



Union nationale des acteurs
du développement local

**Mission de réflexion sur l'aménagement du territoire
confiée par le 1er ministre à Claudy LEBRETON
Contribution de l'UNADEL
Décembre 2015**

Contexte

Claudy LEBRETON a été chargé par le Premier Ministre de réaliser une mission d'étude sur « **l'aménagement du territoire en France : refondre les relations entre l'Etat et les collectivités locales** ». Lettre de mission du 4 juin 2015.

Il a souhaité animer des groupes de travail et auditionner un certain nombre de personnes et d'organisations avant de rendre son rapport au 1^{er} trimestre 2016.

Assisté de Marjorie JOUEN, il a reçu à sa demande le 14 décembre 2015, une délégation de l'Unadel, composée de Georges GONTCHAROFF, Hélène SCHWARTZ, Yves-Marie SZYMUSIAK et Claude GRIVEL.

Le document ci-dessous, préparé en vue de cet entretien, a été complété pour être remis à Claudy LEBRETON. Il a été construit en suivant le canevas des questions proposées par la mission LEBRETON.

Sommaire

Les nouvelles composantes de la politique d'aménagement du territoire **p 3**

- 1 - La notion d'aménagement du territoire a-t-elle encore un sens ?
- 2 - Qui sont aujourd'hui les aménageurs, compte-tenu de la décentralisation et de la pénurie des finances publiques ?
- 3 – Quelle cohérence entre les différents niveaux de gouvernance ou les différentes mailles, en matière d'aménagement du territoire ?

L'aménagement du territoire et le renforcement de la démocratie (locale et nationale) **p 6**

- 4 – Comment le projet territorial peut-il (re)vivifier la démocratie ?

La représentation des territoires et la fin du cumul des mandats **p 8**

- 5 – Quelles pourraient être les conséquences de la fin du cumul des mandats ?
- 6 – Quel(s) changement(s) pour les associations d'élus ?

Le renouvellement du dialogue entre Etat et collectivités dans l'exercice de l'action publique **p 9**

- 7 - Quelles seront les conséquences des lois MAPAM et NOTRe sur la gouvernance à multi-niveaux (notamment le dialogue Etat-collectivités), dans le domaine de l'aménagement du territoire ?
- 8 - Quelles sont les conditions et le cadre d'un « bon » dialogue territorial stratégique entre l'Etat et les collectivités (élus) ?
- 9 - Quelles sont les conditions et le cadre d'un « bon » dialogue entre l'Etat et les collectivités (administrations) sur la mise en œuvre des politiques relevant de l'aménagement du territoire ?
- 10 – Les outils, dispositifs et concepts existants sont-ils pertinents et efficaces ?

Les nouvelles composantes de la politique d'aménagement du territoire

1 - La notion d'aménagement du territoire a-t-elle encore un sens ?

A l'Unadel nous préférons parler de développement des territoires plus que d'aménagement.

L'aménagement du territoire est une notion aux contours flous qui doit aujourd'hui être redéfinie à la lumière des enjeux de la transition énergétique et écologique, de mutation économique, de l'accroissement des inégalités, du processus de métropolisation qui s'accompagne de celui de la fragmentation du territoire et de la société.

La frontière entre aménagement du territoire et urbanisme doit également être précisée.

L'aménagement correspond davantage à la période de desserrement de l'île de France et aux grandes politiques autoroutières, énergétiques et de développement des infrastructures et zones d'activités. Ces politiques accompagnées par la Datar, ont contribué certes à rendre les territoires plus rapidement accessibles (autoroute, LGV, etc...) et moins enclavés. Mais cela s'est souvent fait au détriment de la protection environnementale et sans totale maîtrise des risques encourus par une grande artificialisation des sols. Cela s'est aussi traduit par des politiques descendantes, sans concertation suffisante et sans réflexion de fond sur les fonctions, les caractéristiques identitaires et les volontés profondes des territoires locaux.

Les politiques d'aménagement pour autant peuvent être nécessaires mais nécessitent une vraie planification et une concertation, voire une co-élaboration des décisions que les traditionnelles enquêtes publiques ne peuvent pas totalement garantir.

L'aménagement ne peut être réduit au déversement sur leurs territoires voisins des grandes concentrations urbaines et des métropoles. Cela passe par un engagement plus fort de l'Etat sur les politiques d'habitat et de la puissance publique en général sur les questions de transports pour éviter l'accroissement et la durée des mouvements pendulaires journaliers, sources de fatigue et d'exaspération.

L'aménagement / développement des territoires doit viser à respecter davantage les équilibres entre les besoins des habitants et ceux de l'économie dont le modèle est en mutation forte.

La satisfaction des besoins de logements, d'équipements et d'infrastructures doit pouvoir s'accompagner d'un accès facilité pour tous aux services, à l'éducation et aux loisirs.

L'aménagement doit moins se décréter depuis la centralité parisienne que faire l'objet d'une réelle concertation prenant en compte les intérêts locaux, régionaux et nationaux dans un espace européen et dans une économie mondiale.

On ne peut plus aujourd'hui dissocier aménagement et développement durable du territoire.

Cela suppose de revisiter les politiques foncières afin de préserver un bon équilibre entre l'usage du foncier à vocation agricole et forestière comme du foncier réservé à l'économie productive et commerciale et les espaces de vie pour les habitants ; mais cela ne peut s'exonérer d'une véritable réflexion sur le modèle économique et sur l'urgence de renforcer l'économie collaborative, l'économie circulaire et résidentielle afin de limiter l'empreinte écologique.

L'articulation nécessaire entre aménagement et développement territorial nous amènera certainement à devoir envisager une approche différenciée d'un modèle économique inscrivant les territoires et les entreprises dans l'internationalisation des échanges et un autre plus économe et relevant davantage du local.

Ce qui a du sens aujourd'hui c'est de tendre vers une autre approche de la notion de territoire et de désacraliser la propriété du sol et du sous-sol. La réflexion sur les communs doit nous amener à appréhender de manière différente les espaces naturels, les cours d'eau, les forêts, les terres agricoles etc. Leur devenir ne peut plus seulement dépendre de la génération actuelle et de leurs exploitants actuels parce que leur usage actuel détermine ce que notre génération va léguer aux générations futures. Et l'aménagement du territoire local, régional et national doit de plus en plus tenir compte des conséquences pour la planète toute entière et pour l'ensemble des populations. Les besoins seront moins dans la préservation de la propriété individuelle ou semi collective des biens mais davantage dans le partage et la gestion de la rareté pour permettre à tous de vivre en paix.

La communication, les conflits, le réchauffement climatique, la désertification et la déforestation provoquent des mobilités aujourd'hui subies et des aspirations à des niveaux de vie et de consommation inégalement répartis sur la planète. Cela constitue autant de sources nouvelles de tensions et de conflit et cela nourrit une barbarie croissante.

Par conséquent il est urgent de changer de paradigme et de revoir les politiques d'aménagement pour en faire des politiques de corrections des inégalités, des politiques d'accompagnement des territoires pour qu'ils soient des lieux d'accueil, des lieux de promotion du vivre et du faire ensemble, des lieux d'éducation au bon usage des espaces naturels et au respect des cycles de la vie naturelle et humaine.

Les lois MAPTAM et NOTRÉ associent manifestement les notions d'aménagement et de développement durable dans leur prise en compte dans les chefs de filats et dans la planification par des approches intégrées.

2 - Qui sont aujourd'hui les aménageurs, compte-tenu de la décentralisation et de la pénurie des finances publiques ?

On observe que les grandes entreprises privées du BTP et des travaux publics se substituent de plus en plus souvent à l'Etat et aux collectivités territoriales pour construire et développer les grands aménagements et équipements. Le développement des PPP, projets financés dans le cadre d'un partenariat public/privé a pour conséquence de permettre de faire avancer certains grands chantiers que la puissance publique n'a plus les moyens de financer directement (exemple du Viaduc de Millau ou d'équipements pénitentiaires ou d'éducation) ; mais cette approche aggrave la dette publique et fait grimper les redevances de loyers tout en faisant la part belle à la financiarisation de l'économie.

A court terme cela peut aussi subir les aléas des soubresauts boursiers : combien de chantiers n'ont pas été lancés parce que tout le monde attend et les grands sociétés, les groupes font monter les enchères et sollicitent toujours plus de fonds publics pour s'engager... En bref moins le public investit, plus il paie le privé et au final il risque de payer 10 fois plus les équipements qu'il commande.

Il est patent que la disqualification de l'impôt contribue à augmenter la dette publique, à la faire supporter aux générations futures et à réduire la capacité de fournir un niveau d'activité de l'emploi suffisant et durable grâce à une bonne planification et spatialisation de la commande publique.

Les régions et les intercommunalités courent aujourd'hui le risque de se retrouver dans la même situation que l'Etat. Or la décentralisation a permis d'améliorer sensiblement l'état des collèges et des lycées et de booster les économies locales. Réduire leur dotation peut donner un coup de frein au moment où au contraire elles devraient stimuler le marché public.

Par ailleurs elles courent le risque de devoir supporter des dépenses d'entretien des infrastructures routières et ferroviaires notamment pour pouvoir continuer à en bénéficier tandis que les sociétés d'auto-route ou RFF continuent à prélever des ressources qui n'alimentent pas le ré investissement nécessaire pour garantir l'usage de demain.

Les contours des contrats de plan Etat/Régions et une vraie politique de planification concertée des priorités, devraient permettre d'assurer demain une couverture adaptée du territoire national pour l'accessibilité au très haut débit. Les territoires locaux en ont besoin. Pour autant les contributions des opérateurs privés doivent être régionalisées et non plus réservées aux seuls territoires dits rentables définis par leurs propres études de marché. C'est indispensable pour une bonne diffusion du numérique dans les territoires ruraux.

Enfin, soulignons l'importance des centralités, petites et grandes comme support des dynamiques économiques locales ; elles accueillent les services à la population et garantissent la proximité. L'échelon local et rural permet aussi une plus grande implication des habitants, des agriculteurs, des artisans et des petits entrepreneurs qui inventent des solutions innovantes et adaptées à l'économie locale ; citons les exemples des différentes plateformes d'acteurs qui mutualisent leurs ressources comme les agences locales de l'énergie, les organisations citoyennes de consommateurs (AMAP, La ruche qui dit oui, etc.), Les nouvelles formes de regroupement des agriculteurs, les associations qui militent pour la maîtrise des sols (Terres de liens) ou encore l'émergence des sociétés coopératives d'intérêt collectif.

Toutes ces initiatives contribuent à une appropriation plus collective et plus locale des liens entre la terre, les sols, les forêts, leurs usages et les besoins locaux des habitants. Cela peut permettre d'aborder les questions d'aménagement différemment, y compris pour doper certaines filières grâce à l'organisation de réseaux (filère bois, matériaux d'isolation, par exemple).

3 – Quelle cohérence entre les différents niveaux de gouvernance ou les différentes mailles, en matière d'aménagement du territoire ?

L'aménagement du territoire est par définition une compétence partagée entre l'Etat, les Régions et les territoires locaux. Puisque la question posée est celle de la refondation entre l'Etat et les collectivités il semble nécessaire d'aborder une série de questions telles que :

- le respect des périmètres d'intervention des uns et des autres
- les ressources pour faire...
- la reconnaissance publique des charges transférées aux collectivités trop souvent accusées d'être exagérément dépensières alors qu'elles doivent assumer souvent seules des charges trop lourdes, mal compensées et sans fiscalité adaptée
- le questionnement d'une stratégie reposant sur la seule stratégie de Lisbonne et qui conduit à abandonner l'économie ordinaire, les approches locales et la cohésion...

On ne peut en effet se satisfaire d'un discours pro-métropolitain qui accroît les inégalités de façon inacceptable.

Le fait régional et le fait intercommunal semblent devoir être non seulement actés mais renforcés par les lois de décentralisation. Mais beaucoup reste à faire. Les rapports entre régions, EPCI et métropole(s) restent à construire dans des espaces et des configurations parfois très clairement modifiés.

Il faut donner du contenu aux chefs de file pour faire vivre les CTAP (Commission territoriale de l'Action publique), donner une réalité aux SRADDET (Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable pour l'égalité des territoires) Les textes votés ne semblent pas avoir pleinement et nettement clarifié les choses ; l'introduction d'un échelon nouveau dans l'organisation territoriale, celui des métropoles. Le fait d'avoir introduit la notion de pôles métropolitains pour les grandes agglomérations n'ayant pas la taille suffisante pour devenir métropole a poussé le parlement à compenser avec la création de pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. L'Unadel peut se réjouir de constater que ces regroupe-

ments peuvent se substituer aux Pays tout en s'inspirant de ce qu'ils avaient apporté et permettre ainsi de conserver et de développer des approches de coopération entre les territoires plutôt que de compétition, tout en renforçant la vision globale du territoire qui s'intègre dans des liens interterritoriaux.

Les grands enjeux de développement économique, universitaire, sanitaire et culturel comme ceux d'aménagement et d'équipements des espaces en région nécessitent d'être pris en compte dans le cadre d'une vision stratégique s'appuyant sur un diagnostic global des territoires concernés (AFOM), d'un plan d'action concerté, cohérent et mobilisant l'ensemble des forces vives ; d'une priorisation concertée des actions et des projets et de leur financement dans un calendrier transparent et réaliste.

Les conditions d'élaboration des SRADDET qui seront prescriptifs et opposables en matière d'urbanisme, détermineront l'acceptabilité et la nature des rapports entre l'échelon régional et l'échelon plus local. La place des départements reste floue.

La question de l'empilement des collectivités ne peut que se régler dans le cadre d'une meilleure organisation de la concertation à la bonne échelle. L'évolution des périmètres régionaux et intercommunaux, l'apparition de périmètres métropolitains amènent à faire vivre des instances de concertation, voire de négociation qui ne concernent pas que les élus et leurs collectivités.

L'Etat demeure particulièrement concerné par les grands aménagements et les infrastructures. Il a un rôle important à jouer :

- en ne reprenant pas d'une main ce qu'il a donné aux collectivités de l'autre
- en ne transférant pas aux collectivités territoriales des charges trop lourdes sans financement assuré (sinon elles n'auront pas davantage les moyens de les assumer)
- en assurant lui-même les charges de ses propres compétences au lieu de solliciter sans cesse les contributions des collectivités locales, (les grands projets d'infrastructure de transport notamment de Transport en Commun en Site Propre (TCSP) sont hors de portée des collectivités, la question du logement est essentielle,)

La conférence territoriale de l'Action publique prévue par la loi MAPAM peut offrir un cadre permettant de renforcer la cohérence dans la mesure où on donne les moyens à cette instance de fonctionner correctement avec une animation adaptée et un pilotage qui responsabilise toutes ses composantes et qui associe la représentation de toutes les catégories de territoires et d'acteurs, Etat y compris.

L'aménagement du territoire et le renforcement de la démocratie (locale et nationale)

4 – Comment le projet territorial peut-il (re)vivifier la démocratie ?

L'histoire du développement local montre que les territoires résilients sont les territoires qui n'ont pas accepté de subir les décisions prises ailleurs qu'ils s'agissent de décisions portant atteinte au tissu économique local ou au maintien de services publics. Ces territoires se sont organisés et ont organisés la résistance en faisant des diagnostics de territoire, en rédigeant des livres blancs, en mobilisant les élus, les acteurs économiques et sociaux et le mouvement associatif et d'éducation populaire dans une démarche partagée d'élaboration et de mise en œuvre d'un projet de territoire partagé.

Cette démarche a permis d'installer et de consolider l'organisation intercommunale (la commune s'avérant souvent trop petite pour résoudre les problèmes communs au bassin de vie) puis celle des Pays regroupant plusieurs intercommunalités dans une démarche de projet ; diverses formes d'instances de démocratie participative et de réflexion prospective se sont installées aux côtés des instances délibératives, associant la société civile et particulièrement le secteur associatif.

Ce sont les projets de territoire qui ont très souvent servi de support aux politiques contractuelles entre Etat-Région, Département et Territoires locaux.

C'est parce qu'il y a des projets de territoire qu'il peut y avoir une priorisation négociée des actions et des projets. C'est parce qu'il y a des projets de territoires locaux que l'Etat, le conseil régional et le conseil départemental peuvent plus facilement déterminer leurs propres priorités dans ces territoires.

L'idéal serait de pouvoir faire en sorte que le projet de territoire local puisse aussi être porteur des enjeux régionaux et départementaux et tenir compte des priorités partagées. Il s'agit d'accompagner localement la mise en œuvre des grandes politiques publiques (d'insertion, d'accès à l'emploi, d'accès aux pratiques artistiques, à la formation, de soutien à l'innovation sociale et économique, de promotion des énergies alternatives et de diffusion de l'accès au Très Haut Débit. A l'inverse on pourrait souhaiter que les projets départementaux et régionaux soient enrichis des projets plus locaux, même si la somme des projets locaux ne peut pas constituer un projet départemental ou régional.

Nous nous interrogeons sur le devenir des territoires de projet dans un contexte d'élargissement des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie avec de grands espaces régionaux souvent mal acceptés par nos concitoyens ; ils n'en ont pas pleinement saisi la logique et c'est un euphémisme.

Les schémas proposés par les préfets sont trop souvent strictement départementaux ; il n'aurait pas été illogique que les schémas de coopération intercommunale, comme les schémas de cohérence territoriale (SCOT) soient soumis à l'avis d'une commission régionale plutôt que départementale ; une vision plus globale et à la bonne échelle prendrait davantage en compte les questions d'inter territorialité, de coopération et de mobilité entre les territoires.

Les territoires de projet ont besoin de se renforcer ; ils sont trop mobilisés par l'organisation et la gestion des services et plus assez par l'animation, l'aide à l'émergence et la valorisation des ressources locales, dont celles liées aux capacités de ses habitants.

Il est donc utile et nécessaire de :

- pouvoir apporter des réponses concrètes aux questions de mutualisation des moyens et de transfert de savoir-faire et d'outils,
- consacrer des moyens suffisants à l'animation territoriale et au renforcement de la cohésion sociale,
- clarifier les compétences en matière de financement de l'ingénierie territoriale en distinguant l'assistance à maîtrise d'ouvrage qui relèverait des Départements au titre de l'aide aux communes rurales ou de la solidarité territoriale et l'aide à l'animation, l'étude, la mobilisation de l'intelligence territoriale qui pourrait être apportée par les Régions...
- d'accompagner les territoires, métropoles, agglomérations, pôles métropolitains et pôles d'équilibre territorial et rural, communautés de communes, dans la mise en œuvre, l'installation et le fonctionnement des Conseils de développement que la loi impose de mettre en place dès lors que le seuil des 20 000 habitants est atteint. L'Unadel a contribué à faire évoluer le cadre réglementaire et législatif. Elle prendra toute sa part au côté de la coordination des conseils de développement et d'autres partenaires pour sensibiliser, former, accompagner cet effort de renforcer la participation et l'engagement, tout en considérant que ce n'est pas une fin en soi.

Le territoire national, comme le territoire régional, a besoin de territoires de projet, pas uniquement de territoires de gestion. L'innovation, la création, l'attractivité, le bien-être collectif se développent quand il y a convergence des dynamiques locales et mobilisation collective et citoyenne dans diverses initiatives qui peuvent trouver place dans un projet de territoire. La condition nécessaire est que le projet de territoire ne soit pas remisé dans le tiroir dès qu'il est voté mais qu'il serve de fil rouge et fasse l'objet d'évaluation et de révision permanente. Il doit servir de feuille de route pour les élus mais aussi pour les acteurs locaux qui doivent rester mobilisés pour sa mise en œuvre, son suivi, son évaluation et son renouvellement.

La représentation des territoires et la fin du cumul des mandats

5 – Quelles pourraient être les conséquences de la fin du cumul des mandats ?

La fin du cumul des mandats est souhaitable et souhaitée par nos concitoyens. C'est absolument nécessaire pour diversifier la représentation électorale, renouveler la classe politique traditionnelle, la rajeunir et la féminiser tout en limitant le poids de la technocratie et des grands corps de fonctionnaires.

Elle est aussi indispensable pour permettre à ceux qui le souhaitent d'utiliser son expérience acquise dans un mandat local à un autre niveau départemental, régional ou national, dès lors qu'ils abandonnent leur mandat local.

Le non cumul qui sera effectif en 2017 n'est cependant pas suffisant. La règle doit être complétée par une limitation de la durée d'un même mandat. A notre sens exercer 2 fois de suite un même mandat est suffisant. La classe politique s'est souvent disqualifiée lorsque les mêmes trident toujours les mêmes postes pendant 5 ou 6 mandats consécutifs. Cela n'est pas satisfaisant et provoquent un éloignement évident des citoyens (l'expérience du Président Poncelet qui a cumulé plus de 150 années de mandats électifs avant d'être gentiment poussé vers la sortie en est l'illustration).

A l'Unadel nous sommes attentifs à promouvoir l'engagement citoyen sous toutes ses formes (associatives, électorales ou simplement dans l'action locale et environnementale à titre individuel ou collectif). L'éducation à l'engagement et à la prise de responsabilité développe la participation citoyenne. Participer à l'action publique au-delà du vote permet de construire du vivre et du faire ensemble. Si les élus, par le cumul, barrent la possibilité pour les citoyens d'accéder aux responsabilités électorales, cela contribue à laisser penser que la démocratie de représentation peut tout régler toute seule, ce qui n'est évidemment pas le cas. Cela génère de la frustration parfois, de l'attente déçue souvent, du ras le bol généralement et du rejet de la classe politique qui ouvre des perspectives à des idéologues manipulateurs.

En revanche, l'arrivée massive de nouveaux élus dans les collectivités nécessitent des formations et un accompagnement adapté pour que l'engagement soit réellement consacré au service des autres et de l'intérêt général. Cela nécessite aussi d'adapter les scrutins et de veiller à réduire la césure qui pourrait s'élargir entre les parlementaires et les élus locaux. A cet égard une représentation des territoires et non des élus locaux, serait à inscrire dans une réforme du Sénat comme dans une réforme de l'assemblée régionale. Les citoyens doivent être remis au centre du fonctionnement démocratique et pas seulement comme alibi de la concertation. L'élu est évidemment aussi un citoyen qui doit rester à l'écoute des autres. Le non élu a un devoir d'interpellation, une capacité de proposition et de prendre sa part dans le vivre et le faire ensemble. Notre société s'enrichira de la participation de tous et de l'exclusion de personne.

6 – Quel(s) changement(s) pour les associations d'élus ?

La société bouge et évolue beaucoup plus vite que les assemblées d'élus souvent promptes à défendre des intérêts de structures ou de catégories plutôt qu'à défendre l'intérêt général. Ce constat peut apparaître un peu rude mais tout le monde aura noté l'influence des associations d'élus qui ont très souvent contribué à maintenir des statuquos plutôt qu'à anticiper les changements nécessaires ; de ce point de

vue, les influences se traduisent clairement dans les réformes territoriales votées qui sont davantage des réformes de collectivités que de vraies lois de décentralisation.

A l'Unadel nous aimons le croisement des regards qui permet d'élargir la vision et de mettre en perspective. Le décloisonnement des associations d'élus est indispensable pour éviter des réflexions en vases clos et le renforcement de la défense catégorielle. Le regroupement des associations des grandes villes et de l'ACUF, peut à ce titre sembler aller dans le bon sens ; mais il est curieux de constater que c'est la représentation des territoires les plus riches qui s'organise pour prendre une place que les régions et les départements n'ont peut-être pas su occuper aux côtés de l'association des maires.

Par ailleurs, il serait plus que jamais nécessaire que ces associations ouvrent leur comité d'orientation à une représentation de la société civile.

Là encore la réforme du Sénat si souvent évoquée et jamais amorcée, pourrait permettre d'élargir cette assemblée aux territoires et à la société civile pour améliorer le dialogue citoyen et permettre une meilleure appréhension de la vie réelle au niveau national. Cela va certainement de pair avec une réforme du CESE national.

Le renouvellement du dialogue entre Etat et collectivités dans l'exercice de l'action publique

7 - Quelles seront les conséquences des lois MAPAM et NOTRe sur la gouvernance à multi-niveaux (notamment le dialogue Etat-collectivités), dans le domaine de l'aménagement du territoire ?

Les lois ouvrent des pistes nouvelles tout en ne précisant pas totalement les choses. Si les régions ont la responsabilité de mettre en œuvre des schémas (économique et d'internationalisation de l'économie d'une part, d'aménagement du développement durable et de l'égalité des territoires d'autre part, elles ne disent pas grand-chose de la méthode de concertation et de participation que ces démarches devraient engendrer. La CTAP est une instance de consultation qui peut aider à fixer un cadre et une méthode, à condition qu'elle soit animée avec un objectif affiché d'une gouvernance à de multi niveaux dont l'interactivité permettra de prioriser, d'harmoniser et de garantir l'efficacité.

Le développement des territoires (plus que l'aménagement) doit faire l'objet d'une approche consensuelle en région. Le schéma doit faciliter le développement concomitant de tous les territoires et un développement régional amplifié par une dynamique qui facilite cette concomitance et la convergence des dynamiques interterritoriale associant les territoires urbains, suburbains et ruraux.

Il est de l'intérêt de l'Etat comme de celui des régions que tous les territoires puissent bénéficier d'une animation territoriale conséquente, associant la société civile. Cela passe par une ingénierie territoriale mutualisée et équilibrée dans tous les territoires et particulièrement dans les territoires ruraux souvent moins dotés. L'Etat, les régions et les départements peuvent y contribuer et le faciliter. Mais les territoires doivent aussi se donner les moyens de leur propre développement, en tout cas prendre leur part.

On pourrait souhaiter que les Pays ou les pôles qui les remplacent en partie, soient le support de cette ingénierie qui ne doit pas être uniquement une ingénierie technique spécialisée (sur les Scot, l'énergie ou l'habitat) mais aussi une ingénierie de projet, d'animation des dynamiques locales et d'aide à l'émergence des ressources et des initiatives.

8 - Quelles sont les conditions et le cadre d'un « bon » dialogue territorial stratégique entre l'Etat et les collectivités (élus) ?

Les différentes réformes, les baisses de dotation et les exigences accrues des concitoyens comme de l'Etat qui s'exercent sur les élus, ont contribué à creuser un fossé et à augmenter la défiance entre les élus et les représentants de l'Etat en région et en département.

Il est souhaitable de redonner du sens à la mission de l' élu qui ne peut être un simple exécutant chargé de mettre en œuvre des politiques décidées par d'autres. Il est également souhaitable que la mission de représentation de l'Etat qu'on fait jouer aux élus locaux soit clarifiée, réinvestie et revalorisée.

Les élus sont à même de réfléchir avec leurs concitoyens aux conditions de l'évolution du rôle des communes dans une République décentralisée qui s'appuie de plus en plus sur de grandes unités régionales ou intercommunales.

Les problématiques sociétales auxquelles la France est confrontée (pauvreté, précarité, chômage, manque de confiance et d'engagement, défiance accentuée vis-à-vis du politique et plus largement de tout système organisé, crise des valeurs républicaines et mise en difficulté de la laïcité, exposition aux risques de violences urbaines, de trafic en tout genre sans parler du risque terroriste) nécessitent une écoute territoriale, une écoute des gens, une attention à leur besoin et une capacité de renforcer leur rôle de citoyens actifs et co responsables. Dans ce domaine comme dans celui de l'aide à l'insertion, à l'intégration, à l'acceptation de l'autre, ou dans celui de l'accès aux droits dans le respect des devoirs, l'Etat et les élus locaux ont une responsabilité d'accompagnement, de cadrage, de stimulation, de rappel du cadre légal et d'interpellation pour aider à la mise en place de dispositions adaptées facilitatrices et mobilisatrices.

La mise en œuvre de conférence locale de l'action publique à l'instar de ce qui peut se passer en région ou au niveau national avec la grande conférence sociale, peut être une piste. S'appuyer sur les conseils citoyens et les conseils de développement en est une autre, pas incompatible.

9 - Quelles sont les conditions et le cadre d'un « bon » dialogue entre l'Etat et les collectivités (administrations) sur la mise en œuvre des politiques relevant de l'aménagement du territoire ?

Ce dialogue doit être permanent, confiant et respectueux. C'est d'autant plus facile quand les objectifs sont précisés, partagés, négociés et que les moyens pour la mise en œuvre sont au rendez-vous. Le cadre de la négociation et de l'évaluation de la bonne exécution des contrats de plan Etat/région peut, doit être le support. Mais à condition de respecter les engagements et de ne pas courir après les financements.

L'association des grands partenaires publics et privés est sans doute souhaitable mais pas suffisante si on n'associe pas les représentants associatifs et les usagers, premiers utilisateurs des réalisations et des équipements.

Il faut aussi que la règle n'étouffe pas le sens de l'action (Attention à l'inflation des appels à projets et des règles d'obligations d'évaluations environnementales et non pas de développement durable un peu absurdes ou de multiplications d'indicateurs....demandés par l'Europe...)

Que la culture du management ne supplante pas la culture du projet, de la connaissance, de la compréhension des véritables enjeux... ! Que les appels à projets ne tuent pas le partenariat : ils ne doivent être ni systématiques, ni se substituer aux contrats d'objectifs et de moyens.

Le contrat n'est pas un outil administratif et juridique, c'est une démarche, un processus interactif que les parties contractantes doivent faire vivre. L'expérience des GAL (groupes d'actions locales) des Pays et des Parcs naturels régionaux, démontre qu'on peut gérer des programmes pluriannuels parfois complexes sur un territoire (y compris régional comme en Bretagne) en préférant des appels à manifestation d'intérêt plus qu'à des appels à projet, mixant l'usage des fonds européens et des fonds publics et privés nationaux et locaux.

10 – Les outils, dispositifs et concepts existants sont-ils pertinents et efficaces ?

L'Unadel souhaite insister sur une approche du territoire à géométrie variable intégrant le fait que les délimitations sont des supports d'organisation qui n'interdisent pas les coopérations entre territoires voisins (Etats, régions, dans les territoires infra régionaux).

La question de l'aménagement n'est plus vraiment compatible avec une approche du développement durable intégrant les dimensions sociales, économiques, environnementales et territoriales. C'est la combinaison de ces dimensions qui est porteuse de changement et de transformation sociétale. La question des modalités de la gouvernance en région et donc les lieux de détermination des politiques et de décision des modalités de mise en œuvre, doit également s'ouvrir aux exigences d'une société plus moderne, plus communicante et plus proche, tout en puisant dans l'expérience des acteurs du développement local qui portent des modes de gouvernance et des valeurs territoriales très fortes.

L'expérimentation, plus ancrée comme celle des Parcs régionaux ou plus récente, comme celle des territoires à énergie positive pour la croissance verte, constitue un vrai laboratoire et une école de territoire en capacité d'essaimer.

C'est en fait le projet de développement et la nature même du développement qui doivent être interrogés pour en faire un support plus intégré des politiques publiques, avec une prise en compte plus grande des réalités locales et des besoins d'adaptation du territoire local aux besoins de demain. Imaginons l'aménagement des territoires de l'après pétrole comme nous le suggèrent Régis Ambroise et Odile Marcel (éditions Léopold Mayer)

L'objectif n'est pas d'aménager plus mais mieux et de ne pas en faire un objectif mais un moyen au service du mieux-être collectif.

Pour l'Unadel

Claude GRIVEL, Président