

Retranscription à l'identique de la copie remise par la/le candidat·e

MEILLEURE COPIE

Concours externe d'ATTACHÉ·E TERRITORIAL·E

Session 2022

Spécialité Administration générale

COMPOSITION SUR UN SUJET D'ORDRE GÉNÉRAL

« C'est la mort programmée des petites communes rurales ». C'est ainsi qu'a réagit David Lisnard, le Président de l'Association des Maires de France, à l'annonce par le Gouvernement de l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), qui vise à limiter au maximum l'artificialisation de sols actuellement naturels.

Cette déclaration illustre la persistance d'une opposition entre développement local et transition écologique, alors que le débat public sur les enjeux environnementaux n'a jamais été aussi vif, opposant partisans des modèles de croissance et de décroissance.

Traditionnellement, le développement local s'entend comme l'action de transformer un territoire donné afin d'assurer une meilleure attractivité des personnes et des activités. La transition écologique s'entend quant à elle comme la modification des actions et habitudes des acteurs individuels et collectifs visant à prendre en compte et limiter leurs impacts sur l'environnement.

La question de l'opposition entre développement local et transition écologique touche de près l'ensemble des collectivités territoriales qui sont autant d'échelons de proximité chargés de gérer et d'aménager les territoires au quotidien.

Le fait pour les collectivités de devoir choisir entre développement local et transition écologique implique toutefois que les deux notions sont exclusives l'une de l'autre. Dès lors, la question se posant aux collectivités serait plutôt celle d'une conciliation entre les objectifs du développement local et les impératifs de la transition écologique.

Une telle conciliation peut-elle avoir lieu ?

Il convient dans un premier temps de s'intéresser à deux notions longtemps pensées comme irréconciliables (I) ; et d'envisager dans un second temps une évolution des mentalités irriguant l'action publique (II).

I – Des notions longtemps pensées irréconciliables

Il convient ici d'envisager tout d'abord la priorité donnée au développement (A) ; et d'étudier ensuite une prise de conscience, progressive, mais réelle (B).

A – Une priorité donnée au développement

Au savoir de la Seconde Guerre Mondiale, le développement territorial français a été pensé selon le modèle américain, sur la banlieue pavillonnaire et la voiture individuelle. Dans les décennies suivantes, la métropolisation de la France a provoqué la densification de l'habitat urbain et l'essor de l'étalement urbain des grandes villes. La concentration des activités autour des pôles urbains a conduit à la compétition entre collectivités pour l'attraction des populations et des flux économiques. L'ensemble de ces facteurs, combinés aux transformations socio-économiques de la population a nécessité une artificialisation

importante des sols et l'exploitation des espaces naturels parfois fragiles comme le trait de côte méditerranéen ou les Alpes. Une part importante de l'aménagement du territoire a ainsi été réalisée sans réelle logique, et sans intégrer les questions environnementales alors peu présentes dans le débat public.

Si la priorité a longtemps été donnée au développement démographique et économique des territoires, la survenance des questions environnementales dans le débat public a donné lieu à une prise de conscience, progressive mais réelle.

B – Une prise de conscience, progressive, mais réelle

Instruits par les expériences de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, les pouvoirs publics, étatiques comme locaux, ont progressivement intégrés les enjeux de préservation de l'environnement dans les politiques publiques. Pour lutter contre l'urbanisation et l'exploitation massive des espaces naturels fragiles, plusieurs lois ont mis en place des restrictions, notamment les deux lois dites « littoral » et la loi « montagne ».

Représentants des collectivités territoriales, les élus locaux ont été peu à peu associés à la gouvernance de la politique environnementale de l'État, notamment en siégeant dans des organismes comme l'Office Français de la Biodiversité (OFB) ou l'Observatoire du littoral.

Depuis leur création en 1986, les régions, qui exercent la compétence d'aménagement du territoire, ont également obtenues un rôle croissant dans la protection de l'environnement. Ainsi, ce sont les régions qui assurent la gestion des parcs naturels régionaux et animent au niveau local le réseau européen des zones Natura 2000 (espaces dont la préservation présente un intérêt particulier, en matière de biodiversité ou de paysage).

Ces premières mesures visaient ainsi à sanctuariser les espaces naturels, en empêchant ou en limitant grandement l'artificialisation et l'urbanisation de ces espaces, avec par exemple l'interdiction des constructions « en dur » sur le littoral, la limitation du nombre de pylônes de remontées mécaniques dans les stations de ski et la mise en place de réglementations environnementales de la qualité des constructions.

Il apparaît ainsi que si le développement a été la priorité des pouvoirs publics pendant une longue période, une prise de conscience progressive de ceux-ci a conduit au mouvement inverse et à la sanctuarisation de nombreux espaces sur le territoire. Balançant tantôt vers l'une, tantôt vers l'autre, les acteurs publics ont longtemps envisagé ces deux notions comme opposées.

Toutefois, l'histoire récente nous donne la preuve d'une évolution des mentalités, qui vient irriguer l'action publique.

II – Une évolution des mentalités venant irriguer l'action publique

Il convient ici d'envisager dans un premier temps la prise en compte des enjeux environnementaux dans l'action publique (A) ; et de s'intéresser dans un second temps à la réconciliation des notions dans un développement dit « soutenable » (B).

A – La prise en compte des enjeux environnementaux dans l'action publique

Bien que l'ensemble des collectivités soient concernées par la question environnementale, ce sont en priorité la région et le bloc communal (communes et intercommunalités) qui disposent des plus importants leviers d'action. La région exerce en effet la compétence Aménagement du territoire, et met en place différents outils (SRADDET,

SCoT) pour lesquels des diagnostics environnementaux sont obligatoires. Les communes et intercommunalités sont quant à elle compétentes en matière d'urbanisme, ce qui leur confère une capacité de régulation de l'artificialisation des sols par le biais des PLU ou PLUi et de l'instruction des différents permis d'urbanisme.

De manière générale, la période récente a vu la montée en puissance de politiques volontaristes de nombreuses collectivités en matière de renouvellement urbain (notamment par la dépollution et la valorisation des friches industrielles), de bâti public (politique de construction ou de rénovation de bâtiments publics neutres en carbone) ou encore d'action directe de préservation ou de retour des espaces naturels (désartificialisation des espaces de stationnement, luttés contre les îlots de chaleur ou actions de sauvegarde de la faune et de la flore).

Ces politiques locales sont encouragées et appuyées par l'État, notamment par le biais des Contrats de Plan État-Régions et des Contrats de Relance et de Transition Écologique signés en 2021, avec pour ambition d'aiguiller les fonds du plan de relance post-covid vers des projets « vertueux » et des actions à forte valeur ajoutée environnementale.

Ainsi, la prise en compte de la transition écologique dans l'action publique locale a pour effet de faire émerger la possibilité d'un développement « soutenable » réconciliant aménagement du territoire et transition écologique.

B – La réconciliation des notions dans un développement « soutenable »

Voie aujourd'hui privilégiée par les collectivités territoriales et l'État, le développement soutenable a pour but de permettre l'implantation d'activités humaines dans les territoires tout en limitant ou en compensant leur impact écologique. De nombreuses collectivités s'engagent volontairement dans cette voie, notamment en développant les énergies renouvelables dans les bâtiments publics, ou encore récemment avec l'expérimentation de zones à faibles émissions (ZFE) dans la plupart des grandes villes françaises. Ces ZFE visent à limiter ou interdire la circulation des véhicules les plus polluants, et s'accompagnent de la création d'infrastructures permettant le remisage des véhicules hors des villes, et la liaison avec les centre-villes par des réseaux de transport en commun ou de mobilités partagées ou douces (covoiturage, vélos en libre-service,...).

Le passage à un modèle de développement soutenable est toutefois difficile pour certaines collectivités, notamment rurales, qui disposent de moyens faibles pour adapter leurs actions aux impératifs écologiques. Ces difficultés se trouvent renforcées par le recours à la contrainte parfois privilégié au niveau de l'État, illustré par des exemples récents tels que le retrait du veto des maires contre les projets éoliens ou encore le controversé objectif zéro artificialisation nette qui enlève aux maires une capacité d'action importante dans leurs territoires.

Il apparaît ainsi que la prise en compte de plus en plus forte des enjeux environnementaux dans l'action publique locale permet aux collectivités de dessiner progressivement un nouveau modèle de développement soutenable, intégrant la nécessité du développement local et l'urgence de la transition écologique.

Toutefois, l'émergence de ce nouveau modèle se fait dans un contexte de crises successives, sur le climat, le covid-19 ou l'énergie, créant le risque que, dans l'urgence, les collectivités territoriales comme l'État se voient contraintes d'adopter des solutions plus radicales, faisant primer le développement sur l'écologie, ou, plus probablement, l'écologie sur le développement.