

En France, il est urgent de réconcilier décentralisation et aménagement du territoire

Tribune publiée dans *Acteurs publics*, le 4 décembre 2024.

Auteur :

Arnaud Brennetot

Professeur de géographie à l'Université de Rouen Normandie

UMR CNRS 6266

Spécialiste de géographie politique et d'aménagement

Contact : arnaud.brennetot@univ-rouen.fr

Les désaccords actuels entre le gouvernement français et les élus locaux concernant le budget de l'année 2025 ne traduisent pas seulement l'imperfection ou l'inachèvement du processus de décentralisation. Ils reflètent aussi la difficulté du système politique à articuler les différents niveaux d'action publique autour d'une ligne politique cohérente et adaptée aux enjeux auxquels la France est aujourd'hui confrontée. Alors que la décentralisation était censée permettre un renforcement de la démocratie par la proximité, une meilleure prise en compte de la diversité des situations locales et une plus grande souplesse dans la mise en oeuvre des politiques publiques, on s'aperçoit, après quarante ans, que l'affirmation des pouvoirs locaux s'est accompagnée d'une montée ininterrompue de la défiance à l'égard des institutions, de l'Etat et de l'Union européenne en particulier.

La transformation des politiques d'aménagement fournit un exemple révélateur de cette incapacité du système politique à fournir des réponses adaptées : les efforts menés par les collectivités pour améliorer le cadre de vie des populations ne suffisent plus aujourd'hui à empêcher la progression des inégalités territoriales, des vulnérabilités effectives et des sentiments de relégation ou d'abandon, alimentant une crise politique profonde qui mène le pays au bord de l'ingouvernabilité.

Cette situation tient au fait que la décentralisation ne s'est pas seulement traduite par de plus grandes libertés pour les collectivités territoriales ou par des transferts de compétences mais également par un effacement progressif et partiel de l'Etat dans plusieurs secteurs stratégiques, tendance dont ni les partis de gouvernement, ni les élus locaux n'ont pendant longtemps perçu les dangers. Une telle évolution dépend autant de facteurs structurels que d'une conjoncture politique résistible qu'un rappel de l'histoire récente de la gouvernance territoriale et des politiques d'aménagement permet de renseigner.

Déstabilisée par la crise économique consécutive aux chocs pétroliers et par les lois de décentralisation, la politique d'aménagement du territoire aurait pu disparaître au cours des années 1980. Un tel scénario ne s'est pas produit et l'Etat s'est engagé, à partir de 1990, dans une relance de la politique nationale d'aménagement du territoire dans le cadre d'un grand débat national et de réflexions engagées sous l'impulsion de la DATAR. Ces initiatives débouchent sur la formulation d'un projet couplant promotion de la compétitivité et préservation de la cohésion des territoires, dans le cadre d'une gouvernance multiniveau visant à articuler le développement régional et l'intégration européenne du territoire français, ce que je propose de nommer un régime de "néolibéralisme apprivoisé". Il en résulte un scénario programmatique que les experts de la DATAR résument, à la fin des années 1990, à travers la notion de "polycentrisme maillé". A cette fin, la LOADT votée en 1995 prévoit la réalisation d'un Schéma National d'aménagement du Territoire et de Schémas Régionaux (les SRADT). Plus tard, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) finalisé en 1999 et les SCoTs prévus par la loi SRU en 2000 laissent entendre qu'une politique multiscale d'aménagement est en cours de déploiement. Ce qui aurait pu devenir un nouveau cadre d'action pour une politique d'aménagement volontaire est cependant rapidement oublié, dans une indifférence politique générale.

Après 1995, l'idée d'un schéma d'aménagement national est vue par les Chiraquiens comme un projet de C. Pasqua, tombé alors en disgrâce. Il n'est pas non plus investi par une

“gauche plurielle” avant tout soucieuse de promouvoir un localisme autogestionnaire. La référence au “polycentrisme maillé” disparaît des discours publics. Si le néolibéralisme apprivoisé transparait dans la politique régionale de l’UE au début des années 2000, le SDEC reste un cadre vague et l’intégration des pays d’Europe de l’Est devient le principal enjeu en matière de réduction des inégalités régionales. L’acte II de la décentralisation engagé par le gouvernement Raffarin entraîne le passage d’un aménagement du territoire national à l’aménagement des territoires locaux et régionaux. L’échelle locale devient l’horizon privilégié de l’action publique, comme si efficacité et légitimité pouvaient émaner de l’ajustement spontané d’une multitude d’initiatives dispersées. La DATAR est alors remplacée par une éphémère Délégation Interministérielle à l’Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) avant d’être intégrée au sein du Commissariat Général à l’Egalité des Territoires (2013) lui-même absorbé en 2019 par l’Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires (ANCT). En 2012, le Ministère de l’aménagement du Territoire cède la place à un Ministère de l’Egalité, puis, de la Cohésion des Territoires. Entretemps, les Conseils Interministériels à l’Aménagement du Territoire (CIAT) au cours desquels ont longtemps été définies les grandes priorités gouvernementales disparaissent de l’agenda institutionnel.

De façon progressive, l’État accompagne les collectivités territoriales en fonction de grandes priorités comme le développement durable, la transition énergétique, les mobilités ou la relance industrielle sans avoir de stratégie pour son propre territoire. A l’exception des territoires d’outre-mer et de la Corse, les investissements de l’État passent par des contrats et des appels à projets indifférents à la façon dont se transforme l’espace national. Les capacités d’évaluation et de diagnostic à cette échelle s’amenuisent. Tout se passe comme si la réponse politique aux défis du pays relevait des seuls niveaux local et régional, l’État se contentant de définir de grands objectifs généraux et de fournir les ressources *a priori* nécessaires.

Or, ce renoncement à mener une politique d’aménagement national s’effectue dans un contexte d’accroissement des inégalités régionales induit par la mise en marché du territoire, opposant une France de l’Ouest et du Sud attractive, en forte croissance démographique et économique, et une France du Nord, du Nord-Est et de la périphérie du Bassin parisien en proie à des phénomènes de stagnation ou de déclin subis. Face à ces clivages régionaux puissants et croissants, hérités de la transition post-fordiste des années 1970, l’État déploie des instruments aux moyens insuffisants pour induire de quelconques infléchissements, à l’image des stratégies de façade littorale, des CAPIER et des contrats de massifs. Les inégalités régionales sont même parfois accentuées par l’État dans le cadre de la réorganisation des services publics dont il a conservé la responsabilité (les services administratifs ou la Recherche et l’Enseignement Supérieur par exemple) ou par le biais du financement des grandes infrastructures de transport.

Les différentes collectivités sont donc placées dans des contextes de valorisation marchande et des dynamiques géographiques très hétérogènes qui contraignent de façon très inégale leurs aptitudes à atteindre les objectifs que l’État leur assigne (la compétitivité, l’attractivité, la sécurité ou la sobriété par exemple) ou à répondre aux attentes des populations en termes de qualité du cadre de vie. Il en résulte une situation d’injustice spatiale qui donne lieu à des diagnostics souvent contradictoires. Pour un certain nombre de partisans du régime, élus locaux et libéraux de divers bords notamment, un tel effacement de l’État répond à une logique historique contre laquelle il serait vain de lutter. À la place, quelques réformes territoriales et de nouveaux actes de décentralisation et d’autonomisation des administrations et des établissements publics locaux suffiraient à répondre aux divers défis du pays. Au contraire, pour les opposants de plus en plus nombreux à la mécanique inégalitaire qui organise la géographie de la France et que l’État a renoncé à essayer d’enrayer, la situation apparaît inacceptable et alimente une colère sociale et politique poussant à l’exagération des constats. Les accusations outrancières exprimées de façon récurrente à l’encontre des privilèges dont jouiraient les métropoles ou, au contraire, le portrait misérabiliste de campagnes présentées comme désertifiées et abandonnées, de villes moyennes en proie au déclin, de couronnes périurbaines où règnerait l’anomie illustrent comment le renoncement de l’État à assumer une politique nationale d’aménagement a conduit à une radicalisation des

débats, à une crise de représentation géographique et à faire des discours lancinants sur la fracture du pays une sorte de prophétie auto-réalisatrice.

Cette situation fournit une illustration concrète de la façon dont des inégalités non régulées peuvent fragiliser la cohésion politique d'une nation. Elle montre aussi que le pouvoir n'est pas un stock fini qu'il conviendrait de répartir entre diverses institutions mais plutôt un système interdépendant dans lequel la fragilité d'un échelon ou d'un acteur peut affaiblir tous les autres. L'effacement de la politique d'aménagement du territoire national observable au cours du dernier quart de siècle ne répond par ailleurs à aucune logique économique ou sociale mais traduit plutôt une incapacité conjoncturelle des forces politiques au pouvoir à surmonter les insuffisances idéologiques du néolibéralisme dominant depuis plusieurs décennies.

Or, l'accumulation des menaces et des défis induits par l'actuelle polycrise mondiale ouvre une fenêtre d'opportunité pour engager un renforcement des capacités régulatrices des institutions politiques, ce que confirme la résurgence dans le débat public de notions telles que la souveraineté, la planification ou la réindustrialisation. La relance d'une politique d'aménagement du territoire national paraît non seulement cohérente avec ce contexte mais également de nature à mieux articuler décentralisation et équité entre les territoires.

