



Une politique nationale d'aménagement du territoire

Pourquoi ? Comment ?

Des experts s'expriment

Jean Pierre DUPORT ¹

Janvier 2023

Qu'entendez-vous par « aménagement du territoire » ?

L'aménagement du Territoire, c'est pour moi l'ensemble des actions publiques qui contribuent à éviter tant la thrombose de certaines parties du territoire que la sclérose d'autres.

De manière plus positive, l'aménagement du Territoire c'est une politique qui donne à chaque partie du territoire ses meilleures chances de développement contribuant ainsi à l'accroissement de la richesse nationale.

Il n'y a pas de territoires sans avenir, il y a des territoires sans projets.

Il appartient à la politique d'aménagement du territoire de permettre à ces projets de naître et de se développer. Les projets doivent être des projets « solidaires », renforçant la cohérence des territoires entre métropoles, villes moyennes et territoires ruraux.

Qu'est ce qui justifie de réinventer aujourd'hui une politique d'aménagement du Territoire ?

Le sentiment d'abandon, pour ne pas dire de déréliction, touche beaucoup de parties de notre territoire.

¹ Ancien Délégué à l'aménagement du territoire

C'est vrai de nombreuses zones rurales (où le mouvement des gilets jaunes s'est particulièrement développé) comme de zones de banlieue. L'illustration la plus flagrante, frappante, de ces situations concerne les services publics (santé, écoles et lycées...) comme les services publics au public. Je pense à la médecine libérale et aux commerces.

La difficulté d'accéder à ces services, le sentiment que les services rendus sont de moins bonne qualité sont très largement répandus dans les zones concernées, créant ainsi un sentiment de frustration et d'injustice.

Un second phénomène illustre cette nécessité de re-création d'une politique : la perte de capacité à « inventer » des projets. Le réseau d'ingénierie publique et privée s'est fortement dégradé. La perte de compétences dans les territoires est patente.

Il y a quarante ans les réseaux techniques territoriaux des ministères de l'Équipement (DDE, CETE...) et de l'Agriculture (DDA) étaient puissants. Il n'en est plus de même aujourd'hui.

Les équipes techniques des collectivités territoriales n'ont pas pris le relais, quelles que soient les compétences des personnes qui les composent.

Jacques Chérèque avait coutume de dire : les inégalités sociales et les inégalités spatiales sont deux faces d'une même réalité. Les inégalités ont changé, la vérité du dicton demeure.

A quels enjeux a-t-elle à répondre ?

Une politique d'aménagement du territoire renouvelée doit contribuer à répondre à la démoralisation de nombreux Français et Françaises, à redonner de la confiance dans nos capacités à faire face à une situation économique difficile.

Dans un tel contexte, la cohésion nationale, un des objectifs majeurs d'une politique d'aménagement du territoire, est essentielle.

Quelles en seraient les principales composantes ?

La première priorité, c'est de recréer une capacité locale à monter et à mettre en œuvre des projets de développement.

Il faut constituer une capacité d'ingénierie puissante dans les territoires. C'est pour moi l'un des rôles majeurs de l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires. C'est cela qui donnerait au mot « cohésion » une traduction concrète.

Il faut également chercher de nouvelles réponses à des besoins existants. Le domaine de la santé en est la parfaite illustration : cela fait plus de quarante ans que l'on balbutie en matière de télémédecine !

L'on sait les difficultés qu'il y a à maintenir un réseau de maternités de qualité sur le territoire. Ne faut-il pas réfléchir à des services d'hélicoptère tout temps permettant de transporter les futures mamans dans les meilleures conditions de rapidité et de sécurité ?

Enfin, il faut recréer une capacité à réfléchir et agir aux trois horizons du long terme, du moyen terme et du court terme.

C'est justement parce que l'avenir est incertain qu'il faut réfléchir à long terme et faire de la prospective.

C'est justement parce que les investissements publics se raréfient qu'il faut veiller à leur répartition territoriale.

Quant à la nécessité d'éteindre les « incendies », lorsqu'ils naissent, il n'est pas besoin d'insister sur l'importance d'agir.

De Quels moyens sa mise en place devrait elle s'accompagner ?

La priorité, c'est le renforcement des moyens humains travaillant à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire renouvelée. Le renforcement concerne l'ANCT au premier chef. Il doit également porter sur les niveaux territoriaux de l'Etat (régions, départements, arrondissements). Je pense en particulier aux moyens humains (en quantité et en qualité) des DREAL et des Directions Départementales des Territoires.

Il faut que ces postes attirent les meilleurs des fonctionnaires de l'Etat, capables de mobiliser les énergies de tous les partenaires de l'Etat, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des acteurs privés. L'usage est tel qu'il ne faut pas que l'Etat d'un côté, les régions et les départements de l'autre, se considèrent comme en situation de rivalité, mais travaillent en complémentarité au service des habitants des territoires concernés.

Pour ce qui relève du rôle de l'Etat, la réouverture de sous-préfectures (Nantua, Rochechouart, Château-Gontier, Clamecy, Montdidier et Saint Georges de l'Oyapock) va dans le bon sens.

Il faudra également un renforcement des moyens financiers au service de l'Aménagement du territoire. Au premier chef, il est indispensable de doter les Régions d'une fiscalité dynamique qui leur permettent d'assurer les responsabilités qui sont les leurs, notamment en matière de formation professionnelle et de transports.

Il convient de doter les communes et les établissements publics intercommunaux de recettes qui leur permettent de financer leurs responsabilités. La suppression de la taxe d'habitation, la perspective de la suppression d'ici deux ans de la CVAE ont des conséquences directes : les communes n'ont plus de « retour sur investissements » lorsqu'elles construisent des logements ou développent de nouvelles zones d'activité. L'effondrement des permis de construire en est la conséquence immédiate.

Par ailleurs, l'on voit commencer à se développer des phénomènes pervers de sollicitations par les communes de participations « volontaires » des constructeurs au financement d'équipement publics (crèches, écoles, EHPAD...). Ces phénomènes ne sont pas sains.

Au tout le moins, il est indispensable de modifier les modes de calcul des dotations versées aux communes, aux EPT, aux départements, pour favoriser les collectivités « constructrices » et « développeuses ».

Si une telle réforme n'est pas engagée très vite, nous risquons une aggravation très rapide des déséquilibres territoriaux.

In fine, et même si ce n'est pas le plus important, il serait indispensable de « recréer » ou de « redynamiser » des mécanismes d'intervention au coup par coup qui permettent d'aider les projets innovants. Je pense tout autant au FIAT (Fonds interministériel d'aménagement du territoire) qu'à la « réserve parlementaire » tant décriée, mais si efficace pour permettre à des initiatives de se concrétiser.

Un commentaire supplémentaire : il faudrait réfléchir au rôle des dispositifs européens d'aides territoriales. Je dois reconnaître ne pas en avoir une connaissance suffisante pour présenter une proposition concrète.

Quelle méthode pour répondre à des impératifs de participation démocratique ? que quels acteurs s'appuyer ?

Il n'est pas sûr qu'il faille s'engager dans une nouvelle réforme territoriale.

Par contre il est possible d'infléchir notre organisation territoriale, en s'appuyant sur le couple régions/Intercommunalités, en développant les compétences des unes et des autres et en leur donnant plus de marges financières.

Une commission, présidée par Pierre Mauroy, à la fin du siècle dernier, avait fait une proposition judicieuse dans le sens du renforcement du poids des régions et des intercommunalités. Garder la commune comme lieu de base de la vie sociale (pour la fourniture des documents administratifs notamment) et transformer le département en un établissement public gérant les routes départementales et mettant en œuvre la politique d'action sociale, administré par un conseil réunissant les présidents d'intercommunalités ou leurs représentants.

La participation démocratique passe également par le renforcement du rôle des associations. La richesse de la vie associative est grande dans notre pays. Elle a permis le développement d'innovations tout particulièrement dans le domaine de la santé, de l'action sociale, du tourisme, de la culture. Dans les années récentes, le pouvoir politique a donné le sentiment qu'il se méfiait des associations, comme des syndicats d'ailleurs, alors qu'au contraire, il faut valoriser le rôle qui est le leur dans notre vie démocratique.

Il faut donner un nouveau dynamisme à la charte des engagements réciproques entre l'Etat, les collectivités et les associations signée en 2014.

Quelle sont les mesures prioritaires que devraient adopter la prochaine majorité parlementaire et le gouvernement ?

La priorité de mon point de vue doit aller au renforcement des corps intermédiaires et de leurs moyens d'action.

Cela concerne en premier chef les collectivités territoriales, mais aussi les associations.

Il convient ensuite de renforcer le rôle de l'ANCT (Agence nationale pour la cohésion des territoires) à la fois comme porteuse de la volonté politique de l'Etat et comme vecteur de la reconstitution d'un réseau public de compétences au service des territoires. Une question me paraît mériter d'être posée : ces 2 missions peuvent-elles, doivent-elles être assurées par le même organisme ?

Enfin, ne faut-il pas qu'un responsable politique assume la charge de l'Aménagement du Territoire ?

Un Ministre me paraît indispensable. Une condition : qu'il ait la confiance du Premier Ministre.