



Réflexion sur une politique d'aménagement du territoire

www.cpat.fr

Mars 2026

Réponse de Jean-Michel Thornarys

Intérêt d'une politique d'aménagement du territoire

La loi a donné compétence aux régions en matière d'aménagement du territoire sans pour autant exclure la capacité pour l'État à définir sa propre politique ou lui donner une mission de coordination des politiques conduites par les régions.

Depuis maintenant 10 ans, nous avons donc **des** politiques d'aménagement des territoires régionaux, parfois articulées, parfois concurrentes conduites par les conseils régionaux, et des velléités périodiques de membres du gouvernement de redéfinir **une** politique nationale d'aménagement du territoire. La technocratie des administrations centrales voit dans cette renaissance une capacité accrue à conduire efficacement les politiques publiques. Les technocraties des collectivités locales, construites progressivement depuis les premiers actes de décentralisation, y voient un signe supplémentaire de recentralisation des compétences.

En résumé, la situation n'a pas été gérée et personne n'est satisfait. Une seule certitude, le résultat n'est pas optimal ; les écarts de développement ne se résorbent pas et les déséquilibres territoriaux restent les mêmes, voire s'accroissent.

Une nouvelle politique d'aménagement du territoire, pensée et mise en œuvre au niveau national est-elle nécessaire pour remédier à cette situation ?

Revenir à la situation d'un État aménageur des années 60/70 est exclu, bien entendu. Les collectivités territoriales, régions d'abord mais aussi intercommunalités, se sont emparées de la compétence et ont conformément à leur statut, défini, voté puis mis en œuvre des stratégies territoriales de développement plus ou moins ambitieuses qui constituent désormais le cadre de leurs politiques publiques. De son côté, l'État a pris le parti de développer des politiques partenariales à ces mêmes collectivités, se réservant le cadrage général par la loi ou le règlement et renvoyant sur elles la mise en œuvre moyennant des appuis financiers plus ou moins importants. Dire que cette situation donne satisfaction serait évidemment faux mais c'est désormais dans une interprétation de compromis et consensuelle de la loi qu'un équilibre devrait être recherché.

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

Au-delà des politiques restées de la compétence nationale même si elles peuvent avoir des conséquences territoriales dans les choix de leurs implantations (défense, affaires étrangères,

police, justice...), ce sont en priorité les politiques porteuses des infrastructures les plus importantes qui doivent être définies sur un schéma national, voire international.

Ainsi en est-il de la création ou du renforcement des réseaux d'énergie ou de données, d'hydrogène ou de CO² et des équipements nécessaires à leur fonctionnement (production ou circulation). Les enjeux des politiques d'adaptation ou de lutte contre les dérèglements climatiques, d'électrification ou de décarbonation, de maîtrise de l'énergie et de réduction des émissions de GES, ou de souveraineté numérique appellent à une planification nationale et, si nécessaire, à une contrainte sur les plans territoriaux, Sraaddets, Scots et projets de territoires. Dans les années à venir, l'eau pourrait entrer dans le champ de ces politiques de dimension nationale. S'agissant des mobilités, le niveau d'équipement du territoire national peut encore nécessiter des opérations qui suscitent des débats, voire des oppositions parfois violentes mais les créations potentielles sont désormais limitées et identifiées (A69, LGV SO, ..), d'autant que les capacités financières des institutions publiques sont contraintes. Enfin, l'adaptation du réseau des aéroports commerciaux doit se traduire par une réduction de leur nombre, accompagnée d'appuis à la reconversion des territoires correspondants. Dans chacun de ses domaines, les intérêts locaux et nationaux peuvent correspondre ou être antagonistes, les impacts locaux pouvant se révéler lourds à porter, socialement, économiquement ou politiquement.

Ces dernières années témoignent de la difficulté qui peut être rencontrée dans le portage de ces projets, de la radicalité/violence des contestations qui peuvent apparaître, et des clivages qu'ils engendrent au sein de la population.

L'affirmation d'un cadre d'aménagement national serait sans doute de nature à prévenir et à atténuer ces confrontations. Cela suppose une réflexion collective qui, dans un premier temps, mobiliserait le corps social et pourrait prendre la forme d'un rapport du CESE ou, mieux encore, d'une conférence citoyenne. L'objectif de cette réflexion serait alors d'identifier les champs dans lesquels l'intérêt national doit prévaloir a priori, laissant à l'exécutif, au Parlement et aux pouvoirs locaux la formalisation des conditions dans lesquelles les projets pourront être mis en œuvre. Considérer qu'un projet est d'intérêt national nécessite une procédure claire et ouverte mais laisse un champ important de négociation sur sa définition précise. Sa localisation ou son tracé, l'identification, la mesure et la prise en compte de ses impacts (séquence E.R.C.), son accompagnement socio-économique, son financement sont autant de sujets qui appellent une information et une consultation du public avant décision finale de lancement effectif.

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 ?

Un préalable tient à l'organisation de l'État et de ses services. La création des « grands opérateurs », dans la lignée des théories du new management, dans un objectif d'efficacité et de rationalisation des choix budgétaires a abouti à une perte de maîtrise des politiques correspondantes par les services de l'État. Les grands opérateurs se sont autonomisés, dotés de conseils d'administrations et de structures qui décident largement des actions qu'ils vont conduire. La tutelle des administrations centrales est démunie de moyens effectifs, tant humains que financiers, pour définir une stratégie de l'État que les opérateurs mettraient en œuvre. Localement, l'autorité des préfets est disputée par les délégués territoriaux des opérateurs. Le préalable serait donc de réaffirmer une fois pour toutes l'autorité de l'État sur ses opérateurs, au niveau central comme au niveau local. Au-delà du principe, ceci suppose une réflexion sur les moyens nécessaires à l'exercice de cette autorité.

Une coordination interministérielle est ensuite nécessaire pour assurer le portage et préparer les choix inhérents à cette politique. La coordination interministérielle exige ainsi un rattachement au premier ministre et une capacité de négociation avec les acteurs locaux. Le statut et le rôle du SGPI au niveau du financement des projets par le plan France 2030 est intéressant mais ne se situe pas au niveau de la définition des politiques. Un élargissement de son champ de compétence pourrait servir de base à la constitution de la structure porteuse d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire.

La contractualisation est ensuite le seul outil permettant la mise en œuvre effective de cette politique. Notre pays en a l'expérience, tant au niveau de l'Etat qu'à celui des collectivités locales.

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 ?

Le contexte n'est pas favorable au moment où l'État cherche à associer les collectivités au nécessaire effort de maîtrise de la dette publique. La confiance entre partenaires est compromise depuis plusieurs années et l'État devra attendre les prochaines échéances présidentielles et législatives pour retrouver peut-être sa pleine capacité à définir et conduire les politiques de sa compétence. Dans l'année suivante, les régions seront aussi soumises au vote et je doute que la reconnaissance d'une capacité d'orientation des politiques d'aménagement au profit de l'État soit vue autrement que comme une recentralisation et un grand bond dans le passé.

Pour avancer durant cette période, le travail préparatoire évoqué supra, confié à une conférence citoyenne ou au CESE, pourrait être lancé dans l'idée d'un compromis État / collectivités locales courant 2028.

Jean-Michel Thornary