

Juin 2021



Interview de Claude GRIVEL

Président de l'UNADEL

**Union Nationale des Acteurs et
Structures du Développement Local ¹**

**Claude Grivel, répondⁱ à quelques questions
de Brigitte Fargevieille, présidente du Cercle.**

1. Quel sens a, pour vous, l'aménagement du territoire, aujourd'hui ?

Les gouvernements successifs ont de réelles difficultés à affirmer et à afficher des politiques claires d'aménagement du territoire. La nomination ou plutôt l'absence de nomination d'un ministre en charge est un signe marquant des dernières décennies. Cette évolution est aussi liée à celle des politiques en matière de planification et au rôle du commissariat au plan et à celui de l'outil interministériel rattaché au 1^{er} ministre qu'était la Datar. La disparition de l'un jusqu'à ces toutes récentes dernières années et la transformation de l'autre en CGET d'abord puis en ANCT ensuite avec une perte de rattachement au 1^{er} ministre, constituent un signe d'abandon progressif des politiques de planification et d'aménagement du territoire.

Pour quelles raisons l'Etat semble avoir perdu la culture de l'aménagement du territoire ? Certainement sous l'effet de plusieurs éléments conjugués : la décentralisation et les transferts de compétence aux régions, la montée en puissance de l'Europe et de ses prérogatives de cohésion, le passage du septennat au quinquennat qui a accéléré le rythme de la vie politique et renforcé le pouvoir présidentiel en réduisant le rôle du parlement, l'augmentation de la dette publique et la dévalorisation de l'impôt allant de pair avec une diminution des moyens de

¹ L'UNADEL est l'un des partenaires du Cercle pour l'aménagement du territoire <https://unadel.org/>

l'Etat... enfin des réorganisations successives des services de l'Etat qui ont inéluctablement engendré une réduction des moyens affectés.

Il faut y ajouter aussi la montée en puissance de la mondialisation d'une économie de marché de moins en moins encadrée, de plus en plus financiarisée et ayant ses propres lois prenant le pas sur l'intérêt général. Cette libéralisation du monde a conduit à la désindustrialisation de l'Europe et particulièrement de la France, au profit de délocalisations dans les pays où la main d'œuvre est moins chère et la prise en compte des règles internationales en matière de droits humains et de protection de l'environnement moins prioritaire (travail des enfants, sécurités contournées, pollutions ...). Ce constat est aussi celui de l'incapacité des organismes de régulation internationale à imposer des réglementations environnementales contraignantes similaires dans tous les pays. La libéralisation des marchés entraîne le pillage des matières premières, provoque l'épuisement des ressources naturelles et le développement parfois irréversible des pollutions. La monnaie est devenue spéculative et non plus régulatrice et la bourse a remplacé la contractualisation planificatrice et réparatrice.

Les scandales boursiers et la faillite bancaire ont servi d'alerte mais n'ont eu pour conséquence que d'appauvrir les Etats, de renforcer la dette publique et de conforter le pouvoir des places boursières. Comme si l'économie néo libérale avait affirmé progressivement sa prééminence sur une décision politique de plus en plus dépendante des marchés et de plus en plus exposée à la montée du chômage ainsi qu'aux crises sociales et désormais environnementales.

La transformation des dénominations successives du cadre de contractualisation entre l'Etat et les régions sont des signes de perte de pouvoir, voire d'abandon de responsabilités en la matière.

Le triptyque sur lequel les prospectivistes misaient beaucoup pour renforcer une vision stratégique de l'aménagement et du développement des territoires, à savoir l'intercommunalité, la région et l'Europe, s'appuyait en corolaire sur une évolution du rôle des communes incitées à se regrouper, sur une vraisemblable disparition des départements et des cantons mais aussi sur une diminution du rôle de l'Etat au profit d'une République des territoires et des régions. Ce schéma s'est heurté à beaucoup de conservatisme, à la résistance des hauts fonctionnaires centralisateurs, à l'impact des événements et mouvements sociaux ainsi qu'aux stratégies défensives des associations d'élus... Mais il a aussi buté sur l'émergence du phénomène métropolitain et la prétendue théorie du ruissellement qui n'a pas vraiment démontré son efficience dans les territoires ruraux ou périurbains.

L'aménagement du territoire donne une colonne vertébrale aux politiques publiques

En résumé le concept d'aménagement du territoire comme support de politique publique a évolué nécessairement au gré des enjeux et des transformations des sociétés. Les réglementations des Etats et les contraintes émergentes liées à une meilleure protection de l'environnement ont favorisé le déplacement vers d'autres continents des industries de production. Le lien économie, emploi, territoire a évolué avec la libéralisation des marchés, la tertiarisation des activités concentrées dans les grandes zones urbaines et la flexibilité des activités productives.

Or les crises successives de ces dernières années mettent en évidence de nouveaux enjeux territoriaux, une nouvelle demande sociétale, de nouvelles pratiques...et interrogent le futur de la planète mais aussi de l'humanité et plus largement du vivant, tout en imposant l'exigence de plus de proximité.

Aujourd'hui, l'aménagement du territoire dans ce qu'il a de stratégique, de construction responsable et partagée, de pédagogie et de financement est plus que jamais nécessaire pour redonner une colonne vertébrale aux politiques publiques et une feuille de route aux acteurs des territoires. Il s'agit de reprendre l'initiative en faisant la promotion de la contractualisation et de la coconstruction pour :

- Anticiper, accompagner et faciliter les grandes transitions qu'elles soient économiques, écologiques, énergétiques, climatiques, foncières, numériques, culturelles... territoriales, entre centralités et ruralités ou continentales,
- Organiser les mobilités sobres et un nouveau rapport à la proximité,
- Reconquérir une capacité à agir et à décider dans la gouvernance politique comme dans l'organisation des circuits de production et d'échanges économiques dans les territoires locaux et entre les territoires voisins ou plus distants,
- Reconquérir la mondialisation pour en faire un outil de coopération et de lutte contre les inégalités, les pauvretés et le réchauffement climatique,
- Revisiter les règles du commerce, privilégier les circuits courts et la réduction de la consommation énergétique, favoriser les industries décarbonées et limiter les transports intercontinentaux au strict nécessaire
- Anticiper et réguler les évolutions sociétales, climatiques et migratoires, les aspirations aux nouveaux modes de vie, les besoins en matière de santé, de culture et de qualité de vie.

Face à ces enjeux et à une demande citoyenne renouvelée, les évolutions institutionnelles de ces dernières années en particulier celles de l'Etat et de ses agences ont terriblement complexifié le paysage et du coup peinent à répondre aux attentes.

La décentralisation aura bientôt quarante ans. Elle semble inachevée, non stabilisée et les collectivités restent très dépendantes des décisions de l'Etat.

L'échelle régionale reste pertinente pour faciliter la cohérence, stimuler et valoriser les dynamiques locales. Encore faut-il que les régions le souhaitent et qu'elles puissent l'assumer.

S'engager de manière plus volontariste dans une politique d'aménagement du territoire suppose de partager une vision globale du monde et de ses enjeux, une vision des richesses des territoires locaux et de leur potentiel réel et différencié ; cela va de pair avec la conviction que les acteurs locaux sont les premières ressources du territoire.

La construction d'une société plus harmonieuse et apaisée doit pouvoir mieux respecter les temporalités d'évolution et d'adaptabilité. L'aménagement et le développement du territoire ne peuvent se limiter à la déclinaison locale d'un schéma global.

C'est une approche intégrée, participative, interactive et planifiée qui prend du temps. C'est un cadre de référence qui résulte de l'interaction entre l'ascendant et le descendant et qui doit se décliner par un dialogue entre acteurs au-delà de leur propre périmètre de légitimité.

Les contrats et les schémas sont des outils supports facilitateurs à condition de ne pas être trop normatifs et technocratiques. Ils doivent veiller à ne pas continuer à arroser là où c'est déjà mouillé mais bien apporter des réponses et des solutions aux territoires qui en ont le plus besoin tout en laissant place à la créativité pour inspirer les politiques d'aménagement.

2. Est-ce qu'un aménagement du territoire est toujours en lien avec développement économique local ?

L'économie a besoin d'un lien fort avec le territoire. On ne peut pas aborder l'aménagement du territoire sans intégrer la dimension économique, les espaces dédiés, les conséquences de certaines des activités économiques sur l'environnement, les infrastructures, la mobilité, la proximité avec les fournisseurs et les clients, les matières premières. L'aménagement des villes a conduit à la sortie des activités économiques et commerciales des cœurs de ville vers les périphéries, avec toutes les conséquences en matière de déplacement, de transport, de dévitalisation des centres ville et les atteintes au paysage dans les espaces suburbains où se concentrent les bâtiments industriels ou commerciaux, avec une artificialisation outrancière des sols agricoles transformés en parking. Le zonage a nivelé les particularismes architecturaux et développé le modèle des petites boîtes toutes pareilles dont la singularité s'affirme à coup d'enseignes lumineuses et tapageuses.

Y a-t-il encore un pouvoir d'agir des territoires en matière de développement économique local ? Et peut-il s'appréhender séparément d'une approche globale de développement local ?

Certes il y a de plus en plus d'actions en faveur des circuits courts dans le domaine de la production agricole et agroalimentaire, des complémentarités interterritoriales en matière d'alimentation et de déploiement des services, une valorisation plus nette de l'économie présentielle et touristique ; mais cela suffit-il ?

On a assisté à un triple mouvement ces dernières années :

- Renoncement, voire mise à l'index des démarches territoriales des pays qui avaient pourtant mobilisé beaucoup d'inventivité, d'ingénierie et d'énergie et qui s'appuyaient sur une stratégie de développement territoriale globale, sauf peut-être dans le cadre des Groupes d'Action Locale du programme européen LEADER
- Une montée en puissance de travaux d'experts à forte notoriété qui ont de fait disqualifié le territoire ...
 - les travaux sur la théorie de la base et l'économie présentielle ont été très enrichissants et éclairants sur les effets de la redistribution nationale pour faire face notamment à la crise de 2008, mais ont finalement petit à petit réduit la crédibilité et l'intérêt du développement local face à cette aide nationale.
 - Les analyses sur l'inter territorialité et les réseaux dont on ne peut nier l'existence, (mais sont-ils exclusifs ?), ont fini par disqualifier toute approche territorialisée d'une stratégie de développement local...
 - La prééminence voire l'exclusive de l'enjeu métropolitain supposé ruisseler sur les autres territoires, a également largement pesé sur la perception des autres enjeux territoriaux...
 - Les analyses de l'emploi distinguant effet structurant et effet local le qualifient de résiduel... et peinent à l'expliquer.
 - Les travaux de Bernard Pecqueur sur les territoires créatifs évoquent les spécificités, les éléments « différenciants », mais s'il y voit une potentialité, c'est uniquement sur les territoires connaissant des difficultés avec la seule économie de marché.

- Le développement des approches thématiques et segmentées, voire « marketées » de certains vecteurs de l'aménagement du territoire, tels que biodiversité, enjeux d'artificialisation, transition énergétique, transition numérique, transports etc..., ont fini par vider un peu de son sens l'aménagement du territoire, à techniciser cette approche et de plus à dissocier développement économique et aménagement.
- La dimension intégrative de l'aménagement est en grande partie occultée. Au mieux on raisonne par outils et dispositifs : territoires d'industrie, territoires numériques, fonds de transition juste, etc... Le SRADDET (schéma régional de développement durable et d'égalité des territoires) recouvre 11 domaines obligatoires sans aborder les questions économiques, de culture, de santé, de services...qui sont pourtant largement structurantes et en capacité de donner une colonne vertébrale aux projets de territoire et un support à la cohérence territoriale régionale.

Pour autant, la crise sanitaire a révélé les conséquences de ces pratiques, la fragilité et les dépendances dès lors que le pays ne dispose plus des industries indispensables à la production de masques, de vaccins, de tests... Elle incite à d'autres pratiques de consommation et d'organisation relevant de la proximité. Les aspirations de nombreux urbains pour une vie plus apaisée et moins stressante deviennent ponctuellement ou plus durablement envisageables avec de nouvelles formes d'organisation du travail notamment... Ces transformations environnementales et sociétales nées d'une succession de crises transforment les usages et les modes de faire et alimentent de nouvelles dynamiques et de nouvelles formes de reliance dans et entre les territoires.

3. Est-ce que le développement local est l'échelon de base d'une véritable démocratie et de l'apprentissage de la citoyenneté ?

Le concept de développement local est plus un esprit, une démarche, un processus qu'une échelle d'organisation territoriale. Pour autant, le mouvement du développement local a impulsé et accompagné la réorganisation des territoires locaux et la montée en puissance des intercommunalités, la valorisation de l'échelon régional comme interlocuteur de l'Etat pour construire et mettre en œuvre les grandes stratégies d'aménagement et de développement dans l'espace européen, en ayant identifié les enjeux de rééquilibrage entre les territoires naturellement plus riches parce que situés dans des secteurs plus attractifs (grandes métropoles, zones portuaires...), et les grands espaces moins denses en termes de population, d'équipements et de services, donc générant moins de richesses et de demande d'installations économiques ou résidentielles.

Construire un projet de développement local suppose une gouvernance locale qui construise et alimente le dialogue citoyen autour d'un diagnostic partagé, d'axes stratégiques d'aménagement et de développement, enfin d'un programme d'actions planifié dans une temporalité. Cela requiert une bonne connaissance des dynamiques à l'œuvre sur le territoire et des enjeux, une prise de conscience des risques, une bonne appréhension de l'organisation institutionnelle et des rôles et responsabilités de chacun.

Il reste toutefois encore du chemin pour faciliter une démarche d'intelligence collective entre les citoyens mobilisés dans les conseils de développement, les instances participatives et les lieux de décision.

La construction d'une démocratie d'implication passe par l'animation du débat et du dialogue territorial local et une valorisation de l'engagement individuel et collectif. Pour agir sans subir,

le territoire local doit s'organiser, se donner une vision commune, se doter de moyens d'ingénierie systémique d'animation de la coconstruction et de la transformation. C'est au niveau local que l'engagement dans la construction des transitions écologiques et sociales peut devenir un engagement citoyen à transformer le monde global.

ⁱ. Claude Grivel précise : « *J' ai intégré (dans cette contribution) des éléments de réflexions émanant d'administrateurs de l'Unadel. Pour autant ce texte n'a pas dans l'état été soumis à validation collective, et doit donc être considéré comme une contribution du président de l'Unadel à la réflexion du CPAT.* »