



Colloque du Mercredi 13 décembre 2023

Aménagement du territoire , l'urgence d'un nouveau

Organisé avec le soutien de l'institut
CDC pour la recherche

Les Actes

Mots d'accueil et ouverture

Isabelle Laudier, Responsable de l'Institut CDC pour la recherche

Nicolas Portier, Président du Cercle pour l'aménagement du territoire

Stanislas Bourron, Directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Isabelle Laudier

Bonjour à tous et merci infiniment d'être ici dans les locaux de la Caisse des dépôts. Merci d'avoir répondu à l'invitation de ce colloque organisé par le Cercle pour l'aménagement du territoire, piloté par Nicolas Portier. La Caisse des dépôts, avec deux jambes ce matin, d'un côté, l'Institut pour la recherche, dont je vais vous dire deux mots, et la Banque des territoires, avec Laurence Roux qui interviendra dans l'une des tables rondes. Pourquoi est-ce intéressant pour nous d'accueillir ce colloque ? D'abord parce les enjeux d'aménagement du territoire croisent l'ensemble des priorités stratégiques de la Caisse des dépôts, qu'il s'agisse de transformation écologique, de développement économique, de souveraineté, ou encore de cohésion sociale et territoriale. Toutes ces priorités stratégiques se traduisent dans les territoires et impliquent des visions territoriales pour les mettre en œuvre. Ce sujet nous intéresse d'autant plus qu'il arrive au moment de la planification écologique qui pose la question d'une vision de l'aménagement à la fois concertée et cohérente aux différentes échelles territoriales. Qu'on parle de sobriété foncière, de protection de la biodiversité, de nouveaux modèles économiques de l'aménagement, toutes ces questions posent des enjeux de planification aux différentes échelles territoriales.

Du côté de l'Institut pour la recherche, cela nous intéresse également d'avoir ce type d'échange entre experts, acteurs opérationnels et acteurs territoriaux ; c'est très précieux. Cela nous permet notamment de nous informer sur les questions qu'il faut approfondir en amont avec des études ou de la recherche. C'est ce que nous faisons à l'Institut pour la recherche qui est rattaché au pôle



communication corporate de la Caisse des dépôts. Notre mission est de contribuer à l'organisation d'événements comme celui d'aujourd'hui, mais également d'alimenter des travaux. On travaillera avec Nicolas sur toutes ces questions : territoires, entreprises, énergie, écologie. On va écouter attentivement parce que je suis sûre qu'on en tirera des réflexions nouvelles ou en tout cas complémentaires par rapport à ce que nous faisons déjà. Encore merci à vous tous et merci aux intervenants.

Nicolas Portier

Bonjour à tous. Un grand merci à toi Isabelle et, à travers toi, à toutes les équipes de l'Institut CDC pour la recherche qui nous ont activement soutenus et qui nous accueillent aujourd'hui. Merci à toi, cher Stanislas, directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires auquel je vais laisser la parole tout de suite. Enfin un mot appuyé de remerciements pour tous les participants à nos tables rondes, notamment à M. le ministre Jean-Pierre Sueur, mais aussi à toutes celles et tous ceux qui vont prendre part aux tables rondes de notre matinée : la première que nous avons souhaité consacrer aux malaises territoriaux contemporains, et la deuxième qui portera sur les articulations à définir entre la planification écologique et l'aménagement du territoire.

Permettez-moi de dire un mot, sans être trop long, sur le Cercle pour l'aménagement du territoire, dont la présidence m'a été confiée au printemps dernier. Je tiens à rendre hommage à mes prédécesseurs, Brigitte Fargevieille et Marc Gastambide, qui ont animé ce Cercle très adossé à la DATAR à l'origine. Cette Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a eu ses grandes heures et a laissé des souvenirs forts. Beaucoup d'entre nous y ont fait une partie de leur carrière professionnelle, ou l'ont fréquentée à travers ses groupes de prospective, des réunions interministérielles... Nous avons célébré cette année les soixante ans de la fondation de la DATAR et nous sommes un certain nombre à considérer que sa disparition a laissé un vide. Pour autant, notre colloque n'a pas été conçu comme une opération de commémoration nostalgique. Nous voulons, certes, demeurer fidèles à un patrimoine, et nous inscrire dans un héritage assumé parce que beaucoup de nos membres sont des passionnés du territoire français et de son aménagement au long cours.

Mais nous voulons également nous ouvrir à d'autres parcours et à d'autres histoires. Nous portons aujourd'hui un projet de diversification des membres du CPAT, en renforçant notre ancrage auprès de la communauté universitaire, des décideurs publics territoriaux, en particulier ceux des régions, qui ont des responsabilités renforcées en matière d'aménagement du territoire, mais aussi d'autres niveaux de collectivités. Nous allons veiller à ce que ce Cercle s'ouvre à des personnes venant de tous les horizons, y compris des univers économiques, du secteur associatif, des citoyens engagés,



pour proposer une démarche de réflexion collective ouverte et un lieu de débat constructif. Le Cercle se veut dénué d'esprit polémique ou de considérations partisans. Il est uniquement motivé par le souci de l'intérêt général et totalement indépendant. Nos moyens sont modestes mais nous disposons d'un site qui est un canal d'expression utile pour la publication de tribunes, de points de vue, de synthèses. Nous y relayons également beaucoup d'informations, sous forme de dossiers, pour essayer de faire vivre les débats sur l'aménagement aux différentes échelles. L'espace français existe et il y a de toute évidence une légitimité à se préoccuper de l'aménagement national du territoire, ce qui n'est aucunement contradictoire avec la décentralisation et la construction européenne.

Le Cercle pour l'aménagement du territoire a adopté une feuille de route pour l'année prochaine et même au-delà. Nous sommes en train d'élaborer nos priorités thématiques par

petites consultations internes. Le CPAT, dois-je le rappeler, est un Cercle engagé « pour » l'aménagement du territoire ; il y a de fait un peu de volontarisme dans notre démarche. De fait, nous avons proposé un *appel à un renouveau de cette politique*, justifié notamment par les défis contemporains que nous allons aborder dans un instant. Le premier renvoie à ce que nous appelons les *nouveaux malaises territoriaux*, qu'il faut identifier et diagnostiquer tout en esquissant des réponses. Parmi ces malaises, il y a notamment celui des crises urbaines dont nous avons vu rejaillir les incidences l'été dernier. Elles ont rappelé que, malgré le plan Marshall pour les banlieues et les politiques de la ville apparues dans les années 1980, beaucoup de problèmes demeurent. Nous avons également à nous soucier de la *question périurbaine et d'un modèle d'aménagement de l'espace parvenu à la fin d'un cycle*, marqué par une consommation foncière excessive et une extrême dépendance à des mobilités très carbonées. Repenser ce modèle, le faire évoluer sans provoquer des crises à répétition de gilets jaunes.

Enfin, nous devons nous soucier de la reprise inquiétante des *disparités économiques entre régions*. Nous voyons de vastes territoires qui tendent à décrocher, d'un point de vue à la fois démographique et économique. C'est la cohésion nationale et notre modèle économique d'ensemble qui sont mis à l'épreuve, par une coupure de plus en plus nette entre le grand quart nord-oriental de la France et les espaces littoraux ou méridionaux, confrontés quant à eux à des pressions foncières peu soutenables. Il nous semble que l'on ne peut se contenter de préparer l'avenir en prolongeant les courbes des dernières décennies. Il faut retrouver un minimum de *volontarisme politique et travailler avec la méthode des scénarios* si chère à l'aménagement du territoire. Un rendez-vous est déjà à l'agenda avec la planification écologique et sa nécessaire déclinaison territoriale. Elle va interroger l'avenir des régions et des bassins de vie, en imposant de se projeter à l'horizon 2050. Cela présuppose de réfléchir en termes de probabilités mais aussi de possibilités. Il faut nourrir la réflexion collective et se poser des questions essentielles. *Où vivront les Français en 2050 ? Quels seront les effets du changement climatique ? Comment se transformeront les lieux de travail ? Dans quelles régions se fera la réindustrialisation ?* Par rapport à de tels questionnements essentiels, il nous semble fécond de nous réinscrire dans une attitude de long terme et de souci de l'intérêt collectif, en essayant de fédérer les bonnes volontés autour d'une réflexion spatiale. Nos deux tables rondes vont permettre, je l'espère, d'illustrer ces nombreuses interrogations.

Je vous souhaite à tous une excellente matinée et je vous remercie encore pour votre présence. Et je vous invite, si ce n'est pas encore déjà fait, à adhérer sans tarder au Cercle pour l'aménagement du territoire.

Stanislas Bourron

Je souhaite tout d'abord remercier la Caisse des dépôts et le Cercle d'avoir organisé ce temps et de nous avoir tous invités. C'est une démarche que je trouve très intéressante. À vrai dire, on sent bien que monte beaucoup dans les débats cette question du choix d'une stratégie d'aménagement. Tous les enjeux territoriaux qui viennent d'être décrits sont aujourd'hui extrêmement forts. Ils posent la question des moyens pour y faire face, de la dimension nationale de la prospective, et d'une demande d'orientation nationale en matière d'aménagement et de développement des territoires. En même temps, une fois que l'on a dit cela, on doit aussi s'arrêter sur les 10 dernières années, sur les choix qui ont été faits et sur l'évolution de l'écosystème. Il y a une forme d'ambivalence à réclamer une stratégie nationale de l'aménagement du territoire et, dans le même temps, de constater que *le jeu et l'organisation des acteurs a profondément évolué*. Si on prend simplement, et en commençant modestement par la partie État, il a décidé, à travers différents dispositifs, de faire évoluer son



organisation. La DATAR a disparu dès 2013, par la création du CGET, qui lui-même, en 2019-2020, a disparu, pour intégrer l'Agence nationale de la cohésion des territoires, qui a une dimension vaste, croisant beaucoup de champs en termes de cohésion, que ce soit sur le numérique, la politique de la ville, les questions des ruralités, de l'industrie, etc. On va tout de même retrouver les champs d'observation des territoires, mais on va aussi trouver une dimension assez différente, celle *d'opérateur d'ingénierie territoriale*, qui répondait beaucoup à une aspiration des collectivités. Elle permet, sur tous les territoires, d'avoir accès à ce qui manque très souvent : le portage, l'accompagnement et la mise en œuvre des projets. C'est une évolution assez forte de l'État dans sa politique d'aménagement et de cohésion des territoires, *en devenant plus un appui aux collectivités qu'un grand prescripteur*, comme ça a été le cas dans les années 1960-70, avec la DATAR. C'est aussi un changement dans l'organisation côté collectivités, quarante ans après la décentralisation, avec des régions qui ont des compétences aujourd'hui assez vastes, avec des éléments de planification très structurants tels que le SRADDET¹. Ce qu'elles mettent ou pas dans le SRADDET, le SDRIF² pour la région Île-de-France, est profondément structurant pour le développement du territoire. De même pour le SRDEII³. Si on descend dans l'échelle de planification des SCoT⁴ et des PLU⁵, ils sont prescriptifs pour l'organisation territoriale et l'aménagement du territoire. La compétence de l'aménagement spatial est une compétence décentralisée dans la réalité depuis quarante ans, et assez pleinement prise en compte par bon nombre de collectivités. Les questions de développement économique, dont on peut parler aussi, sont normalement et logiquement portées par les régions et les intercommunalités, dans la répartition des compétences qui a été donnée. Ces acteurs, aujourd'hui, sont présents et ont envie de faire des choses. Comment se positionner, alors, par rapport à ces acteurs qui sont très proactifs et qui veulent jouer leur rôle en matière d'aménagement du territoire ? De plus, le monde économique a profondément évolué. Il est fini le temps des années 1970, où on disait à une entreprise de s'installer à tel endroit, parce qu'il a été décidé qu'on déployait des métropoles d'équilibre. Aujourd'hui, l'entreprise a un champ national, mais aussi international, et son mode de calcul et de raisonnement ne tient pas compte seulement d'orientations venant des autorités publiques. C'est un jeu de discussions, de négociations, et elles ont un poids considérable, notamment en termes d'aménagement spatial. Les acteurs associatifs ont aussi un poids majeur aujourd'hui. Ce sont enfin les habitants qui se sont emparés de ces questions-là, et qui doivent être associés aujourd'hui au moindre projet de développement territorial, parce qu'ils sont présents, actifs, volontaires, et déclenchent parfois des contentieux, notamment sur les questions d'aménagement. *Ce jeu d'acteurs a profondément évolué.*

Dès lors, une stratégie nationale d'aménagement du territoire ne peut être que très éloignée du modèle où l'État prescrivait, depuis Paris, indiquant les réflexions, les orientations, et la mise en œuvre. Aujourd'hui, *tout ceci ne peut partir que du terrain*. Toutefois, comment organiser l'action du terrain pour qu'elle ait une stratégie qui soit cohérente par rapport à nos engagements internationaux, mais aussi aux grandes orientations et aux grandes tendances qui se manifestent, et notamment en matière de transition ? Modestement, on peut dire que *l'ANCT essaye de rentrer dans ce jeu d'acteurs notamment par des dispositifs de recherche-action*, sans être dans une dimension de prospective pluriannuelle comme les derniers outils de la DATAR tels que Territoires 2030, 2040, qui ne répondaient plus totalement à ce qui était attendu par les acteurs. Les enjeux associés à ces questions de méthode sont considérables. La planification écologique, les enjeux de transition au sens très large, représentent une masse d'investissement et d'évolution de nos modes de fonctionnement extraordinairement complexes et importants. S'y associent des sujets très concrets du quotidien, les questions de logement, les questions de mobilité, les questions sociales. Les fractures territoriales que tu évoquais n'ont pas disparu, que ce soit dans les territoires urbains mais aussi ruraux. Ces questions

1 SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

2 SDRIF : schéma directeur de la région Île-de-France.

3 SRDEII : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

4 SCoT : schéma de cohérence territoriale.

5 PLU : plan local d'urbanisme.

restent aujourd'hui posées. *Pourquoi effectivement ne pas penser à une nouvelle forme de stratégie nationale, à condition qu'elle prenne en compte toutes ces dimensions, pour pouvoir être au rendez-vous des attentes et des acteurs très impliqués dans l'action d'aménagement du territoire au niveau du terrain ?* Je suis très intéressé par ce qui ressortira de ces échanges. Je pense qu'il est vraiment utile d'avoir ces espaces de discussion qui doivent permettre d'éclairer aussi les acteurs et décideurs publics.

Première table ronde : Quelles réponses aux malaises territoriaux ?

Animée par **Paulette Pommier**, Vice-présidente du Cercle

Intervenants

Olivier Bouba-Olga, professeur des universités, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, région Nouvelle Aquitaine

François Philizot, préfet, président de l'Observatoire des territoires

Laurence Roux, Responsable Territoires Conseils - ingénierie territoriale, Banque des Territoires

Jean-Pierre Sueur, ancien ministre, ancien sénateur du Loiret, auteur du rapport « Osons le retour de l'aménagement du territoire : les enjeux de l'occupation du sol dans les prochaines décennies » (juillet 2023)

Paulette Pommier

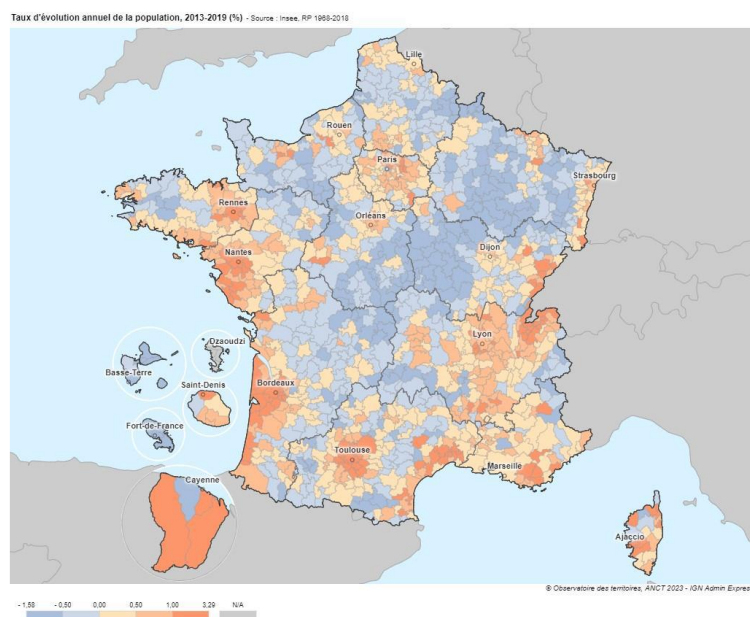
Bonjour à tous, et bonjour chers amis, anciens collègues que nous sommes heureux de retrouver ici aujourd'hui. Pour cette table ronde, nous allons entendre quatre intervenants, le premier étant François Philizot, préfet, aujourd'hui président de l'Observatoire des Territoires qui a une connaissance fine de l'aménagement du territoire ayant occupé de hautes fonctions à la DATAR.

François Philizot

Je vais vous présenter plusieurs cartes qui permettent d'appréhender un certain nombre de grandes évolutions.

La première approche concerne la démographie.

Cette carte sur la démographie illustre les *évolutions de population à l'échelle intercommunale* sur la période 2013-2019. Vous y trouvez de façon extrêmement claire ce qu'on appelle le *U de la croissance*, qui n'est pas

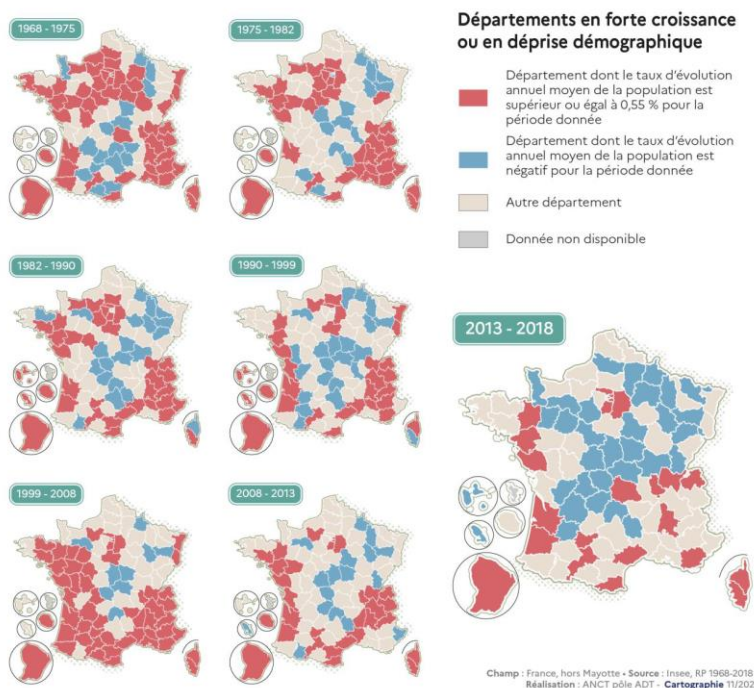


totalement continu. Il part de Saint-Malo, et remonte jusqu'à la vallée du Rhin en dessinant un demi-cercle sur presque l'ensemble du sud de la France, avec des poches de croissance. Ce ne sont pas seulement des poches urbaines ; toutes les métropoles ne sont pas en croissance rapide en France, contrairement à ce que l'on dit parfois. Il y a également des zones de ville moyenne, voire des zones rurales, pas uniquement périurbaines, là aussi, qui réussissent à être très attractives.

La grande *déprise démographique*, c'est celle du Grand Bassin parisien, au sens de Vidal de la Blache, qui va jusqu'au plateau Lorrain, jusqu'aux Hauts-de-France, et qui touche tout particulièrement une partie de la fameuse diagonale aride. Elle part des Ardennes et descend jusqu'au bas-Berry et à la Creuse. Le Sud-Ouest est beaucoup moins touché, grâce à un solde migratoire très nettement positif. Si je vous avais présenté une carte des soldes migratoires, d'ailleurs, vous auriez encore mieux vu la différence entre le Nord de la France et le Sud et l'Ouest de la France, où les soldes migratoires sont massivement positifs, même dans des départements comme la Creuse et le Cantal. Cette *concentration de la croissance est un des éléments clés de nos grands équilibres démographiques aujourd'hui* et elle s'est renforcée

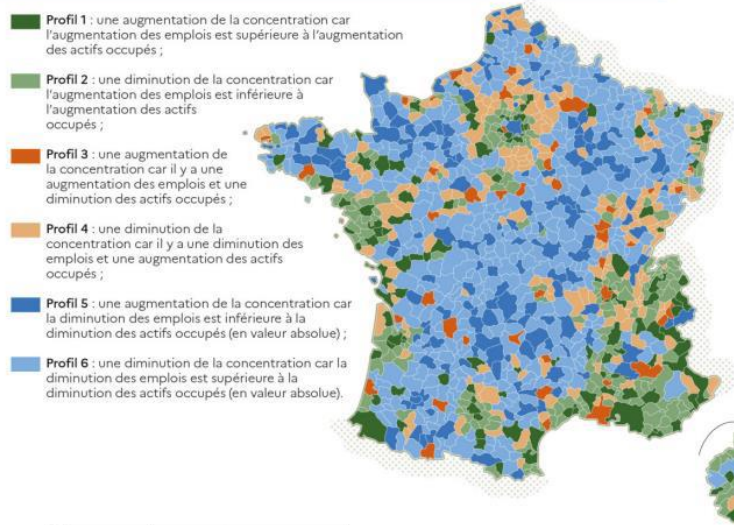
ces dernières années. Un ensemble de cartes par département, depuis 1968, permet de l'illustrer. Vous voyez qu'un certain nombre de territoires sont globalement gagnants sur ce demi-siècle, une espèce de petit quart sud-est en particulier, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes Côte d'Azur, l'ancien Languedoc-Roussillon. Sur les 20 dernières années, il y a eu un basculement où la croissance était très largement diffusée, la décroissance extrêmement peu répandue, à une situation actuelle où la croissance rapide est extrêmement concentrée. Elle ne

l'a jamais été autant depuis un siècle. Il faut remonter à la période précédant la guerre de 1914 pour trouver une croissance rapide aussi concentrée que sur la dernière décennie. La période actuelle est aussi marquée par une extension des poches de décroissance, notamment dans une partie des territoires de l'Ouest, pas la Bretagne, ni la partie proche de la mer de Pays de la Loire, mais une extension des zones de décroissance dans l'Ouest, y compris dans la proximité francilienne. L'Eure-et-Loir est un département qui perd ses habitants, pas à Chartres, ni même à Dreux, mais à Châteaudun, ou à Nogent-le-Rotrou. Sur longue période, pour l'anecdote, il n'y a que cinq départements qui ont connu une baisse continue, qui sont dans la diagonale aride, les Ardennes, la Haute-Marne, la Nièvre, la Creuse et le Cantal, avec des soldes migratoires négatifs dans les trois premiers, des soldes migratoires positifs dans les deux suivants. Vous voyez aussi les effets du vieillissement. Ce phénomène de concentration de la croissance nourrit beaucoup de revendications, notamment dans les zones rurales, mais ce n'est pas qu'une problématique des zones rurales.



La deuxième approche concerne l'emploi.

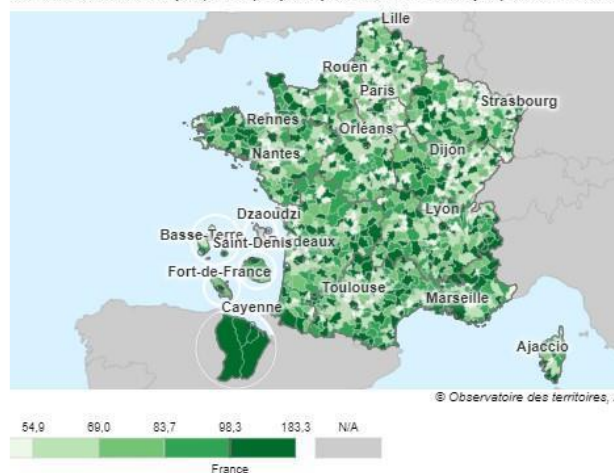
Typologie des EPCI selon les évolutions locales des actifs occupés et des emplois entre 1968 et 2018



Cette carte illustre les zones où il y a beaucoup plus d'emplois que d'actifs et celles où il y a beaucoup moins d'emplois que d'actifs. Vous avez une *géographie de l'emploi en France, aujourd'hui, relativement concentrée autour des villes*, que ce soient des villes importantes, des villes moyennes ou de petite taille. C'est un des enjeux de la structuration de notre tissu de villes. Même des villes de petite taille restent les pôles d'emploi d'un territoire parfois beaucoup plus vaste que leur territoire intercommunal.

Deuxième illustration de cette *concentration de l'emploi, son évolution dans le temps*. La carte est un peu compliquée à lire en apparence, mais tout ce qui est clair correspond à des zones dans lesquelles le taux de concentration de l'emploi a reculé au cours des 50 dernières années. Tout ce qui est foncé correspond à des zones où la concentration de l'emploi s'est accrue. Vous voyez que, de façon très massive sur le territoire national, l'emploi est de plus en plus concentré autour de cette chaîne de villes, avec quelques exceptions, notamment dans l'Ouest, en partie imputable au développement de l'industrie agroalimentaire, mais il faudrait descendre dans le détail. Si j'avais illustré avec une évolution de la création d'emplois sur les dernières années, vous auriez vu la traduction de ce phénomène. Depuis la crise de 2008, la concentration de la croissance démographique et de la croissance de l'emploi est extrêmement forte en particulier autour d'un certain nombre de métropoles et d'une partie de l'agglomération parisienne, avec un retour des créations d'emplois dans Paris intra-muros, au rebours d'une tendance de longue période. Je rappelle que depuis la crise sanitaire, le marché du bureau le plus dynamique en Ile-de-France est celui de la rive droite de Paris intra-muros. Ensuite, c'est la Défense.

concentration de l'emploi, 2020 (emplois pour 100 actifs occupés) - Source : Insee, f



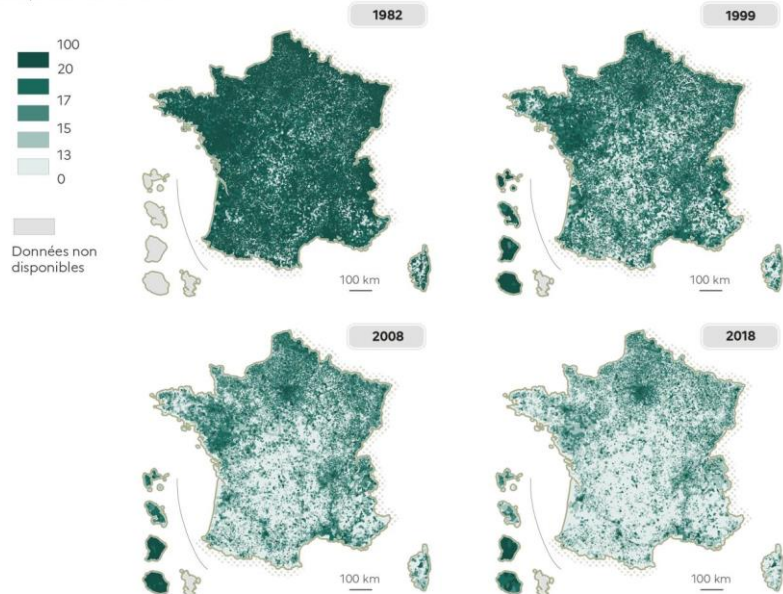
La troisième approche concerne la structure par âge.

On parle beaucoup du *vieillissement*. C'est un phénomène général, plus rapide dans les zones périurbaines d'ailleurs, même si le taux de personnes âgées est beaucoup plus élevé en Creuse que dans toutes les périphéries urbaines de France. C'est un phénomène qui touche fortement les *littoraux* et qui ne doit pas nous faire oublier de porter également un regard sur les jeunes, leur localisation et leur accès au marché du travail.

Ces quatre cartes illustrent la part des jeunes sur le territoire national. Vous voyez qu'en 1982, nous étions dans une situation où il y avait une proportion à peu près équivalente de jeunes partout en France. En 2018, la carte a complètement changé. Les jeunes sont plus que jamais concentrés dans les zones urbaines, en particulier dans les villes importantes, en raison tout spécialement des cursus d'études, de la concentration de l'enseignement supérieur dans un certain nombre de villes, telles que Lille ou Toulouse. Les trajectoires résidentielles et d'accès à l'emploi sont très largement déterminées par cette répartition qui se construit entre 18 et 25 ans, parce qu'il n'y a pas de retour automatique au pays ni même majoritaire pour une partie de ces jeunes qui découvrent d'autres horizons. Ce phénomène nourrit également beaucoup de revendications dans la catégorie des villes moyennes pour une nouvelle vague de dilatation de *l'enseignement supérieur*. Après une forme de dilatation dans les années 1980-90, on est revenu à une *logique de concentration, de fusion des établissements* et on s'interroge aujourd'hui sur ce phénomène. La carte sur le taux d'emploi des 15-25 ans n'est pas du tout la même que la carte précédente. Il n'y a pas de relation directe entre le taux d'emploi des jeunes entre 15 et 25 ans et la proportion de jeunes sur un territoire.

Une part de jeunes plus élevée dans les espaces les plus denses et dans les régions à forte natalité

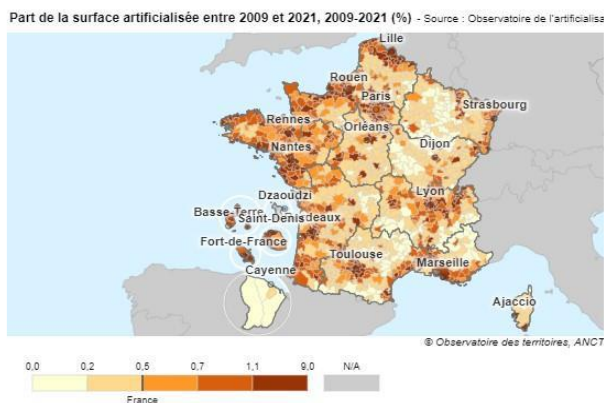
Part de la population âgée de 15 à 29 ans
en %, entre 1982 et 2018



Champ : France, hors Mayotte • Source : Insee, RP 1982-2018
• Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 11/2021

La dernière approche concerne la consommation foncière.

C'est un sujet dont on parle énormément aujourd'hui avec les objectifs extrêmement généreux et compréhensibles de la loi climat et résilience, autour de la maîtrise de l'artificialisation, et qui nous obligent collectivement à nous poser des questions sur la consommation foncière.



Vous voyez une cartographie qui rappelle celle du U de la croissance mais qui n'est pas celle du U de la croissance. Sans surprise, il descend de la Bretagne pour remonter le long des frontières de l'Est jusqu'à la plaine d'Alsace. Mais vous voyez également des régions qui ne sont pourtant pas en forte croissance comme la Normandie ou les Hauts-de-France. *Ce qui veut dire qu'il n'y a pas de relation directe entre la consommation foncière, la croissance économique et le besoin de logement.* Pour le dire de façon plus précise, la Normandie est la région dont la consommation

foncière est la moins efficace en termes de logement et d'emploi. La deuxième région la moins efficace est la Bourgogne-Franche-Comté, en particulier pour le logement. Cette question de l'efficacité de la consommation foncière est un sujet tout à fait fondamental aujourd'hui. S'y ajoute la question sur l'équilibre entre le logement et l'activité économique. Dans le débat sur la réindustrialisation, l'équilibre qu'il faut assurer entre ces deux modes de consommation foncière est un sujet fondamental. On ne fera pas d'industrie nouvelle uniquement sur des friches industrielles. Il est absolument indispensable que sur ces enjeux fonciers, nous réussissions à nous armer beaucoup mieux méthodologiquement dans le cadre d'un débat qui impliquera nécessairement tous les échelons de collectivités. Ces débats impliquent tous les niveaux, à la fois l'État dans son rôle d'autorité administrative qui régule un certain nombre de procédures dans ses interventions financières, les régions qui sont le lieu de la planification foncière de premier niveau, et le couple commune-intercommunalité. Merci.

Paulette Pommier

Merci François pour cet exposé qui, au-delà d'une présentation de cartes, définit déjà des axes de politique extrêmement intéressants. Je passe donc la parole à notre deuxième intervenant. Jean-Pierre Sueur, vous venez d'achever une carrière politique extrêmement riche, avec plus de 40 ans d'engagement politique au niveau de plusieurs collectivités. Vous avez été maire d'Orléans, député, sénateur et ministre des Collectivités territoriales. Vous êtes un passionné d'aménagement du territoire et vous l'avez démontré en étant le rédacteur d'un rapport de la Délégation à la prospective du Sénat intitulé « *Osons le retour de l'aménagement du territoire : les enjeux de l'occupation du sol dans les prochaines décennies* », paru en juillet 2023. Vous y développez deux préoccupations : le problème foncier et sa gestion dans les temps qui viennent, et le problème de l'échelle des politiques.

Jean-Pierre Sueur

Bonjour à tous et à toutes. Merci d'avoir organisé ce colloque. J'étais linguiste dans une vie antérieure. J'ai écouté les intervenants, il y a une rupture entre les trois premiers et le quatrième. Car les trois premiers ont dit soixante-quatorze fois le mot « territoire ». Tout le monde utilise ce mot de territoire. Le deuxième mot qui arrive après, c'est « stratégie ». Puis vient le mot « structurant ». Si bien que vous avez des sortes d'artefacts permettant de dire à un colloque que le problème, c'est : la stratégie structurante d'aménagement du territoire. Moi, je connais des villages, des bourgs, des bourg-centres, des régions, etc. Et je crois qu'il faut peut-être en revenir à ce que Francis Ponge appelait le *parti pris des choses*. C'est pourquoi je salue particulièrement bien sûr les trois premiers, qui ont dit des choses très pertinentes, et le quatrième, M. le préfet, qui nous a présenté des faits, avec des cartes.



*Je pense vraiment qu'il faut oser un retour à l'aménagement de l'espace au niveau de l'État. Finalement, qu'est-ce que c'est qu'une ville ? C'est le fruit des initiatives individuelles des gens qui veulent habiter ici, ou ailleurs, et d'un dessein politique d'élus ou de décideurs qui vont dire qu'il y a telle et telle réalité. Autrement dit, la ville n'est pas seulement le fait de la puissance publique. On serait sinon dans un système autoritaire insupportable. De même, si elle n'est que l'addition des initiatives des différents acteurs, on arrive à quelque chose qui est aussi insupportable. J'ai été, dix ans, député, douze ans, maire, puis deux ans, ministre, et puis vingt-deux ans, sénateur, tout en étant implanté dans un département qui ne pense pas du tout comme moi. J'ai aussi travaillé sur la politique de la ville, en faisant en 1998, à la demande de Lionel Jospin et de Martine Aubry, un rapport qui s'est appelé « *Demain la ville* ». On l'a fait avec vingt-cinq personnes notoires : élus, spécialistes, architectes, urbanistes, etc., dans lequel on a dit que les *présupposés de la politique de la ville n'étaient pas bons*. Et comme on n'a pas été entendu, j'ai eu droit à un article disant qu'on n'attend pas des considérations urbaines ou d'aménagements mais des considérations sociales. *Il faut faire du social, bien sûr*, mais on n'a pas dit le contraire. Et comme ça n'était pas entendu, j'ai fait au Sénat, en 2010, un nouveau rapport qui s'appelait « *Villes du futur, futur des villes : quel avenir pour les villes du monde ?* ». On a fait trois tomes, le deuxième tome étant des monographies demandées à des universitaires, qui ont fait des thèses sur des quantités de sujets urbains dans le monde, permettant d'évoquer le phénomène mondial et en particulier de l'ONU Habitat ou des difficultés des puissances publiques dans le monde à régler les problèmes énormes que posent les mégapoles. Et puis, je suis revenu à la charge en 2017 avec un autre rapport qui s'appelait « *Les villes, un atout pour le futur* ». Parce que vous savez bien qu'on dit toujours que les villes sont le lieu du mal, de la pollution, de l'insécurité, tandis que les campagnes sont pures. Alors, j'ai dit que cela ne marchait pas comme ça.*

Et puis, j'ai fait celui de juillet 2023 pour *plaider pour l'aménagement du territoire et réfléchir à la question de l'occupation des sols en l'an 2050*. Cela s'appuie sur les mêmes présupposés. Prenons l'exemple de l'agriculture. Il n'y a pas deux ministres, un pour l'agriculture qui va bien, et un autre pour l'agriculture qui va mal. Or, pour la ville, il y a un ministère qui s'appelle de la ville, mais qui ne s'occupe que de la ville qui va mal. Et la ville qui va bien relève d'autres ministères, qui ont changé de nom, équipement, aménagement, culture, développement durable, etc. Cela induit notamment que l'on va pouvoir changer la vie dans les quartiers qui vont mal, sans que cela ait d'influence ou de rapport avec le reste. Un autre présupposé, c'est le *zonage*. Est-ce qu'il faut vraiment mettre les gens et les quartiers dans des zones pour faire leur bonheur ? Alors, vous avez M. le ministre qui arrive, M. le préfet, vous avez des voitures, des motards qui arrivent dans le quartier, pour se pencher sur le quartier. On prend soin de lui. Bien entendu, les maires demandent d'entrer dans la zone, d'obtenir le privilège d'être une zone, ce sont les ZAC⁶, les ZEP, les ZUP, les ZUS, les ZFU. Au sujet de ces dernières, j'avais fait un rapport avec Béatrice Buguet pour montrer que *l'effet en termes de création d'emplois des zones franches urbaines n'était pas du tout proportionnel à l'argent qu'on y mettait*. Mais c'est tabou, à tel point que le rapport dont je parle n'a jamais été publié ! Il en est de même pour les ZEP, principe pour lequel j'ai voté de tout mon cœur, dans l'idée de donner plus à ceux qui ont moins. Lorsque je suis devenu maire, l'inspecteur d'académie m'a dit, un jour, qu'une des écoles de la ville entrait en ZEP. Au bout d'un an, on supprime une classe. Au bout de deux ans, on supprime deux classes. Pourquoi ? Parce que quand les gens voient qu'il y a la ZEP, ils domicilient leurs enfants ailleurs. Finalement, je ne suis pas sûr que ce soit toujours un progrès. Jamais l'Éducation nationale n'a fait un rapport pour *évaluer si le zonage en l'espèce accroît ou diminue la discrimination*. Autrement dit, comme je l'ai dit dans le papier que j'ai sorti la semaine dernière, il faut une politique de toute la ville.

Pendant le XXe siècle, la grande industrie a créé les grands ensembles. Et ces derniers ont créé *les grandes surfaces*. Quand on regarde la ville qu'on nous a léguée, il y a un centre patrimonial. Tout le monde fait attention à celui-ci, on le bichonne. Il y a ensuite des faubourgs, des périphéries verticales

⁶ ZAC : zone d'aménagement concerté. ZEP : zone d'éducation prioritaire. ZUP : zone à urbaniser en priorité. ZUS : zone urbaine sensible

ou horizontales dans lesquelles il n'y a que de l'habitat et très peu de commerces, très peu d'activité. Il y a ensuite des zones d'activité, des campus universitaires, des zones de loisirs, des magasins d'usines, etc., comme des entités. Un autre élément étonnant concerne le fonctionnement des *architectes des bâtiments de France*. En effet, si vous avez un volet qui n'est pas adapté, si vous êtes situé à 150 mètres de la cathédrale, et même si on ne voit pas la fenêtre depuis la cathédrale, ni la cathédrale depuis la fenêtre, l'architecte des bâtiments de France regarde cela. En même temps, quand j'arrive dans une agglomération française, je tombe dans l'une des 500 entrées de villes qui sont notre honte. Pour des raisons de taxes professionnelles, on a ce bric-à-brac de parallépipèdes, de cubes, de parking, etc. Là, personne ne dit rien, l'architecte des bâtiments de France n'est pas compétent. J'ai fait une proposition de loi pour restaurer les entrées de villes. Il y avait une quinzaine d'articles et j'ai réussi à en faire voter deux au Sénat. Mais le plus difficile est de savoir *comment faire pour que ces 500 entrées de ville deviennent des quartiers chaleureux, habitables, urbains*. Il faut faire une politique sur 20 ans, ce qui dépasse la durée des mandats, et changer petit à petit l'affectation des espaces. C'est un travail énorme mais on détourne les yeux. Il y a des tas de choses qu'on peut faire, sur les voiries par exemple.

Je conclus en disant qu'il faut appliquer la loi SRU⁷ pour faire des logements sociaux partout. Mais la mixité sociale ne marchera que s'il y a en même temps une *mixité fonctionnelle*, c'est-à-dire que l'on sorte d'une ville dans laquelle il y a une *fonction par espace*. Pour avoir toutes les fonctions dans tous les espaces, donc une ville de la poly-centralité, il faut transformer les banlieues en centres. C'est un projet que je n'ai pas le temps de développer, mais j'ai écrit quelques milliers de pages avec mes collègues et amis.

Je terminerai en disant que j'avais pensé que le XIX^e siècle était fondé sur un aménagement comprenant des départements et des communes. Et je me suis dit que le XXI^e siècle serait fondé sur des régions et des intercommunalités. Mais c'est moins simple que cela. Je le regrette, notamment parce que mon ami, François Hollande, a fait des grandes régions avec lesquelles je ne suis pas d'accord. *Comme on flotte dans ces grandes régions, ça crée le bonheur des départements*. Il faut aussi réfléchir aux intercommunalités dont je suis un ardent défenseur. Enfin, un élément sur la loi ZAN⁸ dont on s'est rendu compte que ça ne marchait pas. Là aussi, l'État a raison de faire en sorte qu'on maîtrise l'artificialisation des sols et qu'on la réduise. Mais les maires sont confrontés à de nombreuses contradictions, dans l'accueil de projets, d'emplois et de logements afférents. Cela ne peut pas marcher comme ça. La bonne idée, c'est celle qu'avait eu Michel Rocard avec *les contrats de plan Etat-Région*. Comme il y a deux colonnes : ce que paie l'État, ce que paient les collectivités, *ces contrats fonctionnent car chacun est comptable de ce qu'il a dit qu'il mettrait comme financement sous le regard de l'autre*.

Paulette Pommier

Merci, M. le ministre. Je passe maintenant la parole à Olivier Bouba-Olga qui est un spécialiste des territoires, en économie, en géographie et, plus largement en sciences sociales, et qui cumule différentes approches. Olivier Bouba-Olga a également la charge du service de prospective de la région Nouvelle-Aquitaine, ce qui le conduit à produire de nombreuses analyses sous formes de cartes. Aussi, nous souhaiterions vous entendre sur l'analyse des cartes présentées par François Philizot précédemment ainsi que sur le message que vous souhaitez nous transmettre.

⁷ SRU : solidarité et renouvellement urbain.

⁸ ZAN : zéro artificialisation nette.

Olivier Bouba-Olga

Bonjour à tous et merci pour l'invitation. La DATAR n'est pas morte, elle existe, puisque je suis chef d'un service au sein de la DATAR de la région Nouvelle-Aquitaine ! Le président Rousset a volontairement créé ce pôle territoire, en reprenant cet acronyme.

En repartant de votre interrogation sur les cartes, effectivement, on produit beaucoup de cartes et, vous l'avez dit, il y a un enjeu fort à prendre acte du fait territorial. C'est-à-dire qu'il faut regarder l'ensemble des sujets économiques, sociaux, environnementaux, et regarder leur géographie. Quand on fait cela, on s'aperçoit que tous ces processus ont une géographie marquée qui ne se joue pas à l'échelle des régions, mais à *des échelles encore plus fines*. Cela peut dépendre des sujets, mais c'est à l'échelle *du bassin de vie, de la zone d'emploi, de l'intercommunalité*, etc., toutes les cartes le montrent. On a des régularités macro-territoriales, on a des choses qui se passent dans des grands ensembles, à l'ouest, au sud, etc., mais quand on zoome un peu, on s'aperçoit qu'on a des différences territoriales assez fortes dont il faut prendre acte. On en prend conscience, on en parle beaucoup, on utilise beaucoup le mot territoire, mais je pense qu'il y a encore du boulot, et je le vois au sein de la région de Nouvelle-Aquitaine. Le fait territorial est pris en compte pour partie. Mais quand on échange ensuite avec des collègues du pôle développement économique, du pôle transport, ou encore du pôle éducation citoyenneté, *le fait territorial n'est pas totalement intégré*, donc il y a un enjeu à continuer à le documenter, à mettre en évidence ces différences territoriales. Produire des cartes ne suffit pas. Cela permet de se poser des questions, d'observer des différences. Il faut ensuite expliquer, il faut arriver à documenter des processus, à comprendre les interdépendances territoriales. Il y a un enjeu de production de connaissances qui est fondamental. *On reconnaît le fait territorial pour partie, mais on en a des lectures beaucoup trop réductrices*. C'était vrai avant la Covid, et je sens que pour tout un ensemble de sujets, on a tendance souvent à réduire la diversité territoriale à quelques catégories, notamment rural-urbain, ou métropole-France périphérique, ou éventuellement on passe à trois termes : urbain, périurbain, rural. On a toujours besoin de catégories, de réduire la complexité du monde pour essayer de la comprendre. Mais il faut faire attention à chaque fois et s'interroger sur les catégories qu'on utilise, et se demander dans quelle mesure elles sont pertinentes. *Sur la distinction rural-urbain comme pour tout un ensemble de sujets, ce n'est pas pertinent*. On n'a pas les bonnes lunettes et cela conduit à alimenter des positionnements qui me semblent assez calamiteux. J'en ai pas mal parlé, j'ai écrit des choses avec d'autres chercheurs dans le monde d'avant Covid, sur tous les discours sur le métropolisation. On avait écrit un texte avec mon collègue Michel Grossetti, en appelant cela la « *mythologie CAME* », sur la compétitivité, l'attractivité, la métropolisation, l'excellence, où on critiquait justement cette façon d'opposer les métropoles au reste de la France qui se meurt. On a eu un effet balancier avec la crise Covid, et on a commencé à parler d'exode urbain, approche tout aussi caricaturale. Et puis aujourd'hui, je vois revenir cela un peu par la fenêtre, sur le ZAN et la façon dont il est mis en œuvre, faisant resurgir une espèce de concurrence et de compétition entre le monde rural et le monde urbain, pour savoir qui est vertueux et donc qui aurait le droit de consommer le plus. Il y a vraiment cette problématique ; il faut prendre acte du fait territorial, ne pas le réduire à quelques catégories et se méfier à chaque fois des catégories qu'on utilise.

Dès lors qu'on prend acte du fait territorial, ça veut dire aussi qu'il y a de la place pour des politiques territoriales. Ça ne veut pas dire qu'on n'a pas besoin de politiques macroéconomiques à l'échelle européenne, nationale, etc., mais il nous faut aussi une couche de politique territoriale. Il faut différencier l'action parce que les contextes territoriaux sont différents, parce que les dynamiques territoriales sont différentes, parce que les problèmes qui se posent à un endroit ou à un autre ne sont pas les mêmes, ou si c'est le même problème qui se pose, ce n'est pas le même déterminant du problème, donc ce ne sont pas les mêmes types d'actions à mettre en œuvre.



Cet enjeu d'analyse fine des systèmes territoriaux n'est pas simple. Il faut produire de l'analyse systémique. Assez vite, quand on procède de la sorte, on se rend compte qu'en termes d'action publique, il faut aller vers des *réponses multi-acteurs, multi-échelles*. Je prends l'exemple du chômage, ou du retour à l'emploi des personnes au chômage, et donc des problématiques de recrutement des entreprises. Quand on analyse cela, on voit qu'on ne peut pas réduire *la problématique du chômage au taux de chômage moyen en France*, puis à une réflexion par les allocations. Non, quand on va à la rencontre des chômeurs sur les territoires, on a très vite conscience que la problématique du retour à l'emploi, c'est *un mélange de problématiques* de formation, pour faire monter en compétence certains, de mobilité, des gens ne peuvent pas retourner à l'emploi parce qu'ils n'ont pas le permis, ou pas de voiture, ou qu'il n'y a pas de système de transport pertinent, de logement, avec la difficulté de pourvoir des emplois sur tout le littoral parce qu'on n'arrive pas à se loger pour l'emploi saisonnier, etc. C'est aussi la problématique de garde d'enfants, de sorte que si on forme les gens, des femmes au chômage, qu'elles ont les bonnes compétences, mais qu'on ne règle pas la question de la garde d'enfants pour laquelle on n'a pas la compétence à la Région, ce qu'on aura fait ne servira à rien. C'est vrai pour la plupart des sujets. Donc c'est compliqué car ça appelle des réponses multi-acteurs et multi-échelles. Il faut décroquer au sein des institutions, comme chez moi à la région de Nouvelle-Aquitaine pour faire travailler les services ensemble au sein de l'institution, mais aussi avec les EPCI⁹, éventuellement avec les départements sur certains sujets, etc.

Je pense aussi qu'il faut se réinterroger sur le but. Il faut sans doute dézoomer pour réfléchir aux réponses à apporter aux malaises territoriaux. Sur les cartes, elles sont tout à fait intéressantes, notamment les dynamiques démographiques, mais je pense qu'on n'a pas les bonnes lunettes. La lecture proposée était celle de définir quels sont les territoires en croissance ou en décroissance. Mais est-ce que c'est ça l'objectif ? Quand on a la charge d'un territoire, l'objectif est-il que la population augmente, que l'emploi augmente, etc. ? Moi je ne pense pas. La façon dont j'ai envie de résumer aujourd'hui un objectif commun qu'on peut s'assigner collectivement, *c'est comment assurer le bien-être de tous dans le respect des limites planétaires*. Déjà, il faut qu'on arrive à voir si on partage cet objectif, s'il y a un consensus. Il ne fait pas consensus. Il y a un texte assez passionnant de Pierre Charbonnier qui explique qu'on est dans une espèce de guerre culturelle dont il faudrait sortir entre une coalition fossile, une coalition post-fossile, etc. *Donc il faut repartir de la définition du but, des moyens à mobiliser pour l'atteindre et de la question du consensus autour de ce but*.

Je suis assez convaincu que, compte tenu de ce fait territorial, *il y a effectivement de la place pour une nouvelle politique d'aménagement du territoire, en repartant des territoires*. Pour illustrer le problème dans ce qui est en train de se faire, je peux reprendre le cas du ZAN. Ça fait deux ans qu'on travaille en Nouvelle-Aquitaine pour savoir comment on le va territorialiser. Cela a réinstallé cette guerre urbain-rural du fait de la façon dont cela a été mis en place. Je pense qu'il y aurait une alternative sur plein de sujets, sur le ZAN, sur les COP¹⁰ régionales qui sont en train d'être mises en place. Cela consisterait à *repartir des projets de territoire*. À partir de ces projets, il est possible de s'interroger sur leurs implications en termes de consommation foncière, de réduction de gaz à effets de serre, etc. Cette organisation doit pouvoir se faire à l'échelle des régions par exemple, par des conférences délibératives. Ensuite, l'échelle supra peut agréger l'ensemble des projets et mesurer leur impact environnemental. En fonction de leur respect des objectifs fixés, cela conduit à retravailler pour converger vers des projets qui sont compatibles avec les objectifs. *Il s'agit d'une approche beaucoup plus ascendante, qui part des projets*. C'est vraiment une question importante, au-delà des convergences, de définir comment on s'organise et comment on retravaille ensemble à toutes les échelles. Pour le moment, ce n'est pas ce qu'on trouve dans la façon dont le ZAN ou les COP régionales se mettent en place.

9 EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

10 COP : conférence des parties (traduction de l'acronyme anglais pour conférence of the parties).

Paulette Pommier

Merci Olivier. Je passerai maintenant la parole à Laurence Roux qui est responsable experte à la Banque des Territoires, bras armé et financier de la Caisse des dépôts, tournée vers l'appui aux territoires. Elle va nous expliquer comment la Banque travaille avec les territoires, en particulier dans le cadre des politiques très territorialisées que sont les politiques « cœur de ville » ou « petites villes de demain ». On aimerait aussi savoir si, depuis que la Caisse est un partenaire actif, elle a vu des changements dans le comportement des villes. Quels sont les problèmes qu'elle rencontre ? Quelles recommandations pourraient être faites en retour sur les politiques qui sont menées par l'État ?

Laurence Roux

La Banque des Territoires est une entité de la Caisse des dépôts et des consignations. Nous sommes une banque publique. Au-delà de ce que fait traditionnellement une banque, à savoir des prêts, des investissements dans des projets, des investissements en fonds propres, nous avons une proposition de valeur pour accompagner les territoires. Derrière les territoires, il y a les acteurs territoriaux, ce sont les collectivités, les opérateurs du logement social, les entreprises publiques locales, qui sont souvent des entreprises de l'économie mixte ainsi que certains projets territoriaux ou les notaires. Notre obsession c'est d'accélérer et favoriser le passage à l'action, pour lequel nous pouvons mobiliser une capacité d'accompagnement des territoires.



Notre plan stratégique s'appuie pour partie sur une lecture des enjeux territoriaux et vise à renforcer notre intervention au service de la transformation écologique, cohésion sociale et territoriale. Pour nous, la notion de territoire n'est pas nécessairement et uniquement égale à celle de la collectivité, bien qu'elle en soit un acteur majeur. Par ailleurs, nous nous attachons à la question des trajectoires territoriales, et non uniquement de compensation des inégalités, cette approche dynamique nous paraissant incontournable pour dégager de nouvelles perspectives et solutions. Le troisième sujet, c'est de s'appuyer sur les réalités du terrain. Aujourd'hui, on regarde ces réalités du terrain comme par exemple les territoires du littoral, qui ne peuvent se résumer à une approche de classification « grande ville-périphérie-rural ». En effet, le littoral présente des enjeux spécifiques, notamment au regard de l'adaptation au changement climatique, tout comme les territoires de montagne qui vont devoir faire face à des enjeux bien spécifiques. De même, les ruralités ne sont pas les mêmes selon qu'elles sont proches d'une grande ville ou pas. Cela a été parfaitement évoqué.

Ainsi, l'objet est de renouveler notre regard sur les dynamiques territoriales. Par rapport aux cartes qui ont été présentées par le préfet Philizot, avec cette fameuse diagonale du vide, cette approche par la démographie interroge la définition classique de l'attractivité : qu'est-ce qui est vraiment vital pour nous tous et est-ce que ce vital n'est pas en partie dans cette diagonale du vide ? Est-ce que le vivant n'est pas aussi dans cette diagonale du vide ?

Pour être plus prosaïque, notre engagement dans les territoires s'appuie sur une approche contracyclique, propre à la Caisse des dépôts. Ce qui a été décidé il y a quelques années, c'était de ne pas seulement intervenir dans des métropoles qui concentrent les investissements et les richesses mais d'investir là où le marché ne va pas spontanément, puisque l'organisation des acteurs et du système de valeur ne permet pas aux acteurs privés d'y aller spontanément. Le grand tournant a été l'approche de redynamisation des villes moyennes, avec « Action cœur de ville, » en partenariat avec l'ANCT. On a mis beaucoup d'ingénierie pour favoriser la capacité à engager, à réfléchir, et à financer des projets pour les collectivités. La deuxième évolution de doctrine concerne l'ingénierie qui n'est jamais une finalité en soi. En effet, une fois les études réalisées, comment on finance les projets, c'est-

à-dire comment on investit dans des endroits où le marché n'y va pas seul ? Sans rentrer dans des détails techniques, la question de la durée permet d'aborder différemment l'équilibre économique des projets. On a par exemple renégocié une partie de nos prêts avec le ministère des Finances puisqu'une partie de nos prêts vient de l'épargne des Français. En 2018, Action cœur de ville représentait pour la Banque des Territoires 33 projets d'investissement pour 19 millions d'euros. En 2023, ce sont 200 projets dans les villes moyennes, pour près de 300 millions d'investissements. Je ne dis pas qu'on a tout résolu, mais on voit bien qu'on peut réenclencher une dynamique d'investissement dans des territoires. Avec le Programme « Petites villes de demain », qui reprend certains principes du programme « Action Cœur de ville », appliqué à une maille plus petite de territoires, soit 1642 villes, on commence à avoir des premières approches macroéconomiques et, dans les grandes lignes, 1 euro d'ingénierie se traduit par 50 euros de financement de projet. Nous travaillons également avec l'ANRU¹¹ et l'ANAH¹² sur les quartiers politique de la ville, les territoires de montagne avec Avenir montagnes Ingénierie et apportons une contributions au Programme France Ruralité, notamment par un service de questions juridiques et financières pour les communes de moins de 5 000 habitants et les intercommunalités de moins de 50 000 pour les accompagner sur des questions très quotidiennes.

Nous constatons donc que différentes initiatives ont déjà mis en lumière la prise en compte de dynamiques territoriales. Les sujets les plus durs sont devant nous et ils adressent des sujets inédits tel que le changement climatique. Comment est-ce qu'on remet la nature, le vivant, la biodiversité à leur place ? Ce n'est pas qu'une question de ruralité ; ce n'est pas qu'une question de ville, c'est partout. En toile de fond, la question du dérèglement démocratique interroge les modèles de représentation. Dans un contexte où les ressources se raréfient, on voit pointer de plus en plus de conflits d'usages, notamment sur la question de l'eau, sur le foncier. J'ai parlé rapidement du littoral et de l'outre-mer. Aujourd'hui, il y a la loi Barnier pour indemniser la submersion, mais elle ne couvre pas l'érosion. En montagne, se pose la question de l'eau. Elle est liée à la production hydroélectrique, à l'irrigation des terrains agricoles mais aussi à la consommation quand la population augmente fortement en haute saison. Effectivement, on voit bien qu'il va falloir aller vers des nouveaux *pactes de négociation*, puisque cette ressource, soit elle est captée, soit elle est privatisée, soit elle est négociée en fonction des usages prioritaires. C'est un peu la même chose sur les sujets de sobriété foncière qui vont bouleverser les approches d'hier sur le développement territorial. On a beaucoup entendu parler d'attractivité, parfois d'attractivité à tout prix. Est-ce qu'il faut faire venir des gens partout ? Vous l'aurez compris, la question est celle des modèles économiques, les montages juridiques et financiers, la gouvernance à la bonne échelle, au bon endroit, comment fait-on pour accompagner et financer. Dans les *zones détendues*, cela passe par de la revitalisation, de la redynamisation. Dans les *zones tendues*, il s'agit d'anticiper les conflits d'usage, réinterroger et anticiper les sujets un peu anti-spéculatifs et avec des rapports renouvelés au respect du vivant. Je ne reviens pas sur les sols, mais la question de l'habitabilité des territoires et du cadre de vie, c'est la première enveloppe de vie très quotidienne des gens. Et donc, cela nous paraît être précieux. nous constatons que nous avons besoin d'une approche systémique mais il faut parfois découper les sujets pour essayer d'apporter des réponses.

Je vais donner quelques exemples rapides. Avant, on avait un modèle économique de l'aménagement urbain et un modèle économique de l'aménagement rural. Il est possible que désormais on n'ait plus la même distinction et qu'il faille mettre un peu de modèle d'aménagement rural dans l'urbain et inversement et qu'il faille sortir des logiques de silos pour aller vers plus de mixité. Cela concerne plusieurs types d'opérations sur lesquelles on essaye de trouver des modèles, comme pour la requalification des fonciers artificialisés ou la requalification des logements en zone

¹¹ ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

¹² Anah : Agence nationale de l'habitat.

rurale. Ces opérations auront besoin d'être financées. Il y a un enjeu extrêmement fort, celui du temps long. La péréquation, ça sera le temps long.

QUESTIONS DE LA SALLE

Question 1 : Jean-Luc Obin

La semaine dernière, j'étais à un colloque d'ingénieurs où on a prononcé les mots : jumeau numérique du territoire, difficulté à réunir les datas, hétérogénéité des logiciels de jumeau numérique de territoire. La question que je souhaiterais poser à M. Bouba-Olga est : ne vous serait-il pas utile que l'ANCT et l'Observatoire des Territoires ouvrent des chantiers tels que ceux de faire converger davantage les datas et essayer de les rendre davantage disponibles, et puis essayer de faire converger les logiciels de jumeau numérique de territoire ?

Question 2 : Henri Fraisse

Je suis membre de la Société française de prospective. Les datas, il faut savoir effectivement les interpréter. Et on voit bien au niveau des entreprises, puisque j'ai passé 30 ans en entreprise, que la façon de compter est absolument fondamentale. C'est-à-dire compter ce qui compte. Les lunettes de l'économie ne sont pas suffisantes. Il y a des émergences aujourd'hui sur la comptabilité écologique. Au niveau des territoires, il y a des embryons comme la comptabilité carbone. Mais il faudrait probablement aller plus loin. Est-ce que vous pensez que la mise en forme et l'aide à la décision pourraient être aidées par une meilleure quantification des impacts *a priori* ?

Question 3 : Claude Gaillard

J'avais un petit peu le sentiment, après la table ronde, que le titre de la table ronde aurait plutôt été « Quelles questions concernant les malaises territoriaux ? » J'ai beaucoup plus entendu, me semble-t-il, des questions que des réponses.

Question 3 : Nicolas Portier

J'aime bien la phrase de Sylvain Tesson qui dit « *La France, c'est un paradis dont les habitants se pensent en enfer.* » Nous ne sommes pas dans l'enfer territorial. Par rapport à ce que disait Olivier ou ce qu'a montré François, il est clair que l'on peut vivre heureux dans la faible densité. Cela fait très longtemps que des ménages expriment leur préférence pour la faible densité. Ils y restent ou la rejoignent. Ce qui est le plus important, c'est de penser que son territoire a de l'avenir, préserve sa qualité de vie, des services publics, un minimum d'activités économiques. *C'est le sentiment de décrochage irréversible qui crée du malaise territorial.* On le voit dans beaucoup de pays européens, notamment avec les départs massifs des jeunes vers les grandes agglomérations pour prolonger leurs études. Cela participe du sentiment de fermeture du territoire. Cela se traduit nettement dans les urnes, les gens se fâchent. Donc il y a besoin de redonner de l'espoir à un peu à tout le monde et de travailler à des scénarios de rebond. Dans des territoires peu denses, des flux même modestes d'arrivées ou de retours peuvent suffire. *Les tendances récentes semblent en revanche insoutenables.*

Question 4 : François Laffont

Je suis doctorant à l'INRAE¹³ et j'ai une question pour Jean-Pierre Sueur. Vous avez évoqué les contrats de plan dans le contexte du ZAN. Je ne suis pas familier avec ces notions. Pourriez-vous développer un petit peu plus ?

13 INRAE : Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

REPONSES DE LA TABLE

Olivier Bouba-Olga

Pour revenir sur ce malaise territorial, il y a des problématiques territoriales sur plein de territoires. Je pense quand même qu'il faut faire attention. J'aurais des points de débat avec toi, Nicolas. Cette lecture est entretenue par les lunettes qu'on porte, par les discours métropole-France périphérique, par les discours rural-urbain. Quand on analyse objectivement, en collectant les faits, en produisant des cartes, ce qui domine, c'est une diversité de mondes ruraux, une diversité de mondes urbains. Cette grille de lecture est transversale sur l'échiquier politique, alors qu'il se passe plein de choses dans plein de territoires ruraux. Mais si, à longueur de temps, on nous redit : qu'est-ce que vous souffrez, qu'est-ce que vous n'avez pas d'avenir, etc. Je ne dis pas qu'il n'y a pas de problème. Il y a des problèmes forts sur certains territoires ruraux, d'autres sur des territoires urbains. Il me semble que si on veut répondre aux problèmes qui se posent sur les territoires, et les problèmes ont une géographie, il faut faire attention à la lecture qu'on a de ces géographies et ne pas entretenir des perceptions erronées.

Sur la question des données, il y a des enjeux énormes. On sait bien qu'on a des soucis pour en documenter certains, et sur les sujets de transition, c'est évident. Mais il y a beaucoup de données et on peut quand même dire beaucoup de choses. Là aussi, je dirais qu'il y a un gros point d'attention sur les données dont on dispose, les indicateurs qu'on construit, l'analyse qu'on en fait, les limites des indicateurs mobilisés. Sur le ZAN, je m'interroge sur l'indicateur dit d'efficacité foncière qui est entré maintenant dans le décret. Là, *le sujet n'est pas du côté des données mais de l'indicateur qu'on utilise*. C'est essentiel de se dire que pour comprendre un peu ce qui se passe, il faut faire du quanti, du qualitatif, s'interroger sur tout cela et faire remonter la connaissance terrain des acteurs. Progressivement, on arrive à y voir un peu plus clair. On n'aura jamais une connaissance parfaite des systèmes complexes, mais on en aura une connaissance un peu moins mauvaise et cela guidera mieux l'action.

Jean-Pierre Sueur

Pour le ZAN, une loi a été votée et on s'est rendu compte que ça ne marchait pas. Au Sénat, nous avons rédigé une proposition de loi qui a été signée par tous les groupes politiques. Et elle a été votée. On a sorti quelque chose qui comprend des aspects un peu démagogiques ou critiquables. Par exemple, le fait que toute commune aurait droit à un hectare. C'est un peu bizarre parce que Paris a droit au même hectare qu'un village de 28 habitants. Mais on a desserré l'étau parce que *je crois qu'il faut absolument des règles étatiques*. Par exemple, pour ce qui est du *terrain agricole*, *il faut qu'il y ait zéro diminution*. Zéro, ou alors on compense. Deuxièmement, il faut qu'il y ait une part de négociation dans ce que je vais pouvoir faire comme artificialisation, non-artificialisation. Il y a beaucoup d'espoir quand même. Je crois à la *contractualisation dans le cas des SRADDET*, notamment et sur l'articulation entre la puissance publique et l'initiative libérale. Mais il faut des règles très fortes qui doivent s'appliquer. Et pour ça, on tient aux préfets. *La décentralisation en France ne peut fonctionner que si on a un État fort, non pas omnipotent mais un État qui fait ce qu'il a à faire*.

François Philizot

Un des enjeux, dans un travail de scénarisation qu'il faut faire sur les devenirs possibles, est *d'accepter les différences de trajectoires*. Il n'y a jamais eu de trajectoire totalement homogène dans nos territoires. Il n'y en aura pas plus demain. Entre la baisse actuelle de la fécondité et les crispations autour de l'immigration, nous allons collectivement vers une stagnation démographique en 2050. Cela veut dire qu'il y aura aussi dans la France de 2050 des zones en croissance démographique et des zones

en décroissance démographique, exigeant donc d'avoir une vision de nos devenir territoriaux qui ne soit pas focalisée sur un indicateur simpliste.

Deuxième remarque, il n'y a pas de *relation directe entre malaise territorial et croissance démographique ou économique*. Si on regarde la gradation du vote RN autour de Rennes par commune, on voit le même phénomène que partout ailleurs : une métropole en pleine croissance, et des campagnes qui sont en pleine croissance démographique depuis plusieurs décennies. Dans cette partie du territoire national présentant les différences de richesses les plus faibles et le taux de pauvreté parmi les plus faibles, vous retrouvez le gradient habituel. Le vote RN est très bas à Rennes, il passe à 8 % dans la première couronne, à 15-16 % quand vous arrivez un peu au-delà de Montfort-sur-Meu et arrive à 22 % à Pipriac, honorable ancien chef-lieu de canton, en pleine croissance démographique. Il faut se garder des idées simples en ce domaine et ne pas dire que tel type d'indicateur positif débouche nécessairement sur un équilibre territorial qui satisfait tout le monde. Comme l'a dit Olivier Bouba-Olga, il faut travailler sur la finesse des analyses et adopter une approche systémique qui est absolument indispensable pour bien comprendre ce qu'il y a à faire.



Deuxième table ronde : Comment concilier planification écologique et aménagement du territoire ?

Animée par Marc Gastambide, administrateur et ancien président du Cercle

Intervenants

Léa Dardenne, Directrice du programme de modélisation territoriale, Secrétariat à la planification écologique (SGPE)

Corinne Farace, Déléguée générale de TECHTERA, Lyon, Pôle de compétitivité Textile

Sandra Moatti, Directrice de l'Institut des hautes études de l'aménagement du territoire en Europe (IHEDATE)

Bertrand Pancher, Député de la Meuse, président de Décider ensemble

Marc Papinutti, Président de la Commission nationale du débat public (CNDP)

Nicolas Portier

Je vais donner la parole à Léa Dardenne pour introduire cette deuxième table ronde et nous dire ce qu'il en est de la planification écologique. Il y a quelques jours, vous allez le dire, a été présentée la *stratégie française énergie-climat* qui prévoit un certain nombre de rendez-vous de territorialisation. On va vous demander de nous raconter les remontées des premières rencontres en région et comment le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) entend organiser ses réflexions en région, dans les territoires, pour *faire matcher des objectifs sectoriels nationaux avec des réalités territoriales extrêmement diverses*

Léa Dardenne

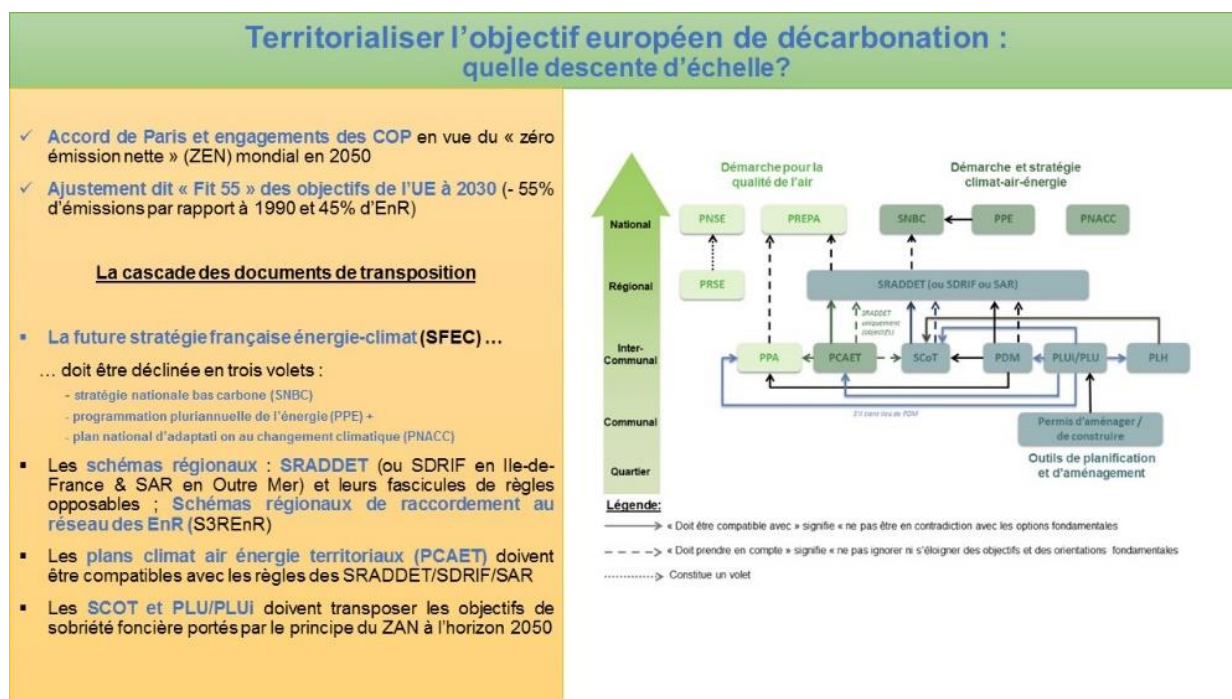
Merci beaucoup. Mon objectif est de vous expliquer les démarches entreprises par le Secrétariat général à la planification écologique et ce qui se passe derrière les *COP¹⁴ régionales* qui ont été lancées depuis un mois sur neuf régions. La première question concerne les raisons de la planification écologique. 2022 s'est avérée être l'année la plus chaude enregistrée en France selon Météo-France et, selon tous les travaux qui sont derrière *Climadiag¹⁵*, devrait devenir une année normale en 2050. *Cela veut dire aussi, en fin de siècle, moins 24 % de précipitations en été en Occitanie, plus 20 nuits tropicales par an en Ile-de-France, plus 17 % de précipitations exceptionnelles en Hauts-de-France*. Ces urgences climatiques et environnementales imposent une accélération sans précédent des efforts à tous les échelons, pour qu'on soit exemplaire, pour qu'on puisse se mettre dans la voie de l'atténuation, mais aussi pour qu'on puisse s'adapter à une hausse des températures inéluctable. Nationalement, cela se matérialise par trois choses.



14 COP : conférence des parties (traduction de l'acronyme anglais pour conference of the parties).

15 Climadiag commune est un outil, proposé par Météo-France, destiné à aider les collectivités locales, en particulier les communes, à anticiper les évolutions climatiques sur leur territoire et à s'adapter à ces évolutions prévisibles.

La première, c'est la stratégie nationale bas carbone avec l'objectif de réduire de 55 % les émissions entre 1990 et 2030. On est aujourd'hui à mi-chemin, ce qui signifie, concrètement, qu'il faut faire en 7 ans ce que l'on a fait en 33 ans. On est sur une accélération massive. C'est aussi la stratégie nationale biodiversité qui cherche à réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité partout où c'est possible, et puis à la restaurer là où c'est possible. Enfin, c'est le Plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC) qui est en cours. C'est pourquoi il fallait une méthodologie innovante qui soit différente et qui nous permette d'être à la hauteur de l'ambition, tout en créant un chemin plausible, néanmoins ambitieux, et surtout désirable. Depuis un an, les travaux de planification écologique, incarnés par le Secrétariat général à la planification écologique dans les services de Matignon, en lien avec tous les ministères, ont cherché à dessiner ce plan d'un point de vue national pour donner de la visibilité à l'action, à horizon 2030.



Aujourd'hui, il y a deux enjeux. Le premier est de peaufiner le plan, de continuer à vérifier les arbitrages, mais aussi de passer à l'action et de faire en sorte que tout le monde se mobilise pour cette ambition : l'Etat, les entreprises, les citoyens, les collectivités et les territoires, parce que finalement, la transition, on n'y arrivera pas si on n'est pas au plus proche du territoire.

Cette idée est loin d'être nouvelle. Les collectivités territoriales sont depuis très longtemps en charge de la planification territoriale et de la planification écologique. On parle évidemment des SRADDET¹⁶ élaborées par les conseils régionaux et des PCAET¹⁷ par les EPCI¹⁸. Ce constat nous engage d'ailleurs. En matière d'aménagement, on planifie déjà beaucoup, ce qui doit nous interroger sur ce qui marche et ce qui doit évoluer. On a donc un sujet aujourd'hui de mise en cohérence à la fois sur toutes les mailles à la verticale, mais aussi sur tous les sujets pour être sûrs que, dans tous les horizons de temps, on ait un plan cohérent qui n'ait pas des objectifs contradictoires et qui soit mobilisateur à toutes les échelles. C'est dans cette perspective, et parce que justement les

16 SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

17 PCAET : plan climat-air-énergie territorial.

18 EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

Régions sont chefs de file de l'aménagement du territoire, que *la première ministre a lancé les COP régionales lors du Congrès des régions de France le 28 septembre.*

Neuf sont lancées, deux sont en cours et d'autres arrivent. L'objectif est de créer un cadre

Une méthode itérative : entre « bottom-up » et « top-down »

La circulaire de la Première ministre du 29 septembre 2023

- Des **COP régionales** pour décliner les objectifs énergie-climat et biodiversité : premières réunions tenues en Grand Est (cf. photo ci-contre), en région Sud...
- La **production d'indicateurs régionalisés et d'objectifs indicatifs** (voir [simulateur](#)), un renforcement des SGAR et des services déconcentrés
- Les **démarches infra-régionales encouragées** (COP départementales ou infra) avec implication de la société civile
- Des **déclinaisons opérationnelles dans les contrats de relance et de transition écologique** (CRTE)

Le calendrier prévu :

Hiver : établissement d'un **diagnostic partagé du territoire**

Printemps 2024 : **identification des leviers d'action**

Été 2024 : **finalisation des feuilles de route régionales pour l'horizon 2030**

Les premières rencontres : cf. [article Localtis](#)

Cf. [reportage TV](#) rencontre de Toulouse :

Elisabeth Borne lance l'idée de « COP régionales »

La première ministre a exposé, jeudi, un plan d'action « d'ici l'été » dans le but de « faire converger travaux nationaux et remontées des territoires ».

Le Monde avec AFP
Publié le 28 septembre 2023 à 18h54 · Lecture 2 min.



commun qui permette d'avoir une communication entre les différents documents et surtout d'avoir un plan d'action concret à l'été 2024 avec des projets qui nous permettent de nous mettre directement dans l'action.

Mon deuxième point concerne les sujets qui doivent être abordés dans ces COP et donc ce qu'elles visent. Le plan formalisé par le SGPE au niveau national repose sur 42 leviers de décarbonation, de gestion des ressources et de préservation de la biodiversité. Concrètement, cela veut dire qu'il faut électrifier les voitures, décarboner l'industrie, à la fois les 50 grands sites industriels mais aussi toute l'industrie diffuse. Il faut changer les chaudières au fioul, revoir les pratiques de fertilisation azotée, mettre en place la loi Egalim dans les cantines, gérer les forêts, avec des puits de carbone qui se dégradent. Aucune des idées individuelles apportera une nouveauté. L'idée est de mettre le tout en cohérence, mettre les bons ordres de grandeur, et faire en sorte qu'on ait une réflexion au niveau de l'action. Chacun de ces leviers a fait l'objet d'un plan, d'une cible nationale et on a essayé de les régionaliser en entrée des COP. Un petit simulateur qui est en ligne montre à quoi ressemblent les leviers régionalisés et les objectifs qui sont derrière. L'idée n'est pas de dire ce qu'il faut faire, chacun des territoires a son chemin, mais c'est d'illustrer ce à quoi peut ressembler une trajectoire régionale en cohérence avec les stratégies nationale bas carbone et biodiversité.

Je voudrais partager avec vous *quatre messages que je retire de ces cibles.* Le premier, c'est qu'il n'y a pas de 80-20. Le SGPE a donc fait un panorama des leviers. Ça ressemble à une espèce de grand rectangle avec plein de petits rectangles colorés qui représentent chacun des leviers (électrification des véhicules, décarbonation de l'industrie, changement des chaudières à fuel, etc.) avec leur potentiel de décarbonation entre 2019 et 2030. On en retient qu'il n'y a pas un grand et unique rectangle sur lequel on peut tout fonder pour atteindre les cibles. Une région, dans sa réflexion, ne pourra pas se dire qu'elle traite le transport ou les grands industriels pour que le travail soit fait. *La planification écologique, c'est se poser la question de tous les secteurs et de tous ces leviers* parce qu'on a besoin de toutes ces petites actions et l'empilement de ces actions. *Deuxième leçon* que j'en tire, c'est que *le rôle des collectivités territoriales, et en particulier des acteurs territoriaux de manière générale, est essentiel sur tous les leviers.* Il n'y a pas de levier dont on puisse se passer. Parfois, ça se voit moins parce que ce sont des actions d'animation, de mise en relation, de coordination, ou de

communication. Je prendrai l'exemple des voitures électriques. On parle beaucoup de réglementation européenne, de bonus-malus, de soutien à la filière automobile, mais s'il n'y a pas d'infrastructure de recharge en voirie, s'il n'y a pas de tarification différenciée dans les villes, s'il n'y a pas de ZFE¹⁹, si les collectivités territoriales n'électrifient pas leur propre flotte, il n'y a pas de voiture électrique. C'est vrai pour tous les leviers. *Troisième point : ces cibles sont transformantes.* On parle de diviser par 4 le nombre de chaudières à fioul à horizon 2030. On parle de réduire de 40 % les émissions industrielles, d'environ 20 % les déchets par habitant, d'augmenter les linéaires de haies de 50 000 km, ou de suivre la trajectoire du zéro artificialisation nette (ZAN). Ces équilibres créent des nouveaux besoins de bouclage dont on a parlé lors de la première table ronde, qui remettent en cause les équilibres entre les territoires. On n'a pas de décarbonation des usages sans décarbonation de l'énergie. On n'a pas de décarbonation de l'énergie sans développement massif des EnR²⁰ et sans se poser la question du bouclage de la biomasse, de sa bonne utilisation et sa priorisation entre les acteurs. Ça pose des questions essentielles d'équilibre et de justice entre les territoires. *Quatrième conclusion : la cible de 2030 n'est qu'un point d'étape.* C'est nécessaire pour ancrer la planification dans le concret, pour lancer des actions, mais elle ne doit pas cacher la transformation qui s'en suivra à horizon 2050. En ce sens, en matière d'aménagement, cela impose de voir loin, de faire des choix structurants qui permettent d'agir maintenant, mais aussi de *soutenir les efforts à long terme*. Tout cela requiert donc de revoir les modes de vie, de revoir l'aménagement des espaces, des infrastructures collectives, d'avoir une vision d'ensemble à toutes les échelles, de cohérence entre les politiques d'aménagement et de développement des territoires, tout en passant à l'action dès maintenant et de sortir des projets.

Marc Gastambide

Merci de cette présentation qui me laisse dans l'idée qu'on a un monde devant nous à réaliser ; c'est extraordinaire. Je passe la parole à Sandra Moatti qui est la directrice de l'IHEDATE, l'Institut des hautes études de l'aménagement du territoire en Europe, et qui a beaucoup travaillé sur le thème des grands défis de la planification écologique et de sa transition.

Sandra Moatti

Merci beaucoup au Cercle pour l'aménagement du territoire de m'avoir invitée au titre du compagnonnage entre le Cercle et l'IHEDATE que j'ai le plaisir d'animer depuis maintenant cinq ans. Tous les sujets qui ont été abordés depuis ce matin, et en particulier celui présenté par Mme Dardenne à l'instant, animent énormément la petite communauté de chercheurs et de professionnels qui se rencontrent au sein de l'IHEDATE. C'est un institut de formation, créé à l'initiative de la DATAR au tournant des années 2000, avec l'idée de constituer un lieu de réflexion et de dialogue pour la diversité des parties prenantes de la vie des territoires, de leur développement, offrant un espace de rencontres pendant une année, à raison de deux jours par mois. Tous ces sujets nous concernent au plus haut point. En témoignent d'ailleurs les thèmes sur lesquels nous travaillons. On sort d'un cycle de 2023 consacré à la question des sols comme ressource stratégique pour un aménagement durable. L'année prochaine, notre programme portera spécifiquement sur la planification écologique avec comme sous-titre « Où atterrir ? ». Toutes ces questions de décarbonation sont très présentes dans notre cycle « Territoires et mobilités », où la question de la décarbonation des mobilités est chaque année au centre de nos programmes. Pourquoi se saisit-on de



19 ZFE : zone à faible émission.

20 EnR : énergie renouvelable.

ces enjeux ? Ils redéfinissent très largement ce que peut être l'aménagement des territoires et la planification écologique en particulier. *Je voudrais insister sur quelques tensions qui sont le plus souvent euphémisées.*

La première, c'est que la planification dont on parle a deux dimensions qui sont extrêmement différentes. Elle a une dimension de révolution industrielle ; le cas de l'énergie en témoigne de manière assez éclatante. C'est une *sorte de révolution industrielle* en une génération dont l'accomplissement peut facilement prendre un côté épique avec des accents gaulliens sur la souveraineté énergétique de la France. C'est évidemment un énorme chantier d'aménagement du territoire parce que cela consiste à rapatrier sur le sol national une production énergétique qu'on a exportée depuis l'avènement du pétrole. Ça suppose évidemment un effort de répartition en fonction des potentiels de production et des besoins, chacun étant inégalement réparti, et en fonction de l'acceptation sociale, notamment par l'impact paysager.

Il y a un *deuxième versant qui est tout à fait différent, qui est le versant du renoncement* parce que la planification écologique, ça n'est pas uniquement ajouter des éoliennes, des panneaux photovoltaïques, des voitures électriques ou des pompes à chaleur, c'est aussi retirer des voitures thermiques, des chaudières au fioul, des industries polluantes, c'est renoncer à la consommation foncière effrénée, à la consommation d'eau, aux pesticides, etc. Toute cette dimension de renoncement est assez nouvelle et particulièrement compliquée parce qu'elle occasionne des pertes de pouvoir d'achat, voire des destructions de valeurs de capital. On le voit avec des industries ou des logements qui deviennent des actifs échoués. On est effectivement très loin de la planification glorieuse et de l'aménagement du territoire des Trente Glorieuses. Cette dernière avait pour horizon une croissance indéfinie alors que la nôtre a pour horizon le net zéro, ce n'est pas tout à fait la même affaire et c'est évidemment beaucoup plus compliqué de répartir un gâteau dont la taille se réduit.

Partant de là, je voudrais aborder trois éléments, si on ne veut pas mettre sous le tapis les tensions que cette double dimension révèle. *D'abord, le partage du renoncement est quelque chose de compliqué.* On l'a bien vu cette année dans notre cycle sur les sols, avec les questions de sobriété foncière et de ZAN²¹. C'est une réforme qui fait des *gagnants et des perdants*, dans toutes les catégories de la population. Si on prend les agriculteurs, les perdants sont plutôt les acteurs établis qui voudraient céder leur exploitation et ne pourront pas compter sur la valorisation de leur terre comme terrain à urbaniser et les gagnants seraient plutôt les nouveaux entrants. Si on prend les habitants, c'est plutôt à front renversé. Les gagnants sont plutôt les acteurs établis dont les biens se valorisent et les perdants, les nouveaux entrants, sachant que l'accès à la ressource foncière devient plus difficile. Chaque exemple peut montrer cette complexité. Je reviens sur mon idée de *double dimension d'accélération et de renoncement avec un discours qui tend à dire que ces deux dimensions sont conciliables. En fait, on voit que leur conciliation n'est pas si évidente que ça.* Peut-on vraiment faire une réindustrialisation profonde de notre pays avec une zéro artificialisation nette ? Certes, ça va obliger à aller chercher des gisements fonciers qui existent dans les ZAE²², mais on manque de très grands fonciers industriels et cela va être extrêmement tendu dans certaines régions. Il me semble que cette planification écologique n'a pas vraiment aujourd'hui de grand récit territorial sur lequel s'appuyer, ni d'échelle très claire sur laquelle ce grand récit devrait être déployé. Il y a une question qu'on a effleurée pendant la première table ronde, autour de la spécialisation spatiale qui est sous-jacente à la planification écologique. On voit des discours extrêmement différents. D'un côté, on observe une espèce de révolte ou de ruade des territoires ruraux contre la zéro artificialisation nette qui est vécu comme une sorte de dictat, de « ruralicide », ou contre le déploiement des EnR, vécu comme une forme de colonisation de l'espace rural. *Il y a là des interdépendances qui ne sont pas très bien explicitées, pas très bien assumées et qui créent des rancœurs.* Et puis, à l'inverse, on entend

21 ZAN : zéro artificialisation nette.

22 ZAE : zone d'activités économiques.

des discours complètement différents où la sobriété foncière, la sobriété en général et la relocalisation, seraient l'occasion de revivifier le tissu des villes petites, moyennes, des centres-bourgs autour d'un grand rééquilibrage territorial, autour d'un développement beaucoup plus relocalisé, autour de boucles locales et circulaires, etc. *Finalement, ces deux récits assez différents coexistent.* Je ne dis pas qu'il faille trancher entre les deux, mais il me semble que le tour très technique et très quantitatif que prend la planification écologique laisse ce champ ouvert et présente un certain nombre de risques. *D'une part, il y a un risque de parcellisation des sujets au détriment d'une approche plus écosystémique.* Je pensais notamment au simulateur dont vous nous avez parlé et que j'ai regardé. Je trouve qu'il y a là quelque chose d'un peu déroutant de calculer l'économie de gaz à effet de serre par véhicule électrique mis en circulation quand on sait que la mobilité est un système. Je trouve qu'il y a quelque chose de parcellisant qui va à l'encontre de l'idée de projet de territoire qu'évoquait Olivier Bouba-Olga tout à l'heure. D'autre part, cet aspect très quantitatif risque d'être rapidement dominé par *la métrique unique du carbone* qui est évidemment la plus sûre et la plus simple à manipuler. Cependant, *je doute que ce soit une bonne métrique pour une gouvernance territoriale.* On le voit au niveau national ; le carbone est quelque chose qui déborde en permanence entre émissions sur le sol national et empreinte carbone. Mais c'est encore plus vrai à l'échelle infranationale. *Il me semble que cette métrique n'encourage ni le projet, ni la solidarité territoriale.* Pour finir, je *plaiderais pour mettre l'accent le plus souvent possible sur la planification-ressource ou la planification-matière*, qui a l'avantage de toucher vraiment les limites et qui permet vraiment de *discuter du partage de la ressource, des intérêts divergents, notamment sur l'eau, sur la biomasse* (il y a une stratégie nationale biomasse). *Il me semble que l'entrée par les ressources permet d'ouvrir les bonnes scènes de négociation et d'aborder vraiment les questions de partage, qui sont au cœur des enjeux.*

Marc Gastambide

Merci Sandra pour cette vision très sensible des grands défis de la planification écologique de la transition. Je passe directement la parole à Marc Papinutti, président de la Commission nationale du débat public (CNDP), autorité indépendante qui est appelée à jouer un grand rôle dans les enjeux d'aménagement du territoire. M. Papinutti a beaucoup travaillé dans les transports, a travaillé au cabinet de Jean-Louis Borloo.

Marc Papinutti

Bonjour et merci. En écoutant et en préparant le séminaire, je me suis dit que je n'étais pas un ancien de la DATAR, mais je dois être un petit-fils du CIADT²³. Je regardais aussi tout ce qu'on avait fait à l'époque, le projet Seine-Nord, les projets de LGV²⁴ qui ont été faits, ceux qui sont à venir aussi, le sont aujourd'hui avec des sociétés régionales. Le monde a changé, *on a vraiment décentralisé, y compris sur la décision*, par exemple sur les routes ou par les quelques petites étapes de décentralisation sur lesquelles j'ai pu travailler ces dernières années. De même, dans les transports, lors de la loi d'orientation des mobilités, on avait créé la compétence d'autorité organisatrice et la moitié des EPCI l'ont prise. Venant des transports, je dois dire que le levier national a beaucoup changé. Le deuxième point : *je voulais revenir sur la CNDP* et dire comment on voit les choses avec de multiples exemples. On fait des débats publics sur l'énergie, on fait des concertations industrielles, des concertations sur des analyses, des concertations sur des missions de conseil aussi. Dans tous ces sujets, *on voit aujourd'hui que la participation du public est un sujet essentiel.* Cette



²³ CIADT : comité interministériel à l'aménagement du territoire.

²⁴ LGV : ligne à grande vitesse.

participation du public est de toute nature, *il faut informer, mais il faut aussi débattre*, avec tous les publics. Je pense que nos méthodes anciennes ne sont plus tout à fait capables de le faire. Il s'agit aussi de rendre compte devant le public des raisons du projet. Les citoyens sont parfaitement aptes à comprendre ces grands enjeux dont on parle. Encore faut-il trouver le moyen de ne pas faire seulement de la communication ou simplement de l'information. Prenons l'exemple du vélo ; il ne s'agit pas tant de faire parler le bobo parisien, mais quand on a déclenché ce sujet en post-Covid, on a eu des réactions du public et la réussite est là. Ce n'est pas énorme, mais il faut chercher tous les leviers. Je le dis parce qu'il faut qu'on soit innovants et que cela peut aussi faire venir du public.

Dans les grands enjeux que je vois autour de la transition, il y a l'énergie, mais il y a aussi l'eau. Les conflits sur l'eau ne sont pas des petits sujets. Le réchauffement climatique va avoir des effets. On voit des instances de participation qui sont bien organisées en France. Quand on regarde les SAGE²⁵, les agences de bassins et tous nos débats, le citoyen peut être un peu perdu, mais quand on va lui parler, il comprend et il a un avis. Depuis mon arrivée à la CNDP, j'ai vu une chose qui marche très vite, c'est la *décarbonation industrielle*. Ça ravirait les gens de la DATAR : on s'intéresse à leur localisation. Ce ne sont pas simplement des friches qui sont réutilisées, avec des gens qui arrivent avec des nouveaux projets autour du solaire, de l'hydrogène, du carbone. Mais ce sont aussi les grands sites portuaires, tels que Fos et Dunkerque. Cela fait drôle 60 ans après leur création de toutes pièces ! La CNDP organise les concertations industrielles à une vitesse qui est extraordinaire, notamment du fait de la pression de ce sujet. La loi Industrie verte a d'ailleurs mis à l'honneur le sujet, puisqu'on va avoir des débats de territoire autour de cette décarbonation qui pose de nombreux problèmes. *En effet, à l'échelle du territoire, on est dans une transformation rapide.* Voir arriver 5 000 emplois en 3 ou 4 ans dans un territoire, dans lequel ont été débattu pendant 10 ans telles voies routières ou tels transports collectifs, pose un vrai sujet. J'invite les gens à suivre ce qui se passe sur ces deux territoires que sont Fos et Dunkerque. Il y en a d'autres de plus petits, mais ceux-là sont de très grande ampleur. *Ça ne se fera donc qu'avec le public*, parce que le public pose des questions que nous, techniciens, n'avons pas toujours vues. Cela permet un cumul des questionnements sur les services publics, sur les écoles, sur le logement, sur les accès transports, etc., qui ne sont pas les sujets classiques pour l'industriel. Il y a vraiment un immense espoir, à condition de reprendre le public avec nous.

Dernier point : on parlait tout à l'heure de territoire. J'ai eu l'honneur aussi de diriger VNF²⁶ et les canaux ne sont pas vraiment dans les territoires les plus dynamiques en population. On a fait des projets de territoire autour de ces canaux, dans le Nivernais, par exemple. Ce n'est pas VNF qui a fait ces projets ; ils ont été conçus sur le terrain. On a lancé la réouverture du canal de la Sambre à l'Oise qui va de Maubeuge à l'Oise. Là, on a fait un projet de territoire qui a démarré avec quelques personnes qui l'ont mené. Il était autour du tourisme. Pourquoi ça a marché ? Parce que dans ces territoires, pas simplement les élus, mais les citoyens, les gens ont vu l'intérêt du projet et l'ont dynamisé. J'ai beaucoup d'espoir à condition qu'on reprenne les gens avec nous.

Marc Gastambide

Merci infiniment. Je passe maintenant la parole à Corinne Farace, qui est déléguée générale de TECHTERA, le pôle de compétitivité de la filière textile française qui va évoquer l'appropriation, par les entreprises du cluster, des enjeux de la transition écologique et énergétique dans la dimension territoriale et productive.

25 SAGE : schéma d'aménagement et de gestion de l'eau.

26 VNF : Voies navigables de France.

Corinne Farace

La France est très bien positionnée dans le secteur du textile, mais on confond souvent le textile et l'habillement. La filière textile est structurée par des entreprises territoriales, organisées en bassins d'emploi dédiés. Le Pôle de compétitivité est plutôt basé en Auvergne-Rhône-Alpes où l'on trouve de nombreux leaders, notamment sur ce qu'on appelle le textile technique. *L'histoire du textile a toujours été très liée au territoire.* Dans le Nord, on trouve le coton, et donc l'habillement. Toutes les chaînes, tels que Décathlon et celles de Mulliez y sont présentes. L'Auvergne-Rhône-Alpes est plutôt basée sur la partie liée à la soie, qui est présente dans de nombreux secteurs et permet de développer ce qu'on appelle les fibres techniques. *Cette logique territoriale se vérifie aussi à une échelle plus fine, puisque chaque département autour de la région Auvergne-Rhône-Alpes a une spécificité.*



À certains endroits on travaille le tissage étroit, les rubans, les tresses, les câbles, etc. La soie se trouve par exemple dans le cœur de Lyon, bien qu'elle ait plutôt disparu en Auvergne-Rhône-Alpes. L'implantation des industries textiles est liée à l'agriculture dont dépend l'activité de tissage, et à proximité de deux ressources : l'eau et l'énergie. *La filière textile en France* est l'une des premières en Europe et adresse différents marchés. C'est une industrie qui existe depuis 2 000 ans, pourrait-on dire. *Elle est aujourd'hui confrontée à des débats qui interrogent sa capacité de résilience.* Ces débats sont essentiellement portés par les citoyens sur l'habillement et sur le fait que *l'industrie textile est très polluante*. Elle est pourtant de taille très réduite, regroupant 2 000 entreprises en France, pour un chiffre d'affaires de 13 milliards. En termes de consommation d'énergie, la filière se situe à la dixième place, derrière la sidérurgie, la chimie, l'extraction des minéraux, etc. C'est donc le haut de l'iceberg qui se voit, puisqu'on lie le textile à l'habillement. Dans ce contexte, *la pression des consommateurs est forte pour réduire l'impact à la fois social et environnemental* de la filière. Par exemple, la France fait partie des premiers pays à avoir mis en place une collecte de vêtements, tissus, habillement, mais cela se retourne un peu contre nous, puisqu'on ne sait absolument pas quoi en faire, et qu'on les exporte. Les entreprises de la filière sont petites et familiales, offrant une vraie agilité par rapport aux mastodontes présents en Chine sur l'habillement. Il ne faut donc pas oublier les PME et PMI qui font aujourd'hui l'innovation. Beaucoup de donneurs d'ordres viennent, par exemple, nous chercher pour échanger directement avec nos entreprises afin de bénéficier de cette agilité et éviter le processus classique dans lequel l'innovation ne se fait qu'en interne.

Sur la partie ressources, le Pôle de compétitivité accompagne la politique publique. En effet, nous sommes une organisation de partenariat public-privé avec des financements provenant de l'État, des régions, parfois des autres collectivités, et des industriels. Cette politique s'appuie sur une feuille de route technologique. Elle n'a pas beaucoup bougé depuis 10 ans, sauf sur la pondération des axes. Cela concerne notamment *l'axe des ressources qui sont essentielles pour les entreprises*. Quels sont les accès à la ressource pour le secteur du textile ? C'est *l'eau, l'énergie et la matière*. Sur la *matière*, on a fait le choix de travailler sur l'utilisation des terres arables. Il s'agit d'une question territoriale qui aggrave par la croissance exponentielle de la population mondiale. Le choix qui est fait consiste à ne pas étendre les champs pour faire des vêtements plus décarbonés, *mais d'essayer de travailler sur les déchets de l'industrie agroalimentaire ou agricole*. *On ne veut pas être en compétition sur les terres arables*. Le deuxième point concerne la *consommation de TLC* (textiles, linge de maison et chaussures) qui est proche de 11 kg par personne en France. Globalement, si on regarde ce qu'on a dans nos armoires, c'est assez conséquent. L'enjeu est de voir cela comme une ressource et non pas comme un déchet. *Cette transformation en ressources est un enjeu pour l'ensemble des territoires*. Pour nous, la question est de savoir *comment associer plus intensément les territoires à cette réflexion*. C'est-à-dire que chaque territoire devrait y voir une vraie ressource pour implanter des emplois, sous l'aspect du recyclage, du tri, etc. Quelle que soit la taille du territoire, un maillage est possible. Certains sujets appellent des projets à l'échelle européenne, comme sur le recyclage chimique. En parallèle, et

en s'appuyant sur le fait que tout le monde est habillé, dans tous les territoires, des réflexions sont possibles sur l'implantation d'usines ou de micro-usines à des échelles plus fines. *On réfléchit donc aux ressources propres à chaque territoire.*

Je reviens sur *l'énergie et l'eau avec le constat que l'industrie textile a peu investi*. La perte d'énergie se trouve essentiellement dans la gestion des locaux, indépendamment de l'outil productif. Les deux dimensions sont importantes et on ne pourra pas se contenter de travailler uniquement sur l'outil de production. Il va évidemment falloir travailler sur l'organisation de l'outil, mais aussi sur l'espace, sur le volume de l'usine. Aujourd'hui, cette partie est déjà importante et on a travaillé sur l'évolution des procédés au niveau national. On a fait une veille, on a fait une concertation nationale avec les acteurs, les centres de recherche. Il nous manque néanmoins un levier lié à la disparition des producteurs de machines en France, à l'inverse de l'Allemagne et de l'Italie. Il faut donc qu'on arrive à travailler avec le parc vieillissant pour trouver des systèmes d'adaptation. On a également remarqué que la consommation d'énergie était liée à la consommation d'eau. A l'été 2022, deux entreprises du pôle ont été obligées de fermer à cause de la restriction hydrique. On est en train d'essayer de monter un projet européen pour travailler sur l'eau, à différents niveaux : au niveau de la machine, au niveau du bâtiment, au niveau du site de l'industrie, voire au niveau de la STEP²⁷. C'est aussi un enjeu de démontrer que la filière textile doit s'intégrer dans une problématique territoriale susceptible de résoudre certaines problèmes de la filière. On se positionne donc sur toutes ces dimensions, en essayant d'interroger la filière de façon globale.

Marc Gastambide

Merci infiniment pour cet éclairage extrêmement pratique et concret qui nourrit beaucoup le débat que nous avons depuis ce matin. Je passe la parole maintenant à Bertrand Pancher, qui est député de la Meuse, président du groupe LIOT²⁸ à l'Assemblée nationale et président de Décider ensemble, qui est un mouvement de concertation.

Bertrand Pancher

Merci beaucoup de m'avoir invité. Je vais essayer d'ouvrir quelques pistes et essayer de provoquer le débat. Je pense que c'était important d'inviter l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire, de faire parler Marc Papinutti, puisque la question de la concertation est évidemment essentielle dans nos stratégies, mais aussi la représentante d'un grand secteur industriel dans notre pays. *Comment concilier planification écologique et aménagement du territoire ?* Je pense que c'est très simple, *il suffit d'écouter les territoires et de mettre les moyens à la bonne échelle*. Si on fait cela, je pense vraiment qu'on aura fait un pas de géant en termes d'aménagement du territoire. Je suis élu depuis une trentaine d'années, élu local et élu national, et je passe mon temps à raconter des anecdotes sur des dossiers qui traînent depuis des années. Je vais vous donner un exemple qui m'a beaucoup frappé, lors de mon premier mandat d'élu du département de la Meuse. C'est un département qui sait ce que c'est que le déménagement du territoire, puisqu'on était 300 000 habitants à la fin du XIXe siècle, quand la France comptait 40 millions d'habitants. On est maintenant moins de 200 000 habitants, à proximité de grands pôles urbains, Nancy, Metz et Reims. Il y a des moyens, il y a des personnes qui ont envie de s'engager, mais je constate, décennie après décennie que notre population continue à dégringoler, malgré tous les efforts. Il y a 25 ans, comme jeune maire de Bar-le-Duc, je m'engageais dans un circuit pour aménager des pistes cyclables dans le sud du département de la Meuse parce



27 STEP : station d'épuration des eaux usées.

28 LIOT : Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.

qu'on s'était dit qu'il y avait un vrai potentiel en matière de développement touristique. Il y a quelques semaines, le président du Pays Barrois, qui est une structure intercommunale dans mon secteur, vient me voir et me dit : Bertrand, on a bien avancé sur notre schéma de pistes cyclables. Il sort le schéma et il me dit : maintenant on va le mettre en œuvre. Comment ? Pour lui, il y a des aides un peu partout et il y a trois structures intercommunales qui peuvent être intéressées. Il a identifié plusieurs aides possibles, le plan national vélo, la DETR²⁹, des aides européennes, des aides du département, des aides d'un GIP³⁰, des aides de la région, et la participation des trois structures intercommunales. Sauf qu'il n'est pas sûr des aides de chaque structure mentionnée.

Une autre observation remonte au Grenelle de l'environnement dont j'étais rapporteur. On s'est fixé comme objectif de rénover 500 000 logements anciens en France ; on décide alors qu'il vaut mieux que ce soit une seule porte d'entrée. Cela fait 15 ans qu'on est dans la rénovation thermique et je n'ai jamais vu autant de difficultés pour mettre en œuvre ces moyens. *Je ressors maintenant absolument convaincu qu'avec la moitié des aides et un seul interlocuteur pour porter tout cela, on arriverait au même résultat, voire à des résultats meilleurs.* Les spécialistes dans le domaine me disent à peu près la même chose. Les aides changent dans tous les domaines ; c'est absolument incompréhensible et les permanences des parlementaires sont inondées de gens qui viennent se plaindre des certificats d'économie d'énergie qu'ils ne comprennent pas. J'ai aussi beaucoup travaillé sur les stratégies de transport. En milieu rural, ce sont les régions qui sont chefs de file, mais ce sont les structures intercommunales qui peuvent agir. Il y a le versement de transport des entreprises qui est disponible, et qui peut être actionné. Dans mon département, nous avons un schéma de transport. On peut sillonner les axes nord-sud, est-ouest en transport en commun. Il faut mobiliser le versement de transport qui est disponible. Mais les collectivités n'arrivent pas à se mettre d'accord là-dessus. Je vous garantis que si on continue ainsi, il n'y aura encore rien dans 10 ou dans 20 ans ! Les mêmes causes produisent les mêmes effets.

Enfin, sur la *question du développement, qui est nécessaire sur les territoires*. J'ai déjeuné récemment avec Philippe Petitcolin, ancien patron de Safran qui est en train de reprendre la présidence d'Alstom. Je lui ai demandé ce qu'il faut pour qu'il y ait des vraies politiques industrielles dans notre pays. Il m'a répondu qu'il fallait des terrains disponibles à toutes les échelles. Il avait implanté une entreprise à Commercy dans le département de la Meuse. Il me disait : si je n'étais pas originaire du département de la Meuse, avec une ténacité pour implanter une entreprise dans ce département, il n'y en aurait jamais eu parce qu'on ne trouve pas de terrain si les besoins sont de 30 ou 40 hectares. Tout ça ne s'improvise pas. Toutes les structures intercommunales de mon département ont des petits bouts de terrain disponibles, des friches. *S'il y avait une seule compétence aménagement du territoire sur le plan départemental*, au bout de quelques années, on aurait toutes les zones qui vont bien au même moment. On peut faire du développement économique si on rationalise les politiques en matière de transport, *avec un seul acteur qui coordonne les politiques de transport. De même, si on a un seul acteur qui coordonne et gère les moyens en matière de rénovation thermique*, on rénove tout ce qu'on peut rénover. Nous sommes donc un pays dans lequel on a les moyens pour faire, on a les gens, les personnes, les talents pour faire, mais on a un tel éparpillement de nos structures que ça paralyse à tous les étages !

Je plaide vraiment pour *un choc très rapide de décentralisation*. Il faut que les compétences soient au bon endroit ; qu'on arrête de tout éparpiller. Et vous verrez que ça va beaucoup mieux marcher, y compris en matière d'énergie renouvelable. Pourquoi met-on plus de temps pour construire des éoliennes ? Les règles changent tout le temps. Je sors d'une rencontre avec les ambassadeurs des pays d'Europe à Paris. Et je leur pose à chaque fois la question des politiques publiques. Comment ça se passe dans leur pays ? Il n'y a jamais un pays comme la France où il y a *autant de structures, avec autant de compétences qui vont dans tous les sens et zéro*

29 DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux.

30 GIP : groupement d'intérêt public.

autonomie. Et cela ne peut pas marcher. Il faut faire en sorte que la loi aille jusqu'au bout, notamment sur la *décentralisation*. Vous allez voir que par magie, si on donne des moyens aux collectivités territoriales à la bonne échelle, en écoutant évidemment le public qui verra qu'il est associé, ça va fonctionner, on va créer du développement, de l'aménagement du territoire et on va faire plaisir à l'ensemble de nos concitoyens.

QUESTIONS DE LA SALLE

Question 1

J'ai bien entendu toutes les remarques pour adapter le ZAN. On a beaucoup parlé d'aménagement de projets économiques qui doivent se faire avec des enjeux de compensation. Je voulais savoir si les acteurs territoriaux pensaient aux territoires de compensation. Vous évoquiez par exemple des friches. Est-ce que c'est pensé la manière dont cela va s'organiser au sein d'un territoire ? Lorsqu'une entreprise va s'implanter, qui va faire du développement et donc artificialiser ? qui pense aux compensations et à qui l'entreprise s'adresse-t-elle et à quelle échelle ? Merci beaucoup.

Question 2 : Claude Grivel³¹

Je suis très intéressé par l'approche proposée par Sandra Moatti sur la difficulté de conjuguer l'accélération en direction de la planification écologique et la nécessité du renoncement. Si Bertrand Pancher a terminé sur les difficultés des strates et de l'organisation territoriale, je crois qu'il y a un réel problème de culture de portage dans les projets de territoire dont vous parliez, Olivier Bouba-Olga. La question est de savoir comment est-on en capacité de rassembler dans les différents territoires, quelle que soit leur taille, à toutes les échelles, l'ensemble des secteurs sur ces deux objectifs d'accélérer et de renoncer ? Je crois que si on n'est pas dans cette démarche, on aura beaucoup de mal à réussir les paris qui nous sont donnés avec des approches extrêmement techniques, administratives. J'habite dans les Vosges, et je vois bien l'évolution nécessaire face à l'accélération du dépérissement des forêts, l'accélération des problématiques du textile, etc. La gestion de l'espace, la gestion du paysage devrait être un problème commun pour en faire un patrimoine commun en se demandant comment on défend ce patrimoine, comment on l'entretient, notamment à l'heure des enjeux climatiques. *Aujourd'hui, on n'a ni union sacrée, ni projet partagé autour de ça. On est obligé de concilier des intérêts complètement opposés. Il y a un problème d'autorité locale, d'articulation entre l'Etat et les collectivités territoriales* et on voit bien qu'on n'est pas dans une co-construction des solutions alors qu'il y a vraisemblablement beaucoup d'idées dans les conseils de développement, dans les conseils intercommunaux, dans les conseils départementaux et régionaux. Tout cela est géré d'une manière qui est souvent différenciée, dans des objectifs de court terme et trop souvent de communication. *Ce n'est pas l'empilement des politiques publiques qui permettra d'avoir un projet commun de territoire et de relever ces enjeux dans les imparts.*

Question 3 : Gwénaél Doré, CPAT

J'aurais une question notamment pour M. Pancher en tant que président de *Décider ensemble* et pour M. Papinutti en tant que président de la CNDP. On s'aperçoit que quand il y a un projet d'infrastructure aujourd'hui, il y a quasiment tout le temps des oppositions, y compris au nom de la biodiversité avec des associations d'environnement, etc., y compris au niveau des services de l'État entre les services qui sont dédiés au développement économique et les services dédiés à l'environnement. Comment fait-on pour surmonter ces oppositions ? Qu'est-ce que vous avez comme préconisation dans ce sens ?

³¹ président de l'Union Nationale des Acteurs et des structures du Développement Local (UNADEL)

Question 4 : Nicolas Portier

C'est une question pour Mme Dardenne sur l'outil, que je trouve très utile. On voit bien qu'on est obligé d'avoir une pensée nationale, d'ordre réglementaire. Il y a du national parce qu'on a des obligations, des engagements mondiaux de COP, des engagements européens qui se durcissent, qui font que toute la cascade de documents qui ont été présentés sont obligés de se réaligner sur les objectifs nationaux. On commence maintenant à avoir une logique de territorialisation, de régionalisation. Deux sujets me préoccupent. Sur l'industrie, nos gains en émission territoriale depuis 30 ans viennent de la désindustrialisation, ou de la substitution du gaz au charbon, deux solutions qui ne sont pas durables pour accélérer les objectifs. *Est-ce qu'on ne peut pas aller sur l'empreinte carbone ?* On sait que par cette approche, la relocalisation industrielle est vertueuse. C'est vertueux pour les émissions mondiales, parce qu'on fait de l'industrie bas carbone en France. Comment, au Secrétariat général, allez-vous essayer d'amener la logique empreinte carbone pour qu'on ne mette pas en tension les réalisations et baisses d'émissions. Le deuxième sujet sous-jacent concerne *la simulation régionale*. Il y a des choses qui relèvent des territoires. Mais il y a aussi des choses où les territoires subissent ou bénéficient de décisions prises au-dessus de leur tête. Je prends votre simulation en Hauts-de-France. Les deux tiers de la trajectoire sont quasiment couverts par des efforts nationaux, c'est-à-dire la décarbonation d'ArcelorMittal à Dunkerque, 7,5 millions de tonnes. Ce n'est pas l'agglomération de Dunkerque qui va faire la décarbonation d'ArcelorMittal. Dès lors, il n'y a plus qu'un tiers d'objectif à réaliser pour les populations. Dans le même temps, d'autres régions ont tout à faire. Néanmoins je vous félicite pour Simulator qui permet de visualiser des choses très abstraites vues en chiffres nationaux. Mais plus on se rapproche du terrain, plus on se cogne sur le réel et on voit la complexité à venir quand les élus locaux vont devoir traduire ces objectifs dans les plans climat territoriaux.

Question 5 : Jean-Louis Pons

J'aurais deux questions concernant deux renoncements. Le premier renoncement remonte à 1998 lorsque Mme Voynet a décidé d'annuler la DUP³² du canal Rhin-Rhône alors que, dans le même temps, les Allemands réalisaient la liaison Rhin-Main-Danube. Je voudrais savoir si, dans les réflexions de l'Institut, il est question de relancer cette affaire sachant qu'actuellement, le seul moyen de transport de la vallée Rhône, c'est l'autoroute A7. La deuxième question c'est : qu'est-ce qu'on fait pour amener de l'eau aux Pyrénées-Orientales ? Il y a de l'eau partout dans le pays en ce moment, et ça déborde. Dans les Pyrénées-Orientales, c'est très sec. Il y a des mesures de restriction et on va laisser mourir les arbres fruitiers, etc. Les Romains savaient faire passer de l'eau d'Uzès à Nîmes de façon tout à fait durable.

Question 6 : Amandine Montagut³³

Je voudrais revenir sur la réflexion de Mme Moatti en termes de planification, plus par les ressources et moins en termes de contraintes. Je viens de passer sept ans aux Antilles, sur un territoire où les distinctions rural-urbain n'ont pas de sens, où les questions aussi de distinction entre Outre-mer et métropole posent vraiment question. C'est aussi un territoire dans lequel on arrive à faire du dialogue territorial autour de la réflexion des biens communs, de ressources partagées, où on peut enfin construire des problématiques qui mettent en cohérence des approches très intersectorielles. Ce que j'avais vu en métropole auparavant fonctionnait aussi assez bien. Enfin, une question pour Marc Papinutti. Vous n'êtes pas sans connaître tous les travaux en sociologie politique sur la portée des débats publics et l'utilisation de la consultation citoyenne. Je me demandais si la Commission nationale avait des débats et des réflexions sur les formes et les moments de consultation des publics. En effet, quand on parle d'aménagement de ces territoires, on doit être très soucieux des

32 DUP : déclaration d'utilité publique ;

33 chercheuse en sciences politiques

questions *d'acceptabilité sociale et de conflit d'usage*. L'écoute et la prise en compte au bon moment des différents publics est essentielle.

REPONSES DE LA TABLE

Marc Papinutti

Sur le débat et la consultation, les textes de l'environnement sont extrêmement clairs. On a le débat public, la concertation. Ce sont des choses qui sont réglementaires avec des niveaux, des montants, etc. Il y a des choses plus volontaires qui sont faites parfois. Les maîtres d'ouvrage le font. On fait aussi beaucoup de missions de conseil. On en a fait sur les ZFE à Grenoble et à Lyon, sur le stationnement à Arcueil. Donc, non seulement on a des réflexions, mais on a des outils et on met nos garants ; on a 200, 300 garants. Il y en a quelques-uns dans la salle qui permettent, sur des sujets conflictuels, l'échange, la concertation ou des échantillonnages. Je reviens sur le canal Rhin-Rhône. Je pense que, pour l'instant, c'est vraiment totalement terminé. C'était une décision qui a été prise en plusieurs vagues. On est tous en train de penser qu'il faudrait qu'il y ait plus de modes alternatifs à la route. À la sortie du Grenelle, je me souviens qu'il y avait quelque chose, une taxe sur les poids lourds... dont l'acceptabilité est tombée au bout d'une dizaine d'années. J'ai vu cela aussi sur des centimes additionnels sur la TICPE³⁴. Ce n'est pas le mot renoncement. Ce n'est même pas le mot acceptabilité. C'est le contexte qui permet de faire ou pas. Sur le sujet de l'eau, c'est un débat de long terme dont le process est très rapide. J'étais de ceux qui pensaient qu'on pourrait faire un débat sur l'eau. Vous imaginez ce que ça veut dire si c'est un débat national ! Au-delà de cela, c'est à chaque fois un débat territorial, comme dans les Pyrénées-Orientales. On ne passera pas l'acceptabilité *si on n'a pas ce débat avec le public, les citoyens, pour qu'ils comprennent*.

Quand on parle de transformation, il y a un public qu'il faut tester, ce sont les jeunes. *Des conseils de jeunes sur le mix énergétique, ça décoiffe beaucoup !* Je le dis avec beaucoup de trémolos dans la voix parce qu'on a fait des réunions sur la conservation du mix énergétique. Et ça a marché. On l'a fait sur l'eau en Ile-de-France. J'ai vu, un samedi, une cinquantaine de jeunes qui passaient leur journée à se poser des questions qui n'étaient pas celles que nous nous serions posées, parce que nous vivons avec nos modèles.

Corinne Farace

Sur la partie compensation, j'espère que les entreprises ne vont pas s'implanter sur un territoire pour des questions d'aide ! Il y a vraiment cette gestion de ressources. Dans la filière textile, 40% des gens auront plus de 50 ans en 2030. Donc, on a un problème de ressources, de managers, et aussi en production. Pour moi, la partie compensation est vraiment anecdotique par rapport aux autres enjeux d'une filière industrielle qui sont cette notion de ressources humaines, d'accès à l'eau et à l'énergie. Avec les entreprises que je vois, on travaille sur l'innovation. Cette notion de compensation, aucune de mes PME, même les entreprises familiales de 2 000 personnes, ne l'évoque la question. Et j'espère que je ne la verrai jamais.

Bertrand Pancher

Je reviens sur la question des conflits d'usage. Le monde de demain, ça va être un monde où il va y avoir de plus en plus de conflits d'usage parce que l'adaptation va nous poser de sérieux problèmes. Plus on diffère le règlement des questions environnementales, plus on va payer très cher le coût de notre inaction. Par conséquent, il y a une nécessité à redoubler d'efficacité, de rapidité dans les décisions qu'on va prendre. L'exemple de l'eau illustre bien ces conflits. C'est aussi une question très technique. On va discuter avec des hydrogéologues, évoquer la question des nappes

34 TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ;

phréatiques, la façon dont on peut pomper ou pas, etc. On arrive très rapidement à de l'irrationalité dans nos décisions. Je pense vraiment qu'on ne réussira à rien faire si on n'embarque pas la plus grande partie de l'opinion publique avec nous. Faute de quoi, il va y avoir des conflits de plus en plus violents avec de plus en plus d'irrationalité, alors qu'il faut mettre de la rationalité dans nos décisions. Par ailleurs, quand on s'attaque à des sujets techniques, très complexes, par de la concertation, on réussit à embarquer, peut-être pas la totalité des gens, mais le plus grand nombre. Je suis élu du département de Bure, lieu de stockage des déchets nucléaires et je peux vous dire que ça a secoué la ville dont j'ai été maire. Plus on concerte avec de la durée, plus on le fait sur le plan local, plus les gens finissent par accepter, y compris des dossiers vraiment très techniques et très complexes. J'attire néanmoins votre attention sur le fait que c'est très *bien de mener des débats publics, à condition que ça rentre dans un processus de décision*. Regardez la crise des Gilets jaunes, grand débat, grand *blabla*, ça n'a servi à rien. Au contraire, je pense que ça a fragilisé notre système démocratique. Faisons en sorte que les débats soient portés par celles et ceux qui prennent réellement des décisions et le font rapidement, au risque de finir par oublier et de devoir tout recommencer.

Léa Dardenne

Je reviens sur la planification écologique. L'écologie est un sujet complexe, technique, scientifique, multidimensionnel qui demande d'aller dans des chiffres, dans de la finesse technique, prenant en compte les émissions, la biodiversité, les bouclages biomasse, matière, eau, énergie. D'un autre côté, la mise en œuvre de la planification écologique est une question de communication, d'embarquement de tout un chacun et de narratif. Ça passe donc par une certaine simplification, interrogeant tout ce cheminement à partir de la technique, de l'identification des bons ordres de grandeur, pour qu'on ne raconte pas n'importe quoi. Néanmoins, la communication, la mise en œuvre, l'embarquement et le narratif n'impliquent pas forcément les mêmes acteurs, et il y a toute une chaîne de valeur à mettre en place.

Le simulateur du SGPE est un outil de communication, extrêmement simplificateur. Le modèle est développé à partir des émissions de gaz à effet de serre, qui a évidemment pris en compte des enjeux de bouclage biomasse et d'électricité. Il a pris en compte des enjeux de souveraineté industrielle, de souveraineté alimentaire, et des objectifs supranationaux qui sont derrière. Il n'est absolument pas parfait. Il y a un sujet aussi de données. On n'a pas toutes les données, les données en empreinte sont extrêmement compliquées à avoir. De plus, si on simplifie trop, on prend des mauvaises décisions, en s'appuyant sur des mauvais indicateurs, ne donnant pas exactement toute la bonne vision. *Le simulateur a comme seule fonction de donner un ordre de grandeur*, de dire à quoi ça peut répondre si on regarde uniquement le véhicule électrique par exemple. Cela ouvre un champ de questions énorme qui doit être construit dans cet acte de communication et de narratif. Sur la partie d'égalité des territoires, je réponds sur l'exemple des Hauts-de-France qui ont beaucoup d'émissions à abattre sur l'industrie, à l'inverse d'autres régions sur lesquelles le secteur est différent. La façon dont on a proposé le sujet en début de COP fait que les Hauts-de-France ont un effort par habitant qui est un peu plus grand que des régions non industrielles. Effectivement, c'est un peu à la proportionnelle avec les émissions actuelles et, à partir du moment où ils ont Dunkerque, c'est dedans. Pourquoi est-ce qu'on le garde dans une vision territorialisée ? En fait, si on n'a pas une réflexion locale, proche de Dunkerque, et qu'on ne prend pas en compte les acteurs locaux, la décarbonation de Dunkerque n'existerait pas. Donc, c'est tout un maillage. Donc, le but c'est faire en 7 ans ce qu'on n'a pas fait en 30 ans ; c'est faire en sorte qu'on ne soit pas dans 25 ans avec les mêmes projets, les mêmes sujets, alors qu'on connaît les solutions.

Sandra Moatti

Je trouve que la discussion met vraiment en exergue l'enjeu démocratique qui est absolument clé. Le terme de pédagogie me fatigue. Il y a toujours ce sous-jacent qu'il faut expliquer, alors que non, il faut arbitrer. C'est-à-dire que tout cela est absolument truffé de conflits

qu'il ne faut pas mettre sous le tapis. La discussion démocratique commence par l'explicitation de ces divergences. Le terme de commun a été évoqué. C'est vraiment l'objectif de mettre notre effort sur la construction de ces scènes de négociations et de débats autour des communs, face auxquels les intérêts sont divergents mais qu'on a l'impérieuse nécessité de préserver.

CONCLUSION

Nicolas Portier

C'est l'heure de conclure et de vous remercier toutes et tous pour vos contributions brillantes, de remercier à nouveau l'accueil, chère Isabelle. Je crois que c'était une matinée productive, qui appellera à d'autres rendez-vous. On a une feuille de route que nous ferons connaître sur le site du Cercle, avec des rendez-vous de conférences et des soirées-débat, parfois régionalisées parfois thématiques, parfois au carrefour des deux. Merci pour cette journée. C'est bien sûr trop court par rapport au temps qu'on aurait pu passer sur ces différents débats. Je voudrais aussi mentionner le travail d'Isabelle Rican de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, qui a réalisé un catalogue des publications de la Datar et les a rendus disponibles en ligne. Il y a à l'entrée une feuille qui précise ce travail. C'est important parce que l'aménagement des territoires, c'est aussi une mémoire.

J'ai retiré plusieurs idées de cette journée, comme de reparler de la ville à la bonne échelle. Pour apprendre la ville, même s'il faut penser aux quartiers en difficulté, il faut essayer de la saisir dans tout ce qu'elle a de systémique, dans les effets ségrégatifs contemporains. Au-delà de la ville, il y a sa symbiose avec le monde rural. J'ai retenu qu'il ne fallait pas opposer l'Île-de-France avec le désert français. Essayons de recoudre, surtout dans une société qui est déjà fracturée sur d'autres plans, et d'arrêter la guerre entre les rats des villes et les rats des champs. Il y a une symbiose, une interférence ville-campagne, une dialogique permanente et il faut rester sur ce sujet. Ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas des disparités problématiques sur lesquelles il faut agir. Ce sont des sujets de péréquation, de solidarité, notamment avec des territoires qui ont souffert de notre désindustrialisation passée. Les années 2000 ont mis en concurrence des territoires, avec un logiciel qui n'était plus celui de la complémentarité. Il y a donc beaucoup d'enseignements à tirer de cette journée. On n'a peut-être pas toutes les solutions. Le Cercle pour l'aménagement du territoire a lancé son appel. À ce stade, notre proposition, c'est simplement que ces questions reviennent dans le débat public à haut niveau, suscitent des travaux de recherche. Cela doit peut-être impliquer que le pays se connaisse mieux lui-même, à travers les travaux de l'Observatoire du territoire, à travers les médias, alors qu'on a parfois une mauvaise représentation de nous-mêmes. Beaucoup de travaux permettent de mieux connaître la géographie française, les effets des politiques publiques sur cette géographie. Je pense qu'on a un patrimoine national d'une richesse inouïe. On doit le soigner, aménager le territoire, mais aussi le ménager.

A très bientôt, et encore merci pour votre participation.



Pour un renouveau de l'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'Etat 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'accroître 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.

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-tendancielles », 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 de 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 faible 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.

