

3. L'organisation du territoire

La situation actuelle

Notre pays a connu au cours de la deuxième moitié du dernier siècle une tradition d'aménagement du territoire, avec des actions volontaristes pour orienter la répartition de la population, des activités et des équipements, par exemple sur le littoral, en montagne ou par la création de villes nouvelles.

Aujourd'hui, la politique dans ce domaine se résume largement à la décentralisation. Celle-ci correspond au « processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui²³ ». Au niveau national, les initiatives d'aménagement ne se portent plus que sur les réseaux et infrastructures, en matière de transport notamment, l'appui aux pôles d'innovation ayant un rayonnement international et plus récemment une action spécifique vis-à-vis des villes moyennes. Au niveau régional, les schémas d'aménagement restent peu prescriptifs.

D'importantes questions liées d'une façon ou d'une autre à la transition écologique sont ainsi peu ou mal traitées : l'existence de territoires éloignés et délaissés, les inégalités entre les régions métropolitaines et le reste du territoire, la poursuite de l'artificialisation des sols, un urbanisme de quasi laisser-faire, l'augmentation de la distance des trajets contraints en particulier domicile-travail...

Les mesures prises pendant le dernier quinquennat

En dehors de la loi dite « 3DS » du 21 février 2022, le quinquennat n'a pas été l'occasion de mesures précises de décentralisation. Plusieurs mesures ont en revanche été prises en matière de déconcentration à partir de deux circulaires du Premier ministre de 2019, avec notamment une réorganisation du réseau territorial de l'Etat et des pouvoirs accrus donnés aux responsables départementaux.

Sur le plan national, une politique spécifique a été instaurée vis-à-vis des villes petites et moyennes. Un nouvel outil a été créé, l'Agence Nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), destinée à faciliter aux collectivités l'accès aux services nécessaires pour mener à bien leurs projets. Le programme « action cœur de ville » est spécifiquement destiné à 222 villes moyennes, pour faciliter leur revitalisation et leur modernisation.

La question de l'artificialisation des sols a pris une importance nouvelle. L'objectif d'un « zéro artificialisation nette (ZAN) » a été avancé en 2018, en particulier au nom de la protection de la biodiversité. Un fonds a été créé pour traiter les friches, avec un objectif de renaturer 5 500 hectares de terres artificialisées par an²⁴. La loi « climat et résilience » intègre la lutte contre l'artificialisation des sols aux grands objectifs de l'urbanisme et précise les moyens pour atteindre l'objectif ZAN²⁵.

Plusieurs mesures d'arrêts ou de limitation de projets à impact écologique négatif ont été prises, notamment pour le projet d'aéroport à Notre-Dame des Landes ou le parc de loisir sur le triangle de Gonesse.

Le quinquennat a enfin vu la confection des nouveaux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), destiné en principe à donner à la

²³ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20168-quest-ce-que-la-decentralisation>

²⁴ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protoger-sols>

²⁵ <http://outil2amenagement.cerema.fr/juridique-la-loi-climat-et-resilience-du-22-aout-a3069.html>

planification territoriale un rôle plus cohérent (plus grande prescriptivité, intégration de schémas sectoriels, co-construction).

Enfin, le programme de relance a comporté un volet territorial substantiel et permis notamment l'accélération des projets écologiques des collectivités, en particulier pour la rénovation énergétique des bâtiments publics.

L'état du débat politique et médiatique

Celui-ci se résume le plus souvent à l'objectif de donner plus de rôle aux collectivités locales face à des décisions de l'Etat jugées prises souvent avec une trop peu de considération des réalités de terrain. Il n'y a pas pour le moment de vision claire sur la manière de faire évoluer le mille-feuille territorial ou sur l'organisation de la concertation avec l'Etat notamment en matière financière et fiscale.

Il n'y a pas non plus de débat sur la nouvelle organisation du territoire rendue indispensable par la transition écologique, par exemple accroître la part des transports collectifs décarbonés, développer l'économie de proximité ou encore refonder l'urbanisme. Sur tous ces sujets, l'action doit être menée par les collectivités territoriales, mais les objectifs et le cadre d'ensemble relèvent d'une politique nationale.

Les enjeux pour l'avenir

Un premier enjeu est de réduire la fracture territoriale face à plusieurs constats : un dynamisme économique encore trop concentré en métropole, les difficultés de ces dernières notamment en matière d'intégration des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la désertification de certains territoires. Cette fracture se constate aussi pour la localisation des emplois publics : en 2019, 25 % d'entre eux restaient concentrés dans les grandes métropoles et agglomérations²⁶.

Un autre enjeu est bien sûr l'action climatique et pour la biodiversité. Les prérogatives des collectivités (gestion des déchets, transports, ...) et leur patrimoine (bâtiment, éclairage public, ...) leur confèrent une responsabilité directe sur 15 % des émissions de gaz à effet de serre nationales et indirecte sur 50 % des émissions. Parmi les différentes strates territoriales, les intercommunalités et les régions ont un rôle prioritaire à jouer. Il serait pertinent d'améliorer la clarté de leurs attributions et leur mode de gouvernance (ex : mode d'élection dans les intercommunalités) et de mieux articuler leurs actions²⁷.

De façon plus générale, la recherche d'une plus grande proximité entre l'habitat, l'emploi et les lieux de commerce et de loisirs doit devenir un objectif en tant que tel, dans la ligne de la ville du quart d'heure. Ceci suppose d'améliorer la cohérence entre différents secteurs (transports, emplois, numérique)²⁸ en fonction de cette orientation et de mettre en place des mécanismes de planification de l'espace qui garantissent sa mise en œuvre. Il s'agit aussi de procéder au renforcement volontariste des infrastructures à portée écologique, que ce soit pour les transports collectifs, les pistes cyclables ou les trames vertes et bleues, et de conforter les services publics essentiels à la transition écologique comme par exemple celui d'information et d'aide en matière de rénovation des logements.

Certaines de ces mutations ont été engagées de fait dans le cadre de la crise sanitaire, par exemple la réduction des emprises de voirie affectées à la circulation automobile, le développement du télétravail, la réorganisation des horaires pour réduire les pointes dans les flux de transports, ou le mouvement de délocalisation des habitats dans les villes de province et les villes moyennes. De façon

²⁶ <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na79-2019-emploi-public-26juin.pdf>

²⁷ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/solidarites-entre-territoires-un-levier-transition-ecologique>

²⁸ https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-565_mono.html

plus générale, l'objectif aujourd'hui doit donc être sur ces premières bases de fonder une vraie politique plus systématique d'organisation écologique du territoire.

Quelques questions précises et prioritaires destinées aux candidats

- 1) Êtes-vous d'accord sur la priorité à donner à une nouvelle organisation du territoire rapprochant le domicile, le lieu de travail et les lieux de commerce et de loisir ? Si oui, que proposez-vous pour y parvenir ?
- 2) Prévoyez-vous une mesure nouvelle pour donner les moyens aux collectivités locales d'investir massivement dans les infrastructures propres ? Si oui, laquelle ?
- 3) Face au « mille-feuille » territorial, envisagez-vous une simplification des structures locales en matière de compétences sur la transition écologique ?