

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 *Urbanisme et développement des territoires* **COMPOSITION SUR UN SUJET D'ORDRE GÉNÉRAL**

L'été 2022 a été marqué par de très fortes chaleurs, des restrictions d'eau inhabituelles et des feux de forêt à l'origine du plus grand déplacement de population en France depuis la seconde guerre mondiale, avec près de 40 000 personnes déplacées.

Cette douloureuse actualité a placé la question du réchauffement climatique et de la transition écologique au cœur des préoccupations de la population française et des collectivités.

L'actualité économique n'est cependant pas moins préoccupante, avec une inflation qui menace le pouvoir d'achat des français et une contraction de l'activité observée depuis quelques mois maintenant.

Dans ce contexte complexe, auquel s'ajoute une diminution de leurs marges de manœuvre financières, les collectivités seront-elles amenées à choisir entre développement local et transition écologique ?

Si le développement local et la transition écologique peuvent paraître, a priori, antinomiques (I), cette contradiction est à dépasser au regard des enjeux majeurs auxquels seront confrontées les collectivités locales dans les prochaines années (II).

I Un développement local et une transition écologique qui peuvent sembler a priori antinomiques

1.1. Un développement local consommateur de ressources et de foncier

On constate une corrélation historique entre, d'une part, la croissance économique, mesurée notamment en termes de produit intérieur brut, et l'impact carbone des activités humaines d'autre part.

En ce sens, l'impératif de réduction de l'empreinte carbone de l'économie lié à la transition écologique peut sembler incompatible avec les objectifs de développement local, portés principalement par les régions (à travers leur schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation – SRDEII – notamment) et le bloc communal (aides à l'immobilier d'entreprise, développement des postes de « managers de centre-ville », etc.).

Cette même contradiction se lit également à travers les enjeux de consommation foncière. La transition écologique se traduit ainsi par l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050, introduit par la loi climat et résilience du 24 août 2021.

Cette exigence semble difficilement compatible avec la nécessité de préserver de larges emprises de foncier économique. Cette tension est d'autant plus forte dans un contexte de coûts très élevés du foncier et de tensions marquées sur le marché du logement.

De plus, les modèles économiques actuels rendent complexes les opérations de renouvellement urbain qui auraient pu « recréer » du foncier économique, même après mobilisation de fonds dédiés (fonds friche).

Les attentes en matière de tranquillité publique et de cadre de vie rendent par ailleurs la mixité de fonction entre activités économiques et habitat de plus en plus difficile, malgré la réthorique de la « ville productive ».

Ces contraintes financières et foncières s'imposent d'autant plus fortement dans des territoires en rattrapage, comme dans certains départements et collectivités d'outre mer. Le caractère insulaire d'un certain nombre d'entre eux et les risques naturels auxquels ils peuvent être confrontés contraignent lourdement le foncier alloué au développement local.

1.2. Les collectivités s'engagent dans des logiques de développement durable

Le rapport Brundtland de 1987 et le sommet de la Terre à Rio vont cependant progressivement impulser une évolution de la conception du développement local. De strictement économique, le développement local devient développement durable, dans ses trois composantes : économique, sociale, environnementale.

Cette évolution se traduit notamment par le développement d'agendas 21 locaux, avec un bond constaté entre 2002 et 2010. Environ 1 000 agendas locaux seront alors labellisés, couvrant ainsi près de 40 % de la population française.

Elle rapproche le développement local des impératifs de décarbonation liés à la transition écologique, et de l'engagement de la France à travers l'accord de Paris de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 5 % par an d'ici à 2050.

De plus, les collectivités prennent progressivement en compte les logiques d'amélioration de la qualité de vie comme facteur d'attractivité. Cette logique s'illustre par exemple dans l'importance progressive du thème de la nature en ville dans le programme Action Cœur de Ville, lancé en 2018, qui partait pourtant d'un constat initial principalement tourné vers la vacance commerciale et du parc de logements.

1.3. Des thématiques qui s'imposent progressivement aux collectivités à travers le cadre législatif

Les questions environnementales en général et de transition écologique en particulier s'imposent progressivement aux collectivités. Le législateur a en effet renforcé leurs contraintes avec une montée en puissance du droit de l'environnement.

Cette évolution se manifeste notamment à travers les lois Grenelles, qui ont fait suite au « Grenelle de l'Environnement ». La loi Grenelle I de 2009, et la loi Grenelle II de 2010 et les 201 décrets nécessaires à son opérationnalisation, ont touché à de très nombreux domaines d'intervention des collectivités : protection des masses d'eau, aménagement et urbanisme avec la « grenellisation » des documents de planification, agriculture, protection des espaces naturels, etc.

La loi ALUR de 2014 a ensuite renforcé les exigences en matière de maîtrise de l'étalement urbain, dans une logique notamment de limitation des déplacements, importants générateurs de gaz à effet de serre.

Plus récemment, la loi Climat et résilience du 24 août 2021 a traduit un certain nombre d'orientation issues de la Convention citoyenne en obligations législatives (zéro artificialisation nette, renforcement des obligations en matière d'efficacité énergétique du bâti, etc.).

Ces évolutions invitent à reconsidérer l'apparente contradiction entre développement local et transition écologique.

II Une contradiction à dépasser face à des enjeux majeurs

2.1. Une meilleure prise en compte des enjeux de la transition écologique par les collectivités : une attente forte des citoyens

Les attentes des français vis à vis de leurs collectivités territoriales en matière de transition écologique sont de plus en plus fortes : divers baromètres l'ont montré ces dernières années. Ces baromètres indiquent également qu'une large part de la population estime que les élus comme les services manquent de formation en la matière. Cette préoccupation s'illustre par de nombreuses mobilisations de la société civile, à laquelle s'associent parfois certaines collectivités, comme par exemple lors des deux récentes condamnations de l'État français par la justice pour inaction climatique.

2.2. Des investissements conséquents à engager qui nécessitent un développement économique local

Les collectivités sont en première ligne des investissements à mener pour la transition écologique au regard de leurs poids économique, avec 20 % de la dépense publique et 10 % du PIB. Elles le sont aussi au regard des leviers dont elles disposent, en lien avec leurs compétences respectives : transport ferroviaire pour les régions, sécurité civile pour les départements, tandem régions / EPCI pour l'aménagement et l'urbanisme, communes pour leurs actions de proximité, ensemble des collectivités compte tenu du parc immobilier dont elles et leurs groupements disposent. Ces investissements nécessitent des moyens financiers à un moment de contraction de leurs capacités d'investissement. La crise énergétique occasionnerait ainsi une augmentation de la facture de 30 % à 300 % selon les collectivités, d'après les associations de collectivité. À cela s'ajoute une certaine incertitude sur le niveau des transferts de l'État, après les contrats de Cahors de 2018, le pacte de confiance et les nombreux rebondissements autour du projet de loi de Finance 2023.

Enfin, la réduction de leurs ressources propres ces dernières années avec les suppressions progressives de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation ou de la CVAE grèvent leurs marges de manœuvre au profit de compensations qui perdent le caractère dynamique de ces recettes.

La taxe foncière reste ainsi le seul impôt corrélant développement local et ressources des collectivités.

Plusieurs collectivités ont signalé qu'elles entendaient mobiliser cet outil afin de restaurer leurs marges de manœuvre. À titre d'exemple, la ville de Paris envisage une hausse de près de 50 % après de nombreuses années de stagnation.

2.3. Un modèle de réconciliation entre développement local et transition écologique : l'économie du « donut »

Le modèle du « donut », inventé par Kate Raworth, a guidé le plan de relance de la ville d'Amsterdam en 2020. Ce modèle vise à inscrire l'action publique entre deux anneaux (qui symbolisent le « donut », beignet rond percé en son centre) : l'anneau extérieur symbolise les neuf limites terrestres identifiées par les sciences naturelles (effondrement de la biodiversité, réchauffement climatique, acidification des océans, etc.). L'anneau intérieur, quant à lui, symbolise la justice sociale. Il matérialise le niveau de vie minimal pour chaque individu.

La ville d'Amsterdam s'est donc donné pour objectif, à travers son plan de relance, d'assurer un niveau de vie satisfaisant à ses habitants tout en réduisant son impact sur les limites terrestres déjà franchies.

Cette voie est également celle suivie par de nombreuses collectivités françaises.

La Région Haut de France a, par exemple, théorisé la « Rev 3 » pour troisième révolution industrielle, avec l'appui du prospectiviste américain Jeremy Rifkin. Cette stratégie se traduit par un soutien aux filières économiques porteuses dans le contexte de transition écologique (construction durable, économie circulaire, etc.).

La « toile industrielle » développée par la Communauté urbaine de Dunkerque avec l'appui de son agence d'urbanisme vise à identifier les « symbioses » possibles entre industries de son territoire (réutilisation de la chaleur fatale, etc.).

De nombreuses collectivités se sont engagées dans le développement de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT).

Ces nombreux exemples montrent que les collectivités françaises ont, pour une majeure partie d'entre elles, déjà dépassé le clivage apparent entre développement local et transition écologique. Elles n'ont donc pas eu à choisir.

Dans un contexte où la France compte encore près de 35 000 communes et où près d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants, la question de la diffusion des moyens financiers et de l'ingénierie reste cependant un défi de taille pour la réussite de la transition écologique des collectivités. Les négociations entre État et collectivités territoriales autour des ressources des collectivités et de leur autonomie financière, garantie par la révision constitutionnelle de 2003, promettent de nouveaux débats houleux.