



L'aménagement du territoire aujourd'hui.

Par François Philizot

Préfet, conseiller du Gouvernement, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine.

Au moment où l'on évoque la réinvention de la planification, pour donner à notre appareil public des moyens accrus de nature à éclairer le long terme, l'expression « aménagement du territoire » très liée, dans la mémoire collective de l'action publique aux Trente glorieuses n'apparaît plus dans le vocabulaire officiel. Le ministère en charge de cette thématique, qui dépasse très largement les questions de planification au sens de l'urbanisme, est depuis quelques années celui de la cohésion des territoires, exprimant une forme de personnification des relations entre ces derniers. La création au 1er janvier 2020, par transformation en particulier du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), reprend cette même idée de solidarité et de travail en commun. L'actuelle structure gouvernementale maintient, par ailleurs, la distinction entre politique de la ville et traitement de la ruralité. Cette situation à elle seule, est révélatrice du fait qu'au-delà de la recherche de cohésion, voire un temps d'égalité des territoires, subsistent des différences d'approche entre urbain et rural, sinon même des oppositions, et ce même si historiens et géographes savent bien que la frontière entre ces deux mondes est plus floue qu'il n'y paraît. Derrière ces questions d'appellation se trouvent incarnés à la fois une demande très forte, et très spécifique à notre pays, de politiques intégrées de développement territorial, couvrant des champs très vastes, et le souhait d'une action vigoureuse de l'État, vécu comme le garant d'une forme d'équilibre entre les différentes parties de notre pays. Nombre de commentateurs du mouvement des gilets jaunes ou de la poussée de l'extrême-droite ont ainsi mis en évidence le mal-être, réel ou supposé, de certaines zones en croissance ou en déclin, pour appeler les pouvoirs publics, et l'État en particulier, à intervenir en faveur de secteurs souvent plutôt ruraux, mais aussi marqués par une influence forte des villes voisines. D'autres analyses, fondées sur l'observation des tendances à l'œuvre depuis la fin de la décennie passée et la crise de 2008-2009, s'alarment de la concentration de la croissance économique et démographique

dans une partie des métropoles -Ile-de-France et la plupart des grandes villes du sud et de l'ouest-, et conduisent à proposer des actions compensatrices en faveur des villes moyennes, petites, pôles locaux de services. Cette tendance lourde se nourrit d'une forme de mythologie, fondée sur l'action de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) créée en 1963 par le général de Gaulle à l'instigation d'Olivier Guichard. La référence à l'âge d'or de l'aménagement du territoire, dans une France en croissance rapide, y compris industrielle, ou l'État détenait l'essentiel des leviers de l'action publique, directement ou indirectement, et des marges de manœuvres budgétaires plus amples qu'aujourd'hui, revient fréquemment et soutend les appels à un réinvestissement de l'État, même si le contexte institutionnel et économique a profondément changé depuis les années 1960. Cela renvoie à l'idée profondément ancrée que, même dans une France devenue une République unitaire décentralisée, quels que soient l'attachement et l'intérêt pour les pouvoirs locaux, l'État reste le garant ultime face aux crises, qu'il s'agisse d'un phénomène violent, difficultés économiques ou aujourd'hui sanitaires, ou de processus lents de dégradation, enkystement de tels ou tels quartiers dans la pauvreté ou déclin progressif de tels ou tels territoires, urbains ou ruraux. Au-delà, donc, des aspects de psychologie politique et sociale qui marquent notre pays, il reste deux éléments fondamentaux qui expliquent la demande d'une action publique en matière d'aménagement du territoire. Le premier d'entre eux repose sur le constat de dynamiques territoriales différenciées, quelle que soit par ailleurs la conjoncture économique générale. Dans la France en forte croissance économique et démographique des années 50 et 60, un exode rural massif faisait diminuer la population de nombreuses campagnes beaucoup plus vite que sous la troisième République, mais aussi les premières conversions industrielles provoquaient le déclin rapide de cités minières, textiles ou sidérurgiques. Aujourd'hui, de façon très schématique, l'homme malade de la France métropolitaine est le grand Bassin parisien, la croissance se concentrant hors Ile-de-France où, globalement, son rythme est stable depuis quarante ans, sur un arc allant du Var au Morbihan, en passant par le sud du pays. Nièvre et Haute-Marne sont ainsi les départements qui se dépeuplent le plus vite, et non Lozère ou Cantal. Le second de ces déterminants est la conviction que l'action publique est susceptible d'être efficace ou, dit autrement, qu'elle est à même de contrecarrer les logiques ou phénomènes économiques ou sociologiques dont les déterminants échappent pour partie à la sphère publique. Après tout, l'on peut sans doute imputer pour partie le dynamisme de villes comme Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes ou Rennes à la politique des métropoles d'équilibre lancée par la DATAR dans les années soixante, et à son cortège de décentralisation industrielle, scientifique, universitaire ou culturelle. D'une autre façon, la relative bonne santé de certaines zones de montagne est la résultante d'une attention perpétuellement renouvelée depuis la création des commissariats de massif il y a cinquante ans. Plus près de nous, la politique d'aménagement numérique du territoire est née en 2001-2002 d'une impulsion de la DATAR traduite par des décisions de deux comités interministériels successifs. Aujourd'hui l'attente exprimée vis-à-vis de l'État tire donc son origine de ces deux constats : des déséquilibres subsistent, évoluent, apparaissent et il faut y porter remède, car cela est conforme à notre idéal d'égalité et de fraternité-ou solidarité en français moderne ; l'action publique est indispensable et positive, expression d'un volontarisme collectif au cœur lui aussi du pacte républicain. Face à une sollicitation très vite portée avec force par les associations de collectivités, même si des différences notables de posture existent, les régions en particulier s'affirment comme les garants naturels des équilibres territoriaux, la réalité des moyens d'intervention de l'État pose évidemment question. En effet, force est de constater que, depuis ce que les nostalgiques appellent l'âge d'or de la DATAR, des évolutions profondes les ont marquées. La plus récente,

déjà évoquée, exprime de façon très parlante la transformation qui affecte à la fois le positionnement et le mode d'intervention de l'État : il s'agit de la création de l'ANCT. Evoquée depuis 2017, à la demande en particulier de l'association des maires de France, cette initiative traduit la transformation du CGET, lui-même produit en 2013 de la fusion de la DATAR, de la délégation interministérielle à la ville et du secrétariat général du comité interministériel des villes, en un établissement public où les représentants des collectivités territoriales pèsent un poids important. L'agence est, en effet, présentée sur son site-même comme un outil de conseil et de soutien aux collectivités territoriales, qui facilite la mobilisation de la sphère de l'État au profit des projets locaux. L'on voit ainsi combien le positionnement est différent de celui de la DATAR, service rattaché au Premier ministre, nonobstant la diversité du rattachement ministériel de l'aménagement du territoire. Les fonctions dites d'administration centrale, programmation budgétaire du pilotage des contrats de plan État-régions, relations avec les instances de l'Union européenne, etc... ont d'ailleurs été reprises par une sous-direction créée au sein de la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui assure la tutelle de l'agence. Indépendamment même de la distance qui subsiste entre politique de la ville et aménagement du territoire, malgré leur rapprochement au sein du CGET, puis de l'ANCT, ces changements expriment de façon claire deux éléments majeurs : d'une part, une forme de banalisation du thème, malgré sa force politique, une simple sous-direction ne pouvant, quelle que soit la qualité de ses agents, tenir le même rôle qu'un service relevant de Matignon ; d'autre part, la reconnaissance explicite d'une responsabilité partagée, voire d'une cogestion entre État et représentants des collectivités territoriales et du Parlement, ceux-ci gagnant un droit de regard sur l'action directe de l'État. Cette mutation s'accompagne d'un recours accru, pour conduire l'action de l'État, à des moyens extrabudgétaires. L'analyse des programmes portés par l'ANCT, Action-cœur de villes ou Territoires d'industrie par exemple, met en évidence combien pèsent, dans leur financement, soit d'autres établissements publics (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat), soit le groupe constitué autour de la Caisse des dépôts et consignations, soit des organismes peu ou prou sous tutelle de l'État, Action logement par exemple. Si le recours à des partenariats larges n'est pas nouveau, la DATAR le pratiquant fréquemment, il est aujourd'hui un impératif du fait de l'étiollement progressif des moyens propres de l'aménagement du territoire (fonds national d'aménagement et de développement du territoire), de l'éclatement des dispositifs d'aide de l'État aux collectivités locales et de la place que tiennent aujourd'hui les établissements publics et structures assimilées. Des dispositifs conventionnels, souvent complexes, sont donc indispensables pour conduire tout programme tant soit peu ambitieux. Cette pratique marque profondément les différents champs d'intervention. Dans celui des infrastructures de transports, notre pays disposant d'un très bon niveau d'équipement, tant du fait des transferts de compétence que des pratiques anciennes de cofinancement, toute politique d'ensemble ou tout grand projet nouveau passe par des partenariats entre intervenants publics dont l'équilibre est souvent complexe. Dans des domaines apparus plus récemment, cette même conjugaison des acteurs publics est incontournable, y compris quand l'État assume le rôle directeur, numérique ou santé par exemple. À côté des conditions de la définition et de la conduite des politiques nationales, il convient de s'arrêter aussi sur les moyens de l'État au plan local. Un des éléments du discours politique reste en effet que services et démembrements de l'État sont à la fois les représentants locaux de l'ANCT, rôle dévolu aux préfets de départements, et naturellement voués à appuyer les initiatives locales. Cette orientation n'est ni nouvelle, ni contestable, même dans un système décentralisé. Elle se heurte cependant à la paupérisation continue des moyens de l'État en ce domaine, engagée dès après la première vague de décentralisation avec la quasi-disparition des

services dédiés au sein des directions de l'agriculture et de l'équipement, puis la fin de l'ingénierie territoriale et la réduction des effectifs des services déconcentrés ou de ceux des réseaux techniques de l'État. Force est de constater que les compétences disponibles sont plus rares aujourd'hui qu'hier et que, à ce niveau aussi, l'État est devenu partenaire et ne saurait prétendre nécessairement à un rôle directeur.