



Octobre 2020

Appel à contributions, 7 mai 2020

Covid-19 et aménagement du territoire

**Quelles seront les répercussions de la crise du Covid-19 sur les territoires ?
De quelle façon l'aménagement du territoire devra-t-il les prendre en compte ?
Comment répondre aux défis que poseront ces changements ?¹**

Synthèse des contributions

La synthèse des contributions que nous vous proposons ici a tenté de dégager, par-delà la variété des sujets traités et des points de vue exprimés, les grands thèmes qui structurent l'ensemble et lui donnent un sens. Cet exercice, par nature réducteur, devrait vous inviter à lire l'ensemble des contributions. La synthèse peut ainsi s'entendre comme une sorte d'introduction à cette lecture.

Plutôt que de se livrer à l'exercice hasardeux de prédictions incertaines, on a noté que les contributeurs ont préféré, avec sagesse, partir des changements provoqués par la crise du Covid-19 et du contexte nouveau ainsi créé pour, sur cette base, formuler les recommandations concrètes qui leur sont apparues nécessaires pour l'avenir de l'économie et de la société françaises, et pour l'aménagement de notre territoire.

Les mots clés des six grands thèmes retenus sont : *mondialisation, industrie, inégalités dans la santé, gouvernance, numérique, mutations de l'espace et métropoles.*

Les auteurs appartiennent ou ont appartenu à des sphères variées d'engagement en rapport avec l'aménagement du territoire. Il s'agit de : Michel AMIEL (ancien CM Datar), *Le proche et le lointain : vers une dilatation de l'espace français ?* ; Jacques BERTHERAT (ancien DG de Saint-Gobain Développement), *Pour une réindustrialisation enracinée dans des territoires* ; Bastien BEZZON (Université de Bordeaux), *Aménagement du territoire et urbanisme* ; Philippe BOSSEAU (ancien président du CPAT), *Renforcer les spécificités industrielles territoriales pour exploiter le potentiel économique des territoires* ; Bastien BEZZON, (Docteur en Aménagement de l'espace et urbanisme), *Proposition d'une nouvelle étape dans la politique des Territoires d'industrie* ; Philippe BOURGUIGNON (Conseil aux collectivités) et Bruno DEPRESLE (ancien directeur d'E P A), *Economie numérique, réseaux locaux et partage de la valeur dans la société post-crise* ; Philippe DEFINS (Ancien MEF), *Replacer les territoires au centre de la réflexion économique et sociale sur le devenir de la France* ; Philippe de CASTELBAJAC (ancien CM Datar), *L'essentiel : les communications* ; Arthur DUCASSE (Enseignant), *Repenser la place des piétons dans l'espace*

¹ L'ensemble des contributions est disponible sur le site du Cercle pour l'aménagement du territoire : www.cpat.fr.

public : Quelles propositions après la crise sanitaire ? Dr Pascale ECHARD-BEZAULT (ancienne CM Datar), *Quelle place pour les acteurs locaux dans la gouvernance de la santé* ; Marc GASTAMBIDE (ancien président du CPAT), *Des territoires valorisés par la crise ?* ; Jean-Louis GUIGOU (ancien délégué à l'aménagement du territoire), *Le nouveau visage de la mondialisation ; les nouveaux visages de l'industrialisation* ; Iwan LE CLEC'H (Docteur en urbanisme sur le commerce rural et périurbain), *L'adaptation des lieux de commerce ; le COVID-19 et ses effets* ; Martine LEVY (ancienne CM Datar), *Cybersécurité et aménagement du territoire : territoire bien protégé, territoire plus attractif* ; Xavier MICHEL (Université de Caen-Normandie), *Politiques touristique, sociale et éducative et aménagement du territoire* ; Sylvie MOREL (Université de Nantes), *Urgences médicales et aménagement du territoire* ; Paulette POMMIER, (ancienne CM Datar), *Réinventer une planification concertée avec les territoires* ; Jean-Louis RASTOIN, (Professeur émérite à Montpellier SupAgro), *Territoires et alimentation : l'indispensable recouplage des régions européennes pour des systèmes alimentaires plus durables* ; Pierre GAUTHIER (ancien directeur de l'action sociale; ministère des affaires sociales), interviewé .

Michel Amiel

Paulette Pommier

1- Une mondialisation à maîtriser

Partant du constat unanime que trop de biens, stratégiques notamment, sont produits à l'extérieur des frontières (*Comment n'avions-nous pas perçu notre dépendance au grand ami asiatique ?* Defins), les contributeurs proposent pour y remédier des solutions différentes selon l'approche choisie ou les secteurs d'activité. Ainsi, dans l'agroalimentaire, il est souhaité l'abandon du modèle des *chaînes de valeur globales agro-industrielles spécialisées, concentrées et financiarisées*, pour rapprocher les producteurs des consommateurs et organiser le *couplage des régions européennes pour des systèmes alimentaires plus durables*, en développant des systèmes alimentaires territoriaux (Rastoin). Dans le domaine industriel, et en raison des transformations de cette mondialisation, des opportunités – à saisir- apparaissent. *C'est dans la régionalisation de la mondialisation que repose une opportunité historique pour la réindustrialisation de la France et de l'Europe sur des productions de qualité et à partir des territoires* (Guigou). Car la mondialisation se régionalise : *35% des chaînes de valeur vont se compacter et se régionaliser*. Des millions d'emplois manufacturiers vont quitter la Chine. *Ces délocalisations se feront dans les pays du Sud-Est asiatique mais aussi et surtout en Afrique et en Méditerranée pour « attaquer » les marchés et les productions industrielles européennes*. Il devient urgent de *s'inscrire dans cette redistribution géographique des activités, de participer à l'industrialisation du Maghreb* et de ne pas rater le *décollage industriel de l'Afrique qui est en cours et qui est rapide* (Guigou).

Le thème de la mondialisation (et de la dépendance qu'elle suscite) est abordé dans une autre contribution centrée sur les technologies de l'information avec une proposition de modèle alternatif. Car le modèle qui a rendu « *propriétaires* » des grandes entreprises mondiales est fragile, aussi bien techniquement que politiquement. Il peut dès lors laisser la place à un modèle différent, assurant moins de dépendance et plus de solidarité (Depresle et Bourguignon).

2- Mobiliser les ressorts d'une redynamisation de l'industrie

Dans le prolongement du constat d'une désindustrialisation qui s'est accélérée -laquelle déstabilise et « tue » des territoires (Gauthier)-, l'approche territoriale de l'industrie et la mise en valeur d'espaces productifs sont au cœur de plusieurs propositions. *Pour consolider les spécificités industrielles des territoires et exploiter leur potentiel économique*, une nouvelle étape de la politique des Territoires d'Industrie (TI) est proposée : *une nouvelle phase des TI pourrait être consacrée au développement de nouvelles proximités sur un périmètre régional*. En effet, on note que si les TI sont coordonnés par les

Régions, ces dernières n'ont pas instauré de coopérations entre eux. Cette forme de structuration permettrait de renforcer et de pérenniser des écosystèmes, par nature, fragiles (Bezzon). La réflexion sur un nécessaire renouveau industriel porte aussi sur l'opportunité, non valorisée, que représentent les friches. *La course au foncier, avec la priorité donnée tant par les propriétaires que par les collectivités aux projets financièrement les plus offrants, joue en défaveur d'une utilisation des friches à des fins industrielles*, alors même que ce sont des espaces à riches externalités positives. Le développement préconisé sur ces friches *ne consisterait pas à recréer ce qui a existé dans le passé*. Au contraire, l'idée est de s'appuyer sur *les nombreuses TPE et PME portées par une génération de nouveaux dirigeants, maîtrisant les dernières technologies, pratiquant l'international et le management motivant de leurs équipes* (Bertherat).

La relance de la planification rejoint l'objectif d'un développement mieux maîtrisé. Mais elle pose un défi : celui de la mise en cohérence d'objectifs de court terme (redynamiser l'économie après l'hémorragie des milliers d'emplois perdus) et de long terme. *Dans le contexte d'urgence qui va commander ces actions, le risque serait de sacrifier les enjeux du climat et de la biodiversité qui s'inscrivent, eux, dans le long terme*. La réponse pourrait se trouver dans une participation accrue des acteurs locaux à l'exercice de planification, dans *un supplément de démocratie* (Pommier).

3- Des inégalités territoriales en matière de santé à corriger

Sans surprise, le thème de la santé fait l'objet de plusieurs contributions. Elles soulignent les profondes inégalités du système sanitaire, notamment au niveau territorial : *l'analyse territoriale est (également) révélatrice de mécanismes de cumul de difficultés; les populations des quartiers défavorisés présentent plus souvent des facteurs de risques qu'expliquent les conditions de logement, et le maintien d'une activité professionnelle qui suppose d'emprunter les transports en commun* (Echard-Bezault). La pandémie pose aussi *la question des inégalités spatiales d'accès aux soins d'urgence sanitaire ; elle a révélé des disparités d'offres de soins de réanimation entre la France et l'Allemagne*, par exemple (Morel). Ce constat plaide *en faveur d'une réorganisation des soins* qui modifierait le partage des « compétences » entre médecins et autres professionnels de santé. *Les virages numériques et ambulatoires ne s'accompagnent pas d'un véritable changement culturel dans l'approche française des professions de santé* (Morel). On constate aussi une convergence des avis quant au besoin de repenser la gouvernance du système de santé *pour donner plus de pouvoir au "local"* (Echard-Bezault). Il conviendrait alors qu'*élus, collectivités, professionnels, associations et habitants soient associés dans une démarche collaborative centrée sur les besoins de la population* (Echard-Bezault).

4- Gouvernance des territoires : une demande unanime de renforcement des pouvoirs des collectivités locales

L'aménagement du territoire devrait être replacé au nombre des priorités nationales (Amiel) et les territoires eux-mêmes *replacés au centre de la réflexion économique et sociale de la France* (Defins). Nombreux sont les contributeurs, quel que soit le sujet traité, à avoir évoqué la question de la gouvernance des territoires et l'articulation entre Etat-centre et collectivités locales-territoires, et souligné la nécessité d'une approche et d'une pratique profondément renouvelées. Les contributeurs sont unanimes sur ce point à estimer qu'il importe de renverser l'équilibre au profit des collectivités locales. Car *la décentralisation est une fausse décentralisation* (Gauthier), qui considère en outre, citant le cas des Agences régionales de santé (ARS), que *la déconcentration est en recul*. Ce qui ne signifie pas pour autant nécessairement le souhait un effacement de l'Etat, mais celui d'un mode d'action différent, celui d'un grand ordonnateur à l'écoute des territoires. Plusieurs demandent dans cette perspective la création d'une instance nationale, interministérielle et inter-partenariale (Bosseau, Defins), disposant de relais régionaux (Bosseau, Pommier).

Au-delà de ces questions institutionnelles, tous jugent qu'il faut redonner toute leur place aux acteurs locaux dans la décision, qu'il s'agisse par exemple de la santé (Echard-Bezault), de l'industrie ou du

tourisme (Michel). Dans cette perspective, la région, parfois associée à l'Europe, (Rastoin, Depresle et Bourguignon) apparaît souvent comme le cadre le plus pertinent, notamment pour permettre le renforcement des réseaux d'acteurs du développement, industriel par exemple (Bezzon), ou un développement durable pour faire face aux enjeux du climat et de la biodiversité ou encore pour une approche « systémique » et décentralisée des nouvelles technologies de l'information (Depresle et Bourguignon). C'est bien d'une *démocratie réinventée* (Pommier) qu'il est question. La proximité et l'écoute sont deux valeurs qui reviennent souvent, avec insistance.

5- Le numérique, facteur de développement et d'aménagement du territoire

Le numérique apparaît comme un outil de développement économique et d'aménagement des territoires aux potentialités considérables. Mais à condition que soit réduite la *fracture numérique* entre les zones les plus densément peuplées et bénéficiaires de la meilleure qualité de service et les espaces, ruraux notamment, où la couverture est parfois très déficiente, générant d'importantes inégalités de capacité de développement. (de Castelbajac).

Des évolutions sont également souhaitables, et possibles, pour que le numérique apporte des atouts supplémentaires aux territoires. Tout d'abord en faisant appel aux ressources de la cyber sécurité, insuffisamment connues et utilisées alors même que les dégâts provoqués par des intrusions malveillantes dans les systèmes d'information peuvent être dramatiques : un territoire informatiquement bien protégé est un territoire plus attractif pour les entreprises et les citoyens (Levy). D'autre part, les flux de données locales constituent une richesse qu'il conviendrait que les collectivités valorisent davantage, tandis que les technologies de l'information, à travers des « boucles locales », offrent des moyens pour développer une société plus solidaire (Depresle et Bourguignon). Enfin, la sécurité sanitaire des territoires, notamment ceux les plus éloignés des ressources médicales, pourrait être mieux assurée, dans le cadre de la télémedecine, par la mobilisation de personnels non-médicaux, ambulanciers en l'occurrence, (spécialement formés et dotés d'outils informatiques adaptés par lesquels ils transmettraient des informations permettant aux médecins des services d'urgence de poser à distance un premier diagnostic et d'intervenir ainsi de manière plus efficace; une expérience sur ce point est en cours (Morel).

6- Les mutations de l'espace français et la remise en cause des métropoles

L'explosion des usages du numérique à laquelle la crise du Covid-19 a donné lieu, précipitant les évolutions en cours, n'est pas sans conséquence sur l'organisation de l'espace géographique national. Le développement du télétravail, appelé à perdurer, en permettant de réaliser la fusion des lieux de travail et de domicile, loin des centres villes congestionnés et hors de prix, devrait créer un mouvement au bénéfice des grandes périphéries urbaines mais aussi de villes petites et moyennes, bien reliées aux métropoles, ainsi qu'à certaines zones rurales (Amiel, de Castelbajac). Le développement parallèle du e-commerce (Ducasse) aura également des répercussions à la fois sur la vitalité menacée de centres-villes en voie de dépopulation et sur les modes de déplacement en ville, au profit des cyclistes et des piétons, nécessitant une nouvelle organisation de l'espace urbain (Ducasse, Le Clec'h). Entre un centre réduit à des fonctions de commandement ou d'espace muséal et une périphérie de plus en plus étalée, l'avenir des villes est un sujet qui mérite réflexion (Amiel).

La redéfinition des espaces de vie et des relations entre les centres, les périphéries et les espaces plus éloignés, doit s'accompagner d'un développement des réseaux de transports secondaires, ferrés au premier chef (de Castelbajac), nécessaire d'autre part au développement du tourisme diffus que cherchent à développer dans le même temps les collectivités locales (Michel).

La métropolisation aujourd'hui est excessive, résultat d'une politique mal appliquée qui a vu les métropoles gonfler au détriment de leur arrière-pays au lieu de l'irriguer (Gauthier, insistant sur le cas

exemplaire de Toulouse). Les tendances signalées ci-avant deviendront-elles des mouvements qui conduiront à une occupation plus équilibrée de l'espace français ?

Dans ce contexte, les territoires ruraux méritent une attention particulière. S'ils peuvent répondre à des besoins nouveaux, urbains pour l'essentiel, comme le désir de verdure et d'espace (cadre de vie), de proximité (développement des formules de "circuit court"), d'authenticité (tourisme), pourvu qu'ils soient bien reliés par les transports et dotés de réseaux numériques performants, les territoires ruraux doivent aussi, impérativement, conserver leur vocation d'agriculture et d'élevage et, à cette fin, être soutenus, notamment les plus fragiles, *et encouragés à se tourner vers* de nouvelles pratiques telles que *l'agrobiologie* (Gastambide).