



HAL
open science

LES CONDITIONS DE L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. LES CONDITIONS DE L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES. Départements ruraux et développement économique, pp.2-7, 2015, 10.13140/RG.2.1.4494.2248 . halshs-01150941

HAL Id: halshs-01150941

<https://shs.hal.science/halshs-01150941>

Submitted on 12 May 2015

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.

Les conditions de l'attractivité des territoires

Par M. le Recteur **Gérard-François DUMONT**
Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne*

Qu'attendre des territoires français dans le monde du XXI^e siècle ? La réponse à cette question est simple : la France a besoin de territoires attractifs contribuant au bien commun et à la qualité de vie de ses habitants. À cet égard, la décentralisation de 1982-1983 a été une avancée majeure en rapprochant les territoires et leurs décideurs élus. Même si les collectivités territoriales ont pu connaître des qualités de gouvernance variables, y compris parfois des dérives, l'organisation, grâce à la décentralisation, d'une gestion de proximité a métamorphosé la France. Pour ceux qui en doutent, il suffit de se demander dans quel état seraient les centres-villes, les collèges, les lycées, les routes, les transports ferroviaires régionaux, les équipements sportifs et culturels, etc., si la France n'avait pas connu un début de décentralisation.

Toutefois, de nombreux indicateurs statistiques, comme ceux relatifs aux taux de chômage ou de pauvreté, montrent que beaucoup de territoires français éprouvent de grandes difficultés dans la poursuite des objectifs énoncés ci-dessus et que ces difficultés ne s'expliquent pas seulement par ce qu'il est convenu d'appeler la crise¹.

Certains, ignorant la responsabilité de l'État central qui a maintenu des doublons et mis en œuvre, ces dernières décennies, diverses décisions de recentralisation, pensent que le problème est essentiellement institutionnel. Ils incitent à promouvoir des lois territoriales engendrant des changements dans l'organisation territoriale de la France, dans la répartition des compétences ou dans les obligations faites aux collectivités territoriales. Cette approche aurait pu déboucher sur un texte unique issu d'un bilan objectif de la décentralisation de 1982-1983 et apportant les clarifications nécessaires. Mais, au contraire, une approche que l'on peut qualifier de mécanique a largement dominé ces dernières années, engendrant une profusion de textes.

Une profusion de textes

Effectivement, dans ce domaine, la France apparaît championne du monde : il est possible de citer, pour le dernier quart de siècle :

- la loi d'orientation sur la ville de juillet 1991 ;
- la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République ;
- la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995, dite loi Pasqua ;
- la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant

*Président de la revue *Population & Avenir*, www.population-demographie.org/revue03.htm

¹ Poupard, Gilles, Tanguy, Patrick, « *Les territoires français face à la crise : des divergences territoriales croissantes* », *Population & Avenir*, n° 707, mars-avril 2012.

modification de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Voynet ;

- la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement ;
- la loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain ;
- la loi du 27 février 2002 sur la « démocratie de proximité » ;
- la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « relative à l'organisation décentralisée de la République » et au référendum local ;
- la loi organique du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ;
- les deux lois organiques du 1^{er} août 2003, l'une « relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », l'autre au référendum local ;
- La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, fixant les compétences transférées par la réforme de la décentralisation ;
- la loi organique du 21 juillet 2004 sur l'autonomie financière, précisant les conditions de mise en œuvre des financements aux collectivités territoriales ;
- la loi 30 juillet 2004 sur les libertés et responsabilités locales ;
- la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ;
- la loi de finances du 30 décembre 2009 pour 2010 instituant la contribution économique territoriale et supprimant la taxe professionnelle
- la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;
- la loi de finances du 28 décembre 2011 pour 2012 instituant un fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;
- la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;
- la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ;
- la loi du 17 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;
- et la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) dont le vote définitif est prévu au Parlement pour le deuxième trimestre 2015.

Cet inventaire, pas forcément exhaustif, ne comprend pas moins de vingt-et-un textes en un quart de siècle ! Si l'on ajoute la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), nous sommes presque à un texte par an, sachant qu'il ne faut pas oublier les aspects territoriaux des décisions prises à l'occasion d'autres lois annuelles de finances ou dans d'autres lois comme celles modifiant le régime électoral des collectivités territoriales (loi du 17 mai 2013).

Cet inventaire devrait être aussi complété par le fait que, loin de se réformer, l'État n'a fait que multiplier les normes imposées aux collectivités territoriales. Commentant les évolutions législatives et réglementaires, dans un communiqué du 12 février 2015, l'Association des maires de France (AMF)² écrit que le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) « s'inscrit dans une dérive législative ayant pour effet, depuis trois ans, de changer sans cesse les règles d'organisation de l'action publique locale, de multiplier les normes, les contraintes et les schémas ».

² Rappelons que l'AMF représente l'ensemble des maires et présidents de communautés de toutes tendances politiques.

Et effectivement, le Code général des collectivités territoriales connaît des changements incessants et s'épaissit.

Un ensemble de textes indispensable ou du prurit législatif ?

En soi, les parlementaires votant ces textes les ont certainement jugés à chaque fois nécessaires et sans doute certains articles étaient-ils pleinement justifiés et souhaitables. En même temps, il faut souligner que l'application de nombre d'articles³ a fini par faire long feu, ce qui signifie que leur pertinence n'était sans doute pas évidente.

En outre, l'addition de textes législatifs et réglementaires pose un problème de méthode et doit conduire à examiner ses suites. La multiplication de lois territoriales a-t-elle atteint des résultats probants ? À ce jour, il ne semble guère au vu des sentiments des Français. Sans avoir besoin d'examiner la situation vue de Sirius, comment ne pas parler d'une inflation législative ? Si, en outre, nous prenons en compte la longueur de la plupart des textes votés, il faudrait plutôt parler d'un prurit législatif.

Quant au citoyen, comment lui demander de s'impliquer davantage dans une démocratie vivante alors qu'il est si difficile de s'y retrouver dans ce qu'il perçoit comme un mecano institutionnel, voire comme un mouvement brownien, au vu des résultats ? Le citoyen peut plutôt avoir l'impression que l'on a oublié le bon sens des parlementaires de 1790 qui, convaincus par Mirabeau, avaient choisi, lors des décisions de délimitation des départements, de prendre en compte « les convenances locales », donc les réalités des territoires. Un oubli à l'inverse des méthodes jacobines privilégiées ces dernières années et qui conduisent à une opacité peu propice à la vie démocratique.

La diversité des territoires, principale richesse

Dans ce contexte, il n'est pas inutile de revenir à l'essentiel en se demandant comment l'espace français pourrait être plus attractif et connaître un meilleur développement économique.

La première condition est de prendre en compte la totalité de ses territoires, au lieu de s'enfermer dans l'idée que l'avenir de l'Hexagone ne tiendrait qu'à ses territoires les plus peuplés et les plus denses, désignés désormais, depuis la loi de 2010, sous le nom administratif de « métropoles », ce qui a ajouté une strate à l'organisation territoriale de la France. En effet, la logique implicite de la répartition des dotations globales de fonctionnement aux collectivités territoriales et des dernières lois territoriales s'inspire d'un principe selon lequel « big is beautiful » et « pas d'avenir pour les territoires à faible densité de population ». Or, la richesse de la France, pays quasiment privé d'hydrocarbures et de minerais rares, réside d'abord dans son étendue, la plus vaste de l'Union européenne, et dans la diversité de ses territoires, qu'il s'agisse par exemple des variétés climatiques ou géomorphologiques à l'origine de la multiplicité incomparable de ses terroirs. Cet atout sans équivalent au sein de l'Union européenne doit être considéré comme le socle de son attractivité.

Une deuxième condition consiste à prendre en compte les ressources humaines. Bien entendu, ces dernières se sont concentrées, tout particulièrement dans la seconde moitié du XX^e siècle, dans les emplois tertiaires qui se sont principalement implantés dans les agglomérations les plus peuplées. Mais cela ne signifie nullement qu'il ne faille considérer que les populations rassemblées au sein des onze plus grandes villes ou tout mettre en

³ Par exemple, ceux sur les directives territoriales d'aménagement (DTA), schéma de services collectifs ou l'abandon du schéma national d'aménagement et de développement du territoire de la loi Pasqua...

œuvre pour encourager cette concentration, en recourant à l'utilisation de concepts statistiques inappropriés comme celui d'aire urbaine⁴. Cette idée d'inévitable concentration de la population et des activités compétitives dans les « métropoles » est fondée notamment sur l'idée que le fonctionnement des territoires est nécessairement radial alors que la réalité est de plus en plus réticulaire, et sur l'ignorance de la variété des innovations dans les territoires.

D'ailleurs, en France, la concentration de la population due à l'urbanisation est quasiment parvenue à son terme avec un renouveau incontestable des campagnes françaises⁵, même s'il est inégal. Prendre en compte les ressources humaines de la France, c'est comprendre que des populations répandues sur les territoires français, et les connaissant bien, sont les mieux à même de les valoriser et qu'il ne faut donc pas les pénaliser pour freiner leurs projets, voire les empêcher de les concrétiser par une inflation de normes ou la dilution des entités locales dans des ensembles plus vastes.

La troisième condition tient à un environnement, notamment législatif, favorable à de bonnes gouvernances territoriales. Le principe de subsidiarité suppose d'abord que tout ce qui peut être réalisé plus efficacement au niveau le plus proche le soit et, ensuite, que la mise en synergie des moyens de plusieurs territoires permette des réalisations qui n'auraient pas été possibles à une échelle inférieure. Ce principe de subsidiarité fonde la démocratie de proximité et la citoyenneté, à rebours des tentations territoriales centralisatrices qui nuisent à l'esprit de citoyenneté et à l'implication des habitants. Encore faut-il que des lois ne contreviennent pas à ce principe, auquel cas le risque de faible implication des citoyens est élevé. En effet, les habitants ne s'investissent bénévolement dans un territoire que s'ils s'y identifient. Beaucoup de réussites locales, y compris dans le domaine économique, sont essentiellement liées à un engagement bénévole dans la vie locale.

Le développement des territoires, c'est du travail de dentelle

Reste une quatrième condition. Dans un monde complexe, toutes les réussites territoriales reposent sur un travail d'équipe mettant en synergie des compétences variées. Et même si l'on désigne souvent le « capitaine », maire, conseiller général, président d'une collectivité territoriale..., rien ne peut se faire sans des équipiers motivés et compétents dans leurs domaines. L'accompagnement de projets territoriaux par des personnes bénéficiant d'un savoir-faire acquis sur des territoires comparables et disposant d'une connaissance approfondie du territoire où se situe le projet, est essentiel. Pour leurs projets, les territoires ruraux ont tout particulièrement besoin d'un accompagnement humain qui ne peut relever du « prêt-à-porter » et qui est donc capable de conseiller *sur mesure*, ce qui est au cœur de la réussite des projets territoriaux. Car les territoires ne sont pas interchangeable. Chacun compte des spécificités propres, ne serait-ce qu'au plan géographique, ce qui signifie que leur réussite passe par du travail de dentelle. Les grands ensembles des années 1960 confirment cette réalité : la volonté d'alors de faire du « prêt-à-porter » ignorant les réalités territoriales a débouché sur des échecs urbanistiques retentissants, aujourd'hui très

⁴ Cf. Dumont, Gérard-François, Chalard, Laurent, « Pour une nouvelle analyse territoriale », dans : Wackermann, Gabriel (direction), *L'écosociété*, Paris, Éditions Ellipses, février 2010.

⁵ Cf. Guieysse, Jean-Albert, Rebour, Thierry, « Territoires ruraux : déclin ou renaissance ? », *Population & Avenir*, n° 707, 2012 ; Pistre, Pierre, « Les campagnes françaises : un renouveau incontestable, mais très inégal », *Population & Avenir*, n° 715, novembre-décembre 2013.

difficiles à surmonter en dépit des budgets considérables consacrés à la politique de la ville⁶.

L'optimisation des quatre conditions énoncées ci-dessus forme un ensemble d'atouts permettant une meilleure gouvernance territoriale⁷, même si cela nécessite, souvent, d'œuvrer pour surmonter les lourdeurs de l'environnement réglementaire et administratif. Toujours et partout, la gouvernance de terrain est l'élément essentiel des projets et de leur réussite durable.

G.-F.D.

⁶ Dumont, Gérard-François (direction), *La France en villes*, Paris, Sedes, 2010.

⁷ Dumont, Gérard-François, *Diagnostic et gouvernance des territoires*, Paris, Armand Colin, 2012.