



Réflexion sur une politique d'aménagement du territoire

www.cpat.fr

Février 2026

Contribution de Jean Louis Guigou, Délégué à l'aménagement du territoire (1997-2002)

« Vers un équilibre nouveau... L'effort multiséculaire qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain ».

Charles de GAULLE
Lyon 24 mars 1968

« L'effort de centralisation entrepris en France depuis des siècles et qui d'ailleurs correspondait, à l'origine à une nécessité nationale, celle d'assurer l'unité de notre pays, lui a valu pendant des siècles sa supériorité sur les autres. Mais maintenant où cette unité est acquise et certaine, elle doit être équilibrée par un effort vigoureux de décentralisation qui renforce la démocratie locale, la démocratie des citoyens vivant par eux, et chez eux ».

Valéry GISCARD D'ESTAING
Nancy le 25 novembre 1976

*« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire.
Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».*

François MITTERRAND
Conseil des Ministres du 15 juillet 1981.

Le dessin de PLANTU en conclusion, les citations en introduction extraites d'une note de la DATAR de 1980 attestent de l'ancienneté du débat sur la décentralisation. A l'évidence, 40 ans après les lois Gaston Defferre, celles-ci n'ont pas contribué à aménager le territoire et à en réduire les inégalités. L'Etat, affaibli, impécunieux, avec son armée de fonctionnaires dévoués, reste impuissant. Les services publics – l'éducation, la santé, le logement – se dégradent, la transition écologique marque le pas et la désindustrialisation continue à progresser.

Il est temps d'oser un fédéralisme à la française qui pourrait régénérer un développement durable et soutenable, équilibré entre les régions. Jean-Louis Borloo, avec son imagination et sa fougue, mène ce combat. Il a raison. En deux pages, disons l'essentiel quitte à schématiser

1. Le diagnostic est simple : nous nous enfonçons dans la désorganisation des territoires.

Certes la géographie de la France est difficile à aménager, à répartir équitablement les populations, les activités productrices de richesses et les services publics. Avec une densité moyenne de 120 habitants/km², ce qui est très faible, il est plus facile d'installer des TGV en France qu'en Allemagne où la densité est de 240 habitants/km². Mais inversement, en France,

il est plus difficile de maintenir des services publics (école, poste, santé) et des activités de production sur tout le territoire national compte tenu de la faible densité de nombreux territoires. Et cela risque de s'accroître avec le vieillissement de la population. Les gilets jaunes s'en sont fait l'écho.

Philippe Estèbe¹ souligne que « *Le débat sur l'égalité des territoires n'en finit pas de rebondir. Quand les uns se plaignent d'être abandonnés, d'autres, chiffres à l'appui, montrent l'intense redistribution interterritoriale opérée par divers mécanismes ; quand certains stigmatisent le retrait de l'Etat et la coupe réglée des finances locales, d'autres chiffres à l'appui, encore, montrent que l'argent (en investissements) reste très abondant même s'il prend la forme d'appel à projet* ».

Mais, souligne Laurent Davezies², les mesures de soutien aux économies territoriales sont essentiellement « *aveugles aux territoires* » car les flux publics vont vers les personnes par la redistribution (retraite, assurance maladie, chômage, etc.) et non vers les territoires pour les mettre en situation de produire plus de richesses.

Philippe Estèbe présente les résultats de chercheurs de la London School of Economics (LSE) qui ont analysé les inégalités territoriales en Europe, dans la durée, au niveau des 24 anciennes régions françaises à partir de trois critères : le taux de chômage, le niveau de qualification et le revenu moyen par habitant. Les résultats sont dramatiquement clairs : une grande partie des territoires français s'enfoncent et continuent à s'enfoncer avec un chômage élevé, une qualification et un revenu par habitant faible, tandis que « *quelques territoires hyper-productifs assurent un surplus qui alimente les circuits de redistributions qui irriguent les autres territoires progressivement délaissés par les activités productives* »³.

La redistribution aux personnes n'arrive plus à compenser la faiblesse de la contribution productrice de trop nombreux territoires. Les services publics de l'Etat et les politiques publiques de l'Etat central sont à bout de souffle. Les hôpitaux publics souffrent ; l'éducation nationale avec ses 1.200.000 personnels salariés en 2023 est ingouvernable ; le logement est en crise avec 3.000.000 de couples qui sont dans la file d'attente ; l'aménagement du territoire est en jachère : l'administration qui a remplacé la DATAR fonctionne comme un guichet qui distribue des calmants pour adoucir la grogne des élus. Les programmes « *cœur de ville* », « *petites villes de demain* », « *villages d'avenir* », « *territoires d'industrie* » et « *contrats de transition écologique* » ne parviennent pas à redynamiser l'économie des régions qui s'enfoncent dans la trappe de la redistribution.

La menace est sérieuse. Si rien n'est proposé rapidement, si rien n'est espéré, si aucune vision d'avenir n'est proposée, le modèle démocratique est menacé. Les partis extrêmes prospèrent : l'un recherche le chaos et l'autre veut instaurer la réaction conservatrice. Il faut changer de modèle de gouvernance et passer d'un Etat unitaire central à un Etat fédéral avec des régions structurées et responsables.

Cette espérance nouvelle d'un retour de toutes les Régions dans l'activité de production de richesse, chacune à son échelle et selon son potentiel⁴, suppose que les régions prennent la main, mobilisent les populations, deviennent chef de file incontestées du développement

¹ Philippe Estèbe, *Territoire la marche vers l'égalité trouvera-t-elle un second souffle ?*, CAM 80, n° 27, juin 2025.

² Laurent Davezies, « L'Etat a toujours soutenu ses territoires », Paris, Le Seuil, 2021.

³ Philippe Estèbe, *Ibid.*

⁴ Jacques Chérèque, Secrétaire général de la CFDT devenu sous la présidence de François Mitterrand ministre de l'Aménagement du territoire avec tutelle sur la DATAR, aimait à répéter « *Il n'y a pas de régions condamnées, il n'y a que des régions sans projet* ».

économique et planifient sur le moyen terme. Il nous faut inventer un système fédéral à la française qui puisse se substituer à un système étatique centralisé qui a fait la grandeur la France mais qui est maintenant à bout de souffle.

Certains s'opposeront à ce changement radical de gouvernance objectant qu'en France « *L'Etat a précédé la Nation* » et que l'Etat joue encore un rôle important. L'histoire nous montre en effet que les rois, pour s'emparer de la Bretagne, du Languedoc, de la Provence, de l'Alsace, de la Lorraine, de la Bourgogne... et pour se faire admettre par les seigneurs locaux, ont dû garantir la sécurité et la souveraineté aux populations, et prodiguer des largesses au plus grand nombre en transformant au cours des siècles l'Etat providence en « Etat Père-Noël ».

Mais ces temps sont finis. Les pays les plus développés de l'OCDE sont presque tous fédéralistes (Etats-Unis, Canada, Australie, Allemagne, Suisse, etc.). Dans ces pays, la gestion de la vie quotidienne, le logement, l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle, la culture, le sport... relèvent des échelons infranationaux. Le pouvoir régional est puissant sur des compétences bien identifiées, tandis qu'au niveau central se met en place un pouvoir fédéral stratège capable d'assurer la sécurité, la souveraineté et le développement des industries du futur ainsi que le dialogue international dans un monde où les cartes géopolitiques et les alliances se redistribuent rapidement autour de trois ou quatre grandes régions économiques mondiales : la région Asie Pacifique, la région constituée par les trois Amériques, et la région verticale constituée de par l'Europe, la Méditerranée et l'Afrique et pour finir la Russie qui essaye de conserver quelques pays voisins-vassaux satellites.

En France nous sommes confrontés à un double handicap : un pouvoir central unitaire appauvri et impuissant largement déconcentré et des pouvoirs locaux trop nombreux empilés dans le désordre (communes, intercommunalités, cantons, départements, régions) et qui se font une concurrence stérile.

Ce qui m'a converti à la décentralisation et au fédéralisme, c'est la lecture d'une note d'archive concernant les relations entre le Général de Gaulle et le Chancelier allemand Konrad Adenauer. À l'époque, je me suis posé la question suivante : Pourquoi et comment le Général de Gaulle – toujours soucieux de la grandeur de la France – s'était-il montré centralisateur et autoritaire en nationalisant, en 1945, les banques, les assurances, les industries stratégiques (énergie, transport, défense ...) pour venir mourir politiquement avec le référendum d'avril 1969 sur la décentralisation ?

J'ai pu consulter des archives de Fontainebleau, et notamment un échange dans les années 1960 entre le Général de Gaulle et le Chancelier allemand Adenauer. De Gaulle interrogeait le Chancelier « Konrad, expliquez-moi comment après vous avoir vaincu, pilonné et détruit votre appareil de production, l'Allemagne est en train de doubler la France en termes de production de richesse ? », et le Chancelier de répondre : « *Alors qu'en France vous avez UN ministre de l'industrie, UN ministre de la reconstruction, UN ministre de l'éducation et de la formation professionnelle, UN ministre de l'économie, en Allemagne j'ai ONZE ministres de l'industrie, ONZE ministres de la reconstruction, ONZE ministres de l'économie, etc., parce que la République d'Allemagne est fédérale et composée de onze Länder⁵ (région) relativement autonomes et onze ministres, dans chaque domaine, apportent de meilleures réponses plus adaptées plutôt que d'avoir un seul ministre comme en France* ».

⁵ Avant la réunification, l'Allemagne de l'Ouest comptait 11 *Länder*. Après la réunification, le nombre de *Länder* est passé à 16.

Ainsi, en mars 1968 à Lyon, le Général de Gaulle déclarait : « *ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain* ».

Le système fédéral est plus adapté aux temps présents et aux défis à venir :

- Il responsabilise tous les élus et les citoyens en rendant visibles les droits mais aussi les devoirs de chacun. Par exemple, la région Alsace-Moselle a eu l'intelligence de gérer elle-même le système d'assurance maladie hérité de l'occupation allemande entre 1870 et 1914. Ce système fonctionne bien, avec des comptes équilibrés et il ne souffre pas de fraude.
- Le fédéralisme associe efficacement la gouvernance de la proximité et du quotidien au niveau régional avec la gouvernance du futur et de l'international au niveau de l'Etat fédéral.
- Il favorise la mobilisation de l'épargne nationale vers les investissements productifs et durables de l'avenir⁶ plutôt que vers l'épargne improductive du foncier et de l'immobilier. Avec Marc Lebaillly, psychanalyste et anthropologue, nous⁷ avons pu montrer que cet attachement à la terre et à la pierre ne relève pas de l'économie de l'offre et de la demande, donc du marché, mais que cet attachement individuel et familial à la terre était la conséquence du centralisme administratif à la française qui interdisait aux citoyens de gérer collectivement ce bien commun qu'est le territoire de la vie quotidienne. Si on veut réduire l'attachement des Français à la terre et à la pierre, il faut décentraliser, régionaliser et in fine promouvoir le rachat des terres par l'Etat (ou mieux par les collectivités locales) comme le préconisait déjà en 1886 Léon Walras⁸, pourtant le pape du libéralisme économique et de l'équilibre général. A titre d'exemple, dans les pays scandinaves mais aussi au Danemark, entre 60% et 80% du sol urbain est municipalisé.

2. Proposition : Instaurer un système fédéral à la française

Les Français sont peut-être les seuls en Europe et dans le monde à connaître une double administration de haut en bas : l'administration déconcentrée de l'Etat central et l'administration décentralisée des collectivités locales. Ces doublons sont inefficaces, coûtent chers, et ne sont plus supportables ni par les fonctionnaires, ni par les élus, ni par les citoyens, ni par les contribuables.

Dans un système fédéral à la française, trois niveaux d'intervention devraient être privilégiés :

Tout d'abord assurer la montée en puissance des régions historiques (la Bretagne, le Languedoc, la Bourgogne, la Provence, la Lorraine, etc.) avec des compétences affirmées sur tout ce qui touche la quotidienneté et la proximité tels que le logement, l'éducation, la formation professionnelle, le sport, la culture etc., l'emploi et surtout l'industrialisation. Aménager les territoires en 2025, c'est mettre toutes les régions en situation de produire des richesses et non pas de vivre de la redistribution. Cet effort d'industrialisation doit se faire avec la mise en place de zones économiques spéciales (ZES) et de clusters avec une volonté affirmée d'écologiser

⁶ Jean-Louis Guigou, préface d'Egard Pisani, *La rente foncière*, Economica, 1982, couverture par un dessin de Plantu, p. 954.

⁷ Jean-Louis Guigou et Marc Lebaillly, *Appropriation du Sol et pratique de l'espace* - Juin 1978, travaux tome 1, tome 2, publication l'IRDU, Créteil.

⁸ Léon Walras. « *Théories mathématiques du prix des terres et de leur rachat par l'Etat* ». Bulletin de la Société vaudoise des sciences naturelles, n° 85, juin 1881.

l'économie. Les régions actuelles s'activent dans ce sens⁹ mais elles ne sont pas en situation de rivaliser avec les *Länder* allemands et les régions italiennes avec leurs districts. Pour faire des régions les moteurs de la production industrielle, il faut sans aucun doute changer de modèle et passer d'un Etat unitaire centralisé à un Etat fédéral avec des régions reconnues et armées pour devenir les responsables à titre principal de l'emploi, de la formation, de l'économie et de l'industrie. Cette compétence économique renforcée des régions devrait être partagée avec l'intercommunalité qui doit progresser au niveau de chaque bassin de vie. Il convient d'insister sur le fait que les communes et les Maires doivent rester « l'unité étalon » de la démocratie locale.

Puis instaurer, pour le financement, une double péréquation¹⁰ comme en Allemagne :

- Une péréquation verticale qui permet de répartir entre le niveau fédéral et les *Länder* les ressources fiscales (TVA, revenus, impôt sur les sociétés, etc.) ;
- Une péréquation horizontale qui permet de répartir entre les *Länder* riches et les *Länder* pauvres les recettes fiscales perçues. Ce système de péréquation horizontale est essentiel pour maintenir la cohésion nationale en Allemagne. Chaque année, environ 7 milliards d'euros sont déplacés des 6 *Länder* riches vers les 5 les plus pauvres. Cette péréquation horizontale doit être gérée par les régions elles-mêmes et non pas par l'Etat qui risque de confisquer cet impôt pour financer ses propres dépenses.

L'Etat fédéral, allégé du quotidien, doit garantir la sécurité et les libertés et devenir stratège, se consacrer à préparer et à anticiper l'avenir (temps long) par la recherche et la planification industrielle stratégique ainsi qu'à s'occuper des relations internationales et de la construction d'un nouveau multilatéralisme.

Ce projet devrait être soumis à un référendum comme l'avait réalisé avec courage le Général de Gaulle qui aimait à répéter à ses collaborateurs très inquiets à la veille du référendum de 1969 : « *qu'importe mon destin, il s'agit de la France* ».

Comme le propose Jean-Louis Borloo, ce projet devrait être central dans la campagne présidentielle de 2027.

Conclusion

Dans les années 1980, Plantu, comme toujours, participait avec ses dessins au débat politique et s'est intéressé à la décentralisation. Son humour aidait les combattants de la bonne cause.

Jean-Louis Guigou
ancien Délégué à la DATAR, de
1997 à 2002



⁹ Confère Frédéric Potier, Délégué général des régions de France sur le réseau LinkedIn.

¹⁰ En République fédérale d'Allemagne, il y a une double péréquation. Une péréquation verticale qui permet de répartir entre le fédéral et les *Länder* les ressources fiscales (TVA, revenus, etc.), et une péréquation horizontale qui permet de répartir les recettes fiscales perçues entre les *Länder* riches et les *Länder* pauvres.