on peut assurer la meilleure cohérence.

Janvier 2018

* **François Essig**, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale 1975- 1978