



HAL
open science

Une politique nationale d'aménagement du territoire. Pourquoi? Comment?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Une politique nationale d'aménagement du territoire. Pourquoi? Comment?. 2022, pp.1-13. <halshs-03875220>

HAL Id: halshs-03875220

<https://shs.hal.science/halshs-03875220v1>

Submitted on 28 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC0 1.0 - Universal - International License



Une politique nationale d'aménagement du territoire

Pourquoi ? Comment ?

Des experts s'expriment

Novembre 2022

Gérard-François Dumont*

Gérard-François Dumont explique les raisons devant conduire à une politique nationale d'aménagement du territoire, dont il précise la définition, favorisant un objectif central de justice spatiale. Cette politique doit mettre fin à la recherche du « big is beautiful », donner priorité à l'égalité des chances entre les territoires, nécessite une libre administration des territoires, l'application du principe de subsidiarité, appelle des simplifications réglementaires, l'égalité numérique et une arborescence du réseau ferroviaire irriguant les territoires

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

Dans toute l'histoire de l'humanité, les populations ont eu besoin d'aménager leur territoire pour satisfaire leurs besoins. Ainsi en France, le pays a multiplié des aménagements pour rendre vivables et productives des terres. Par exemple, ici, c'est l'agencement de zones marécageuses auparavant insalubres, comme pour la vallée de la Saône, ou les marais breton et poitevin au Moyen Âge ; ailleurs, c'est l'existence de territoires inhabités car inondables qui peut conduire à la réalisation de travaux agencant le lit de fleuves ou de rivières et organisant des berges protectrices des inondations, rendant ainsi habitables les territoires adjacents des berges auparavant soumis à l'érosion ou à des inondations. Ailleurs encore, des décisions politiques d'aménagement du territoire ou d'implantation d'activités économiques modifient la géographie du peuplement. C'est évidemment le cas des villes nouvelles qui finissent, quand le

* Professeur à Sorbonne Université , Président de la revue *Population & Avenir*,

peuplement est pérenne, par devenir historiques comme Le Havre ou Villefranche-de-Rouergue.

Autre exemple, les halles de Paris sont créées au XIIe siècle par le roi Louis VI le Gros, hors des limites septentrionales de la capitale sur l'emplacement d'anciens marécages asséchés et transformés en champs, d'où le nom de « Campelli » ou « Champeaux », dont témoigne toujours aujourd'hui la dénomination « rue des Petits-Champs », dans les 1er et 2e arrondissements de Paris. Pendant plus de huit siècles, les Halles sont restées à cet emplacement, en connaissant de périodiques aménagements, pour les adapter aux besoins d'une population croissante.

Pour citer un exemple du XIXe siècle, notons que la ville de Lyon a alors gagné des territoires habitables en agençant les berges du Rhône, ce qui a permis d'urbaniser de nouveaux quartiers qui ne pouvaient exister auparavant car ils correspondaient au lit du fleuve¹.

Ainsi, au fil des siècles parcourus par l'humanité, **l'aménagement peut se définir comme une organisation de l'espace destinée à satisfaire les besoins des populations par des réalisations adaptées et en valorisant le potentiel des territoires.** Cette définition de l'aménagement peut se décliner en deux aspects : d'une part, il s'agit d'un *aménagement volontariste* lorsqu'une nouvelle organisation de l'espace est décidée par une instance disposant du pouvoir de le réaliser (création *ex nihilo* de villes totalement nouvelles ou quasiment nouvelles – comme La Roche-sur-Yon ou Vichy au XIXe siècle -, d'un port, d'un hôtel de ville, de bâtiments religieux, de marchés, d'infrastructures, de forêts, restructuration urbaine comme celle dirigée par Haussmann à Paris...) ; d'autre part, il s'agit d'un *aménagement d'accompagnement* lorsque cela concerne des décisions d'organisation de l'espace afin de l'adapter aux évolutions de sa géographie économique et humaine (réalisation de nouveaux quartiers - comme la place des Vosges à Paris sous Henri IV ou les multiples quartiers construits en conséquence du processus d'urbanisation-, de nouveaux équipements, de réseaux de transports liés à l'évolution du peuplement...).

Quant à « l'aménagement du territoire », il prend un sens plus précis, que l'on peut désigner comme un sens « moderne », au Royaume-Uni² après la crise de 1929, avec la mise en œuvre d'une politique visant à réduire le fossé entre le dynamisme de la région de Londres et les régions en voie de désindustrialisation du Nord, confrontées à un chômage élevé et à une émigration industrielle, comme le nord-est de l'Angleterre, le sud du Pays de Galles, la côte du Cumberland, le centre de l'Écosse et le Lancashire. En 1934, est promulgué le « *Special Areas Act* » qui consiste notamment à construire des bâtiments industriels à louer à de nouvelles entreprises s'implantant dans ces régions en difficulté. Dans ce dessein, il s'agit donc de reconquérir les friches industrielles, c'est-à-dire les terrains laissés à l'abandon après avoir été utilisés, par exemple par les industries extractives. Il convient en même temps de susciter des activités nouvelles pour compenser les pertes d'emplois liées au déclin des industries traditionnelles. Parallèlement, les conditions d'habitat et le paysage urbain justifient de profondes réhabilitations.

¹ Ceci notamment à la suite du contexte de la grande inondation de 1856, qui serait à l'origine du « que d'eau, que d'eau ! » lors de la visite de Napoléon III et surtout de la clause des baux des Hospices Civils interdisant de construire en bois sur leurs terrains.

² Dumont Gérard-François (dir.), *Populations, peuplement et territoires en France*, Armand Colin, 2022, p. 420.

Le Gouvernement britannique nomme alors deux commissaires chargés de coordonner les actions dans les zones déprimées. Le premier commissaire est géographiquement compétent pour l'Angleterre et le Pays de Galles, le second pour l'Écosse. **L'aménagement du territoire**, tel qu'il naît au Royaume-Uni, **se définit donc comme la volonté de mettre en œuvre des moyens susceptibles de mieux ordonner le territoire et notamment de réduire les disparités spatiales.**

Suivant cet objectif, après la Seconde Guerre mondiale, en 1947, la loi britannique *Town and Country Planning Act* favorise des aides à l'investissement et des travaux de construction d'infrastructures dans les régions anciennement industrielles et instaure un système d'agrément pour l'implantation dans les zones prospères. Toutefois, cette politique est ensuite remise en cause avec l'arrivée, comme Premier ministre, de Mme Thatcher, pour qui elle était synonyme de keynésianisme et qui a déclaré en 1985 : « Il n'est nullement dans nos intentions de décider où les gens doivent vivre et où les entreprises doivent s'installer »³.

En France, l'aménagement du territoire est instauré après la Seconde Guerre mondiale à la suite de la parution en 1947 – et du succès inattendu - de l'ouvrage de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*. Ce livre qui démontre les inconvénients du poids excessif de la centralisation au profit de Paris et met aussi en évidence ce que l'on ne nomme pas encore les déséconomies d'échelle ou effets externes négatifs. Il dénonce donc une « conception de l'État unitaire et omniprésent » qui provoque la dévitalisation de l'espace français au profit d'un hypercentre. Ceci est d'abord l'héritage de l'ancien régime, comme le précise la phrase d'Alexis de Tocqueville, extraite de *L'Ancien Régime et la Révolution*, mise en exergue par J.-F. Gravier : « Du temps de la Fronde, Paris n'est encore que la plus grande ville de France. En 1789, il est déjà la France même ». La France est alors gouvernée par les intendants du roi – les ancêtres des préfets – lesquels « possèdent toute la réalité du gouvernement » précise Tocqueville. Ce qu'il reste des autonomies communales du Moyen Âge est de plus en plus restreint. D'ailleurs, rappelle J.-F. Gravier, Louis XIV, à court d'argent, trouva expédient d'abolir les élections de 1692 et de mettre les fonctions municipales en office, « c'est-à-dire que le roi vendit, dans chaque ville, à quelques habitants, le droit de gouverner perpétuellement tous les autres ». Il demeura néanmoins quelques institutions provinciales. Puis de la Révolution naît le régime napoléonien qui « entraînait donc inéluctablement la concentration des pouvoirs à Paris et l'écrasement de la province par la capitale ».

Selon J.-F. Gravier, l'expression « désert français » ne recouvre pas une inexistence des hommes et des activités hors de Paris, mais un désert décisionnel, qui limite la liberté de développement local. Et, en 1958, l'éditeur Flammarion rédige ainsi la bande d'annonces de la seconde édition⁴ pour préciser la signification du titre et du livre : « Le titre de l'ouvrage suffit à définir l'état de déséquilibre démographique, économique et social qui est à l'origine de presque tous les maux dont souffre la France. L'auteur, qui décrit le mal, en détermine aussi les causes et en prescrit les remèdes avec une profonde connaissance des réalités contemporaines. Il montre clairement aux Français la route à suivre pour aboutir à une décentralisation effective ».

En 1950, le ministre Eugène Claudius-Petit, se fondant sur les analyses de J.-F. Gravier, assigne l'objectif suivant à l'aménagement du territoire : « La recherche dans le cadre géographique de

³ Thompson I-B., « Le non aménagement du territoire au Royaume-Uni », in Caro Patrice, Dard Olivier, Daumas Jean-Claude (dir.), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultat*, Presses universitaires de Rennes, 2002.

⁴ Paris, 1958.

la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques [...] dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population »⁵. Il résulte de cet objectif la mise en œuvre de différents outils et de nombreuses actions.

Dans les années 1970, un exemple marquant de cette politique d'aménagement du territoire concerne les actions en faveur de la Bretagne, région qui subissait les décennies précédentes une forte émigration, se trouve pénalisée par sa position excentrée en France et en Europe et son enclavement dans les réseaux nationaux de transport (alors seule des régions françaises à ne compter aucun kilomètre d'autoroute). Il en résulte notamment que ses productions agricoles sont désavantagées pour parvenir au marché d'intérêt national (MIN) de Rungis par rapport à nombre de ses concurrents de l'Hexagone ou même du Benelux. Réclamée par de nombreux Bretons, et ayant d'ailleurs donné lieu à de nombreuses manifestations, la politique nationale d'aménagement du territoire de la Bretagne se traduit notamment par des implantations industrielles (Citroën à Rennes à compter de 1958 ou le Centre national d'études des télécommunications – CNET - à Lannion à compter de 1960), et par le plan routier breton avec la création d'un réseau routier moderne gratuit à quatre voies, avec terre-plein central, à la suite des engagements pris par le général de Gaulle en 1969.

Ainsi, dans les années 1950 et les deux ou trois décennies qui suivent, l'aménagement du territoire se définit comme **la volonté de l'État d'organiser la géographie humaine et économique de l'espace français selon un ordre équilibré, tout en prenant en compte les données préexistantes et les contraintes spécifiques aux lieux.**

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

Certes, depuis la décentralisation de 1982, l'État a accordé des compétences en matière d'aménagement du territoire aux collectivités territoriales, ce qui ne voulait pas dire que l'État n'exerçait plus de responsabilités en ce domaine. Or, dans les faits, la France a abandonné toute politique nationale d'aménagement du territoire, ce qui a même été acté par une loi de 1999, dite loi Voynet, annulant l'obligation d'un schéma national⁶ pourtant inscrit comme devant être rédigé dans les dix-huit suivant la loi de février 1995, dite loi Pasqua. Ensuite, et tout

⁵ Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, Paris, 1950, p. 3.

⁶ Certes, cette annulation s'accompagne de l'obligation des rédiger des schémas de services collectifs, devant exprimer les choix stratégiques de l'Etat dans les neuf domaines concernés : Enseignement supérieur et recherche, Culture, Services collectifs sanitaires, Information et communication, Transport de voyageurs, Transports de marchandises, Energie, Espaces naturels et ruraux et Sport. La loi de 1999 précise que les neuf schémas « sont élaborés par l'Etat dans une perspective à vingt ans en prenant en compte les projets d'aménagement de l'espace communautaire européen ». Ils doivent être révisés au plus tard un an avant l'échéance des contrats de plan Etat-Région, soit environ tous les cinq ans. Toutefois, à la mi-2001, soit plus de 18 mois après l'échéance inscrite dans la loi, ces schémas ont été approuvés par décret. Ils se caractérisent en général par le choix de raisonnements à environnement institutionnel constant, une faible prise en compte de la demande, l'absence de liens entre les schémas, résultant notamment de l'insuffisance de démarches interministérielles, et le manque de vision prospective. Finalement, ces schémas n'ont guère eu de portée et dorment dans des tiroirs sans avoir jamais été réactualisés.

particulièrement dans les années 2010, l'État ne voit l'avenir de la France qu'au travers de ses villes les plus peuplées, qui vont acquérir la dénomination de « métropoles », seuls territoires de l'Hexagone considérés par l'État comme susceptibles de rendre l'économie française compétitive et innovatrice au nom du principe *big is beautiful*, un principe parfois quasiment exprimé, comme dans l'exposé des motifs de la loi de 2015⁷ engendrant la fusion des régions⁸, et, en tout état de cause, implicitement suivi dans toutes les lois territoriales des années 2010. L'application d'un tel principe s'est traduit par une politique de « déménagement » du territoire comme en atteste par exemple la nouvelle géographie des emplois de la fonction publique d'État profitant aux territoires les plus denses au détriment des autres.

Dans ce contexte, l'État s'avère responsable de quatre grands types d'inégalités selon les territoires. Le premier tient aux dotations de l'État fort différentes selon les territoires, à l'instar de la dotation globale de fonctionnement aux communes par habitant qui varie, du simple pour les plus petites communes au double pour les plus grandes.

À cela s'ajoutent les inégalités d'accès aux mobilités. Des particuliers ou des entreprises renoncent souvent à des choix de domicile ou d'implantation dans des territoires dont les réseaux de communication physiques et numériques sont insuffisants. Certes, les discours politiques promettant la totale suppression des inégalités numériques ne manquent pas. Or, même si la fibre est installée à terme dans tous les territoires français, les technologies numériques vont continuer de progresser. La tendance lourde est donc que la mise à niveau des réseaux ne se fasse pas au même rythme selon les territoires comme c'est le cas depuis des décennies. Du côté des transports physiques, l'évolution du réseau ferroviaire est éloquente : d'un côté la suppression des lignes desservant des communes de petite taille et la réduction des cadences sur celles reliant les villes moyennes ; de l'autre, le renforcement de la circulation à grande vitesse entre les principales villes du pays.

Un troisième aspect inégalitaire concerne l'accès aux services publics⁹. Certes, les maisons de service au public (MSAP), devenus espaces France services en 2019, se sont déployées sur les territoires français. Mais ces espaces ne suppriment pas toutes les inégalités ; c'est par exemple le cas lorsque l'on considère la diminution du nombre des hôpitaux de proximité ou des maternités qui engendre des inégalités d'accès à la santé et qui signifie des avantages d'attractivité pour les territoires qui disposent des grands équipements médicaux, comme les centres hospitaliers universitaires.

Une quatrième inégalité vient des capacités d'ingénierie des collectivités territoriales, c'est-à-dire des capacités d'étude globale d'un projet qu'elles souhaitent conduire sous tous ses aspects (techniques, réglementaires, économiques, financiers, écologiques...). Pour comprendre cette question, il faut considérer l'alourdissement des normes et des procédures qui, au fil de multiples lois, décrets d'application, circulaires ou décisions de jurisprudence de tribunaux français ou européens, complexifient la réalisation des projets territoriaux. Ce phénomène a été présenté ainsi par le président de l'Association des maires de France (AMF) le 18 novembre 2021 : pour qu'une commune puisse construire un « local à poubelles, il faut respecter le PLU¹⁰,

⁷ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

⁸ Doré, Gwénaél, « Les nouvelles régions en France. Un projet réfléchi ? Des fusions probantes ou non ? », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 32, mai 2021. <https://doi.org/10.3917/lap.032.0001>

⁹ Doré, Gwénaél, « France : géographie inégalitaire des services publics et aménagement du territoire », *Population & Avenir*, n° 745, novembre-décembre 2019.

¹⁰ Plan local d'urbanisme.

lui-même conforme au PADD¹¹ qui doit être respectueux du SCOT¹² quand il existe qui, lui-même, se met en application de la DTA, tout cela dans le respect du SRADDET¹³ et du PLHi¹⁴ lorsqu'il a été adopté » (*Huffpost*, 19 novembre 2020). Précisons que ce Président est maire de Cannes et donc d'une commune concernée par une Directive territoriale d'aménagement (DTA), ce qui n'est pas le cas de toutes les communes.

Si la complexité des procédures n'est pas ajustée aux caractéristiques et aux moyens des territoires afin qu'ils puissent se saisir également des opportunités de développement offertes par les lois, les moins denses risquent de subir un déficit d'attractivité.

Toutes ces inégalités dont l'existence même justifie une politique nationale d'aménagement du territoire tiennent à un contexte doctrinal selon lequel, rappelons-le, seules les grandes villes auraient du potentiel¹⁵ sachant, en outre, que leur succès bénéficierait à l'ensemble des territoires français grâce à des effets de ruissellement. Pourtant, la théorie du ruissellement n'est nullement attestée par l'histoire ni par les dynamiques contemporaines et relève plutôt du mythe¹⁶. C'est pourquoi, notamment à la suite des lois de 2010¹⁷ et de 2015¹⁸, nous nous sommes interrogés sur un phénomène « d'idéologie de la métropolisation¹⁹ », ensuite à nouveau mis en évidence avec une troisième loi, celle de janvier 2017²⁰.

Pourtant, l'État devrait cesser d'opposer des territoires alors que des logiques réticulaires prennent une importance croissante et peuvent même, pour certains territoires, l'emporter sur des logiques radiales. Mais, incontestablement, il continue dans cette voie consistant à opposer les territoires, y compris par des outils statistiques (zonage en unités urbaines, zonage en aires urbaines de 1990²¹ à 2010) qui définissent les territoires qui ne sont pas recouverts de l'adjectif « urbain », donc supposé être « ruraux » ou même parfois sans dénomination claire²², en creux.

La décision heureuse, mais tardive, d'appliquer la méthode d'Eurostat²³ en instaurant une définition statistique selon la grille communale de densité n'a pas mis fin à des approches tautologiques consistant à dire qu'est « urbain » ce qui est désigné « urbain », puisque le nouveau zonage en aires d'attraction des villes est justifiable de quasiment les mêmes critiques

¹¹ Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

¹² Schéma de cohérence territoriale.

¹³ Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

¹⁴ Programme Local de l'Habitat intercommunal.

¹⁵ Ce qui n'est nullement attesté ; cf. Ville, Frédéric, *Ces villages qui ont du peps ! Mode d'emploi*. Salientes Editions, Nantes, août 2021 ; Ville, Frédéric, « Territoires ruraux en France : les ingrédients de l'innovation », *Population & Avenir*, n° 757, mars-avril 2022.

¹⁶ Guyesse, Jean-Albert, Rebour, Thierry, « Le « ruissellement » des métropoles sur les territoires. Mythe ou réalité ? », *Population & Avenir*, n° 759, septembre-octobre 2022.

¹⁷ Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

¹⁸ Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 (avec statut effectif depuis le 1^{er} janvier 2016)

¹⁹ Dumont, Gérard-François, « Une idéologie de la métropolisation ? », *Population & Avenir*, n° 722, mars-avril 2015.

²⁰ Loi du 28 février 2017 relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

²¹ Après l'abandon du concept de ZPIU « zone de peuplement industriel ou urbain » dans les années 1980 en raison de son absence de pertinence avérée due à son incapacité à une analyse fonctionnaliste des territoires

²² Dumont, Gérard-François, « Un meurtre géographique : la France rurale », *Population & Avenir*, n° 707, mars-avril 2012.

²³ Eurostat, « Un peu plus de 40 % de la population de l'UE vit en ville », 172/2015, 5 octobre 2015.

que le zonage qu'il remplace, celui en aires urbaines²⁴. L'intitulé même aire d'attraction des villes, comme auparavant celui d'aire urbaine, risque de réduire les territoires éloignés du centre de ces aires à leurs relations avec eux, alors que le modèle centre-périphérie s'efface dans la réalité par rapport à l'importance des logiques réticulaires²⁵. Autrement dit, la création du zonage en aire d'attraction des villes est une sorte de rappel à l'ordre à l'idée que l'urbain doit être privilégié à l'heure même où il est profondément mis en cause compte tenu de la recomposition du peuplement villes-campagnes²⁶, prémices d'une éventuelle « révolution géographique »²⁷.

Ainsi, à l'heure de forts changements dans les dynamiques territoriales, les neurones du législateur piétinent essentiellement dans une lecture figée des territoires fondée sur une urbanisation irrépressible. Pourtant, l'intensité de cette dernière n'est pas irrépressible, mais largement corrélée à des politiques publiques. En réalité, la doctrine pro-urbano-centré et pro-métropole qui a succédé, à la fin du XXe siècle, à la politique nationale d'aménagement du territoire s'est traduite par des décisions ayant pour effet de la justifier, à l'exemple des trois lois créant les statuts de métropole, des avantages financiers dus à ce statut²⁸, ou encore des textes sur le Grand Paris express, témoins d'une analyse insuffisante non seulement des dynamiques territoriales en France, mais des besoins d'aménagement du territoire dans la région capitale²⁹ ?

La doctrine pro-urbano-centrée s'est également imposée avec l'instauration de l'obligation intercommunale par la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015 et, en même temps, par la fixation d'un seuil plus élevé pour les intercommunalités (15 000 habitants au moins sauf exception, contre 5 000 dans la loi de 2010), ce qui a fait disparaître de nombreuses intercommunalités rurales en imposant des regroupements supra communaux si grands qu'ils sont dénommés XXL comme les communautés d'agglomérations du Pays Basque (158 communes), du Grand Reims (143 communes) ou du Cotentin (132 communes)³⁰.

Parallèlement, deux des marqueurs de l'agonie d'une politique nationale d'aménagement du territoire se situent au début des années 1990 : création d'un ministère de la ville en 1990 et loi d'orientation de la ville (LOV) du 13 juillet 1991. Cette dernière a instauré, dans son article 1, un « droit à la ville ». Même si cette formulation était ensuite complétée par un contenu

²⁴ Holmes, Sherlock (P.C.C. Dumont, Gérard-François), « La ruralité à demi ressuscitée en France », *Population & Avenir*, n° 751, janvier-février 2021.

²⁵ Dumont, Gérard-François, « La dynamique des territoires : radiale ou réticulaire ? », *Les Analyses de Population & Avenir*, n° 7, décembre 2019. <https://doi.org/10.3917/lap.007.0001>

²⁶ Dumont, Gérard-François, Guieysse, Jean-Albert, Rebour, Thierry, « La fin de l'urbanisation en France ? Un peuplement villes-campagnes en forte recomposition », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 38, février 2022 <https://doi.org/10.3917/lap.038.0001>

²⁷ Dumont, Gérard-François, « Covid-19 : l'amorce d'une révolution géographique ? », *Population & Avenir*, n° 750, novembre-décembre 2020.

²⁸ Ville, Frédéric. *Réforme territoriale : retour à la case démocratie !*, Nantes, Salientes Editions, 2019, pp. 79-84

²⁹ Dumont, Gérard-François, Paponnaud, Francine, « Repenser l'aménagement du territoire après la pandémie Covid-19. L'exemple du Grand Paris Express (GPE) et de ses projets d'urbanisme », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 33, juin 2021. <https://doi.org/10.3917/lap.033.0001>

³⁰ Doré, Gwénaél, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, n° 736, janvier-février 2018. <https://doi.org/10.3917/popav.736.0004>

précisant que cela concernait des personnes habitant déjà en ville³¹, ce droit à la ville donnait le sentiment de l'absence d'un « droit à la campagne », y permettant aussi des « conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale ».

Instaurer un ministère de la ville, c'était focaliser les analyses et les actions de l'État sur les seules difficultés urbaines, donc développer un syndrome de myopie territoriale empêchant de considérer les territoires éloignés des villes.

Ceci a contribué à une seconde cessation formelle de la mise à l'écart de la politique nationale d'aménagement du territoire avec la disparition officielle en 2014 de cet organisme appelée Datar créée en 1963. Depuis, le vocabulaire a évolué : il y a eu la période du Commissariat à l'égalité des territoires (CGET), 2014-2020, un intitulé laissant penser une méconnaissance de la géographie puisque aucun territoire n'est semblable et donc qu'ils ne sont nullement les clones les uns des autres. Bien au contraire chacun a des caractéristiques propres, géographiques, historiques, culturelles..., ce qui fait que les territoires ne sont nullement interchangeables et donc ne peuvent être égaux. Ensuite, en 2020, le CGET a été fondu dans la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)³² mais qui est d'une nature fort différente de la Datar, qui était un organisme d'État à la taille limitée car c'était une administration légère s'inscrivant dans une logique de mission.

A quels enjeux une politique nationale d'aménagement du territoire a-t-elle à répondre ?

Gérard-François Dumont. Même en ne considérant que l'Hexagone, la France dispose à la fois du territoire le plus vaste de l'Union européenne, réunissant en outre des territoires extrêmement diversifiés comme en atteste par exemple la variété de ses climats, ses trois vastes ouvertures maritimes sur la Manche, l'Atlantique et la mer du Nord, ses lignes de partage des eaux ou encore les natures différenciées de ses territoires montagneux. Ses territoires sont l'atout de la France, un atout à la palette encore plus riche en considérant la France des outremer.

Le principal enjeu d'une politique nationale d'aménagement du territoire en France est de fournir à tous ses territoires un environnement propice au développement propre à chacun. L'État doit donc écarter toute dualité entre des territoires à avantager et d'autres à délaissier, au moins relativement, car il n'y a de fatalité pour aucun territoire. Donc, il n'a aucune raison que l'État offre de l'oxygène à certains, par des moyens financiers, des avantages spécifiques ou des réglementations bénéfiques, et mette aux autres des fers aux pieds.

³¹ L'article 1, ensuite abrogé par la loi du 21 février 2014 (article 29 -V-) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, précisait : « Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales ».

³² Selon son rapport d'activité 2021, l'ANCT compte 360 agents et 247 délégués territoriaux et leurs adjoints, plus son réseau de « partenaires » : Ademe, Anah, Anru, Banque des territoires et Cerema, impliqués dans un grand nombre des programmes de l'ANCT.

La politique nationale d'Aménagement du territoire se définit donc comme les **moyens mis en œuvre par l'État pour fournir aux territoires un environnement propice qui leur permette de déployer une gouvernance territoriale³³ favorable au bien commun de leur population.**

Quelles seraient les principales composantes d'une politique nationale d'aménagement du territoire ?

Dans un monde de plus en plus réticulaire, une première composante est d'assurer l'égalité numérique des territoires et cela relève du rôle de l'État, et précisément du rôle régalién de l'État, comme cela a été le cas pour le timbre-poste ou, il est vrai avec retard, pour le téléphone automatique³⁴. En effet, l'État est celui qui peut imposer le plus d'obligations aux opérateurs, alors que les collectivités territoriales qui, ces dernières années, ont déployé des efforts considérables pour suppléer à un État défaillant n'ont chacune que des possibilités amoindries. Ensuite, au-delà du rattrapage impératif, par exemple en matière de téléphonie mobile ou de fibre, tous les territoires doivent bénéficier des progrès numériques au fil de leur développement.

Une deuxième composante concerne les mobilités. La politique du tout-TGV doit être réellement mise en cause³⁵, notamment car elle a eu comme contrepartie un mauvais entretien des lignes Intercités ou d'autres lignes, mauvais entretien signifiant souvent le non-respect des horaires ayant parfois été un prétexte à la diminution des cadences, voire à la fermeture de lignes ferroviaires. La France a besoin d'un réseau ferroviaire renouvelé, d'autant que les avancées technologiques permettent aujourd'hui de réduire les coûts de fonctionnement³⁶. Notons qu'un tel renouvellement représente moins d'efforts que l'extraordinaire réseau construit essentiellement dans la seconde moitié du XIXe siècle (plan Fressynet³⁷) et trop souvent mal entretenu, n'ayant guère pris en compte les avancées technologiques, voire partiellement abandonné depuis.

Une troisième composante porte sur l'égalité en matière de dotations et de financements de l'État aux collectivités territoriales : par exemple, il convient de résorber progressivement l'écart concernant la dotation globale de fonctionnement par habitant qui est de 1 à 2 entre les communes de plus de 200 000 habitants et les plus petites. Qu'un habitant d'une grande ville vaille jusqu'à deux fois plus qu'un habitant d'une commune rurale et un tiers ou un quart davantage qu'un habitant d'une petite ville ou d'une ville moyenne est injuste. Cet écart élevé est parfois justifié au nom des charges dites de centralité que doivent assurer les villes les plus peuplées mais il faut mettre en regard de ces charges les avantages qu'elles tirent de leur

³³ Sur cette question, cf. Dumont, Gérard-François, *Les territoires français. Diagnostic et gouvernance*, Paris, Armand Colin, 2018.

³⁴ Donc notamment sans passer par une opératrice. Rappelons le sketch « le 22 à Asnières » (1966) du grand humoriste Fernand Raynaud.

³⁵ Woessner, Raymond, « Transport ferroviaire et territoires en France : vers la fin du tout-TGV ? », *Population & Avenir*, n° 758, mai-juin 2022.

³⁶ Sous ommettre aussi les possibilités tram-train par exemple ; cf. Guez, Alain (dir.), « *Petites lignes* » ferroviaires, des infrastructures recyclables : une exploration, Éditions Recherche, 2020, recension par Doré G., RERU, 2022/3, <https://www.cairn.info> > revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2022-3

³⁷ Officialisé par la loi 8168 du 17 juillet 1879, l'objectif essentiel du plan Freycinet, largement atteint dans les décennies suivantes, était de donner accès au chemin de fer à tous les Français, de façon à favoriser le développement économique du pays et à désenclaver les territoires les plus éloignés des grandes villes.

centralité, tout en observant que les intercommunalités ont intégré désormais la plupart de ces charges de centralité.

Une quatrième composante concerne la nécessité de simplifier une réglementation à la profusion croissante, ce qui crée notamment une disparité entre les grandes villes dotées des capacités d'expertise permettant de décrypter les nouveaux textes et les autres. Il s'agit d'aller vers la sobriété législative qui peut permettre de résoudre en même temps la question de la différenciation. Rappelons en effet que la profusion de lois (une loi territoriale par an en moyenne depuis le début du XXI^e siècle), chacune ayant un nombre élevé d'articles et étant suivie de nombreux décrets³⁸, sans compter les circulaires ministérielles aux préfets. Autrement dit, les réglementations souffrent du complexe de Procuste³⁹ en voulant que tous les territoires soient semblables et en tournant le dos au principe de subsidiarité.

Ainsi, trop d'intercommunalités, constituées dans le cadre de la loi Notre, de ses décrets pas toujours respectueux de la loi – comme précisé ci-dessus - et de sa mise en œuvre, reposent en réalité sur ce que l'on pourrait appeler un artifice juridique lorsque ces intercommunalités ne font pas territoire, car issues de décisions guère respectueuses de l'histoire et de la géographie.

En outre, les décrets ne sont pas nécessairement respectueux des lois votées, comme dans le cas de la loi Notre, ou des décrets du 29 avril 2022 (« nomenclature » et « SRADDET⁴⁰ ») sur le ZAN (Zéro artificialisation nette). Dans le cas des décrets précités, c'est le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires lui-même, Christophe Béchu, qui, dans une audition devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale, a précisé avoir demandé aux préfets « de ne pas se précipiter d'appliquer un décret sur lequel certains points sont objectivement améliorables »⁴¹.

Certes, face à des textes contraignant par leurs moult détails et de façon semblable des territoires pourtant fort différents, une réponse semble apportée dans l'article 1 de la loi 3DS (Différenciation, décentralisation, déconcentration, simplification), en annonçant une possibilité de « différenciation », actée dans le Code général des collectivités territoriales dans un article L1111-3-1, libellée ainsi : « Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ».

La simple lecture de ce texte laisse imaginer ses difficultés de mise en œuvre car, par exemple, que signifient des « différences objectives » de situations alors que toutes les catégories de collectivités territoriales, comme toutes les collectivités territoriales, sont objectivement différentes, ne serait-ce que dans leur géographie. Cela risque de déboucher sur des mécanismes complexes et des jurisprudences éventuellement tortueuses.

³⁸ Environ 70 pour la seule loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration - 3DS - du 21 février 2022 qui compte 271 articles.

³⁹ Rappelons que, selon la mythologie, Procuste, brigand célèbre de l'Antiquité, attachait ses victimes sur un lit. Puis, à l'aide d'un couperet et d'un treuil, il les raccourcissait ou les étirait, selon leur taille, pour les amener toutes, sans distinction d'âge, de sexe ou de fortune, aux dimensions exactes du fameux lit.

⁴⁰ Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

⁴¹ *Maire-info*, 15 septembre 2022.

Si les lois étaient moins bavardes, et s'en tenaient donc à l'essentiel, soit la définition des règles générales, la différenciation se ferait naturellement car les territoires mettraient en œuvre les lois en tenant compte de leurs spécificités. Il faut donner de l'oxygène aux territoires, chacun devant pouvoir respirer, donc vivre, selon ses particularités.

De quels moyens la mise en place d'une politique globale d'aménagement du territoire devrait-elle s'accompagner ?

Le premier moyen d'une politique globale d'aménagement du territoire doit viser une justice spatiale⁴², supposant une meilleure répartition des moyens financiers de l'État sur les territoires, qu'il s'agisse de la dotation globale de fonctionnement ou des diverses dotations de l'État.

Pour illustrer le besoin de justice sociale, considérons l'exemple de la réalisation du Grand Paris Express qui, pourtant, n'apporte guère de réponses aux besoins les plus essentiels de mobilité dans l'agglomération de Paris⁴³ : il va mobiliser au moins 40 milliards d'euros. Un effort égalitaire devrait conduire à pouvoir organiser un financement de 400 millions pour des transports publics en faveur de la Creuse au regard de sa population. On aurait pu également prévoir une plus grande mobilisation des territoires français pour les Jeux Olympiques 2024, en y organisant un ensemble de compétitions par discipline. En effet, dans la réalité, les Jeux Olympiques 2024 signifient un déversement d'environ 10 milliards sur l'agglomération de Paris et des « miettes » sur les autres territoires français. Au total, en quelques années, 50 milliards sont déversés sur l'agglomération de Paris, non compris les effets induits de ses financements, par exemple en matière d'emplois à court terme, mais aussi à moyen et long terme. En comparaison, les apports financiers permis par l'État *via* ses différents dispositifs⁴⁴ ou pour des actions, certes louables, comme Action cœur de ville ou Petites villes de demain, représentent peu⁴⁵.

Un deuxième moyen relève de la législation et de la réglementation : chaque texte doit prendre en compte la dimension « aménagement du territoire ». Seule une simplification des lois actuelles et des lois simplifiées peut faire en sorte que leur application se traduise par une logique plus conforme au principe de subsidiarité. Il faut inverser la tendance à l'avalanche de textes, contenant une avalanche d'articles, engendrant de multiples décrets et circulaires, et donnant lieu à une jurisprudence foisonnante. En effet, tout cela est source d'échecs. Donnons un seul exemple : la dissolution prévue en octobre 2022 de la société d'économie mixte franco-allemande Novarhéna qui avait été créée en 2021 pour être le fer de lance de la reconversion du territoire de Fessenheim après la fermeture de la centrale nucléaire. « Le projet initial, en 2018, laissait entrevoir « des volumes d'affaires de 130 millions d'euros », se souvient Brigitte Klinkert, présidente du conseil départemental du Haut-Rhin jusqu'en 2020. Il était question « d'une extension du port rhénan au nord », de la création d'une zone industrielle de 220

⁴² Dumont, Gérard-François, « Quels principes de justice pour les territoires ? », *Population & Avenir*, n° 757, mars-avril 2022.

⁴³ Gérard-François Dumont, Francine Paponnaud, Repenser l'aménagement du territoire après la pandémie Covid-19. L'exemple du Grand Paris Express (GPE) et de ses projets d'urbanisme ? *Les Analyses de Population & Avenir*, 2021/3 (N° 33),

⁴⁴ Doré, Gwénaél, « Quelles géographies pour les aides publiques aux territoires », *Population & Avenir*, n° 756, janvier-février 2022 ; « Projets de territoire et politique de peuplement », *Population & Avenir*, n° 759, septembre-octobre 2022.

⁴⁵ Et souffrent d'un sous-financement ; cf. Sénat, *Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs* : entre enthousiasme et frustrations, Rapport d'information n° 910 (2021-2022) du 29 septembre 2022.

hectares baptisée Eco-Rhéna, et d'un « centre d'affaire transfrontalier »⁴⁶. Tout cela, pourtant après avoir consommé des millions d'argent public, s'est évaporé sous l'effet de législations complexes, notamment environnementales, et de jurisprudences rigides.

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

Outre la dimension nationale de l'aménagement du territoire qui, selon nous, est impérative, l'aménagement du territoire se conduit à toutes les échelles territoriales. À ces échelles infranationales, les expériences, les innovations et les réalisations les plus réussies sont celles qui s'appuient sur une bonne gouvernance territoriale favorisant diagnostic et projet partagé avec tous les acteurs, du citoyen aux élus en associant responsables d'entreprise, syndicats, associations... Tout aménagement du territoire résulte d'une œuvre collective s'inscrivant dans une logique participative usant de méthodes *ad hoc*, géographiquement différenciées selon les caractéristiques culturelles, historiques ou géographiques des territoires.

Autrement dit, il faut sortir de la logique *top down* des multiples appels à projet⁴⁷ ou appels à manifestation d'intérêt, c'est-à-dire d'un État affirmant ce qu'il croit bon pour les territoires, déclinant des directives venant d'en haut. Les appels à projets imposent aux territoires d'entrer dans des cases prédéfinies, freinent les initiatives locales et sont souvent inatteignables pour les petites collectivités territoriales ne pouvant disposer de moyens administratifs suffisants. À l'inverse, il faut privilégier des méthodes *bottom-up* donc partant du bas, des territoires qui s'auto-organisent sans être contraints par des réglementations tatillonnes. Il s'agit de faire confiance aux citoyens, à leur capacité d'initiative, à leur savoir-faire pour que la vie collective locale soit au service du bien commun.

Quelles sont les mesures prioritaires que devraient adopter le nouveau parlement et le gouvernement ?

Plusieurs décisions de ces dernières années, qui relèvent d'une logique de recentralisation, ont porté atteinte au lien entre les habitants, les entreprises et leur territoire, et plus précisément entre les habitants et leurs élus. Aussi ces derniers sont de plus en plus vus comme les acteurs d'une machine administrative complexe et opaque, ce qui n'encourage pas la participation citoyenne comme en atteste l'importance de l'abstention, d'ailleurs en réalité plus élevée que les chiffres officiels si l'on tient compte des personnes non inscrites sur les listes électorales.

Le remplacement d'impôts locaux comme la taxe d'habitation⁴⁸ par des dotations de l'État ou par des fractions de TVA ne fait que distordre encore plus ce lien et nuit à la démocratie locale

⁴⁶ Perrin, Marie-Lise, « Le post-Fessenheim prend le bouillon », *L'Alsace*, 21 septembre 2022.

⁴⁷ Dumont, Gérard-François, « Le développement local des territoires : des techniques ou des valeurs ? », *Population & Avenir*, n° 755, novembre-décembre 2021. Notons que le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires Christophe Béchu, allant dans le sens de nos analyses, a reconnu les limites des appels à projet en déclarant qu'avec les appels à projet : « On fait miroiter des sommes mais les circuits pour les atteindre sont tellement longs et les frais de montage tellement lourds que les collectivités ont du mal à les trouver » (*Maire-info*, 15 septembre 2022).

⁴⁸ Source en outre d'inégalités dues à cette suppression, par exemple au profit des ménages à la fois les plus aisés et comptant le moins de personnes, sachant qu'environ 40 % de la population, donc les ménages relativement

qui est pourtant, comme Alexis de Tocqueville l'a montré, l'essence de la démocratie. Or, comment la démocratie locale peut-elle fonctionner sans des liens entre les élus et les citoyens contribuables ? Si ces derniers ne sont que des consommateurs de services publics sans avoir conscience des caractéristiques de cette consommation, ils demanderont « toujours plus » et seront mécontents que le « toujours plus » demeure insatisfait. S'ils considèrent tous les services publics locaux, de la voirie à la culture en passant par les écoles, les transports locaux, les secours, les sports, les loisirs..., comme un droit, d'ailleurs toujours extensible, que l'administration communale ou intercommunale leur doit, ne seront-ils pas en outre découragés à contribuer eux-mêmes à la vie collective locale et donc à des services locaux, par leur participation à la vie associative ou à d'autres activités bénévoles ?

Tout cela concourt à une montée de l'individualisme et à une déliaison entre les habitants à l'échelle des territoires infranationaux qui ne peut qu'être néfaste pour la concorde sociale ou, selon l'expression désormais tant répandue, le vivre ensemble. Car comment améliorer ce dernier si les législations décidées ont pour effet de réduire le sentiment d'appartenance à un territoire clairement identifié et les possibilités de liens entre les habitants d'un même territoire. Si les communes, voyant s'étioler les outils qui leur facilitaient la possibilité de faire communauté et de stimuler la citoyenneté, d'être des territoires de concorde sociale, les personnes ressentant le besoin de liens – ce qui est généralement un élément de la nature humaine - finiront par s'inscrire dans des communautés exclusives, risquant de participer à des séparatismes nuisant au bien commun.

Finalement, autorisons-nous une comparaison qui peut être jugée provoquante, mais dont le seul objet est d'encourager une prise de conscience face à des évolutions nocives pour le bien commun. Le risque pour la France, *ceteris paribus*, est de se rapprocher de l'Espagne de Franco. Le maire nommé par Madrid se tournait d'abord vers Madrid dans l'objectif d'obtenir sa reconduction. En France, avant la nationalisation de la taxe d'habitation, le maire se tournait d'abord vers les habitants de sa commune pour solliciter leurs impôts locaux en vue des services publics locaux que son programme avait annoncés et que le conseil municipal validait. Désormais, le maire est d'abord dépendant financièrement de l'État. Pour obtenir des financements pour ses services publics locaux et pour ses projets, il doit d'abord se tourner vers l'État. Certes, il se tourne aussi vers les moyens de financement ou de prestations de sa région et de son département, mais les recettes de ces deux niveaux de collectivité territoriale sont très largement dépendants de l'État, même si pour le département existent encore les droits de mutation, d'ailleurs souvent fort variable dans le temps et facteur d'inégalités. Les collectivités territoriales se trouvent donc suspendues à chaque loi de finances et à la façon dont l'État et ses services déconcentrés vont l'appliquer pour leur territoire.

Cette situation est défavorable à la démocratie locale. Une des priorités est donc de rétablir le lien fiscal entre les citoyens et les collectivités publiques et de mettre fin à la réduction de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Propos recueillis par Gwénaél Doré

moins aisés, n'était guère ou pas du tout pénalisés par la taxe d'habitation compte tenu des dégrèvements dont ils bénéficiaient.