



Conférence du 8 avril 2025

L'aménagement du territoire aux différentes échelles : penser la répartition des rôles

Avec **Philippe Estèbe**, consultant au sein de la coopérative Acadie, ancien directeur de l'Institut des hautes études pour l'aménagement du territoire (IHEDATE) et professeur au CNAM

Nicolas Portier

Bonsoir à tous,

Merci pour votre présence et tout particulièrement aux associations du « pôle Joubert » de nous accueillir pour cette conférence du Cercle pour l'aménagement du territoire. La question posée ce soir est de savoir qui pilote l'aménagement du territoire, comment s'effectue le partage des rôles dans un contexte de décentralisation, quel est l'acteur le mieux placé pour agir selon les sujets, entre l'État (et ses agences), la Région, le bloc communal...

Nous allons constater que l'aménagement du territoire se traduit par plusieurs types de responsabilités entre l'aménagement opérationnel et l'urbanisme, de niveau local, les enjeux de cohérence et de solidarité dans le maillage gradué des villes et les solidarités villes-campagnes (problématique au cœur des stratégies régionales), les grands équilibres interrégionaux dont l'État a la charge, mais aussi les prérogatives croissantes de l'Union européenne dans le soutien des interconnexions. Pour ouvrir nos débats, nous avons sollicité Philippe Estèbe, géographe, consultant à Acadie, ancien directeur de l'IHEDATE et auteur de nombreuses publications remarquées sur nos sujets.



Sans plus attendre, je lui passe la parole pour ouvrir nos débats.

Philippe Estèbe

Merci infiniment Nicolas de l'invitation. Je suis extrêmement flatté et très heureux d'intervenir devant vous. En réalité, qui suis-je pour parler d'aménagement du territoire ? Je suis un géographe de province, ma posture de départ, c'est la fac de géo de Toulouse, plutôt en géographie rurale.

Je voudrais partager avec vous un certain nombre de propositions ou de convictions qui me sont venues au fur et à mesure d'une pratique et de travaux, à la fois d'études, de recherches, d'accompagnement des collectivités et de l'État, sur des questions d'aménagement du territoire. J'ai intitulé cela : *pouvons-nous encore prétendre aménager le territoire ?* C'est aussi une question que je vous pose.

Je voudrais me situer à un niveau méso, c'est-à-dire à la maille régionale qui était historiquement une dimension forte de l'aménagement du territoire, et qui me paraît avoir été marginalisée. Il y a un *rapport assez concomitant entre marginalisation de l'échelon régional et affadissement des politiques d'aménagement du territoire*. Mon hypothèse est qu'il y a une intime relation entre État, Régions (Europe aussi peut-être) et aménagement du territoire. Puis on a observé un rétrécissement des politiques territoriales de l'État, sur des logiques purement catégorielles : il y a eu tout d'abord le pacte État-métropole, puis l'accent mis sur les villes moyennes avec Action Cœur de ville, ensuite les petites villes avec le programme Petites villes de demain, sans oublier les Villages d'avenir, etc.

Nous pouvons repartir des leçons de l'âge d'or de l'aménagement du territoire qui se situe, de façon assez incroyable, au moment de la quatrième République. Pourquoi est-ce un âge d'or ? Il me semble qu'on y trouve plusieurs dimensions qui ne sont pas réunies aujourd'hui.

La *première dimension*, c'est cette idée que la prospective dans les années 1950-60 passe par la prolongation des courbes (de population, de production...), et d'ajustement des infrastructures, des services, des aménités. Au fond, cet âge d'or est un âge de l'innocence, consistant à se dire : on va accompagner et stimuler cette croissance de la population, de l'emploi, de la production. C'est de *l'innocence dans le sens où il n'y a pas de limite*. La réflexion sur la limite viendra une dizaine ou une quinzaine d'années plus tard, avec le Club de Rome et ses interrogations sur les limites de la croissance.

Le *deuxième point* de cet âge d'or est qu'il s'appuie sur l'énonciation d'objectifs. On fixe un certain nombre d'objectifs avec la planification, qui est une planification extrêmement intelligente, indicative, fruit de débats avec les forces vives. C'est-à-dire que la politique publique se construit dans ce rapport à l'objectif. Je pense que ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les stratégies biodiversité ou bas carbone, par exemple, sont des stratégies d'objectifs, mais *pas de politique publique*.

Le *troisième point* est celui de l'action. Elle implique de la production réglementaire, de décrets, de littérature administrative... Surtout, cet aménagement s'appuie sur un travail avec les acteurs de la société civile, de l'économie et des collectivités territoriales. C'est vrai que dans les années 1950-60, la politique à conduire était peut-être plus facile, parce que l'on disposait alors d'un secteur public plus étendu. Contrairement à tout ce qu'on peut penser *a posteriori*, cet aménagement du territoire n'est pas alors centraliste et exclusivement étatique. C'est plutôt la *constitution de coalitions dans lesquelles entrent des acteurs de toutes sortes*.

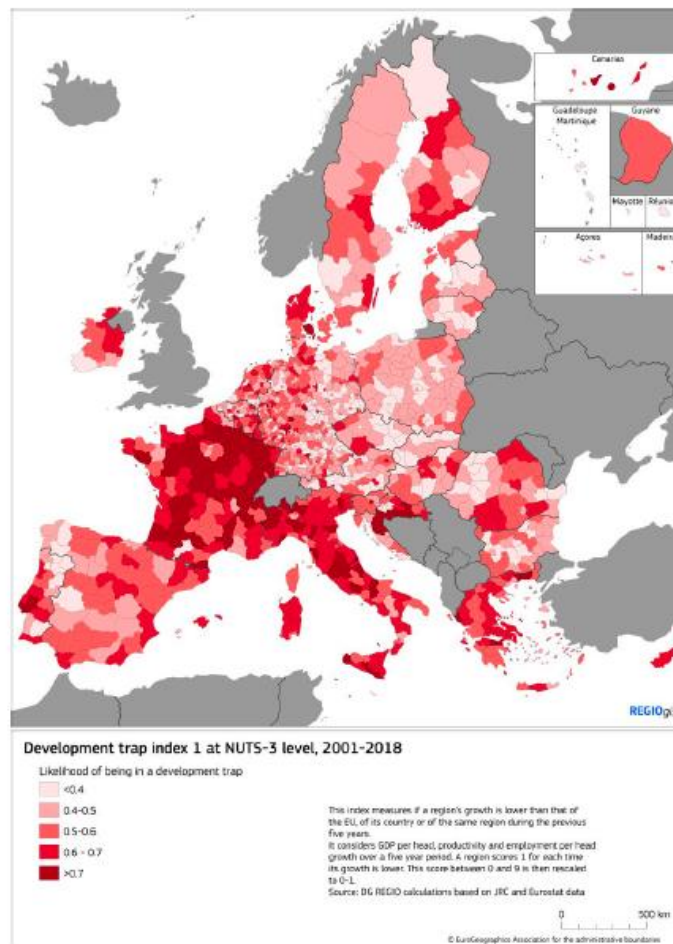
Quelles sont les *leçons de l'âge d'or* ? En matière industrielle, les écrits sur ce sujet montrent que les grandes firmes avaient déjà entamé leur décentralisation industrielle et que les politiques d'aménagement du territoire ont accompagné ce processus de l'industrie capitaliste et fordiste à la recherche de nouveaux territoires, de main-d'œuvre, etc. Je n'y vois pas une critique ; c'est

très bien d'avoir compris quel était le processus de développement et d'évolution du système productif et de l'avoir accompagné de manière intelligente pour obtenir des effets de développement sur l'ensemble du territoire.

La force de l'aménagement du territoire des années 1950-60, c'est vraiment la question de la coalition, de l'alliance qui se fait entre le politique, les syndicats et les entreprises. On voit bien qu'aujourd'hui, on a un problème de constitution d'alliances, ne serait-ce que parce qu'une partie des forces vives économiques se retrouve hors sol. Un des enjeux consiste à essayer de faire atterrir une partie des acteurs économiques.

Je fais un gros saut dans le temps pour évoquer un travail récent de la *London School of Economics* qui analyse ce que ses auteurs appellent *la trappe de développement sur la période 2001-2018*. Ses chercheurs agrègent trois indicateurs (le PIB par habitant, le taux de chômage, le niveau de qualification) à l'échelle des régions européennes. Ils montrent qu'il y a un certain nombre de régions européennes (y compris les régions italiennes qui sont considérées comme assez riches) durablement inscrites dans des trappes de développement. C'est-à-dire des régions dans lesquelles on a simultanément un PIB par habitant qui stagne ou régresse depuis plusieurs périodes, un taux d'emploi qui est faible et qui n'augmente pas et un niveau de qualification qui ne bouge pas. Quand on regarde la France, cela concerne la France septentrionale sauf une partie du Nord-Pas-de-Calais, une partie de l'ancienne Basse-Normandie, le pourtour du bassin parisien, la Bourgogne-Franche-Comté, le Grand Est, une partie de l'Auvergne, un peu d'Aquitaine. Quand on lit cela, on voit que la France et l'Italie sont les territoires malades de l'Europe. La réponse traditionnelle de la France, on la retrouve chez Laurent Davezies : il y a des *régions qui ne produisent plus, qui sont en situation de désindustrialisation, et des régions hyper-productives*, comme la région parisienne, qui, grâce à notre système de redistribution et d'égalité des territoires, *redistribuent du revenu*. Donc, si on regarde les régions européennes et si on les compare, non pas en PIB, mais en revenu, on se rend compte que la France ne va pas si mal que ça : on a des territoires qui produisent peu, mais qui ont un revenu de bon niveau.

Figure 6: EU regions in a development trap (DT1) (2001-2018).



Néanmoins, pouvons-nous collectivement accepter d'avoir deux tiers du territoire durablement alimentés par de la redistribution ? Quand on regarde ces territoires, ils sont durablement enkystés dans cette trappe de développement. Pouvons-nous donc nous satisfaire, en termes d'aménagement du territoire, d'une situation dans laquelle une partie importante du territoire se retrouve sous perfusion de la redistribution nationale ? Il me semble qu'une des forces de *l'aménagement du territoire des années 1950-60*, notamment par le schéma national d'aménagement du territoire, c'était cette idée de *l'aménagement du territoire comme schéma de contribution des différents territoires à la richesse nationale*. Un des éléments d'un discours peut-être re-mobilisateur sur l'aménagement du territoire, *ce serait une pensée de la contribution*.

Quand on regarde les politiques d'aménagement des territoires et comment elles ont évolué ces dernières années, on voit des politiques rétrécies. Un point particulièrement désolant, c'est la fin des politiques régionales. Les *régions*, aujourd'hui, ne sont plus des partenaires de l'État. Les dix ou quinze dernières années les ont transformées en *purs auxiliaires de mise en œuvre de politiques locales*. Au sujet de la fusion des régions, je m'étais dit : c'est intéressant, on va avoir des grosses régions, chacune pouvant être dotée d'une mission. Le Grand Est aurait pu être chargé de la relation avec l'Allemagne et l'Europe de l'Est, l'Occitanie avec la péninsule ibérique, etc. Il aurait pu y avoir des contrats stratégiques entre l'État et les nouvelles régions, en fonction de leur position géopolitique, dans lesquelles on aurait pu construire des stratégies.

Ce rétrécissement se trouve aussi dans l'évolution de la DATAR. Elle a laissé place à un Commissariat général à l'égalité des territoires qui, lui-même, s'est fondu dans l'ANCT, qui est

un distributeur de produits catégoriels. Même s'il existe encore quelques grands projets structurels, comme sur l'énergie, la lecture catégorielle domine. Comme le disait un collègue britannique, il ne s'agit pas de résoudre les problèmes mais de calmer les mécontents. De plus, en même temps que cette lecture catégorielle s'est développée, nous vivons sous le régime d'un localisme pointilleux. Aujourd'hui, ce localisme qui était actif est devenu un localisme passif dans lequel les collectivités locales sont le réceptacle de l'ensemble des règlements pointilleux de normes techniques, de sobriété des sols, de normes énergétiques, etc. C'est ce que *Renaud Epstein a appelé le « gouvernement à distance »*, passant par de l'appel à projets et une accumulation de normes. C'est un appauvrissement du rapport entre l'État et le local, dans lequel les régions ont presque disparu. Je dirais qu'on est dans un régime de contractualisation de dupes. C'est le cas à mes yeux des CRTE (contrat de relance et de transition écologique) qui sont en réalité essentiellement des certificats d'aptitude à concourir aux concours de l'État.

Il y a un enjeu de retrouver une capacité de production de richesse dans ces territoires, pour trois raisons essentielles : le système redistributif a ses limites ; il produit du ressentiment et *nous avons besoin collectivement de mobiliser les ressources de ces territoires dans une perspective de transition écologique*. On a fait un travail pour l'ANCT, en regardant les capacités contributives des espaces ruraux aux transitions énergétiques et écologiques. On se rend compte qu'il y a des trajectoires extrêmement divergentes de ces espaces et que chaque catégorie d'espace mérite une stratégie particulière. On a d'un côté des espaces de plus en plus spécialisés sur la protection environnementale, sur la production agricole de qualité, éventuellement sur du tourisme ; d'un autre côté des espaces énormément spécialisés dans la grande culture et la production agroalimentaire ; en troisième lieu des espaces ruraux dans lesquels il y a à la fois la polyculture et l'élevage et des industries de spécialité ; enfin des espaces ruraux qui, dans l'environnement des villes accueillent de la population et produisent de l'alimentation pour ces villes. En voyant cela, on s'est demandé comment refabriquer une politique d'aménagement du territoire qui s'adresse aux territoires, non pas en creux (c'est-à-dire en pointant les difficultés) *mais en misant sur les forces*. Il me semble que cela pourrait constituer le substrat de nouveaux contrats de plan État-région dans lesquels il ne s'agirait plus simplement de fabriquer de la route, mais il s'agirait de travailler avec les régions pour voir comment on peut stimuler, soutenir leurs capacités contributives à la transition écologique et énergétique.

Débat

Nicolas Portier

Merci Philippe. Le thème de la soirée est aussi celui du partage des rôles. Face au chantier général que tu proposes, j'aimerais voir aussi comment s'organise le concert des échelles.

Olivier Landel, Agence France Locale

À plusieurs reprises, tu évoques *la région comme étant le socle d'un nouvel esprit d'aménagement du territoire*. Je me souviens de tes écrits dans lesquels tu disais que les régions sont des micro-États, au sens de mauvais comportement d'un État. J'ai deux doutes sur la pertinence des régions comme échelon administratif telles qu'elles fonctionnent actuellement. En gros, les régions, c'est les lycées et le ferroviaire. Quant au développement économique, il ne peut se réduire à la distribution de subventions aux entreprises. On a donc, dans les régions, un manque de vision stratégique de l'aménagement du territoire régional. Je pense que cette

distance entre un aménagement pensé de façon théorique et la réalité de ce qu'il faut faire manque autant au niveau régional qu'au niveau de l'État depuis la décentralisation.

Lorsqu'on parle de PIB, je suis persuadé qu'il faut regarder quelles sont les ressources et leurs limites. Le travail du *Shift Project*, qui cherche à faire un atlas des ressources à destination des élus locaux, vise par exemple à identifier et localiser les ressources permettant la transition. Cela rejoint la question de la contribution des territoires. Enfin, l'analyse des capacités financières des collectivités locales a montré, étonnamment, que ce sont les plus petits qui ont la meilleure santé financière. Ceux qui pourraient mobiliser de l'argent à long terme en empruntant, ce sont donc les plus petits, et ce n'est sans doute pas dans ces territoires qu'il y a le plus de choses à corriger. Ce déséquilibre pose alors une question de redistribution, qui ne serait peut-être pas dans le sens qu'on a l'habitude d'avancer, c'est-à-dire du rural vers l'urbain, pour répondre aux enjeux de transition.

Philippe Estèbe

Les régions institutionnelles ne sont pas à ce jour en capacité de se saisir des enjeux d'aménagement et de développement. En revanche, quand on regarde les analyses économiques, sociales, territoriales, *ce ne sont pas des catégories de villes qui ressortent (villes moyennes par exemple) mais des phénomènes régionaux* (les villes moyennes et petites du Grand Est, de Bourgogne-Franche-Comté et pour partie d'Auvergne-Rhône-Alpes). La question de savoir qui peut se saisir de cela reste entière. La décentralisation a malmené les régions depuis 30 ans, et elles ne sont pas en capacité de porter cette politique aujourd'hui.

Nicolas Portier

J'aimerais bien que l'on traite du changement de regard de l'État. En effet, il y avait initialement une vision très régionaliste dans l'aménagement du territoire : cela s'est traduit par les tranches régionales du Plan, la partie « action régionale » de la DATAR, la création des préfets de région et des Commissions de développement régional (CODER). La région apparaissait surtout comme un cadre d'action et de mobilisation. La région en tant qu'espace géographique reste à mes yeux toujours fondamentale dans l'aménagement et pour organiser le redressement productif que tu évoques. Le projet implicite des années 1960-70, c'était également de réorganiser les territoires et leur permettre un regain d'autonomie, de « décoloniser la province » en s'appuyant sur des métropoles universitaires et des villes moyennes en réseau au sein du cadre régional.

Marileine Toinet, ancienne fonctionnaire de la Région Île-de-France

Avec 22 régions, nous en avons certainement trop. Pour autant, la fusion a été mal conduite car il aurait fallu redécouper les régions en suivant leur fonctionnement réel.

Claude Gaillard

La politique d'aménagement des territoires, pensée comme une politique de redistribution des activités et de création d'infrastructures convenables sur l'ensemble des territoires, ce n'était pas une politique régionalisée. C'était une politique nationale. Certaines dimensions étaient régionalisées, notamment les reconversions industrielles, ou les problèmes d'évolution rurale. Cette politique nationale a réussi dans l'ensemble ; elle a notamment permis le déploiement d'infrastructures sur l'ensemble du territoire qui n'existaient pas dans les années 1960. Pour autant, mon sentiment aujourd'hui, c'est qu'il n'y a plus de raisons pour qu'il y ait une politique nationale d'aménagement du territoire. Les problèmes qui ont été évoqués, notamment

d'activité, sont des problèmes régionaux et qui doivent être traités au plus près possible des terrains.

Jean-Louis Guigou

Sur le problème de la dimension des territoires comme supports des politiques publiques, nous étions convaincus à la DATAR qu'un territoire se découpe selon certaines règles. Je vous fais part d'une anecdote. Je suis convoqué en 1997 par Lionel Jospin, alors premier ministre. Il me dit : « je voudrais savoir ce que vous allez faire si vous êtes nommé délégué à l'aménagement du territoire ». Je lui réponds : « M. le premier ministre, c'est assez simple. Jérôme Monod a fait l'aménagement physique du territoire, il n'y a plus grand chose à faire. Maintenant, c'est l'organisation des territoires qui importe. À la suite des travaux de prospective, nous pensons qu'il y a trois niveaux :



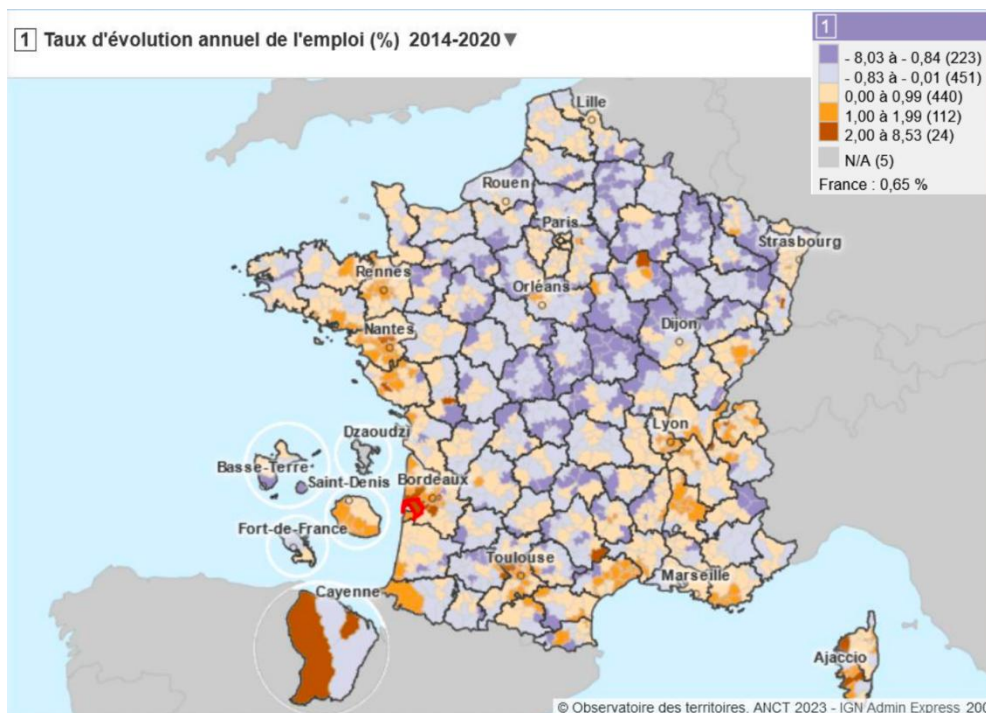
- la commune est périmée ; il faut passer aux bassins de vie, par le biais de 3600 communautés de communes. En 4 et 5 ans, élus et préfets vont trouver les bons découpages.
- au-dessus des communautés de communes, il y a un espace stratégique avec les 365 bassins d'emploi qui sont amenés à remplacer les départements.
- sur les régions, nous avons fait une étude auprès des 500 plus grandes entreprises pour identifier leurs sièges régionaux. Il en est ressorti une concentration en 5, 6 ou 7 grandes régions. En fait, il y a 5 grands bassins : le Rhône, la Garonne, la Seine, le Rhin.

Le premier ministre me dit : « Guigou le débat est fini ; vous avez le droit de parler des 3600 communautés de communes ; vous avez le droit de parler des 365 bassins d'emploi qui vont supprimer à terme les départements. Si vous abordez le thème des grandes régions, une fois que le mot est prononcé, sachez que votre démission est en route dans les plus brefs délais. » Pour le premier ministre, qui se déclare alors attaché à un État unitaire, l'existence de 5 ou 6 grandes régions créerait un système de chantage permanent pour avoir des facilités au niveau national par des coalitions. Un an après, France Télécom est venu me voir me disant qu'ils avaient retenu 5 numéros (01, le 02, le 03 le 04 et le 05), en reprenant notre découpage.

Nicolas Portier

Pour illustrer ce que vient de souligner Philippe je vous propose de regarder ensemble quelques cartes. Les cartes de la création d'emplois en France dessinent un « U de la croissance », avec une concentration très forte sur nos façades littorales. On constate en outre *une hyperpolarisation du PIB, puisque 82% de notre croissance des deux premières décennies du siècle se sont faites uniquement dans des aires urbaines de plus de 500 000 habitants* (contre une moyenne d'environ 50% dans l'OCDE). Au cours des 20 dernières années, l'Île-de-France est aussi un cas intéressant, puisque les franges extérieures du Grand bassin parisien sont décrochées de l'Île-de-France. Ces territoires étaient les lieux de fabrication des grands donneurs d'ordre franciliens. Beaucoup de nos grands groupes ont internationalisé leurs implantations et ont rompu les amarres. L'Île-de-France reste l'Etat-major du capitalisme français, mais de plus en plus off-shore, avec des effets d'entraînement plus faibles sur les régions adjacentes. Pour rappel, l'Île-de-France c'est 2% de la superficie française, 20%

environ de la population et 33% à 34% du PIB national. Elle redistribue beaucoup ex post mais entraine moins les autres régions ex ante.

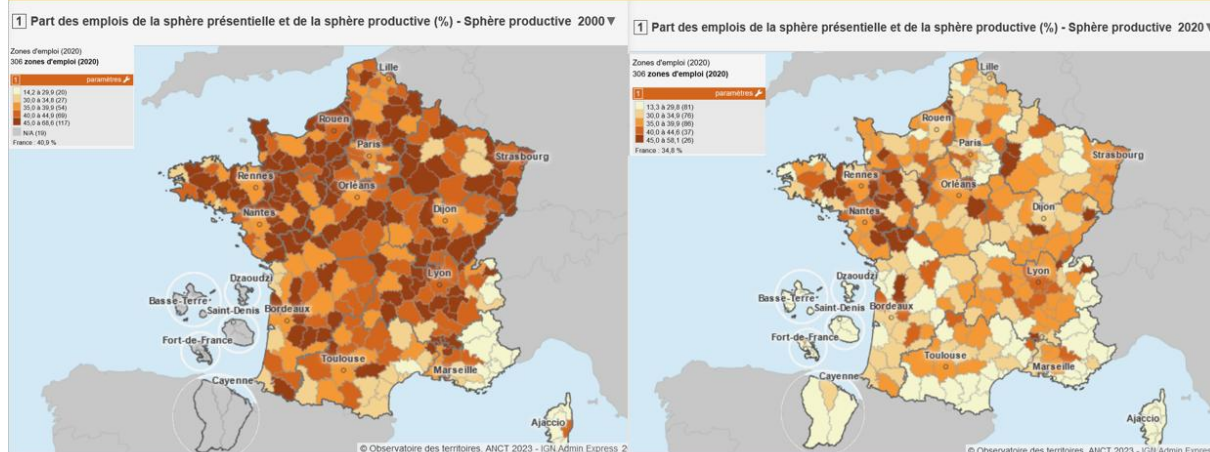


Source : carte Nicolas Portier à partir Observatoire des territoires, ANCT

La base productive a aussi beaucoup évolué en 20 ans. Le nombre de zones d'emploi dans lesquelles plus de 40 % des emplois sont dans la sphère productive (industrie, agriculture, services aux entreprises, R&D, logistique associée, etc.) a largement diminué depuis le début des années 2000. Sur 306 zones d'emplois, nous en comptons près de 200 qui avaient plus de 40% de l'emploi dans les secteurs de l'économie productive en 2000, elles ne sont plus qu'une soixantaine aujourd'hui.

L'érosion accélérée de la sphère productive (2000-2020)

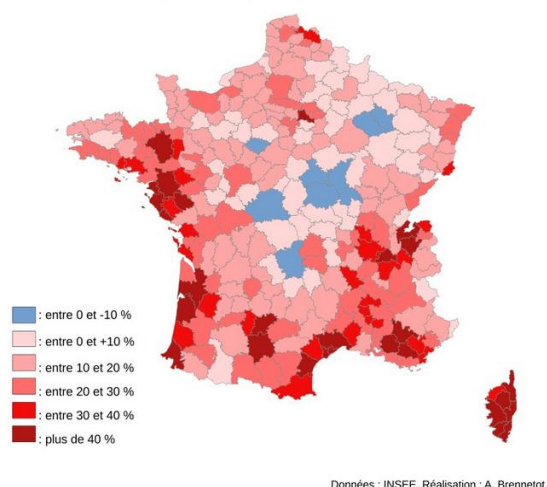
- 186 zones d'emplois sur 306 recensaient en 2000 plus de 40% de leurs emplois dans la sphère productive (agriculture, artisanat de production, industrie et services associés)
- En 2020, seulement 63 zones d'emplois sont dans ce cas



Source : cartes Nicolas Portier à partir Observatoire des territoires, ANCT

Le Grand Ouest a résisté grâce à ses points forts comme l'agroalimentaire, le sud-ouest avec l'aéronautique de même que quelques bassins d'emplois très spécifiques. Mais on voit bien que les principaux moteurs économiques des territoires sont devenus liés à la seule économie « présentielle », d'emplois centrés sur les consommations locales. Au cours de la même période, on passe d'une situation d'excédents commerciaux à une situation de déficit commercial qui a atteint 160 milliards en 2022. Nous étions dans une relation d'équilibre bilatéral avec la plupart de nos partenaires européens. Nous sommes passés en situation de déficit commercial bilatéral avec chacun d'eux. En fait, tout notre système productif s'est redéployé à bas bruit en offshore pour aller produire ailleurs. Nous avons de nombreuses grandes entreprises françaises qui sont devenues des n°1 mondiaux mais elles ont réduit la voilure en France.

Evolution des emplois de la sphère présentielle entre 1999 et 2020 (en %)



François Philizot

Un des phénomènes majeurs de l'après crise est en effet l'hyperconcentration de l'emploi et de la croissance démographique en France. *On n'a jamais eu une croissance forte aussi concentrée en France que dans les années 2010-2020.* Il faut aussi sortir de l'idée que la crise sanitaire a profondément changé les choses ; le suivi des recensements le montre. En janvier 2022, vous avez une accélération de la croissance en Gironde, en Haute-Garonne et même en Ile-de-France.

L'exode urbain ,c'est en réalité un phénomène essentiellement parisien, c'est-à-dire Paris intra-muros. De même, l'emploi numérique est de plus en plus concentré dans les métropoles. La réalité française est par ailleurs beaucoup plus complexe qu'une simple opposition urbain-rural. D'un autre côté, les métropoles alimentent le système de redistribution.

Marie Deketelaere-Hanna

Finalement la question qui se pose est celle de la *définition de l'aménagement du territoire*. Est-ce qu'on veut un projet de territoire, est-ce qu'on veut une sorte de redistribution des cartes entre différentes échelles ? Les jeux d'acteurs ou la recherche du découpage institutionnel créent le risque de nous détourner des réponses qu'il faut inventer. Il nous faut peut-être définir ce que peut être cet aménagement du territoire, tout particulièrement dans un objectif de durabilité.

Philippe Estèbe

Je voudrais revenir sur les régions ; c'est très compliqué. *Les phénomènes sociaux et économiques sont moins des phénomènes ponctuels que des phénomènes régionaux*. Ce ne sont pas des échelles locales qui permettent de comprendre ces phénomènes, mais plus largement, ce sont *des plaques*. On a des plaques dans lesquelles on trouve de la dépopulation, du sous-emploi, du PIB stagnant etc. Comment s'adresse-t-on à ces plaques ? Par un mode d'égalité au sens plat du terme, par la redistribution ? En réalité, on le fait déjà. Ce sont les territoires les moins denses qui aujourd'hui reçoivent le plus de dotation d'État par habitant. Pour 1000 élèves en Seine-Saint-Denis, on a 50 enseignants, contre 98 enseignants en Lozère. Nos mécanismes conduisent donc à ce que la Seine-Saint-Denis alimente la Lozère.

Aujourd'hui, les transitions écologiques et énergétiques, la question de la biodiversité, la question des ressources... se retrouvent pleinement dans ces territoires en déshérence. Ce ne sont pas des territoires sans qualité. L'étude de la LSE, déjà évoquée, parle de trappe de développement ainsi que de *green readiness*, c'est-à-dire d'aptitude au verdissement. Or, seules les métropoles y sont prêtes, car elles ont les infrastructures et la capacité de conversion. L'aménagement du territoire aujourd'hui, c'est donc la transition écologique et énergétique. Avec une question : comment va-t-on travailler avec ces territoires pour fabriquer de la valeur, à partir de leurs capacités ? Pour cela, il faut organiser une planification territoriale sérieuse de la production d'énergie renouvelable, il faut trouver des mécanismes financiers permettant de récompenser ceux qui acceptent de ne pas construire.

Nicolas Portier

Il faut également, me semble-t-il, mieux saisir *les enjeux industriels cachés derrière la question des transitions*. Ces dernières ne se réduisent pas à des contraintes comme le ZAN. Elles appellent une nouvelle révolution industrielle, à travers des enjeux massifs d'économie circulaire, et une transformation radicale de notre production d'énergie. C'est à Saint-Avold, à Épinal ou encore à Dunkerque et à Fos/Mer qu'on voit revenir de grands projets industriels, dans des territoires qui ont beaucoup souffert depuis trente ans. Ce sont des annonces de 3 000, 4 000, 10 000 emplois qui sont faites dans ces bassins, ce qui va aussi soulever des questions d'aménagement urbain voire d'aménagement régional pour desservir ces territoires.

François Philizot

Les grands projets industriels renvoient en bonne partie à la géographie de l'industrie des grandes aires de développement des années 1960. On retrouve des grandes zones industrialo-portuaires. À Fos-sur-Mer, on a un *enjeu majeur de reconversion d'un tissu industriel* qui est

très largement hérité des années 1970. On n'aura pas des milliers de sites en France de ce type. Un deuxième enjeu majeur, en termes d'équilibre territorial, c'est *l'évolution du modèle agricole français*. On a pris des années de retard face à cet enjeu de conversion du modèle agricole qui est extrêmement complexe en termes de filière économique mais aussi pour la tenue de nombreux territoires. Que deviendront demain, par exemple, les grandes plaines du bassin parisien et ses zones herbagères ?

Philippe Estèbe

Nous vivons collectivement sur des structures étatiques et corporatives qui ont été construites sur le modèle de croissance. Le système agricole est construit sur le modèle de croissance. Tout l'ADN de nos administrations est construit sur le modèle de croissance. Je m'intéresse en ce moment aux forêts, et je constate que les missions de l'ONF sont construites sur un modèle de croissance, d'alimentation de la filière bois, de plantations industrielles etc. En réalité, derrière cet enjeu de transition, *c'est tout le système étatique d'imbrication entre l'État et les professions, construit dans l'après-guerre, qui est à rediscuter.* Pierre Muller parle de *système néo-corporatiste*. La complicité profonde entre l'État, les collectivités et les professions nous rend tous complices d'un certain modèle de croissance.

Nicolas Portier

Nous avons évoqué les enjeux de subsidiarité entre le local et le régional. Quelles sont les fonctions centrales qui demeurent principalement de l'État ? Quel est l'agenda national de l'aménagement du territoire aujourd'hui ? Nous avons évoqué l'agenda productif. Il ne faut pas totalement oublier les sujets d'équipement du territoire, même s'ils sont à reformuler. Les enjeux d'entretien, de maintenance et d'adaptation aux transitions des réseaux (énergie, ferroviaire...) sont centraux. Ces grands sujets équipementiers renvoient plus que par le passé à des enjeux de régénération, de maintenance ou d'adaptation, que d'extension. Mais qui est le pilote ? Au coeur de l'État, où est l'énoncé politique de la stratégie ? L'Etat n'est-il pas en partie émietté ?

Jean Peyrony

Je suis frappé qu'on ne parle pas du tout de la dimension européenne. Le réaménagement à l'échelle européenne dans le contexte de continentalisation est un élément central. Le réseau transeuropéen de transport est un levier important qui invite à penser à cette échelle européenne.

Pierre Mirabaud

Un autre élément explicatif du modèle des années 1960, c'est la croissance démographique, qui se transforme aujourd'hui en un enjeu de vieillissement.

Bernard Morel

Sur la question du vieillissement, il nous manque une carte sur la localisation des jeunes aujourd'hui. Pour comprendre les capacités contributives des territoires dont parlait Philippe Estèbe, il serait intéressant de voir où vont les jeunes. Il y a sans doute une hyper-concentration beaucoup plus forte qu'au cours des précédentes décennies.¹

Compte-rendu réalisé par Thibaud Bages



ⁱ Lectures complémentaires

Laurent Davezies, 2021, *L'État a toujours soutenu ses territoires*, Seuil

Renaud Epstein, 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, No. 319 (11)

Philippe Estèbe, 2024, « Mais comment planifier la sobriété ? », *Constructif*, No. 69

Philippe Estèbe, 2015, *L'égalité des territoires, une passion française*, Presses Universitaires de France.