



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

Contribution de: **Gérard-François Dumont** ^{i*}

Janvier 2018_

L'aménagement du territoire : quelle dimension régalienne ?

Comme partout dans le monde, l'aménagement du territoire en France s'inscrit dans la longue histoire des nombreuses réalisations effectuées au fil des siècles. Toutefois, la définition d'une politique spécifique utilisant cette formulation date du lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Cette politique s'est alors voulue volontariste dans le contexte d'une économie largement dans les mains de l'État, compte tenu du poids des entreprises nationalisées et des réglementations limitant l'ouverture économique. Balayée par les changements structurels intervenus dans les années 1980, cette politique n'a toujours pas eu de successeur avéré. Or, elle est nécessaire. Mais dans le contexte du XXI^e siècle, elle doit devenir de nature régalienne, c'est-à-dire assumer des fonctions qui dépendent directement de l'État. Posons le diagnostic avant de préciser l'ordonnance.

Une politique volontariste...

Dans les années 1980, deux phénomènes changent totalement la donne en matière d'aménagement du territoire. D'une part, après la suppression des droits de douane avec ses voisins européens, l'économie française évolue nettement d'une économie mixte vers une économie de marché, avec la fin des contrôles des changes et des prix, des privatisations d'entreprises publiques, l'application des règlements et la transcription des directives européennes de l'Union européenne¹ (UE) engendrant notamment la suppression de monopoles, ou l'adhésion aux règles déployées dans le cadre des accords du GATT², puis au sein de l'OMC³.

D'autre part, les décisions de décentralisation changent structurellement la question de l'aménagement du territoire puisque le nombre des acteurs publics fortement impliqués sur cette question passe quasiment d'un seul, l'État, à une multitude, les collectivités territoriales qui ont obtenu des marges de gouvernance, phénomène illustré par des transferts de compétences ou par la suppression du contrôle *a priori* des leurs décisions par l'État *via* les préfets. Pour la fin de la politique volontariste d'aménagement du territoire, une date peut être avancée : 1984, avec l'allègement considérable du régime de l'agrément qui, pendant trente ans, avait subordonné toute implantation d'une entreprise d'une certaine dimension ou extension des surfaces déjà occupées à un accord de l'État. Cet allègement se trouve accentué avec le marché unique instauré en 1986 au sein de l'UE.

¹ Nous employons cette dénomination qui ne devient officielle qu'au début des années 1990.

² General Agreement on Tariffs and Trade.

³ Organisation mondiale du commerce.

... sans successeur

Depuis, l'État n'est pas parvenu à définir une nouvelle politique d'aménagement du territoire correspondant aux réalités des temps nouveaux. Certes, il y a eu les contrats de plan État-région sous différentes dénominations successives. Mais il ne s'est jamais agi de véritables contrats puisque l'asymétrie financière entre l'État et les collectivités territoriales a été constante, ces dernières respectant les engagements du contrat et l'État ne s'y sentant guère obligé. Il y eut, et il y a toujours, un transfert de compétences en matière d'aménagement du territoire à une autorité supranationale, l'Union européenne dont la part du budget consacré à cette question a considérablement augmenté⁴. Mais, comme son nom l'indique, il s'agit non d'une politique d'aménagement du territoire adaptée aux spécificités de chacun des territoires nationaux, mais d'une politique de « cohésion » dont l'objectif est de réduire les écarts de PIB entre les régions de l'UE, et notamment entre les régions transfrontalières. Cette politique de cohésion doit plutôt être considérée comme peu réussie en France dans la mesure où notre pays n'a même pas été capable de mobiliser toutes les dotations financières que Bruxelles avait dévolues pour lui.

Donc, à compter de 1984, la politique française d'aménagement du territoire entre en déshérence et le rapport Guichard de 1986⁵ ne peut l'empêcher jusqu'à un choc, les résultats du recensement de 1990, qui mettent en évidence une croissance démographique de l'agglomération de Paris nettement supérieure au reste du territoire.

Il en résulte des décisions de délocalisations, puis la loi d'orientation de l'aménagement et du développement du territoire de 1995, pleine de paradoxes. D'une part, en faisant renaître la notion de « pays »⁶, elle propose une logique d'encouragement aux libertés locales et aux approches d'auto-organisation (*bottom-up*) des territoires. D'autre part, la loi de 1995 institue des directives territoriales d'aménagement (DTA) pour certains territoires selon une logique de décisions venant d'en haut (*top-down*). Ensuite, l'idée de pays subit des modifications et des complexifications législatives, dès la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, qui limitent leur épanouissement, tandis que d'autres textes vont indirectement à son encontre. Quant aux DTA, elles n'ont guère facilité la dynamique des territoires concernés. Leur effet le plus net a été de souvent geler toute décision structurante pendant les nombreuses années de la préparation de la directive, les élus locaux devant attendre logiquement le texte final de la DTA.

Enfin, la décision de ne pas trouver un successeur à la politique volontariste antérieure est actée dans la loi de 1999. En effet, la loi précédente de 1995 précisait qu'un Schéma national d'aménagement et de développement du territoire, valant constitution de la politique d'aménagement du territoire, devait faire l'objet d'une loi dans « un délai d'un an » à courir du texte de 1995. Il devait être réexaminé tous les cinq ans. Prenant acte que ce schéma n'a jamais été rédigé, la loi de 1999 supprime l'obligation pour l'État de rédiger ce schéma qui devait fixer, selon les termes de la loi de 1995, « les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable », et établir « les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transports, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national ».

Errements et complexité

Ensuite, les changements de signification et de dénominations de ce qui s'appelait la Datar et les incessantes modifications de son rattachement ministériel témoignent d'une politique qui erre. Dans le même temps, depuis la fin des années 1990⁷, s'opèrent des décisions de recentralisation et donc d'immixtion croissante de l'État dans la vie et le mode de gouvernance des territoires. En outre, la multiplication des procédures étatiques d'appel d'offres pour appâter les territoires pour telle ou telle carotte financière a davantage pour effet de contraindre à un ordonnancement des initiatives locales devant respecter des procédures uniformes, dont le contenu fait l'objet d'un jugement assez éloigné du

⁴ cf. Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, *Géopolitique de l'Europe : de l'Atlantique à l'Oural (après le Brexit)*, Paris, PUF, 2016.

⁵ Commission pour le développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*.

⁶ Leurquin, Bernard, *La France et la politique de pays*, Paris, CNFTP-Syros, 1997.

⁷ Dumont, Gérard-François, « Favoriser une meilleure gouvernance des territoires », dans: Allain, Joël, Goldman, Philippe, Saulnier, Jean-Pierre, *De la prospective à l'action*, Bourges, Apors Éditions, 2016.

terrain, qu'à favoriser un développement local durable adapté à la réalité géographique de chaque territoire. D'ailleurs, les meilleures innovations territoriales, à quelque échelle où l'on se place, ont rarement été le résultat d'un appel d'offres étatique.

De leur côté, les lois concernant les outils territoriaux de planification imposent des modes procéduraux également uniformes, sans tenir compte de la diversité géographique des territoires, et coûteux sans que leur efficacité soit véritablement attestée. Prolongeant mes propres analyses⁸, un rapport officiel reconnaît par exemple que les Scot⁹ souffrent « de lourdeur et de complexité dans leurs démarches d'élaboration », qu'ils sont souvent « incantatoires », « lourds répétitifs et peu lisibles »¹⁰. Des reproches semblables peuvent être faits aux schémas régionaux d'aménagement du territoire (Sradl), devenus, par la loi de 1999, les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, pour lesquels les régions missionnent des cabinets sachant pratiquer le copier-coller avec excès, au point d'omettre parfois de remplacer le nom de la région pour laquelle ils travaillent par le nom de la précédente.

Puis les lois territoriales des années 2010, modifiant les périmètres de gouvernance des collectivités territoriales, se contentent d'appliquer la règle *big is beautiful*. Implicitement, ces lois participent à une volonté de « déménagement » du territoire, considérant que la concentration dans les territoires à statut administratif de métropoles, dont les capitales des régions fusionnées au 1^{er} janvier 2016, serait meilleure pour la compétitivité de la France qu'un aménagement valorisant la diversité territoriale comme moteur d'innovations. Dans le même temps, l'État ne cesse de prendre des décisions qui concernent l'aménagement des territoires, par exemple avec la concentration de ses propres services ou l'extension du réseau TGV, sans que ces décisions soient présentées comme une déclinaison d'une politique précisément définie.

Quatre tâches régaliennes d'aménagement du territoire

Le diagnostic étant posé, « que faire ? », sachant qu'il ne sert à rien de nier le contexte général de globalisation, d'internationalisation et de mondialisation¹¹, et qu'il faut prendre en compte la montée de logiques territoriales réticulaires qui mettent en cause le modèle centre-périphérie¹². La politique nationale d'aménagement du territoire doit d'abord être définie : il s'agit des procédés et moyens mis en œuvre par l'État pour permettre aux acteurs locaux de favoriser le développement durable de leur territoire. De cette définition résulte un double niveau. D'une part, l'État doit se concentrer sur ses tâches régaliennes d'aménagement du territoire. D'autre part, les acteurs locaux doivent s'appuyer sur leur connaissance de leur territoire pour satisfaire au bien commun de leur population.

Il convient donc de préciser les tâches régaliennes d'aménagement du territoire. En vertu du principe de subsidiarité, il s'agit donc de compétences qui ne peuvent être mieux satisfaites à une échelle inférieure, soit la question de l'accès au numérique, des grands réseaux de transport, la question financière et celle des réglementations.

En matière de communication, seul l'État est en situation de pouvoir imposer des règles aux opérateurs des réseaux de communication pour qu'ils permettent à tous les territoires de bénéficier rapidement d'un accès numérique de qualité. L'État, qui doit aller beaucoup plus loin et plus vite que les lois déjà votées¹³

⁸ Dumont, Gérard-François, « Favoriser une meilleure gouvernance des territoires », *op. cit.*

⁹ Schéma de cohérence territoriale, document d'urbanisme censé déterminé, à l'échelle de plusieurs communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage.

¹⁰ Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?, CGEDD, avril 2017.

¹¹ Dumont, Gérard-François, « Territoires et potentialités de développement », *Relief*, n° 41, février 2013 ; « Les territoires dans la « mondialisation » : sur un trépied », *Population & Avenir*, n° 721, janvier-février 2015.

¹² Dumont, Gérard-François, « Territoires : le modèle « centre-périphérie » désuet ? », *Outre-Terre*, n° 51, 2017.

¹³ Par exemple, la loi pour la confiance dans l'économie numérique de juin 2004 fixe des obligations largement insuffisantes aux prestataires techniques, des hébergeurs et des opérateurs pour les services de communication en ligne.

à ce sujet ou ses déclarations d'intention, y a d'ailleurs intérêt : s'il veut accentuer l'e-administration ou développer la télémédecine, notamment pour accompagner l'essor de la chirurgie ambulatoire, et ainsi contenir les dépenses administratives et de santé, la généralisation du numérique à tous les territoires est impérative. L'État doit donc cesser de contraindre les collectivités territoriales à être des supplétifs d'un État ne remplissant pas sa tâche régalienne alors que les régions ou les départements ne peuvent exercer un poids suffisant auprès des opérateurs pour limiter les coûts.

La deuxième tâche régalienne de la politique d'aménagement du territoire de l'État concerne les communications ferroviaires et autoroutières. En la matière, la réalisation d'une ligne LGV¹⁴, la localisation d'une gare TGV ou la décision d'une nouvelle voie autoroutière dépend essentiellement de l'État. Ce dernier doit désormais, contrairement à ces dernières décennies, tenir compte des réalités géographiques et des acquis de l'héritage. Il doit cesser de se comporter comme se voulant, depuis 1981, le créateur d'un réseau de transport ferroviaire totalement nouveau, celui des LGV, sans tenir compte de l'existant¹⁵, de considérer que, sous le nom identique SnCF, doivent circuler, d'une part, des trains TGV et, d'autre part, ceux qui n'en ont pas le statut, comme s'ils étaient sur des voies parallèles qui ne se rencontrent jamais. Il faut cesser de soutenir des investissements qui ont privilégié quasi-exclusivement le nouveau réseau TGV en délaissant les réseaux antérieurs et sans tenir compte des questions de rentabilité ou des effets secondaires d'un tel choix. Par exemple, certaines lignes LGV ne pourront jamais devenir rentables et le souci de minorer leur niveau de pertes pousse l'État à stimuler financièrement la concentration d'habitants dans les grandes villes ayant une gare TGV. Désormais, l'État doit déployer une réflexion totalement renouvelée prenant en compte la totalité du réseau ferroviaire (ancien et LGV). Parallèlement, l'État doit s'imposer et imposer un impératif, celui de la multimodalité, à rebours de l'oubli fréquent de ce besoin essentiel comme en atteste par exemple la localisation des gares picarde ou Lorraine.

Égalité financière et déflation réglementaire

La troisième tâche régalienne concerne les moyens financiers dotés par l'État aux collectivités territoriales, en contrepartie du fait que l'État est le premier percepteur. L'État doit réparer une incontestable inégalité territoriale de nature financière sous prétexte de « charges de centralité » proportionnelles au nombre d'habitants, mais en omettant leur contrepartie, les avantages de la centralité. Cela concerne tout particulièrement la répartition d'une des recettes importantes des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État. Le montant de la DGF par habitant ne doit plus être variable selon la population des collectivités territoriales¹⁶. L'État doit œuvrer, au-delà de la DGF, pour que, selon une règle progressive à établir, les montants par habitant de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ne fluctuent du simple au triple¹⁷.

La quatrième tâche régalienne d'aménagement du territoire concerne la nécessité de réglementations qui libèrent les territoires d'obligations procédurales complexes, coûteuses et uniformes. Il convient donc d'entreprendre une large entreprise de simplification, donc une déflation législative couplée avec une déflation des multiples mesures de recentralisation qui nuisent à la dynamique des territoires, car rien ne peut remplacer une gestion locale responsabilisée et proche du citoyen et car la démocratie se vit d'abord par le bas. Il s'agit notamment de guérir cette maladie que j'ai appelée la « schématite aigue » qui se révèle dommageable pour les territoires, avec des effets chronophages souvent inutiles, à l'instar des épais neuf schémas de service collectifs voulus par la loi de 1999 et qui dorment dans des tiroirs.

¹⁴ Ligne à grande vitesse.

¹⁵ Certes, la primauté donnée par l'État au réseau TGV a déteint sur les collectivités territoriales, mais le premier responsable est l'État.

¹⁶ L'État verse chaque année aux communes comptant 200 000 habitants ou plus en terme de population légale (à distinguer de la population dite « municipale », selon la loi de 2002, et qui correspond à la population statistique) le montant maximum de la dotation forfaitaire par habitant. Pour les autres communes, un barème dégressif est appliqué. Ainsi, un habitant d'une commune comptant 10 000 habitants vaut un quart de moins, et un habitant d'une commune de moins de 500 habitants moitié moins.

¹⁷ Cour des comptes, octobre 2016.

L'État doit assimiler deux réalités. Premièrement, il n'y a de fatalité pour aucun territoire, quels que soient sa dimension géographique ou démographique et même son relatif enclavement. En second lieu, « l'État n'a pas le monopole du bien public », selon la célèbre formule de Léon Duguit¹⁸. Sa mission régaliennne d'aménagement du territoire doit se concentrer sur la promotion de modalités législatives, financières et numériques qui, au lieu de contraindre, voire d'étouffer les libertés locales, leur permettent des modes de gouvernance¹⁹ adaptées à leurs spécificités et de déployer de l'innovation et du développement territorial.

ⁱ * **Gérard-François Dumont** Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne, Président de la revue *Population & Avenir* www.population-demographie.org/revue03.htm

¹⁸ Citée par exemple par Duran, Patrice, dans : Kada, Nicolas, Pasquier, Romain, Courtecuisse, Claire, Aubelle, Vincent (direction), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Paris, Berger Levrault, 2017.

¹⁹ Dumont, Gérard-François, *Les territoires français : diagnostic et gouvernance*, Paris, Armand Colin, 2018.