

interco *mmunalités*

Mars 2014 • N° 187 • Mensuel édité par l'AdCF - www.adcf.org • 5,50 €

DOSSIER P.5

Pacte financier et fiscal **S'ALLIER POUR LE PROCHAIN MANDAT**



DANS L'ACTU P.3

- LOI ALUR
- INTERVIEW DE F. LAMY, MINISTRE DE LA VILLE

ÉLECTIONS 2014 P.4

- CARNETS DE CAMPAGNE

FOCUS P.14

- LES OUTILS TERRITORIAUX DE L'ÉTAT CENTRAL

DROIT P.18

- DU BON USAGE DE LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE



Philippe Estèbe

Directeur de l'I'hedate (Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire en Europe)

« Les mécanismes d'intervention de l'État imposent de repenser la cohérence interministérielle »

L'I'hedate a pour ambition d'ouvrir un espace de dialogue et de formation aux professionnels, publics et privés, de l'aménagement et du développement des territoires. Son directeur nous livre son regard sur l'action de l'État dans les territoires.

La constitution du nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) illustre-t-elle un changement de mode d'action de l'État dans les territoires ?

Il est sans doute trop tôt pour le dire, mais un *aggiornamento* était nécessaire. Le rapprochement de la Datar et de la Délégation interministérielle à la ville (devenue SG-CIV¹) était un « serpent de mer » depuis 15 ans. Le cap est franchi et c'est une bonne chose si les deux cultures parviennent à se marier rapidement, particulièrement pour le pilotage de politiques contractuelles. Mais il ne faudrait pas réduire la réforme des politiques territoriales de l'État à une refonte d'administrations centrales. La notion d'égalité des territoires a encore besoin d'être explicitée, transformée en objectifs concrets de politiques publiques, avant d'éclairer la transformation des instruments de l'intervention de l'État dans les territoires.

Ceux-ci ne se sont-ils pas considérablement réduits ?

Dans le contexte budgétaire actuel, c'est évident. La dévolution aux régions de la gestion des fonds structurels européens accentue le phénomène, ainsi que l'affaiblissement des moyens d'expertise technique des administrations déconcentrées. Mais attention à ne pas conclure trop vite à l'impuissance de l'État dans les territoires.

Ce sont ses mécanismes d'intervention qui ont changé et qui imposent, sans doute, de repenser au niveau national la cohérence interministérielle. Il y a un réel malaise de l'État déconcentré, recroquevillé sur un rôle normatif, qui perd en capacité d'impulsion des projets ou d'accompagnement technique et financier des collectivités. Mais l'État demeure néanmoins très agissant dans les territoires à travers ses agences nationales, ses grands opérateurs publics et, ne l'oublions pas, les grands services publics

Il ne faudrait pas réduire la réforme des politiques territoriales de l'État à une refonte d'administrations centrales

nationaux que sont l'éducation, l'enseignement supérieur ou la santé. Comme l'ont montré les travaux de Laurent Davezies, il faut également tenir compte des grandes fonctions assurancielles de l'État providence qui redistribuent entre territoires des flux considérables et croissants de revenus. Par ces mécanismes, la cohésion nationale et territoriale – l'égalité des territoires si l'on veut – est beaucoup plus forte aujourd'hui qu'elle ne l'a jamais été. Les injections de pouvoir d'achat dans les territoires qu'assurent les revenus de transfert constituent des mécanismes plus puissants que des subventions du FNADT². Enfin, n'oublions pas

que l'État assure très largement, à travers ses concours budgétaires (dotations, remboursements, dégrèvements), le financement des collectivités locales.

Alors que les futurs contrats de plan et programmes européens sont en préparation, ne manque-t-il pas néanmoins une stratégie nationale d'aménagement du territoire ? Que faut-il attendre du CGET ?

Nous avons sans doute besoin d'une stratégie nationale et d'une vision prospective. Beaucoup de travaux existent mais il faudrait une synthèse et, surtout, des orientations validées par un comité interministériel et débattues au Parlement. Une fonction nécessaire consisterait à aider les territoires à se situer les uns par rapport aux autres et à mieux comprendre leurs interdépendances. Le CGET devrait de toute évidence constituer le lieu de préparation de cette stratégie, mais c'est complexe car les politiques de l'État sont de plus en plus difficiles à coordonner et à faire agir dans une direction commune. La multiplication des agences nationales et régionales, l'autonomisation des grands opérateurs (RFF...) et entreprises publiques, la prolifération des appels à projets, des zonages sectoriels... accroissent considérablement les difficultés de coordination mais aussi les effets paradoxaux au niveau local. L'État s'est diffracté et il est sans doute illusoire de penser que les préfets parviennent à incarner une parole

cohérente de l'État. Les élus n'y croient plus tant les contradictions inter-administratives sont apparentes. C'est de plus en plus sur eux que repose la charge d'assembler localement les politiques publiques. Renaud Epstein a bien montré comment nous avons évolué vers une forme de « gouvernement à distance » des territoires par l'État, à travers les appels à projets et les agences nationales. La prolifération des schémas et documents programmatiques (SCoT, PLH, plans climat...) imposés aux collectivités en est une autre illustration.

La constitution du CGET doit tenir compte de cette profonde transformation des modes d'intervention de l'État. Il faudrait qu'il dispose d'une véritable autorité interministérielle pour coordonner l'action des grandes agences nationales, évaluer l'impact territorial des politiques sectorielles (par exemple la politique agricole commune), peser davantage sur les choix d'organisation des grands réseaux de services publics structurants. Cela nécessitera une très forte expertise et des alliances nombreuses. Il faut aussi pouvoir s'appuyer sur des moyens budgétaires, comme ceux des contrats de plan. Un travail rapproché avec la DGCL, en charge des dotations de l'État aux collectivités, serait nécessaire. Ensemble, le CGET et la DGCL seraient plus à même de peser face à Bercy qui tend à prendre le contrôle de tous les instruments budgétaires et n'a aucune culture territoriale.

Et au niveau déconcentré, quelles évolutions sont possibles ?

L'État va chercher sa voie dans une période de poursuite des rationalisations administratives et de renforcement des régions. Les SGAR (secrétariats généraux pour les affaires régionales) sont très déboussolés par la perte des fonds européens. Les tentatives, au cours des années 1990, de reconstituer un État « stratège » et planificateur à travers les directives territoriales d'aménagement (DTA) ont plutôt échoué.

Sans doute faut-il raisonner pour l'avenir en termes de « subsidiarité » et organiser une intervention forte de l'État là où cela ne marche pas. C'est le mode d'intervention par « missions », comme celle lancée à Marseille. Ces missions ont fait les belles heures de l'aménagement du territoire des années 1960 ; elles doivent aujourd'hui tenir compte de la décentralisation mais en réguler les éventuels dysfonctionnements. Ces missions pourraient être provisoires, centrées sur des territoires à enjeux et sans doute être décalées des territoires administratifs traditionnels pour impulser des coopérations. On peut penser à des missions interrégionales par exemple.

Propos recueillis par Nicolas Portier

1- Secrétariat général du Comité interministériel des villes.
2- Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

