



Décembre 2023

Aménagement du territoire : l'urgence d'un nouveau

Press book du colloque du 13 décembre 2023

Le courrier des maires et des élus locaux du 14 décembre 2023 :

*Aménagement du territoire : renouer avec la
« géographie volontaire » face aux malaises ambiants ?*

AEF info du 12 décembre 2023 : *Le Cercle pour l'aménagement du territoire
alerte sur "l'urgence d'un nouveau" de
cette politique nationale*

Et **Acteurs publics** (Banque des Territoires) publié le 18 décembre 2023 :

"L'urgence d'un nouveau de l'aménagement du territoire"

Aménagement du territoire : renouer avec la « géographie volontaire » face aux malaises ambiants ?



© Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts (Linkedin)

Vestige de feu la Datar, le Cercle pour l'aménagement du territoire (CPAT) cherche à renaître de ses cendres. Et, par là même, à installer les questions territoriales au cœur de l'agenda politico-médiatique. Les déséquilibres et malaises territoriaux – crise du logement, émeutes de l'été 2023, mouvement des Gilets jaunes, remise en cause du ZAN – ont servi de point d'accroche à un premier colloque assez impressionniste, organisé mercredi 13 décembre à Paris par Nicolas Portier. L'ancien directeur d'Intercommunalités de France, qui préside ce Cercle de réflexion depuis six mois maintenant, et d'autres invités y ont tous plaidé en faveur d'un « renouveau » de la politique nationale d'aménagement du territoire... à quelques nuances près, tout de même. Morceaux choisis.

Il n'y a jamais eu, et il n'y aura probablement jamais, de développement homogène des territoires en France. Seulement des divergences plus ou moins marquées selon les périodes et les régions, faisant des territoires gagnants, et des territoires perdants à l'intérieur même de chaque département. Oui, mais voilà, ces disparités territoriales seraient devenues si intenses – en termes de croissance démographique, mais aussi de concentration de l'emploi – ces dernières années que les revendications se font de plus en plus nombreuses. Et vindicatives. Voir les conséquences de plus en plus concrètes, pour ne pas dire insoutenables. Partout.

« On peut vivre heureux dans des lotissements périurbains ou des zones peu denses, mais la difficulté de certains de ces territoires en voie de décrochage à retenir les jeunes partant faire leurs études dans les métropoles créent des malaises, allant parfois jusqu'à se traduire de façon très nette dans les urnes » met en garde le nouveau président du Cercle pour l'aménagement du territoire, Nicolas Portier, soucieux de réveiller une structure quarantenaire... qui, il faut bien le dire, somnolait depuis quelques années. « Il est d'autant plus impérieux de diagnostiquer ces dysfonctionnements et d'offrir un avenir souhaitable à tout le monde, tous les territoires, à travers une politique nationale d'aménagement du territoire volontariste, que même les territoires dynamiques font aujourd'hui face à des trajectoires insoutenables ! A certains endroits du littoral, des travailleurs ne parviennent plus à se loger du fait de Airbnb et consorts... La forte ségrégation spatiale caractérisant nos grandes agglomérations, en bonne santé par ailleurs, occasionnent des crises urbaines plus ou moins régulières que la politique de la ville ne parvient pas à empêcher. Et je ne parle pas de la consommation foncière assez folle des quarante dernières années si l'on en juge par la crise énergéto-sociale des Gilets jaunes, de l'extension périurbaine aujourd'hui confrontée à l'explosion des budgets mobilités en prix et en temps » résume, inquiet, l'ancien directeur d'Intercommunalités de France.

Quelles réponses face aux territoires en voie de dévitalisation ?

« La question qui doit nous préoccuper en premier lieu, c'est quels ressorts prévoit-on pour les bassins industriels connaissant une importante déprise démographique, des Ardennes jusqu'à la Creuse en passant par Châteaudun, Nogent-le-Rotrou, Langres ou le Bas-Berry ? Et pour tous les territoires en déclin – je songe à Clamecy –, qui restent néanmoins un réservoir d'emploi pour les villages ruraux environnants ? », reformule le préfet François Philizot, après

avoir fait défiler différentes cartes de l'Observatoire des territoires qu'il préside. Appuyée, peu après, par la responsable de l'ingénierie territoriale à la Banque des territoires, Laurence Roux : « Est-ce que le vital n'est pas dans cette diagonale du vide si peu attractive, finalement ? » abonde-t-elle pour mieux vanter l'approche contracyclique et la révision des doctrines d'investissements (ACV, PVD) de la Caisse des dépôts accueillant et co-organisant ce colloque à travers son Institut pour la recherche dirigé par Isabelle Laudier.

Responsable pour sa part de la « Datar » de Nouvelle-Aquitaine, Olivier Bouba-Olga loue la démarche de vouloir réinterroger la politique d'aménagement du territoire. Mais se questionne sur l'interprétation généralement simpliste des cartes et données scientifiques. « Une partie de ces malaises territoriaux sont entretenus par des discours caricaturaux, souvent erronés, en tout cas très réducteurs. Les métropoles se révélaient, avant-hier toutes plus attractives les unes que les autres sans aucuns problèmes sociaux internes (CAME). Avant de toutes se mourir, hier, à l'occasion d'un soi-disant exode urbain... Et on voit cette concurrence rural-urbain ressurgir aujourd'hui à la faveur de la mise en œuvre du ZAN : qui des campagnes ou des villes sont les plus vertueuses écologiquement parlant ? Sous-entendu, qui pourra continuer à artificialiser le plus ? », décrypte l'universitaire poitevin, soulignant pour sa part l'incroyable diversité des mondes ruraux et urbains au pluriel. « Lorsqu'on prend acte du fait territorial, c'est-à-dire que les disparités territoriales se lisent à une échelle très souvent infra-départementale – au niveau des bassins de vie et zones d'emploi – bien plus que régionale, on se rend compte à quel point cette opposition 'France périphérique contre métropoles' a pu fausser le débat sur l'aménagement du territoire. »

Face aux égoïsmes territoriaux, un Etat régulateur ?

L'exacerbation des concurrences territoriales, dit autrement des sentiments de victimisation des élus locaux, auraient-ils pu pousser l'Etat républicain à se disperser, en multipliant les appels à projets et programmes spécifiques, en silos, catégorie de territoires par catégorie de territoires ? C'est l'avis de l'ancien secrétaire d'Etat aux collectivités dans les années 1990 et sénateur du Loiret Jean-Pierre Sueur, qui appelle à l'instar de Nicolas Portier et du préfet Philizot à un retour d'un Etat fort, assumant tout du moins son rôle de régulateur. Face au déficit démocratique des intercommunalités, aux entrées de villes anarchiques, aux guéguerres à répétition entre conseils départementaux et grandes régions, aux subterfuges des communes s'exonérant de la loi SRU, etc.

« Osons un retour à l'aménagement du territoire, depuis l'échelon national. Et que l'Etat républicain exerce pleinement sa fonction d'autorité. S'affirme, véritablement », exhorte l'ex-maire (PS) d'Orléans. « L'Etat ne détient sans doute pas la vérité, seul. Mais la décentralisation, ça n'a jamais été l'addition de 34 000 égoïsmes communaux, 101 égoïsmes départementaux et 13 égoïsmes régionaux... Les gouvernements doivent dépasser les corporatismes des différentes associations d'élus que j'adore par ailleurs, et faire ce qu'ils ont à faire en termes de justice et de solidarité entre territoires », insiste Jean-Pierre Sueur au terme d'un long monologue.

Décloisonner l'action publique au sein de l'Etat comme des régions

« Il y a de la place pour une nouvelle politique nationale d'aménagement du territoire, nous permettant de répondre aux différents malaises territoriaux qui s'expriment. A condition, toutefois, de bien repartir des territoires et se méfier des approches descendantes » nuance Olivier Bouba-Olga, lui aussi partisan d'un renouveau mais puisant dans les projets de territoire davantage que l'invocation parfois évanescence de l'égalité des territoires. S'il vante sa Datar régionale comme les différents pôles d'observation territoriale montés par la plupart des régions, il reconnaît de lui-même la difficulté à acculturer les différents services administratifs, de l'Etat comme des régions, à même de l'aider à exaucer son vœu. « Si nos homologues en charge du développement économique, de la formation ou des transports intégraient ce fameux fait territorial, nous pourrions enfin développer des politiques territoriales sur chacun de ces sujets, adaptées aux différents contextes territoriaux » imagine celui qui jongle entre différentes sciences sociales.

« La traduction, en termes d'action publique, consisterait à aller vers des réponses multi-acteurs et multi-échelles. Beaucoup plus qu'aujourd'hui. Réduire les allocations-chômage comme l'a fait le gouvernement ne résoudra pas les difficultés de recrutement des entreprises, alors que les problématiques des demandeurs d'emplois mêlent souvent formation, garde d'enfants, logement et mobilités, etc. Dans la même logique, une région aura beau être excellente sur la Formation professionnelle, ça ne servira à rien si elle ne décroïsonne pas ses propres services ni ne parvient à dialoguer avec les autres acteurs du bloc local compétents en matière de garde d'enfants » illustre Olivier Bouba-Olga, à travers cet exemple du chômage qu'il avait déjà développé plus en profondeur dans Le Courrier des maires.

Une nuance à prendre en compte, annonciatrice de nouveaux débats ? Faudra-t-il plus d'un colloque pour confronter les points de vue et doter le Cercle pour l'aménagement du territoire (CPAT) d'une feuille de route claire ?

Dépêche n° 704432

 3 MIN DE LECTUREPar **ANAEËLE PENCHE**

Publiée le 14/12/2023 à 18h35

Le Cercle pour l'aménagement du territoire alerte sur "l'urgence d'un renouveau" de cette politique nationale

À l'occasion d'un colloque organisé le 13 décembre 2023, le Cercle pour l'aménagement du territoire a plaidé pour un "renouveau" de l'aménagement du territoire, une politique nationale qui n'a pas disparu mais qui "est devenue peu à peu introuvable", noyée dans les appels à projets, les programmes et autres contrats passés avec les collectivités, selon lui. Pourtant, les "malaises territoriaux" qui s'expriment depuis quelques années trahissent un besoin de planification autour d'un objectif à penser ensemble, estime le CPAT désormais présidé par Nicolas Portier, ex-délégué général de l'ADCF.



Nicolas Portier, président du Cercle pour l'aménagement du territoire. | LPages/ADCF

"Nous sommes un certain nombre de personnes à dire que la Datar nous manque...", lance Nicolas Portier, président du Cercle pour l'aménagement du territoire, en ouverture du colloque organisé par l'association, mercredi 13 décembre 2023, et intitulé "Aménagement du territoire : l'urgence d'un renouveau". Mais pour autant, cette matinée "n'est pas une réunion nostalgique", poursuit l'ex-délégué général d'Intercommunalités de France (ex-ADCF) et ancien membre de la délégation interministérielle, qui aurait fêté ses 60 ans cette année (1).

Pour lui, si l'aménagement du territoire n'a pas disparu, cette politique nationale "est devenue peu à peu introuvable", masquée par une "multiplication des programmes et des contrats", par des appels à projets "en silo" ou encore par un "pilotage à distance des acteurs locaux" et laissant apparaître des "malaises territoriaux" exprimés lors de la crise des Gilets jaunes ou des émeutes urbaines de l'été dernier, par exemple.

Pourtant, "il y a encore de la place pour une réflexion sur l'aménagement du territoire dans un cadre européen et une société décentralisée", estime Nicolas Portier qui a pris, au printemps dernier, la présidence du CPAT. La matinée d'échanges a ainsi permis de lister un certain nombre de "questions territoriales" qui "justifient un retour à l'agenda" de ce sujet : de "l'accentuation des divergences de développement entre régions et territoires" (du fait de la dévitalisation de certains bassins industriels et espaces ruraux) au creusement des inégalités sociales et spatiales au sein des métropoles, en passant par les tensions foncières et la crise du logement dans les espaces "sous pression" et l'explosion des budgets mobilité des ménages due à "l'étirement des distances".

"RENDRE PROBABLE L'AVENIR SOUHAITABLE"

Sur tous ces sujets, "le besoin de référentiels" et d'"un récit territorial" est nécessaire pour "mobiliser la communauté nationale autour d'objectifs partagés et d'une feuille de route stratégique", estime le CPAT dans une tribune distribuée à l'occasion de ce colloque. "L'aménagement doit être une réponse" face à ces "malaises territoriaux", il doit "servir à les identifier et à trouver des réponses", poursuit Nicolas Portier. "Discipline de synthèse et de conciliation, l'aménagement du territoire peut devenir un fil conducteur pour concourir à l'acceptabilité sociale des nombreuses décisions qui seront liées à la transition écologique (implantations d'énergies renouvelables, sobriété foncière, ZFE...) en montrant qu'elles s'inscrivent davantage dans un nouveau modèle de développement que dans une logique punitive", explique le PCAT. Son nouveau président souhaite, en ce sens, élargir le cercle "aux milieux économiques, aux habitants et à tous ceux qui peuvent être motivés par l'intérêt général" et travaille à rebâtir la feuille de route de l'association pour l'année prochaine.

Dans cet objectif de renouveau des politiques d'aménagement, "il faut se réinventer", estime Olivier Bouba Olga, économiste et chef du service études et prospective de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale de Nouvelle Aquitaine, la nouvelle Datar. Le travail sur les cartes est utile, estime-t-il, mais "nous n'avons parfois pas les bonnes lunettes" ni la bonne échelle. "Il faut repartir des territoires" dans un mouvement ascendant et non plus descendant comme l'a souvent été l'aménagement du territoire, plaide-t-il. En amont de toute démarche, il faut, pour le chercheur, se poser les bonnes questions : "quel est le but de notre politique d'aménagement du territoire ? Quels sont les moyens mis en œuvre ? Quels consensus peut-on trouver ?" Plutôt que l'augmentation des populations – et donc l'attractivité des territoires –, l'objectif d'une telle politique devrait être, pour Olivier Bouba Olga, "comment assurer le bien-être de tous dans les limites planétaires". Pour "rendre probable l'avenir souhaitable", conclut le CPAT.

(1) En 2014, la Datar a été remplacé par le CGET lui même fondu à compter de 2020 dans l'ANCT.

PAR LE CERCLE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

13 décembre 2023, 12:19, mis à jour le 18 décembre 2023, 10:08

"L'urgence d'un renouveau de l'aménagement du territoire"

Le Cercle pour l'aménagement du territoire, qui organisait ce mercredi 13 décembre une matinée d'échanges à Paris, appelle dans *Acteurs publics* à concilier d'urgence planification écologique et aménagement du territoire.



Retirée à bas bruit des priorités gouvernementales au cours des années 2000, la politique nationale d'aménagement du territoire est devenue peu à peu introuvable. La multiplication des programmes et des contrats, la généralisation des appels à projets en "silos", le pilotage à distance des acteurs locaux suscitent désormais un sentiment de dispersion de l'action publique. Ont été trop longtemps exacerbées les concurrences entre territoires là où était attendu de l'État un rôle de fédérateur et d'éclaireur. Les "malaises territoriaux" qui se sont exprimés à l'occasion des crises récentes ("gilets

jaunes", émeutes urbaines de l'été 2023...), de même que l'immense défi que constitue le déploiement de la planification écologique dans les régions françaises ne font qu'accentuer l'impératif de renouer avec cette "géographie volontaire" que représente la politique d'aménagement du territoire.

De nombreuses "questions" territoriales justifient ce retour sur l'agenda :

- l'accentuation des divergences de développement entre régions et territoires depuis le début du siècle en lien avec la dévitalisation de nombreux bassins industriels et espaces ruraux de faible densité,
- le creusement des inégalités sociales et ségrégations spatiales au sein des grandes agglomérations,
- les tensions foncières et la crise du logement dans les espaces sous pression (littoraux, zones touristiques, métropoles...),
- l'étirement des distances à parcourir et l'explosion des budgets mobilités (prix, temps...) provoqués par le "mal-aménagement" des dernières décennies,
- la désertification médicale et la fragilisation du maillage des grands services publics nationaux,
- la dégradation accélérée de l'infrastructure écologique (biodiversité, cours d'eau et aquifères, massifs forestiers, fonctionnalité des sols...) du territoire français.

Par rapport à ces défis, force est de constater le besoin de référentiels et d'un "récit territorial" en mesure de mobiliser la communauté nationale autour d'objectifs partagés et d'une feuille de route stratégique. Le Cercle appelle de ses vœux un renouveau d'une stratégie d'aménagement du territoire capable de réduire les incertitudes tant pour les acteurs publics que privés. La transformation de notre système énergétique, la revitalisation productive des territoires, la refondation des grands services publics nationaux et la relance de la construction de logements dans un contexte de sobriété foncière sont des chantiers au long cours qui invitent à proposer une nouvelle projection du territoire national à l'horizon 2050.



Discipline de synthèse et de conciliation, l'aménagement du territoire peut devenir un fil conducteur pour concourir à l'acceptabilité sociale des nombreuses décisions qui seront liées à la transition écologique.

Où vivront les Français à cet horizon ? Quels seront les effets du réchauffement climatique ? Dans quels territoires faudra-t-il favoriser les grands projets industriels ? Quelles devront être les grandes priorités d'investissement ? Comment adapter nos infrastructures collectives pour concrétiser la décarbonation de notre modèle productif ?

Ces questions ont besoin de réponses qui ne sauraient être de simples prolongements "au fil de l'eau" des tendances passées. Des politiques publiques volontaristes, "contre-tendanciennes", doivent être proposées, mises en œuvre et évaluées. Elles doivent organiser les solidarités entre régions, agencer les complémentarités et réciprocity entre territoires dans les continuités de services publics (éducation, santé, mobilités...), revisiter les modèles de développement économique, d'alimentation et de fourniture d'énergie. Elles doivent aussi contribuer à repenser l'organisation spatiale des bassins de vie en proposant des formes plus polycentriques d'aménagement de l'espace, économes en ressources (paysages, réseaux, foncier, matériaux de construction...).

Discipline de synthèse et de conciliation, l'aménagement du territoire peut devenir un fil conducteur pour concourir à l'acceptabilité sociale des nombreuses décisions qui seront liées à la transition écologique (implantations d'énergies renouvelables, sobriété foncière, zones à faibles émissions...) en montrant qu'elles s'inscrivent davantage dans un nouveau modèle de développement que dans une logique punitive. Un tel renouveau présuppose un grand débat national conclu par des engagements forts des pouvoirs publics. Loin des propos anxiogènes et des passions tristes qui obstruent le débat

public, la politique nationale d'aménagement doit aider à rendre probable l'avenir souhaitable.