



Covid-19 et aménagement du territoire

Appel à contributions du Cercle pour l'aménagement du territoire

Réinventer une planification concertée avec les territoires

Paulette Pommier*

Juillet 2020

La crise du Covid-19 a, brutalement et cruellement, rendu perceptible l'absence d'anticipation dans certains domaines, ceux liés à la santé en particulier.

« Il nous faudra bâtir une stratégie où nous retrouverons le temps long, la possibilité de planifier »¹.

Que recouvre ce vœu du Président de la République qui évoque la planification qui a tant compté dans les années du redressement économique de l'après-guerre ? Et qui s'est maintenue bien au-delà, permettant notamment au moment de la grande réforme de la décentralisation, dans les années 80, une relation apaisée et une coopération fructueuse entre l'Etat et les régions ?

Peut-on envisager que cette annonce débouche sur un projet qui réunirait les ambitions d'une planification et des actions citoyennes dans les territoires ? Comment assurer que le travail d'anticipation et de choix stratégiques qui sera conduit au niveau central soit nourri par un dialogue avec les acteurs des territoires ? Ceux-là mêmes qui, notamment dans la période du confinement dont nous venons de sortir, ont montré leur capacité à penser l'avenir et à imaginer des formes nouvelles de développement et de solidarité². Les témoignages affluent : confections de masques ou respirateurs de la part d'entreprises opérant dans d'autres secteurs, entraides entre voisins, organisations entre parents pour suppléer l'absence de matériel informatique, livraisons gratuites de repas à domicile, regroupements de livreurs etc... Ces acteurs ne souhaitent pas être mis à l'écart des choix futurs. Et ignorer ce capital d'engagement et de solidarité serait sans doute une erreur.

***Paulette Pommier** : ancienne chargée de mission à la Datar, ancienne Secrétaire générale du Comité de liaison des Comités de bassin d'emploi

¹ Discours du Président de la République, 13 Avril 2020

² Les jeudis du confinement de l'Unadel. « Les circuits-courts et la solidarité se sont rapidement adaptés pour répondre aux besoins essentiels des populations confinées et laissent entrevoir ce que pourrait être notre société, après la transition ».

Une urgence dans le court terme

La période qui est devant nous s'annonce comme une période de ruptures dans le système productif dans son ensemble. Les chiffres sur les baisses d'activité et les pertes d'emplois qui pourraient en résulter donnent le vertige. De nombreux secteurs seront ou sont déjà touchés : aéronautique, automobile, transport aérien, textile-habillement, tourisme, hôtellerie ... D'autres, malheureusement peu nombreux, pourraient profiter de relocalisations sur le territoire national. Ce devrait être le cas avec la chimie des médicaments, des solutions étant recherchées pour maîtriser l'ensemble de la chaîne de valeur^{3 4}. D'autres se déplacer : les IAA (industries agricoles et alimentaires) pourraient se reterritorialiser plus près des villes. D'autres, enfin, plus rarement, bénéficier d'une hausse de la demande comme il est attendu avec la filière française du vélo qui devrait se renforcer. Nombreux sont les bassins d'emploi qui seront concernés par cette contraction de l'activité et les pertes d'emplois.

Le traitement de cette urgence de court terme, à savoir **sauver des entreprises, sauver des emplois**, préserver des savoir-faire, insérer socialement les victimes des réductions d'effectifs, ne peut se faire sans les territoires. Ceci ne remet pas en question le rôle de l'Etat qui dispose de la manne financière et d'hommes et de femmes dans ses services déconcentrés lesquels devront être mobilisés. Nous disons bien *territoire* et non collectivité territoriale qui n'en est qu'une composante⁵. Car d'une part, la commune ou tout autre découpage administratif ne correspond pas, en règle générale, à l'espace de l'économie et de l'emploi, et d'autre part, la palette des acteurs à associer doit être large, englobant les acteurs de l'économie productive, mais aussi ceux de l'économie sociale et solidaire, de l'économie présentielle, du secteur financier, de la formation, etc.

La capacité des acteurs locaux à prendre des initiatives en faveur de l'activité et de l'emploi et à lutter contre le chômage est très grande mais méconnue, malgré des efforts de capitalisation et de communication: actions locales de partage du travail, groupements d'employeurs, essaimage de personnel de grandes entreprises créant leurs propres activités ou mis à disposition de PME (dispositif Alizé) en vue de la création de nouvelles activités, prêts d'honneur aux créateurs, opérations de crowdfunding, mises en valeur de friches industrielles aménagées pour héberger des créateurs, startups ou autres, Opérations Territoires chômeurs de longue durée... L'ensemble de ces « dispositifs » inventés par et dans les territoires doit venir compléter les mesures de sauvegarde de l'emploi mises en place par l'Etat. Tournés vers un traitement à la fois économique et social du chômage, ils s'appuieront sur des plateformes locales de concertation avec les habitants.

³ *Usine nouvelle*, 25 juin 2020

⁴ David Cousquer, *Le secteur pharmaceutique fait l'objet de toutes les attentions, spécialement en matière de relocalisations*. Base mondiale Industries & Stratégies de @trendeo

⁵ Il s'agit bien des **territoires** et non des seules collectivités territoriales. La terminologie utilisée ces dernières années, notamment par les élus de la France décentralisée, peut conduire malencontreusement à des confusions. Si les collectivités territoriales qui sont des entités juridiques bien définies se nomment territoires, comment désigner l'espace de solidarité sur lequel se retrouvent des acteurs engagés et sur lesquels peuvent se concevoir des solutions alternatives au chômage acceptables par les salariés ? Pays, bassin d'emploi, bassin économique ? Nous utiliserons ici le terme **territoire** pour parler d'*espaces de solidarité économique et sociale, proches du bassin d'emploi*. Car l'emploi est un facteur structurant. Et l'espace dans lequel peuvent s'opérer les mobilités de l'emploi sans changement de domicile pertinent. C'est la définition **du bassin d'emploi**.

Un supplément de démocratie pour agir sur le long terme

Dans le contexte d'urgence qui commandera ces actions, on peut craindre que les enjeux du **climat et de la biodiversité** passent au second plan, voire même soient sacrifiés. Or, ils vont demander de la part de la population des changements (durables) de comportement. Bien que les résultats des dernières élections municipales aient montré qu'ils correspondaient à une préoccupation partagée par un grand nombre de citoyens, les choix à faire pourraient contrarier des habitudes et être rejetés. Plus encore s'ils sont décrétés « par le haut ».

Aussi, une démocratie réinventée sera nécessaire pour faire adhérer à des décisions correspondant à ces objectifs de long terme que porte le développement durable. Et il faudra veiller à ce que l'Etat qui, au moment de la période aigüe de la pandémie, s'est posé comme l'unique gestionnaire responsable de la sauvegarde de la collectivité nationale, ne se maintienne pas dans cette posture, cherchant à agir vite et seul (voire, entouré d'autorités et d'experts nationaux éloignés du terrain). Or, c'est souvent par manque d'informations, d'écoute, de concertation, de compréhension, de débat que les oppositions surgissent, mettant à mal des projets qui semblaient faire l'unanimité. Comme l'ont montré, dans le passé, des échecs retentissants dans la réalisation de programmes en faveur du développement durable. Aussi, apparaît-il impératif de s'appuyer sur des instances d'information et de concertation, très proches des habitants, dans un but de dialogue et d'échange. Elles permettront aux acteurs et citoyens des territoires d'écouter, de s'exprimer et d'être entendus. De nombreuses instances existent. Déjà mobilisées pour certaines d'entre elles dans le cadre du Grand débat national, elles sauront répondre aux sollicitations qui leur seront adressées.

Selon quelle organisation ? Il ne s'agit pas de réinstaurer le Service régional et urbain du Commissariat Général du Plan d'antan qui effectuait, en liaison avec la Datar et les représentants régionaux, le suivi des régions et formulait des recommandations, d'investissements notamment. Aujourd'hui, grâce aux lois de décentralisation, les régions sont investies de nombreuses responsabilités, notamment en matière économique et de développement durable. Ce sont-elles qui, pour rompre la tradition verticale et sectorielle naturelle de nos pratiques administratives, devraient servir de relais, de plateforme dans cette communication entre le niveau central et les territoires. Une instance favorable à ces échanges et à la communication serait souhaitable dans chaque région. Le *Conseil économique social et environnemental régional (CESER)*, qui semble être aujourd'hui plus un lieu de représentation de la société civile que des acteurs socioéconomiques et moins encore des territoires, pourrait être transformé par les régions le souhaitant. A leur place pourrait être créé un *Comité régional des territoires*. Une autre alternative étant de créer au sein du CESER actuel une assemblée représentative des territoires.

La finalisation des contrats de Plan Etat-Région (puis leur révision dans quelques années) pourrait constituer l'occasion de dynamiser ce travail prospectif. Chaque territoire pourrait être invité à proposer, après diagnostic et concertation, ses projets majeurs concernant tant des filières d'activités d'avenir que le développement durable et les enjeux climatiques. Cette forme de démocratie compléterait celles mises en place par certaines régions (voir infra pour la Région Occitanie) qui promeuvent la participation des habitants. Mais elles le font naturellement sur des thèmes en rapport avec la politique régionale dans le cadre de leurs compétences et le plus souvent selon une approche sectorielle ou catégorielle.

Les concertations citoyennes au sein d'une région ⁶

Consciente des attentes croissantes des citoyens en matière d'évolution des pratiques politiques, la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée s'engage à développer de nouveaux outils pour que le citoyen prenne toute sa place, au cœur et en faveur de son territoire.

De 2016 à 2018, la Région a lancé plus de 30 concertations thématiques : nom de la Région, États Généraux du rail et de l'intermodalité, Schéma de l'Économie, Plan de la Formation, Occitanie 2040, Lycée de demain, Alimentation, etc. La Région a également développé des instances de dialogue et de concertation innovantes, à l'image de l'Assemblée des Territoires, du Parlement de la Mer et de la Montagne, ou du Conseil Régional des Jeunes (CRJ).

Conclusion

C'est au bas de l'échelle sociale que les inégalités sont ressenties avec une acuité particulière. Et c'est près du terrain, à l'échelle d'une maille fine du territoire, que peuvent être le mieux appréhendées les attentes et les craintes des populations, notamment des plus fragiles. Ce constat appelle à un renouvellement des formes de démocratie et de participation. Une ambition qui viserait en particulier le long terme et négligerait cette réalité ne conduirait pas sur une voie durable et apaisée de progrès et d'harmonie sociale. C'est cet objectif que la planification doit aussi servir.

* * *

⁶ Site de la région Occitanie