



Réflexion sur une politique d'aménagement du territoire

www.cpat.fr

Avril 2026

Réponse François Philizot

- Intérêt d'une politique nationale d'aménagement du territoire en France aujourd'hui ?

L'action publique territoriale exige une vision globale et prospective, y compris au sein de l'Etat, comme cela est prévu au niveau local, via les outils de planification territoriale

Une politique nationale d'aménagement du territoire n'est pas qu'une politique de l'Etat mais une politique concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales qui constituent la Nation

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

L'idée sous-jacente à la notion d'aménagement du territoire, est qu'une intervention publique forte sur les différents déterminants du développement territorial débouche globalement sur un meilleur équilibre du pays, social et économique. Cette vision implique des interventions très variées, et justifiait aussi bien les efforts passés pour faire des CPER le cadre unique, ou au moins essentiel, des relations contractuelles Etat-régions, l'invention de l'aménagement numérique du territoire au début de ce siècle, les tentatives de relance de la politique industrielle ou les premières expériences de politiques territoriales de santé.

Cette idée générale reste présente aujourd'hui, même si elle n'est plus que partiellement incarnée, à la fois dans l'organisation administrative et dans la déclinaison des politiques publiques. A l'échelon régional, le caractère très compréhensif des SRADDET, qui s'appuie sur une vision très large et couvre des champs très nombreux, est une bonne illustration de l'ambition que porte théoriquement l'aménagement du territoire, indépendamment de tout jugement sur la qualité de ces documents et sur leur portée réelle.

L'ambition de la politique d'aménagement du territoire, par nature interministérielle dans sa conception et sa déclinaison, expliquait le positionnement administratif historique de la DATAR, perdu par le CGET en 2016.

Traditionnellement, les comités interministériels d'aménagement du territoire étaient les enceintes dans lesquels se formalisaient les objectifs politiques de l'aménagement du territoire et se construisaient les cadres d'intervention imaginés pour leur mise en œuvre. Cela fait plusieurs années qu'aucun CIAT n'a été organisé. Aujourd'hui, donc, de facto, il n'existe plus d'enceinte interministérielle où se construirait une vision territorialisée de l'action de l'Etat. Le choix a été fait de porter des politiques territoriales thématiques et ciblées par type de territoire, correspondant largement aux programmes portés par l'ANCT.

Il n'existe au demeurant pas de service qui ait expressément mandat de concevoir cette approche globale. Ce n'est clairement pas dans la feuille de route de l'ANCT, même si elle a conservé quelques fonctions d'administration centrale, essentiellement dans le champ de la politique européenne de développement régional. La sous-direction de la cohésion et de

l'aménagement du territoire de la DGCL, qui a repris une partie des fonctions de l'ancien CGET, est principalement un service de gestion, assurant la tutelle de l'ANCT notamment, mais qui n'est pas outillé pour jouer le rôle de la DATAR. Des pans entiers de l'action publique, ayant des implications territoriales fortes, échappent d'ailleurs largement au champ de l'ANCT, transports, enseignement supérieur et recherche, environnement, agriculture en particulier. La fonction de prospective territoriale (dite Fabriques prospectives) est concentrée aujourd'hui sur des actions d'appui à des exercices locaux et thématiques, dans le cadre de l'accompagnement sur mesure.

France stratégie avait perdu de longue date l'ancien service régional et local du commissariat au plan, et portait des études essentiellement thématiques, même si certains travaux récents ont débouché sur de la cartographie. Le commissariat général au développement durable n'a jamais développé d'approche géographique intégrée et a abandonné la prospective depuis plusieurs années. Le SGPE a compris, grâce aux COP régionales, l'intérêt du dialogue territorial, mais son positionnement reste incertain et sa vision logiquement centrée sur la transition écologique. ***La future stratégie nationale bas-carbone comme le plan national d'adaptation au changement climatique ne sauraient porter tous les enjeux de l'aménagement du territoire, tels que conçus dans la tradition française.***

Il y a donc manifestement aujourd'hui une absence de vision globale de ce que cherche l'Etat en matière d'équilibres territoriaux et un défaut d'articulation des différents leviers qu'il serait susceptible d'utiliser. La dernière conférence d'aménagement du territoire date de 2017. En même temps, il n'existe plus de lieu, comités interministériels et services ad hoc, qui auraient mandat pour s'efforcer de combler cette lacune, si l'on considère évidemment qu'elle prêle à conséquence sur la qualité de l'action publique.

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 ?

Du point de vue de l'organisation de l'Etat, la réponse à la question précédente s'est également efforcé d'éclairer les évolutions des administrations centrales et les limites qu'elles induisent.

La mobilisation des services déconcentrés de l'Etat est une autre source d'interrogation. Elle renvoie au moins à trois sujets : la capacité à disposer d'un pilotage unifié, ou au moins plus cohérent de l'action de l'Etat, via ses services et ses démembrements ; l'articulation entre les niveau régional et départemental, et donc la relation entre préfets ; la réalité des moyens disponibles pour porter les politiques de l'Etat. L'observation la plus simple porte sur le manque de cohérence de l'articulation au sein des services de l'Etat.

Lors de la mise en place de l'ANCT, le choix fut fait, dans une logique de proximité et de retour en grâce du département, de faire des préfets de département les délégués territoriaux de cette nouvelle agence, comme précédemment pour l'ANRU au demeurant, mais sans leur donner les mêmes capacités d'engagement. Cette relation directe centre-terrain est en contradiction manifeste avec le fait que, depuis 2004, les préfets de département sont placés sous l'autorité du préfet de région en matière de conduite des politiques de développement économique et social, ce qui se traduit par le fait que l'échelon régional est le lieu de la fixation des orientations générales, de la programmation des dépenses et de l'allocation des moyens d'interventions, posant un problème de cohérence au sein de l'Etat. Le niveau régional est également le cadre privilégié des démarches contractuelles, entre Etat et régions, celles-ci disposant d'une

compétence d'animation et d'orientation dans le champ de l'aménagement et du développement économique.

. Au regard de l'interrogation générale sur la cohérence de l'action de l'Etat, il est bon aussi de jeter un regard sur les évolutions du rôle et de la place des agences de développement intervenues depuis le début du siècle

A l'origine, le réseau des agences de développement était très lié à la DATAR : relations de coopérations avec le CNER, fédération de structures qui sont aujourd'hui essentiellement intercommunales, pilotage direct des commissariats industriels, dont les patrons avaient souvent une double casquette, de responsables d'une structure associative et de délégué de l'Etat. Ce réseau reposait aussi sur des chargés de mission conversion, placés auprès de certains préfets, et les bureaux étrangers de la DATAR voués à la prospection des investissements internationaux. Cette architecture a évolué sous l'effet de deux phénomènes : la montée en puissance du rôle économique des régions qui conduisit d'abord à leur entrée dans les « commissariats », puis à leur prise de responsabilité directe, à partir du milieu de la première décennie du siècle ; le rapprochement des outils de l'Etat, via la fusion des réseaux étrangers de la DATAR et du Trésor au sein de l'Agence française des investissements étrangers (AFII) en 2001, sous co-tutelle de l'aménagement du territoire et de l'économie, puis celle de l'AFII et du CFCE au sein de Business France, reliant deux aspects très différents de l'internationalisation des entreprises, entité dominée par le ministère de l'économie

Le programme « territoires d'industrie » a recréé un lien entre l'aménagement du territoire et le développement économique. Sa mise en œuvre est passée dès l'origine par un lien fort avec, sinon même un pilotage par la collectivité régionale, montrant la difficulté de l'Etat via ses services déconcentrés à entrer désormais dans des actions locales de développement industriel ; Aujourd'hui, il est clair que l'Etat ne peut plus conduire ces politiques en s'appuyant essentiellement sur ses propres services. Il est dépendant de la coopération avec les collectivités locales, régions et intercommunalités, et de la mobilisation de son bras armé économique principal qui est le groupe de la Caisse des dépôts, via la BPI spécialement mais point uniquement.

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 ?

Les collectivités locales assurent plus de la moitié de l'investissement public total, de longue date au surplus. En outre, leurs compétences propres leur confèrent un rôle éminent en matière de développement territorial. Ainsi, la fixation des règles en matière d'urbanisme via les SCOT ou les PLU par les intercommunalités, pour l'essentiel, emporte-t-elle des conséquences majeures, de même que les politiques locales du logement. Les documents de planification portés par les régions, SRADDET ou SRDEI, fixent des orientations d'assez long terme. Les déplacements reposent pour une large part sur des réseaux routiers communaux ou départementaux et sur des transports publics régionaux ou intercommunaux. L'action économique relève pour une part d'initiatives locales, même si les leviers de l'Etat sont essentiels, le tourisme ou l'offre foncière étant ainsi des champs privilégiés des collectivités locales. Les différentes vagues de décentralisation (1982-83, 2003-2004, à un moindre degré 2014 ou 2022) ont modifié profondément les équilibres antérieurs.

L'Etat, d'autant plus qu'il est sous contrainte budgétaire forte et durable, ne saurait agir seul et doit articuler ses politiques avec celles des collectivités locales, principalement bloc communal et région.

Il n'est pas évident qu'il y ait aujourd'hui une forte demande de modification de l'équilibre entre Etat et collectivités locales et entre ces dernières. La dernière tentative de décentralisation -gestion du réseau routier-, lancée par la loi 3DS a été objectivement un échec, son fondement étant sans doute plus lié aux difficultés budgétaires de l'Etat qu'à une réflexion sur la consistance du réseau routier national. Le sentiment général paraît être que la somme de contraintes qui pèsent sur la gestion publique conduit plutôt à améliorer les fonctionnements existants que de revoir la répartition des compétences. Les défis de la transition écologique, qui appelleraient selon les évaluations qui circulent (cf. les travaux d'I4CE) un accroissement considérable des investissements, suscitent du côté des collectivités locales plutôt une demande d'appui financier de l'Etat qu'une revendication de compétences nouvelles. L'Etat impécunieux cherche de son côté comment financer engagements annoncés et charges nouvelles, les certificats d'économie d'énergie étant une piste fréquente, attractive aussi pour les collectivités locales.

Au total, la priorité est certainement de clarifier les grands objectifs politiques, ce qui est un enjeu de la SNBC ou de la conférence de financement des transports par exemple, et, partant de là, de structurer au mieux les engagements respectifs des différents niveaux de collectivités en tenant compte de leurs compétences principales. Cela suppose certainement de se doter de visions pluriannuelles spatialisées, éclairant les évolutions possibles selon les différents ensembles territoriaux et couvrant la décennie prochaine, jusqu'en 2040 au moins, car il importe de donner de la profondeur de champ à l'action publique.

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) ?

. De longue date, le freinage de la croissance de l'agglomération parisienne fait figure de réussite, tout en lui ayant conservé une attractivité internationale extrêmement forte, Paris restant une des rares villes-monde européennes. De la même façon, la politique des métropoles d'équilibre, lancée aussi dans les années 1960, explique pour une part notable la réussite des grandes villes de l'ouest et du midi aquitain et méditerranéen, ayant fortement conforté leur attractivité économique ou universitaire. Dans des espaces spécifiques, l'attention portée de longue date au littoral ou à la montagne s'est révélée positive, les lois contraignant l'urbanisation ayant notamment préservé la qualité urbaine et environnementale plus que freiné le développement, même si sont apparues depuis le début du siècle des tensions de plus en plus fortes sur l'accès au logement dans certains secteurs. Dans l'espace rural, l'action conduite dans le grand ouest ou dans certains secteurs du Massif central explique pour partie la relative résistance démographique, voire parfois le renouveau que l'on y constate. Dans un domaine qui, simultanément, nourrit du ressentiment, la réussite du programme France services est en partie la résultante de trente ans de démarches autour de la polyvalence des services publics, nées dans le cadre de la politique de la ville, reprises ensuite par la DATAR. De même, les initiatives visant à la structuration locale des filières économiques, à l'instar de nombreux exemples étrangers, s'inscrivent-elles dans la continuité des dispositifs de conversion (années 80), puis de démarches telles que les systèmes productifs locaux (années 90) ou les pôles de compétitivité (années 2000). Dans le même esprit, les savoir-faire en matière de traitement et recyclage des friches industrielles sont-ils largement issus de la politique conduite en Nord-Pas-de-Calais ou Lorraine, avec l'appui des premiers établissements publics fonciers ;