

Le Cercle de la Réforme de l'Etat

Relancer l'Aménagement du territoire ?

Les préalables à une stratégie : des verrous à lever, des conditions à réunir

Le 26 juin, le gouvernement a retiré de l'ordre du jour du Sénat le « projet de loi visant à renforcer l'Etat local », ce projet se trouvant confronté à une opposition massive des associations d'élus, qui y voyaient une menace de recentralisation, incarnée par le pouvoir général de substitution conféré au préfet, la mise en place d'une « conférence départementale des réseaux » et l'absence, à leurs yeux, de référence à la décentralisation.

Ce retrait a sonné le glas de l'article 1 qui avait été présenté comme le plus important et visait à ressusciter l'Aménagement du territoire, notamment en en livrant une définition pour fonder une nouvelle stratégie et permettre d'exhumer ce qui a longuement été un levier majeur de l'action publique, orientant de nombreuses politiques publiques selon un axe fédérateur. Un joker cycliquement évoqué mais jamais posé sur le jeu.

Selon cet article « la politique d'aménagement du territoire vise à orienter, dans une vision prospective, les évolutions démographiques, environnementales, sociales et économiques du territoire national. Elle a pour objet de favoriser un développement économique durable, de renforcer la cohésion sociale et territoriale et d'assurer un accès équitable aux services essentiels, en tenant compte des spécificités de chaque territoire, notamment des territoires ultramarins ».

Au-delà des sarcasmes suscités par ce retour assumé d'un concept daté, force est de constater un relatif consensus autour de ce « revival ». Nombre de chercheurs, analystes ou politiques voire de rapports officiels ¹, considèrent depuis plusieurs mois que notre pays est de nouveau mûr pour produire une réflexion et surtout un plan d'actions s'inspirant de l'âge d'or gaullien réaffirmant le rôle de chef d'orchestre de l'Etat tout en intégrant les apports de 45 ans de décentralisation qui ont de fait consacré les collectivités comme aménageurs principaux.

Ce moment traduit il est vrai un double constat.

Celui d'abord, d'un retour en grâce de l'Etat comme acteur du territoire, régulateur des fractures diverses à travers quelques dispositifs² dont l'utilité est assez largement reconnue notamment par des acteurs ruraux même si le rôle respectif des services centraux, territoriaux (à commencer par les préfets), et opérateurs reste à clarifier. Si cela ne fait pas de l'Etat un chef d'orchestre, cela démontre en tous cas que l'Etat peut être efficace.

¹ Ainsi le rapport de D. Faure a contribué à réinstaller l'expression « d'aménagement du territoire » mais a aussi proposé une méthode de mise en œuvre pour l'Etat dont s'est inspiré pour partie le PJJ.

² Cœur de villes, petites villes de demain...

A dire vrai, il ne serait pas juste de considérer que l'Etat s'est progressivement éloigné de l'aménagement des territoires. Il finance nombre de grandes infrastructures essentielles pour le pays et représente encore entre 40 et 50 % de l'investissement public (environ 15% de la FBCF totale). Il est très présent auprès des territoires urbains et ruraux par une profusion de dispositifs, chacun doté d'un objectif propre et faisant intervenir une multiplicité d'acteurs et d'opérateurs qui agissent plus souvent en leur nom propre qu'en celui de l'Etat. Cette dispersion sans réel fil directeur nuit à la lisibilité de l'action étatique.

Le second constat est a contrario, malgré de grands projets réussis, le rôle limité et, faut-il le dire, décevant joué par les collectivités en faveur de la cohésion territoriale, et leurs difficultés à « chasser en meute » pour imposer des projets réfléchis et structurants, la concurrence entre territoires demeurant une réalité pérenne. A preuve, l'incapacité à traduire en cadre planificateur crédible les remplaçants des directives territoriales d'aménagement, les STRADDET régionaux ne jouant pas ce rôle. Ce n'est pas un échec de la décentralisation mais celui d'un manque de vision prospective de beaucoup de collectivités que la succession de transferts de compétences a rendu davantage bonnes gestionnaires que stratégies.

Or, le contexte change. Les enjeux majeurs auxquels est confronté notre pays (réchauffement climatique et habitabilité, choc démographique, crise des finances publiques, menaces sur la sécurité, enjeux numériques dont le réseau de data centers, gestion des biens communs...) obligent à penser l'aménagement du territoire, si on veut le relancer, comme un acte de résilience et donc à sortir des paradigmes anciens pour se recentrer sur les choix essentiels que seule une stratégie nationale portée par l'Etat peut mettre en œuvre.

Ce débat sur le retour de l'aménagement du territoire comme politique publique nationale est donc de nouveau ouvert mais un retour réussi passe par la levée de quatre verrous et la réalisation de quatre conditions

Le premier verrou est celui de l'échelle. Aucun niveau, pris isolément, n'est aujourd'hui en mesure de porter seul une stratégie d'aménagement du territoire. Le niveau national reste, pour beaucoup, le seul légitime pour fixer des priorités structurantes et organiser la solidarité entre territoires. Il a pourtant longtemps échoué à différencier ses approches selon les dynamiques régionales propres, préférant des injonctions uniformes peu adaptées aux réalités locales. Le niveau régional s'est vu reconnaître un rôle croissant à travers les schémas régionaux, dont la portée réglementaire s'est progressivement renforcée et que la jurisprudence prend désormais en compte ; mais la fusion de certaines d'entre elles a, paradoxalement, affaibli leur capacité à incarner une véritable identité de pilotage. Le niveau infrarégional, enfin — bassins de vie, bourgs-centres, intercommunalités voire départements — est trop souvent absent des grandes architectures nationales, alors qu'il est précisément celui où se joue le quotidien des habitants. Le risque majeur, dans ce contexte, est celui de l'empilement sans hiérarchie : un schéma de cohérence territoriale, un schéma régional, un plan local d'urbanisme intercommunal et un contrat de relance et de transition écologique ne s'additionnent pas pour former une stratégie. Ils peuvent, au contraire, se neutraliser, se concurrencer, ou simplement coexister sans jamais converger.

Le deuxième verrou est celui de l'absence de lieu d'arbitrage interministériel. Il n'existe plus, depuis une quinzaine d'années, d'instance capable de trancher, au plus haut niveau, les choix nationaux transversaux qui engagent simultanément plusieurs ministères — logement, transport, énergie, agriculture, éducation. Faute de ce lieu, chaque politique sectorielle est conçue et avance séparément, sans que personne ne soit en mesure de rendre visibles, et de réguler les conflits. On observe ici un point de vigilance précis qui doit guider toute réforme. Comme le proposait le rapport Faure, il s'agit de désigner une structure existante ou à créer, rattachée directement au premier ministre et adossée à un mandat politique d'arbitrage clairement assumé. L'efficacité historique de l'instance qui jouait jadis ce rôle ne tenait pas à son organigramme, mais au fait qu'elle préparait des décisions que les ministres acceptaient de voir trancher au-dessus d'eux. Sans cette discipline, retrouver une « administration

interministérielle » ne produira qu'une nouvelle structure de plus, sans effet réel sur la coordination des politiques publiques.

Le troisième verrou, est celui de la dispersion de l'État lui-même à travers ses opérateurs et agences. L'affaiblissement progressif des tutelles ministérielles a laissé le champ libre à des opérateurs devenus, au fil du temps, plus autonomes et plus visibles, en particulier depuis l'afflux de moyens lié aux plans de relance successifs. Cette évolution a déplacé le centre de gravité de la décision publique territoriale, sans que cette nouvelle répartition des rôles ait été pensée comme telle. Une agence bien dotée n'est pas un substitut à un pilotage politique ; elle peut même, en captant l'essentiel de la visibilité et des moyens, rendre plus difficile la recreation d'un lieu d'arbitrage transversal. Toute réforme de l'État dans ce domaine devra donc clarifier, et non simplement empiler, le rapport entre tutelle ministérielle, fonction d'arbitrage interministériel, et autonomie opérationnelle des agences.

Un dernier verrou, financier, est la recentralisation de la fiscalité locale au fil des réformes successives et la généralisation de mécanismes de compensation par la TVA qui a privé les régions et la plupart des départements de tout levier fiscal propre. Ce mouvement donne paradoxalement à l'État un pouvoir d'orientation considérable, puisqu'il maîtrise désormais l'essentiel des flux financiers vers les collectivités mais ce pouvoir est aujourd'hui largement capté par les arbitrages budgétaires globaux, au détriment d'un pilotage territorial assumé. La logique contractuelle, qui suppose un dialogue stabilisé entre acteurs sur des objectifs partagés, a cédé la place à la logique de l'appel à projets, plus facilement pilotable depuis le centre mais beaucoup moins porteuse de cohérence territoriale de long terme. Aucune relance de l'aménagement du territoire ne pourra faire l'économie d'une clarification de ce rapport entre arbitrages budgétaires généraux et choix d'aménagement, sous peine de voir toute stratégie affichée se heurter, en pratique, aux décisions prises ailleurs et pour d'autres raisons.

*

De ce diagnostic et de ces verrous découlent des conditions de réussite qui ne relèvent pas non plus de l'option, mais du préalable.

La première est celle d'une volonté politique explicite et durable. L'efficacité d'un outil d'aménagement du territoire n'a jamais tenu à sa seule architecture administrative, mais à l'existence d'un mandat politique clair, porté au plus haut niveau, et suffisamment stable pour résister aux changements de conjoncture. Sans cette volonté, même la structure la mieux conçue se transforme rapidement en gestionnaire de programmes, sans capacité de choix ni d'arbitrage.

Cela passe par différentes voies dont un débat au Parlement pour accentuer le caractère national de la cause. Lui faire poser une définition générale ne suffit pas.

La deuxième condition est celle de la différenciation territoriale assumée. Avec des choix majeurs comme de savoir si l'objectif est la recherche d'une uniformisation des situations des territoires, qui ne s'est jamais avérée possible, ou d'une différenciation pour valoriser des capacités spécifiques. La tension entre la demande croissante de pouvoir normatif des collectivités et l'érosion de la portée de la prescription nationale ne pourra pas être indéfiniment laissée dans le flou. Comme le rappelait le rapport Woerth ³, il est temps de choisir clairement ce sur quoi l'État reste seul légitime à fixer des règles uniformes — les grands équilibres de solidarité nationale, les objectifs sanitaires et environnementaux non négociables — et ce sur quoi les territoires doivent pouvoir différencier leurs trajectoires sans que cela soit perçu comme une rupture d'égalité. L'expérience de la gestion de crises sanitaires a montré ce qu'il en coûte de gouverner par la prescription uniforme quand celle-ci a perdu sa crédibilité : l'adhésion doit alors être achetée, à un coût financier considérable,

plutôt qu'obtenue par la confiance. Ne pas traiter cette question de la différenciation, c'est s'exposer à devoir acheter de la même manière l'adhésion à une stratégie d'aménagement du territoire qui n'aurait pas su clarifier ce qu'elle impose et ce qu'elle laisse aux territoires le soin d'adapter.

La troisième condition est celle d'un contrat repensé dans sa finalité, et non simplement reconduit dans sa forme. Les instruments contractuels actuels sont trop nombreux et agrègent trop souvent des projets locaux sans cohérence stratégique d'ensemble. Pour qu'une contractualisation retrouve un sens, trois exigences doivent être tenues simultanément : que l'État conserve la maîtrise d'un nombre restreint de finalités réellement non négociables, plutôt que de vouloir tout encadrer ; qu'une différenciation assumée entre territoires soit reconnue comme juste, et non comme une rupture d'égalité, dès lors qu'elle répond à des réalités différentes ; et que le cercle des parties contractantes s'élargisse au-delà du seul face-à-face entre l'État et les collectivités, pour intégrer les acteurs économiques et les opérateurs de réseaux qui font, concrètement, le développement des territoires.

La quatrième condition, trop souvent négligée dans les débats institutionnels, est celle de l'investissement dans les capacités humaines et techniques de l'État et des collectivités pour créer avec l'appui du CEREMA un pôle puissant d'ingénierie publique, nécessaire pour instruire les choix, évaluer les projets et exercer un regard critique sur leur mise en œuvre. Cela suppose aussi un effort de recrutement, de formation et de valorisation des parcours techniques au sein de la fonction publique.

*

Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins. Si la proximité d'échéances électorales majeures complique l'aboutissement d'arbitrages réellement structurants, les programmes électoraux pourraient mettre en débat l'objectif et la méthode d'un retour assumé de l'aménagement du territoire et de la stratégie qu'il peut porter.