



Réflexion sur une politique d'aménagement du territoire

www.cpat.fr

Février 2026

Réponse de Christophe Bernard, directeur aménagement du territoire au sein de la région Hauts-de-France en charge du SRADDET (2016-2018)

Ressentez-vous la nécessité de relancer une politique d'aménagement du territoire en France fin 2025 ? Pouvez-vous expliciter votre point de vue positif ou négatif ?

La question de la relance d'une politique d'aménagement en France peut se poser à différentes échelles mais il convient à l'amont d'en partager une définition ou à tout le moins une vocation générale. Deux angles sont proposés :

- une mise en capacité des territoires à protéger et valoriser leurs potentiels économiques, environnementaux et sociaux ;
- une observation et une intervention publiques au titre de la cohésion territoriale.

Le territoire évolue aujourd'hui via des décisions qui ne découlent pas, avant tout, des cadrages ou incitations posés par les pouvoirs publics. L'urbanisation, l'occupation des sols, l'utilisation des ressources naturelles, les délocalisations ou implantations d'activités, les flux de produits, de biens ou de capitaux sont en premier lieu le résultat de gains attendus par des acteurs économiques. Il en résulte malgré les lois, règlements, accompagnements publics des déséquilibres affectant particulièrement la cohésion sociale et/ou l'environnement. Des territoires surexploitent des terres agricoles, des ressources en eau quand d'autres font face à une déprise. Une suractivité industrielle implique des régulations de trafic qui ne suffisent à rendre les niveaux de pollutions de l'air acceptables (vallée de l'Arve par exemple). Les prix du foncier en secteur tendu interdisent la production de logements sociaux et relèguent les personnes pauvres vers des quartiers enclavés et sous équipés en services publics ou privés. Les installations de service médicaux privés ne sont pas adossés à une lecture des besoins sanitaires des territoires. Une forme de ségrégation territoriale se déploie.

Tous ces éléments percutent les territoires français à des degrés variés. Des territoires sont en situation de fragilités sociale, environnementale, économique voire les cumulent. Ces fragilités se combinent avec leur position géographique (enclavée, à l'écart des flux ou a contrario en sur densité d'activités et de population) pour former un terrain de jeu complexe pour l'aménagement du territoire. S'interroger sur l'aménagement du territoire en 2025 implique de partager une lecture des territoires français. De repérer, les dynamiques qui sont à l'œuvre et expliquent leurs trajectoires. A titre d'exemple, on peut relever quelques-unes de ses situations qui mériteraient d'être mieux posées et analysées.

Les secteurs ruraux, exposés comme globalement en crise, sont dans des situations hétérogènes. Les zones d'élevage, de grande culture, de polyculture, de piémont, de montagne sont dans des dynamiques variées avec des impacts du changement climatique qui se traduisent différemment. Dans les Pyrénées orientales les productions viticoles, faute de ressource en eau, sont menacées quant à leur existence même. Les Alpes ont une agriculture très dépendante des aides publiques et des perspectives peu reluisante concernant l'appoint que représente le tourisme hivernal. Les territoires de grandes cultures ou viticoles doivent trouver les voies d'une

agriculture adaptée au changement climatique dans un contexte international peu favorable aux exportations.

Ces territoires ruraux que l'on approche en premier réflexe par leur économie agricole sont pour beaucoup d'entre eux portés par une économie résidentielle reposant sur des transferts de crédits publics que l'Etat a de plus en plus de difficulté à assumer, déficit public oblige. Dans les grandes agglomérations, des partitions s'opèrent entre communes dotées de ressources et d'habitants aisés et d'autres accueillant des populations à faible pouvoir d'achat et disposant d'un parc de logement social en attente de rénovation et d'entretien ou de grandes copropriétés dégradées.

L'économie de ces territoires a muté sous l'effet de la désindustrialisation continue et d'une concentration des différents secteurs (productions de bien tout comme des services). Enfin, ni rural, ni urbain dense, le périurbain ou le péri rural peine à trouver son identité et recouvre également des situations bien différentes selon les relations qu'il développe avec les centres urbains et les activités qu'il conserve, qu'il accueille, qu'il replie.

Pour compléter, ce tour des territoires un brin caricatural, il convient d'évoquer la situation de territoires « ultrapériphériques » qui parfois se retrouvent dans des situations de crise extrême à l'instar de Mayotte en 2025. Évidemment, ces réalités locales sont à nuancer, à détailler.

La relance d'une politique d'aménagement du territoire se doit de croiser les situations territoriales et les grands défis économiques, environnementaux et sociaux qui nous sont posés. Il s'agit particulièrement :

- de tracer des perspectives durables sur le plan environnemental en termes des ressources,
- de composer des territoires mêlant des habitants aux origines et conditions sociales variées.

Cette prise en charge globale des territoires doit permettre de venir en contrepoint ou plutôt d'amender des politiques publiques nationales qui accentuent des déséquilibres plutôt qu'il ne les corrige

Ainsi, par exemple, les ressources dont l'Etat dispose ne lui permette plus une présence physique de ses services en tout point du territoire, des alternatives sont posées (accès numérique plutôt que physique, délégation à des tiers) ou, pire, c'est le retrait pur et simple. Les territoires sont touchés différemment. Pour certains c'est la dernière touche apportée à la désertification, pour d'autres c'est un accès aux droits qui s'amenuisent et des services publics inaccessibles pour des populations isolées et en précarité.

Ce constat appelle une mise à l'agenda d'un aménagement du territoire porté par l'Etat et les collectivités locales et impliquant les acteurs économiques et sociaux, et, localement les habitants. Il s'agit bien de reconnaître une autorité (ou des) posant des orientations en matière d'aménagement reconnue des différents acteurs publics et privés.

Quelles sont, à vos yeux, les grandes priorités auxquelles une politique nationale d'aménagement du territoire repensée devrait être consacrée ?

A l'amont des priorités, il est sûrement nécessaire de poser des orientations d'aménagement du territoire partagées sur base de plusieurs questions :

- Quelle occupation humaine de l'espace voulons-nous ?

- Quels équilibres territoriaux visons-nous ?
- Sommes-nous prêts à accepter des régulations visant à assurer une exploitation raisonnée de nos ressources ?
- Sommes-nous prêts, à défaut d'universalisme, à affecter des moyens prioritairement sur certains secteurs et/ou territoires ?

Sur base d'orientations partagées, il conviendrait en priorité de s'attacher :

- à la préservation des ressources naturelles limitées dont nous disposons (terres, eau, biodiversité) en promouvant une économie et un aménagement décarboné ;
- à la cohésion sociale en visant l'accompagnement économique, social, culturel des personnes en situation de fragilité.

Des défis plus conjoncturels mais très structurants doivent croiser les orientations d'aménagement du territoire :

- préserver des capacités nationales sur des productions stratégiques compte tenu du contexte mondial ;
- assurer une maîtrise de la diffusion du numérique et de son utilisation sous toute ces formes (dont l'IA souveraine) dans les territoires.

Comment envisageriez-vous le repositionnement du rôle de l'Etat et de ses grands opérateurs dans un aménagement du territoire adapté au contexte de décentralisation actuel ?

Organiser l'observation, l'analyse, le dialogue national pour déterminer des orientations nationales d'aménagement serait une première mission à porter par une structure (existante ou à reconstituer) légitimée par l'Etat. Les administrations centrales seraient contributrices mais pas donneuses d'ordre tant pour abonder l'observation que pour poser des propositions. Sa composition technique et sa gouvernance, hors de la mainmise des grands corps, doivent permettre de tisser des liens avec des organismes de recherche (y compris d'autres pays) et les différents niveaux de collectivités.

L'adoption des orientations (élaborées en associant des partenaires publics et privés à la façon du Grenelle de l'environnement, en les coordonnant avec les stratégies européennes) pourrait procéder d'une décision politique en conseil des ministres s'imposant à l'ensemble des administrations de l'Etat et à ses opérateurs. Les orientations nationales ne vaudraient que par leurs déclinaisons régionales portées par des SRADDET revisités (pour alléger leur élaboration, leur révision et éviter la formation de nids à contentieux).

Il serait avisé d'éviter que la structure en charge de la « doctrine nationale » d'aménagement du territoire soit la porteuse de programmes d'actions territorialisés ou sectoriaux (afin d'éviter qu'elle soit prescriptive de missions pour elle-même et qu'elle ne devienne une administration de gestion).

Pour des programmes nationaux impliquant des moyens lourds et jouant de redistributions entre les territoires, des agences pourraient être missionnées et répondre de leur mise en œuvre (type NPNRU). La gouvernance de ces agences doit cependant garantir l'implication des pouvoirs locaux dans leur pilotage et reposer sur les acteurs locaux pour leur application dans les territoires.

S'agissant d'actions dans les territoires, l'objectif de mise en capacité locale suppose l'allocation de responsabilité, de missions et de moyens à des structures intervenant en relais des Régions

et porteuses des orientations nationales et régionales via une contractualisation engageant les différentes strates de l'Etat et des collectivités locales. A charge de ces structures (les interco), d'assurer un atterrissage local des orientations en portant des projets de territoire élaborés avec les communes et leurs partenaires publics et privés. Ces projets de territoire assureraient le pont entre la déclinaison des orientations d'aménagement du territoire et les documents programmatiques locaux (SCOT, PLUH, PCAET, etc.).

Enfin, il faut en finir avec le chapelet de programmes administrés nationalement et adressés aux différentes catégories ou taille de collectivités (types villes moyennes, petites villes, etc.) infantilisant et déresponsabilisant les organisations locales. Si des secteurs manquent d'ingénierie, il faut au plan local trouver les moyens de s'organiser, le cas échéant en faisant jouer aux outils de péréquations financières la remise à niveau nécessaire. Le faire à la place du local depuis la préfecture ou la DDETS n'est pas un service à rendre aux territoires, favorisons les dynamiques de développement local impliquant les acteurs locaux.

Au-delà des difficultés budgétaires, quels sont les éventuels obstacles auxquels une ambition de relance de l'aménagement du territoire aura selon vous à faire face sur le plan national ?

Faire consensus sur des orientations d'aménagement du territoire est un exercice complexe visant à placer en lisière de multiples intérêts catégoriels, sectoriels et politiques. Il s'agit donc d'un premier obstacle majeur à surmonter. Faute d'une autorité reconnue et de stabilité politique, la conduite d'un débat national visant à aboutir à un consensus apparaît un brin idéaliste. De plus, les exercices nationaux de conférences citoyennes ont usé faute d'avoir été suivis d'effets mesurés et reconnus par leurs parties prenantes. Les urgences à agir sur le climat, la protection des ressources, la cohésion sociale seront-ils suffisants pour chasser les intérêts particuliers ? La rareté ou la fragilité des ressources impliqueront également de dégager des priorités et donc à déterminer des critères consensuels pour asseoir des arbitrages.

Pouvez-vous évoquer succinctement une ou deux politiques publiques qui ont, par leur réussite, incarné à vos yeux la politique d'aménagement du territoire lors de votre carrière professionnelle (à la DATAR ou dans un autre poste) ?

Le déploiement de la première génération des programmes européens LEADER dans les territoires a été un moment précieux de confiance placée dans la capacité d'innovation des territoires et d'incitation à s'engager dans des stratégies partenariales de développement. L'encadrement administratif minimal et la latitude offerte aux structures locales ont permis des mises en œuvre concrètes et rapides de projets.

L'autre atout de ce programme était de faire de cette initiative un laboratoire européen favorisant l'échange et la capitalisation des pratiques locales. En ouvrant à des coopérations inter territoriales et en posant des figures imposées, Leader ne visait pas à instaurer des baronnies indépendantes décrochée d'un dessein européen (revitaliser les territoires ruraux).

Enfin, ce programme a été porteur d'une forme d'empowerment, de renforcement de la capacité à agir des territoires poussant même ces derniers à se doter d'une représentation nationale (Leader France) puis européenne (ELARD) pour négocier les conditions de mise en œuvre du programme.

Deuxième exemple, celui de la rénovation urbaine portée par les programmes nationaux (PRU I et NPNRU). Sans verser dans le panégyrique de ce mode de faire (des critiques peuvent lui

être portées entre autre sur le plan de son administration très centralisée et complexe ou sur certains éléments de doctrine qui sous tendent l'intervention comme le parti pris encore prononcé de la démolition), il faut reconnaître la force d'entraînement de ces deux programmes et les mobilisations croisées (communes/interco/bailleurs/Etat) qu'ils ont généré. Les ciblage territoriaux, les pré requis d'association des habitants, les partenariaux locaux, les réflexions urbanistiques exigées à l'amont, les ouvertures sur des champs comme l'agriculture urbaine, etc. sont autant de dispositions vertueuses qui font la force de cette politique de rénovation urbaine.