

Appel à contributions 2025-2026

Repenser la politique d'aménagement du territoire

Synthèse des contributions

Quelques points communs aux contributions

La politique de l'aménagement du territoire est une politique de la nation qui doit impliquer dans sa formulation les collectivités territoriales. Elle doit reposer sur des diagnostics partagés avec elles. Sa finalité est clairement de contribuer à la cohésion de la nation, en prévenant et en luttant contre les inégalités sociales et territoriales. Pour ce, elle doit anticiper sur les transformations à venir (de l'économie à différentes échelles, du climat...), d'où l'importance de la prospective et des scénarios. Par nature interministérielle, elle ne saurait relever d'un ministère en particulier et ne peut s'apparenter à une politique de guichet.

Ci-après, une présentation sous forme de best-of des différentes réponses adressées au Cercle par : Bernard Attali, Jean-Pierre Aubert, Ariane Azéma, Christophe Bernard, Jean-Pierre Duport, Jean-Paul de Gaudemar, Jean-Louis Guigou, François Philizot, Paulette Pommier et Jean-Michel Thornary..¹

Ces différentes contributions sont en accès libre sur : www.cpat.fr



¹ Bernard Attali, délégué à l'aménagement du territoire (1981-1985)

Ariane Azema, conseillère à la DATAR en charge de l'enseignement supérieur et de la planification (1996-2002)
Christophe Bernard, directeur aménagement du territoire au sein de la région Hauts-de-France en charge du SRADDET (2016-2020)

Jean-Pierre Duport, Délégué à l'aménagement du territoire (1989-1994)

Jean Paul de Gaudemar, Chargé de mission (1982-1987) puis directeur de la Datar, président du conseil scientifique (1987-1994)

Jean-Louis Guigou, directeur (1990-1997) puis délégué à l'aménagement du territoire (1997-2002)

François Philizot, conseiller technique à la Datar (1997-2002) puis directeur adjoint au délégué (2000-2006) ; président de l'Observatoire des territoires

Paulette Pommier, chargée de mission à la Datar, chargée de l'emploi et du développement local (1990-2006)

Jean-Michel Thornary, commissaire général à l'égalité des territoires (2016-2017)

Intérêt d'une politique d'aménagement du territoire

- 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 ?

Tout en faisant remarquer que « la loi a donné compétence aux régions en matière d'aménagement du territoire, sans toutefois exclure la capacité pour l'Etat à définir sa propre politique -ce qui fait que depuis dix ans nous avons des politiques parfois concurrentes » (JM Thornary) ...l'ensemble des contributeurs s'accorde, sans surprise, à apporter une réponse positive à cette question.

« (Car) la France ne souffre pas seulement de ses de ses inégalités sociales mais aussi de ses inégalités territoriales. C'est dangereux sur tous les plans, y compris politique car le populisme s'en nourrit aisément ». JP de Gaudemar

« Le diagnostic est simple : nous nous enfonçons dans la désorganisation des territoires. » JL Guigou

« Il faut relancer une politique d'aménagement du territoire...les inégalités sociales et les inégalités spatiales sont deux faces d'une même réalité. Il faut s'attaquer aux unes et aux autres. » JP Duport

« C'est une évidence : notre pays devrait absolument reprendre cette politique qui, depuis ses grandes heures des années 1980, n'a plus été considérée comme une priorité...Cette politique qui s'est appuyée sur des scénarios -voir le scénario de l'inacceptable qui mettait le doigt sur tout ce qui pourrait mal tourner- devrait continuer sur cette voie ». B Attali

L'action publique territoriale exige une vision globale et prospective, y compris au sein de l'Etat...Il y a manifestement une absence de vision globale de ce que cherche l'Etat en matière d'équilibres territoriaux. » F Philizot

« ...il existe bien un besoin de débats, de perspective et d'action collective territoriaux à l'échelle nationale, susceptibles en outre d'impulser ou de conforter les perspectives et choix de niveau régional ou local » A. Azéma.

« ...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 ». C. Bernard



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

Les réponses à cette question révèlent l'ambiguïté de la notion de politique nationale. Pour certains, elle semble désigner une politique de l'Etat, pour d'autres, c'est une politique de l'ensemble de la nation : Etat et Régions. Dans sa contribution, Jean-Louis Guigou propose de penser la politique nationale d'aménagement du territoire dans l'optique d'un système fédéral. Les autres contributeurs, sans aller aussi loin, soulignent que l'aménagement du territoire est un domaine de souveraineté partagée entre les Régions, l'Etat (et l'Union Européenne).

« ...A se centrer sur des compétences nationales, on distingue au moins deux priorités ...le : *hard et le soft*. Dans le *hard*, la *politique ferroviaire* de desserte des métropoles entre elles est indispensable. ...il faut en finir avec un seul réseau étoilé... et avec toutes les zones blanches en matière de réseaux de communication... Dans le *soft*, *éducation et santé* (qui) sont au cœur des crises sociales actuelles... La fracture éducative est aussi territoriale lorsque l'on considère les localisations des établissements les plus difficiles ... » JP de Gaudemar

« Les priorités : la soutenabilité territoriale et la justice spatiale ». A Azéma

« ...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. » JM Thornary

« 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 » ... « Quelques exemples de politiques à relancer : *la politique industrielle, l'aménagement numérique, la politique de santé...* » : F. Philizot

« Il faut supprimer l'ANCT. Le mélange des genres est inopérant. Il faut une direction qui mette en œuvre une politique nationale d'aménagement du territoire avec une capacité d'intervention sur les grands acteurs tels que SNCF Réseau. Je pense, en particulier, à la rénovation indispensable du réseau ferré, hors lignes TGV... Il faut une agence, *sous le contrôle des collectivités territoriales*, d'aide à la constitution d'équipes de projets dans les territoires et à la mise au point de projets, une agence d'ingénierie territoriale » JP Duport

Partageant le constat d'« un rapport assez concomitant entre marginalisation de l'échelon régional et affaiblissement des politiques d'aménagement du territoire, cette politique se doit de retrouver un élan à travers une coopération étroite, voire un réel partage de responsabilités avec les collectivités territoriales, au premier chef d'entre elles, les régions... Ses priorités : développer l'industrie en s'appuyant sur les territoires... préparer à des bifurcations d'activité les territoires les plus exposés au changement climatique, apporter en liaison avec les collectivités décentralisées des réponses aux attentes en matière de services à la population, ... rééquilibrer l'offre culturelle... » P Pommier

« ... 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. »

« 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. » JL Guigou

« Sur la 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,
- 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 ces orientations. » C Bernard

« ... Cette *grande étude prospective* avait fait lumière sur tout ce qui, à long terme, pouvait mal tourner sur notre territoire ... A partir de là nous avons pu bâtir une politique permettant de contrecarrer ces risques à long terme. Pour répondre à votre question sur : « *que faire ?* » je dirai : *le refaire*. C'est-à-dire, d'abord, *voir loin*, imaginer l'évolution de notre pays, de sa démographie à vingt ans pour mener une politique pertinente qui affronte les vrais défis et les tendances lourdes... Et si on parlait aussi de beauté ? Pour moi la lutte contre ce que j'appellerai la « France moche » est devenue une absolue priorité. » B. Attali



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 ?

« Ce doit être une entreprise conjointe de l'État et des régions car il en va de l'équilibre national. » JP Duport

« ... organiser l'observation, l'analyse, le dialogue national pour déterminer des orientations nationales d'aménagement serait une première mission à porter par une structure ... légitimée par l'Etat... 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. » C. Bernard

« Je me suis toujours élevé contre cette idée que la politique d'aménagement du territoire devait céder le pas devant le mouvement de décentralisation. En vérité les deux sont complémentaires. Il faut renverser la table et convenir que tout ce qui peut se faire au plus près du terrain doit être décidé au plus près du terrain. » B. Attali

« Il nous paraît essentiel que l'Etat assure une présence sur tous les territoires... mais dans le même temps la politique nationale d'aménagement du territoire ne doit pas être conçue comme une politique de l'Etat seul mais comme une politique de l'ensemble des collectivités. Elle devrait reposer sur l'engagement de l'Etat et des Régions.... Une réforme plus structurelle pour renforcer la place des collectivités territoriales serait la transformation du mode d'élection des sénateurs afin d'en faire des élus régionaux. » P. Pommier

« 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 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. » F. Philizot

« 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 ... 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.... 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. » M Thornary

« C'est certainement la dimension la plus difficile : d'une part, l'atomisation de « l'Etat » (entre centrale, agences et autres opérateurs) que *la réification constamment réaffichée en la personne du préfet de département ne résout pas réellement*, d'autre part, le difficile couplage des calendriers (et priorités) nationales et locales. En fait, quelle que soit la posture et la modalité d'intervention préconisée pour la « sphère Etat » (stratégie, acteur, coordonnateur ou encore régulateur), *l'enjeu est avant tout de (re)trouver des formes de continuité et de visibilité* au moins à moyen terme. » A. Azéma

« Mon point de vue est assez simple. L'État s'est trop contenté de se débarrasser de certaines compétences en faisant fi de certaines priorités. *Il doit donc se réinvestir sur les priorités ... avec un point de vue national d'ensemble*. La décentralisation a sans doute été parfois un prétexte à ne plus se préoccuper des priorités les plus importantes. C'est particulièrement vrai des infrastructures, y compris dans certaines circonstances exceptionnelles... L'Etat doit se repositionner plus fermement sur les priorités qui relèvent du niveau international... » JP de Gaudemar



>

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 ?

« ... d'une part, l'atomisation de « l'Etat » (entre centrale, agences et autres opérateurs) que la réification constamment réaffichée en la personne du préfet de département ne résout pas réellement, d'autre part, le difficile couplage des calendriers (et priorités) nationales et locales...

« Un obstacle culturel : sortir d'une vision clivée des territoires : urbain vs rural, métropole vs périphéries, « quartiers » vs « territoires », etc.

- un obstacle institutionnel : la fragmentation territoriale communale et le principe de non-tutelle entre collectivités (ou encore l'échec du chef de *filat* dans certains domaines),
- un obstacle anthropologique : l'absence de consensus sur l'objectif de transition » A. Azéma

« 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.* » Ch. Bernard

« ... c'est clair, *une absence de volonté politique.* » JP. Duport

« Au total, la priorité est certainement de *clarifier les grands objectifs politiques*, ce qui est un enjeu de la SNBC (Stratégie nationale bas-carbone) ou de la conférence de financement des mobilités 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...* La future SNBC 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. » F. Philizot

« 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. ...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...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. » J-M Thornary.

« Les obstacles sont évidemment financiers, sauf peut-être au niveau européen, si la volonté politique évoquée ci-dessus se manifestait Du côté intérieur, les obstacles sont de même nature. Évidemment financiers mais plus encore politiques, surtout si l'État ne veut pas afficher clairement ses priorités ni mettre au cœur de ses politiques les luttes contre les inégalités. De ce point de vue, le retour à des formes de planification indicative paraît indispensable. » JP de Gaudemar



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 européen 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, de projets. » C. Bernard

« Pour être très franc, j'ai plutôt le sentiment d'assister depuis trente ans à une lente montée des inégalités sociales et territoriales... Du fait de mon parcours professionnel, je ferai toutefois une exception en matière éducative. » JP de Gaudemar

« Dans un contexte de dégradation généralisée de l'emploi, deux initiatives ont laissé des empreintes. La première : *Grandes entreprises et développement économique local* élaborée en liaison avec un petit groupe de grandes entreprises (St Gobain, Elf, Michelin, BSN, EDF ...) La seconde a ouvert la voie à ce qui sera appelé *la politique des clusters* ... Son objectif était de (re)dynamiser le potentiel industriel de territoires en s'appuyant sur l'innovation collaborative entre acteurs publics et privés... Elle a ouvert la voie à une conception du développement économique, plus ancrée dans les territoires. » P. Pommier

« *Universités 2000* fut une belle opération, même si elle ne fut pas initiée par la DATAR... *Les schémas directeurs d'infrastructures* (autoroutes, TGV) furent des réussites. *Les commissariats* (industrialisation, développement rural) furent de beaux exemples d'ingénierie territorial. Je pense que l'on devrait aussi "revisiter" ce qui a été fait à l'époque en *matière d'armature urbaine* (métropoles d'équilibre, villes moyennes, réseaux de villes). » JP Duport

« 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... Dans des espaces spécifiques, l'attention portée de longue date au *littoral* ou à *la montagne* s'est révélée positive... Dans l'espace rural, l'action conduite dans le grand ouest ou dans certains secteurs du *Massif central* (qui) explique pour partie la relative résistance démographique, ... Dans un domaine qui, simultanément, nourrit du ressentiment, la réussite du programme *France services*, 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*... 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. » F Philizot