

Note de synthèse
Mission sur l'aménagement du territoire – Claudy Lebreton
Audition du 21 janvier 2016

Introduction

Sans prétendre avoir encore produit une réflexion globale sur l'aménagement du territoire, les Conseils de développement (d'agglomérations, de pays...) peuvent faire état d'un certain nombre d'intuitions et de questionnements sur les enjeux, et mettre en avant une diversité de regards faisant écho à la grande diversité des territoires.

- Leurs réflexions s'appuient sur le ressenti et l'implication des citoyens, qui vivent en direct sur le terrain des transformations ou bouleversements affectant nos territoires : dynamiques liées à la métropolisation, nouvelles formes de ruralité, territoires en déshérence ou en crise économique, importance des « bassins de vie » avec nouvelles mobilités et changements d'échelles, implication dans des démarches de projets locaux de développement, accompagnement de nouvelles formes de coopération entre territoires et entre acteurs, développement du dialogue avec les CESER et d'autres instances participatives...
- Ils sont convaincus de la place légitime de la société civile et de l'engagement citoyen dans ce débat, place qui devrait être renforcée dans une nouvelle vision de l'aménagement du territoire, tant au niveau des réflexions que de la mise en œuvre d'actions sur le terrain.

I. Evolution du concept de développement des territoires et rôle de l'Etat

La notion d'aménagement du territoire renvoie à une conception descendante d'un Etat distributif, qui avait du sens durant les Trente Glorieuses, mais qui n'apparaît plus adaptée au contexte actuel de concurrences entre territoires à l'échelle mondiale.

Nous sommes passés d'un développement principalement appuyé sur l'aménagement (pensé à grande échelle) à un développement s'appuyant également sur l'animation territoriale, la mise en synergie des acteurs, la flexibilité, les pratiques sociales innovantes. Le dialogue avec les citoyens et la co-construction de projets deviennent incontournables.

Les citoyens continuent d'exprimer de fortes attentes auprès de l'Etat, comme porteur de visions sur le long terme, et comme garant des grandes cohérences.

Dans les territoires en déshérence, le sentiment d'être abandonné par l'Etat véhicule parfois l'idée que la réponse devrait être jacobine. Ces territoires, à l'écart de la métropolisation ou victimes de la désindustrialisation, où la désespérance s'accroît, appellent sans doute des approches profondément renouvelées, et ne venant pas seulement d'en haut.

La notion « d'égalité des territoires » nous semble réductrice voire utopique, dans un contexte où résilience et réciprocité des territoires sont au cœur des débats :

- Certains développements économiques nécessitent la concentration (métropolitaine) ; la compétition entre territoires se traduit par un certain niveau de spécialisation des territoires sur leurs points forts, ce qui permet la complémentarité et appelle en contrepartie de la coopération interterritoriale, voire interrégionale.
- Il faut tenir compte des puissants effets de redistribution territoriale des revenus (Davezies)
- L'égalité des territoires renvoie beaucoup à une vision re-distributive, venant d'en haut, portant « assistance » aux territoires défavorisés et mettant au second plan le développement local porté par les acteurs du territoire, moteur pourtant indispensable
- Les solidarités ne doivent pas seulement venir de l'Etat et de la Région, elles doivent aussi se construire localement, entre métropoles, agglomérations, villes et territoires ruraux

De nombreuses études existent sur les mutations des territoires, mais l'idée qui domine est celle que l'on subit plus que l'on agit pour inverser le cours des choses quand il le faudrait. Tant les tendances produisant inégalités et fractures sont lourdes, avec en outre une place croissante des facteurs externes (Europe, mondialisation, concurrence entre territoires...).

Entre Etat surplombant et Etat qui disparaît, entre l'Etat qui décide de tout ou l'Etat acteur partenaire parmi d'autres, entre l'Etat stratège, l'Etat régulateur ou simple accompagnateur... il y a un nouvel « entre-deux » à définir, avec sans doute une hiérarchisation qui dépend notamment de l'importance et de l'échelle des enjeux.

Les citoyens attendent en effet qu'une autorité publique supérieure, s'assure de l'absence de failles entre les différentes formes de gouvernances territoriales, qui peuvent rentrer en conflit. Failles qui peuvent concerner par exemple l'absence de projet de développement économique de certains territoires, le mal-logement, l'exclusion, la protection des espaces naturels et agricoles, l'environnement et les risques... L'Etat a un rôle à jouer pour mettre en synergie les projets portés par des acteurs locaux, mettre en cohérence et faciliter les initiatives locales.

L'aménagement du territoire à l'échelle nationale ne devrait pas être une juxtaposition de schémas d'aménagement régionaux, approches descendantes bien souvent simplistes et qui occultent l'interdépendance des territoires.

II. Planification régionale et le rôle des régions

Dans le champ de l'aménagement du territoire, les régions ont avec la loi NOTRe des compétences renforcées dans la planification territoriale, en matière de développement économique, université/recherche/innovation, accompagnement de projets, contractualisations avec les territoires.

Les situations sont diverses du fait de l'histoire et de la géographie. Il faut distinguer le cas spécifique de l'Ile-de-France et des autres régions, mais aussi de celles dont la fusion change la donne.

Les Régions ont des responsabilités renforcées, il faut s'en réjouir, mais elles en ont très peu les moyens, notamment en comparaison d'autres régions européennes

Il faut être attentif à la conception et aux conditions d'élaboration des futurs schémas régionaux. Le rôle de la Région est de fédérer et faciliter la mise en cohérence des intentions

stratégiques et des projets des territoires, pas de prévoir des plans ou programmes opérationnels qui risqueraient d'introduire de la rigidité, voire de stériliser des initiatives.

Concevoir les schémas régionaux de façon descendante ferait courir le risque de les enfermer dans un rôle d'empêcher de faire ce qui n'est pas inscrit dans le schéma (exemple du SDRIF en Ile-de-France). Au contraire, les schémas doivent mettre en cohérence et en synergie les analyses et intentions stratégiques de niveau territorial, pour aboutir à une stratégie régionale, à des synergies interterritoriales (réseaux de pôles, articulation métropoles – arrière-pays,...) et de préciser les engagements de la Région pour soutenir ces différentes intentions stratégiques territoriales en définissant une stratégie opérationnelle régionale de mise en œuvre, d'impulsion et de soutien.

Les schémas doivent être établis en concertation entre Régions et territoires infra-régionaux (métropoles, réseaux et autres territoires), en veillant à harmoniser une démarche descendante (déclinaisons territoriales d'une vision régionale) et une démarche ascendante (mise en synergie des visions et intentions des territoires).

Concernant plus particulièrement les relations Régions-Métropoles et grandes agglomérations, les conseils de développement plaident pour une coopération renforcée, dans un esprit de confiance et de co-construction, qui permette de dépasser les situations de concurrences ou de rivalités souvent constatées dans l'exercice de leurs compétences

Le couple Région - métropole(s) va prendre une importance accrue avec l'agrandissement des régions, il est à inventer et devra veiller à une bonne articulation avec le réseau des villes et la solidarité avec l'ensemble des territoires de la région.

III. Le politique, le citoyen, le millefeuille territorial

Les échelles de territoires évoluent et la société s'adapte plus vite que la politique à la diversité des échelles. Les pratiques quotidiennes des citoyens ignorent les frontières administratives.

Beaucoup d'enjeux ne se passent plus au niveau de la commune, alors que l'organisation territoriale et politique continue de donner une place majeure à la commune. Parler de bassins de vie, échelle intermédiaire entre la proximité et la vision à grande échelle, nous semble davantage correspondre à la vie quotidienne des citoyens.

Nous formulons des propositions pour « retourner » le rôle du politique :

- Passer du rôle descendant (conception – proposition – « vente » des propositions aux acteurs et aux citoyens) à un rôle ascendant (écoute, facilitation de débat pour faire émerger des idées – accompagnateur pour la mise en forme des idées en projets – soutien à la mise en œuvre des projets).
- Passer d'un rôle de « faiseur » (le politique investit, réalise, exploite, rend des services et la société consomme des « services à la population ») à un rôle d'acteur membre de réseaux au même titre que les acteurs de la société civile. Les projets se font de plus en plus par la coopération entre acteurs complémentaires, incluant les pouvoirs publics pour certains rôles spécifiques.
- Repenser le rôle des élus locaux : dans les territoires en difficulté, les maires participent parfois à la désespérance (« l'Etat nous abandonne,... »), et en appellent implicitement à une vision jacobine. Ils convient qu'ils s'inscrivent plus résolument dans une dynamique d'acteurs, de mobilisation au niveau local, et de portage de projets et défense des propositions de leur territoire auprès de l'Etat et de la Région

IV. Réflexions sur la place de l'engagement citoyen et le rôle des instances participatives

La réponse au déficit de démocratie locale et d'engagement citoyen en France est forcément plurielle : structures permanentes (type conseils de développement, conseils de quartiers, conseils citoyens, Ceser...), débats publics ou démarches de concertation liées à un projet, dispositifs participatifs mis en place par des institutions, sans oublier les initiatives indépendantes venant des citoyens eux-mêmes (« pouvoir d'agir », type *community development*... plus répandues dans des pays anglo-saxons). Il n'y a pas de réponse unique ni définitive, et chaque territoire doit inventer ses façons de faire.

Il est pertinent que de tels dispositifs soient développés à plusieurs échelles territoriales : quartier, commune, agglomération ou pays..., département (voir quelques exemples peu nombreux mais intéressants de démarches participatives sur les politiques sociales), région, privilégiant soit proximité soit vision large.

Les Conseils de développement n'ont évidemment pas de monopole, et beaucoup d'entre eux sont à l'écoute (voir en accompagnement) d'autres initiatives citoyennes ou d'acteurs de la société civile, et cherchent à s'inscrire dans une mobilisation plus large.

Toutefois, dans ce paysage pluriel, l'expérience de 15 ans de Conseils de développement a démontré l'intérêt de disposer d'instances participatives permanentes à une échelle de première importance pour les citoyens qui est celle des bassins de vie, échelle intermédiaire et « pivot » car elle est peut faire synthèse entre proximité et vision territoriale large. Les Conseils de développement ont également montré leur capacité à faire la synthèse entre les points de vue et les propositions de la diversité des acteurs des territoires, de dégager l'intérêt général et de prendre un certain recul stratégique.

Dans cette perspective les Conseils de développement, forces de propositions, peuvent jouer également un rôle d'animation du débat territorial entre élus et acteurs du territoire, favoriser l'appartenance citoyenne et contribuer ainsi à faire vivre la démocratie locale

Les Conseils de développement se doivent de développer le travail en réseau (notamment à l'échelle régionale), ainsi que la coopération et les partenariats avec d'autres instances, notamment avec les CESER mais pas seulement.

Il faut également savoir faire évoluer ces divers outils, qui alternent souvent moments d'enthousiasme et fragilité. Cela suppose une attention constante de leur part pour toujours chercher à innover, à se remettre en cause, à se renouveler, éviter de se « notabiliser » ; s'interroger sur la place respective de la société civile organisée et des citoyens « de base », penser à l'écoute des « sans voix » ou des personnes en difficulté absentes du débat public etc... et être attentif à la qualité du dialogue avec les élus tout en préservant leur indépendance. Cela suppose également que les élus manifestent leur écoute et veillent à nourrir un véritable dialogue avec ces instances.

L'article 88 de la loi NOTRe a permis une avancée, mais il faudrait aller plus loin, notamment en terme de moyens et faire de la pédagogie (auprès ou avec les élus) afin de faire des Conseils de développement de véritables outils au service de l'intelligence collective.