Fondation Jean Jaurès

Démocratie

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : LES ENJEUX D'UNE REMISE À L'AGENDA POLITIQUE

Nicolas Portier

24/10/2025

L'aménagement du territoire peut-il encore être le ciment d'une France fracturée ? Alors que les inégalités territoriales ne cessent de se creuser, Nicolas Portier, président du Cercle pour l'aménagement du territoire et professeur affilié à l'École urbaine de Sciences Po, plaide pour une politique rénovée, capable d'articuler équité spatiale, transition écologique et revitalisation productive, afin de résorber les « nouveaux malaises territoriaux » et de redonner sens à un projet collectif de cohésion nationale.

Trois quarts de siècle après l'appel d'Eugène Claudius-Petit, alors ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, à un « plan national d'aménagement du territoire » visant une meilleure répartition des populations, des ressources et des activités, la question territoriale demeure d'une brûlante actualité. Face aux urgences écologique, économique et sociale, l'aménagement du territoire peine à se renouveler. Sortir de l'aménagement « à chaud », redonner prise au temps long et à l'anticipation, prendre soin des territoires de montagne, des littoraux, soutenir les petites et moyennes centralités implique sans doute de changer de logiciel, en redonnant du souffle à l'action publique et en ouvrant de nouveaux horizons. Compte tenu de l'ampleur des enjeux, cela suppose, très vraisemblablement, de réconcilier aménagement du territoire et décentralisation en faisant place aux démarches situées, aux coopérations locales, à l'expérimentation, tout en réaffirmant le rôle structurant de l'État et de l'Union européenne. C'est une approche visant à « ménager » le territoire et à soutenir les initiatives en faveur d'une transition écologique et solidaire qui favorisent son appropriation par les citoyens. Dans cette optique, l'Observatoire de l'expérimentation et l'innovation locales (OEIL) de la Fondation propose, pour plusieurs mois, un cycle de réflexion consacré à l'aménagement du territoire et son devenir.

***Timothée Duverger** et **Achille Warnant**, directeurs de l'Observatoire de l'expérimentation et l'innovation locales de la Fondation Jean-Jaurès*

Dans une séquence marquée par des contraintes budgétaires d'intensité extrême, plaider pour un renouveau de la politique d'aménagement du territoire peut *a priori* relever de l'illusion naïve. Au demeurant, c'est souvent dans des années de basculement que cette discipline a fait office de « grand dessein » mobilisateur. Son émergence dans la phase de reconstruction d'après-guerre, son affirmation aux premiers jours d'une V^{e} République entravée par la décolonisation et les dévaluations, sa relance au cours des années 1993-1995 en pleine récession économique, etc., nous rappellent combien l'aménagement du territoire est une politique qui renaît de ses cendres par gros temps. Elle est chroniquement invitée à se réinventer tout en restant fidèle à quelques constantes de son ADN originel. Quatre registres d'intervention nous semblent constituer, *mutadis mutandis*, les fondamentaux de la discipline, tous marqués par un fort regain d'actualité.

Les « cœurs de métier » et les raisons d'être

Le premier registre d'intervention est lié à l'ambition d'orienter la répartition des activités et des populations entre les régions françaises. Bien qu'imparfaites, les notions d'« équilibre » ou de « développement harmonieux » du territoire ont figuré historiquement au cœur des grands mots d'ordre de la planification spatiale[1]. Cette quête d'harmonie est souvent opposée aux menaces de « fracture territoriale » qu'il est impératif de conjurer par des moyens d'exception. La « maîtrise » de la croissance de la région parisienne, la politique des « métropoles d'équilibre » des années 1960-70, les grandes missions de mise en valeur des littoraux languedocien et aquitain sont venues y concourir. Il est également utile de penser à la décentralisation industrielle au profit du grand Ouest français, au Plan neige visant à développer les massifs montagneux lors de la démocratisation des sports d'hiver, à la création de villes nouvelles… Ces chantiers se sont inscrits, avec des réussites variables, dans une logique de « géographie volontaire » en rupture affichée avec le laisser-faire. Ce cœur de métier a parfois profité de vents très porteurs, lors des périodes d'expansion, mais il a aussi eu à assumer des tâches plus ingrates lors des retournements économiques. Parfois brocardé[2], le rôle d'« infirmerie de campagne » des missions de reconversion de la sidérurgie ou des charbonnages a néanmoins permis, avec le temps, à de très nombreux bassins d'emploi français de renaître et de ne pas voir proliférer les villes fantômes à l'américaine.

Un deuxième registre d'intervention porte sur l'effort d'équipement du territoire national. Il s'inscrit dans une histoire de longue durée, avec le maillage ferroviaire engagé au mitan du XIX^{e} siècle, les plans d'assainissement et d'embellissement des villes, la création des réseaux d'énergie et des premières fabriques d'électrons (barrages, centrales thermiques…). Cet effort d'équipement s'est prolongé au second XX^{e} siècle à travers les schémas autoroutiers, les lignes à grande vitesse, les

programmes électronucléaires, les implantations d'actifs publics à forte valeur ajoutée (universités, campus scientifiques…). Ces programmes de modernisation se sont inscrits dans une réflexion pluridisciplinaire, assurée par leur validation au sein des comités interministériels d'aménagement du territoire (CIAT). Ils ont contribué à placer la France parmi les pays disposant de l'un des parcs d'infrastructures les plus performants. Réussite trop peu commentée, le plan France très haut débit, lancé en 2013, est venu récemment conforter cette tradition de haute qualité « infrastructurelle » en assurant un taux de raccordement parmi les meilleurs au monde.

Un troisième registre d'intervention est de garantir des conditions d'accès aux services publics comparables d'un territoire à l'autre. Même si elle donne lieu à de vives discussions sur les critères de distance-temps et les standards de qualité à garantir, cette quête d'ubiquité territoriale s'enracine dans notre maillage administratif très fin, que trament nos milliers de villages-communes. Elle se traduit par les prestations des collectivités, mais aussi par le déploiement des grands services nationaux (éducation, santé, sécurité civile, tribunaux…). Cette dimension « ubiquitaire » est également présente dans les péréquations tarifaires, sur le modèle « timbre-poste », avec un prix unique sur l'ensemble du territoire. Elle s'inscrit dans l'héritage des idées du « solidarisme » du premier XX^{e} siècle que le fameux programme du Conseil national de la Résistance, *Les jours heureux*, consacrera en 1944. On les retrouve au barycentre du contrat social français.

Le dernier registre de notre inventaire est celui des protections des ressources naturelles et de la place précocement accordée aux préoccupations environnementales par les aménageurs nationaux. Aménager et ménager le territoire n'ont pas à être opposés. Factuellement, ce sont les équipes de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) et du Plan qui ont porté sur les fonts baptismaux la grande loi sur l'eau de 1964 et la création des agences de bassin, chargées de veiller à un usage raisonné de ce « bien commun ». Les 100 mesures pour l'environnement décidées par le gouvernement Chaban-Delmas en 1970, présentées comme l'acte fondateur de cette politique de protection, ont été préparées dans les mêmes enceintes avant de donner naissance à un ministère dédié. Les parcs nationaux et régionaux, le conservatoire du littoral, les lois de protection de la montagne, etc., sont issus en ligne droite de l'aménagement du territoire et en constituent la face « verte »[3]. Assurer une articulation très étroite entre aménagement et environnement dans les configurations gouvernementales et les compétences des différentes autorités publiques est devenu un enjeu essentiel. Un tel dialogue évite de réduire l'aménagement à des opérations « béton-bitume » et d'enclaver l'écologie dans les seules considérations naturalistes.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

Un style d'action publique

L'aménagement du territoire à la française n'est pas seulement un terrain de jeu. C'est aussi un style et une méthode nourris par une vision transformatrice de l'action publique. Il a pleinement incarné avec la Datar le modèle de l'« administration de mission » théorisé dans les années 1950 pour bousculer les routines bureaucratiques et conduire à bon port des chantiers d'exception[4]. Il a contribué à multiplier les innovations institutionnelles et à fédérer les « forces vives » autour d'objectifs catalyseurs. Il a introduit une très forte dimension prospective dans les réflexions des grands commis de l'État, en intégrant une anticipation de l'avenir sous forme de « scénarios » de longue portée tout en restant fidèle à quelques lignes directrices.

Parmi celles-ci, figure notamment l'idéal type d'une France polycentrique dont l'« armature urbaine » est graduée par des agglomérations de toutes tailles remplissant des « fonctions » complémentaires dans l'organisation de l'espace[5]. Contrairement à de très vastes nations de peuplement récent ou de climats extrêmes, la France hérite d'un semis de villes très dispersées venu du fond des âges. L'occupation « harmonieuse » du territoire ne signifie pas tant un projet illusoire de nivellement uniforme des densités humaines qu'un combat opiniâtre contre les risques parallèles de désertification et de surconcentration. Cet objectif de polycentrisme nécessite d'agir à différentes échelles pour assurer des trajectoires de développement comparables entre les régions, tout en aidant ces dernières à préserver leurs équilibres internes.

La régionalisation administrative, esquissée par la planification bien avant même l'émergence des collectivités décentralisées, s'est inscrite dans cette vision, en disposant d'unités territoriales fonctionnelles appuyées sur un ou plusieurs grands centres urbains – les métropoles régionales – chargés d'accueillir des activités très qualifiées et des équipements rares (centres hospitalo-universitaires, aéroports, gares TGV, grands quartiers d'affaires…). Les soutiens des villes de taille intermédiaire ou des réseaux de petites villes, dans ce schéma multipolaire, confortent leurs aménités générales et leur qualité de vie, leurs capacités à fixer des activités consommatrices de foncier, leurs offres de services en tant que chefs-lieux. Ce polycentrisme n'a pas vocation à

juxtaposer des alvéoles étanches, mais à « faire système » en densifiant les relations interterritoriales par des facilités d'accès, des complémentarités au sein du système productif régional, des continuums de services publics.

Au regard de ces constantes, il est possible de discerner les évolutions et enjeux qui motivent aujourd'hui le retour de l'aménagement du territoire sur l'agenda politique national.

Nouveaux malaises territoriaux

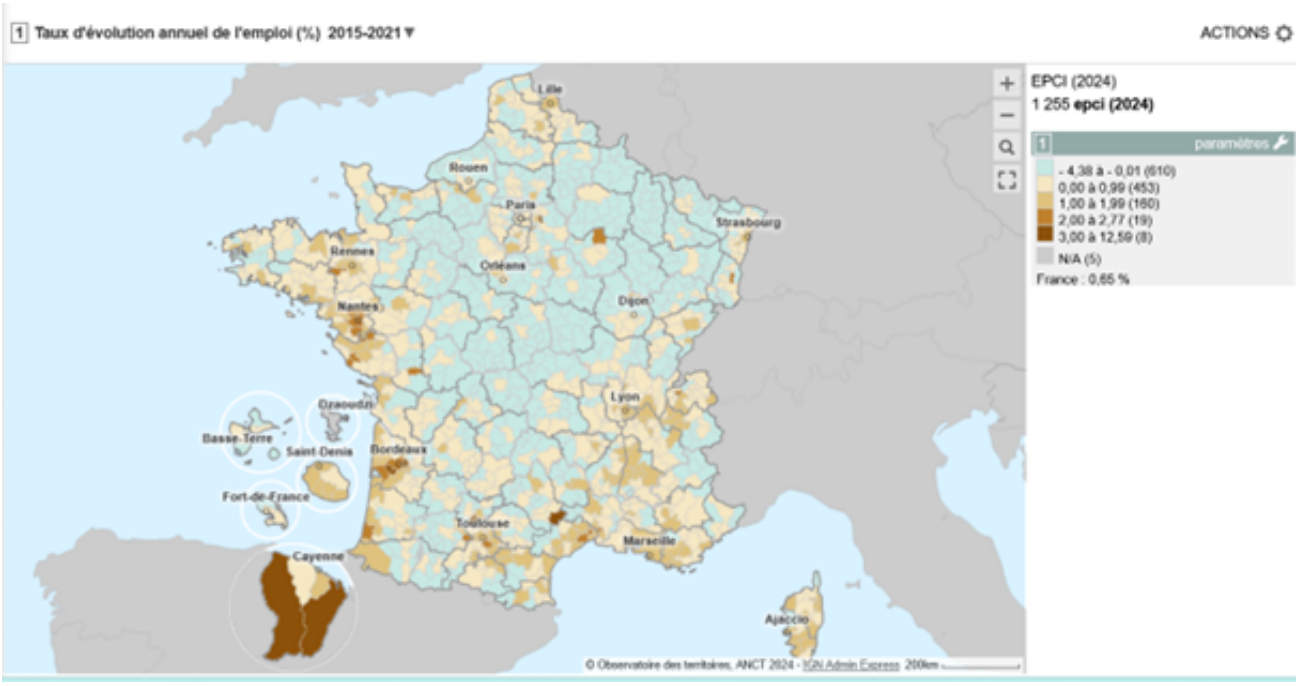
Un premier ensemble d'enjeux tient aux malaises territoriaux qui s'accentuent à diverses échelles, sans véritable réponse structurée. Parmi ces malaises doivent être notamment évoquées la désertification médicale, la carence de l'offre de transports collectifs dans les espaces peu denses, les inquiétudes soulevées par la carte scolaire. Le désarroi des professions agricoles, confrontées à de lourdes interrogations sur l'avenir des exploitations familiales, prend également une forte dimension géographique. De leur côté, les agglomérations sont exposées aux fragilisations que subissent leurs propres cœurs historiques sous l'effet croisé des dynamiques de périurbanisation, du *big-bang* du commerce physique, des vacances dans le logement ancien. Ces différents enjeux se rencontrent dans de nombreux territoires et ne les discriminent que par le degré d'intensité. Ils font d'ores et déjà l'objet de programmes spécifiques, mais qui demeurent peu articulés entre eux, sans véritable vision d'ensemble. Les réponses apportées sont essentiellement palliatives et à faible efficacité transformatrice.

Divergences des trajectoires économiques

D'autres malaises percent à de plus larges échelles et tiennent à la reprise des divergences de développement entre régions françaises. La France préserve en apparence une cohésion forte et ne connaît pas les niveaux de disparité, voire les conflictualités géopolitiques, que constatent nos voisins entre leurs propres régions[6]. Notre cohésion nationale est largement imputable aux efforts des politiques d'aménagement antérieures, évoquées plus haut. Ces politiques ont contribué, en synergie avec le déploiement progressif de l'État providence, à une réelle convergence des conditions de vie sur l'ensemble du territoire. Analysées à l'aune des revenus des ménages, les inégalités territoriales entre régions (et même entre groupements de communes[7]) demeurent à ce jour très contenues. Elles sont encore plus faibles lorsque sont prises en compte les redistributions « en nature » à travers les services publics gratuits. La fonction redistributive des budgets de l'État et des 800 milliards d'euros de la protection sociale continue d'exercer un rôle amortisseur puissant des disparités. Décrite depuis longtemps par l'économiste Laurent Davezies, cette « circulation invisible des richesses » contribue de toute évidence à cimenter la solidarité

nationale[8]. La question est de savoir pour combien de temps. Le modèle assurantiel se fragilise. Les apports des régions à la prospérité générale et au financement du modèle social français tendent à se différencier. Et loin de conclure que certaines d'entre elles privilégieraient « l'assistanat », il faut plutôt prendre la mesure des ressentiments accumulés des territoires qui aimeraient contribuer pleinement à l'effort productif national, mais qui s'en retrouvent peu à peu privés. Pertes de confiance, ressentiment se transforment en radicalité dans les urnes. La hantise du déclassement territorial est le carburant des nouvelles colères.

Esquissée dès le tournant du siècle, la concentration des créations d'emplois et de la croissance s'est très fortement amplifiée dans la décennie suivant la crise de 2008. L'Île-de-France a rebondi après cette dernière, au terme d'une longue décennie stationnaire, mais ce sont surtout les façades littorales et le corridor rhodanien qui ont continué à polariser l'essentiel des créations de richesses. En prenant les intercommunalités comme unité d'analyse, la carte ci-dessous met en évidence ce qu'il est convenu d'appeler le « U de la croissance » lequel, partant de Rennes, longe le littoral atlantique jusqu'à Saint-Jean-de-Luz, se raccorde à la côte languedocienne *via* l'aire toulousaine, puis remonte la vallée du Rhône en direction de Lyon et des contreforts alpins. Avec la région parisienne, ces espaces absorbent l'essentiel de la croissance française au cours du premier quart de siècle. Y sont localisées la quasi-totalité des intercommunalités ayant connu des hausses continues de l'emploi salarié dans la période précédant la pandémie de Covid-19. Pendant ce temps, près de la moitié des intercommunalités (en bleu), ont subi une régression du nombre d'emplois. Des régions entières se retrouvent piégées dans ce que certains experts appellent la « trappe du développement[9] ».



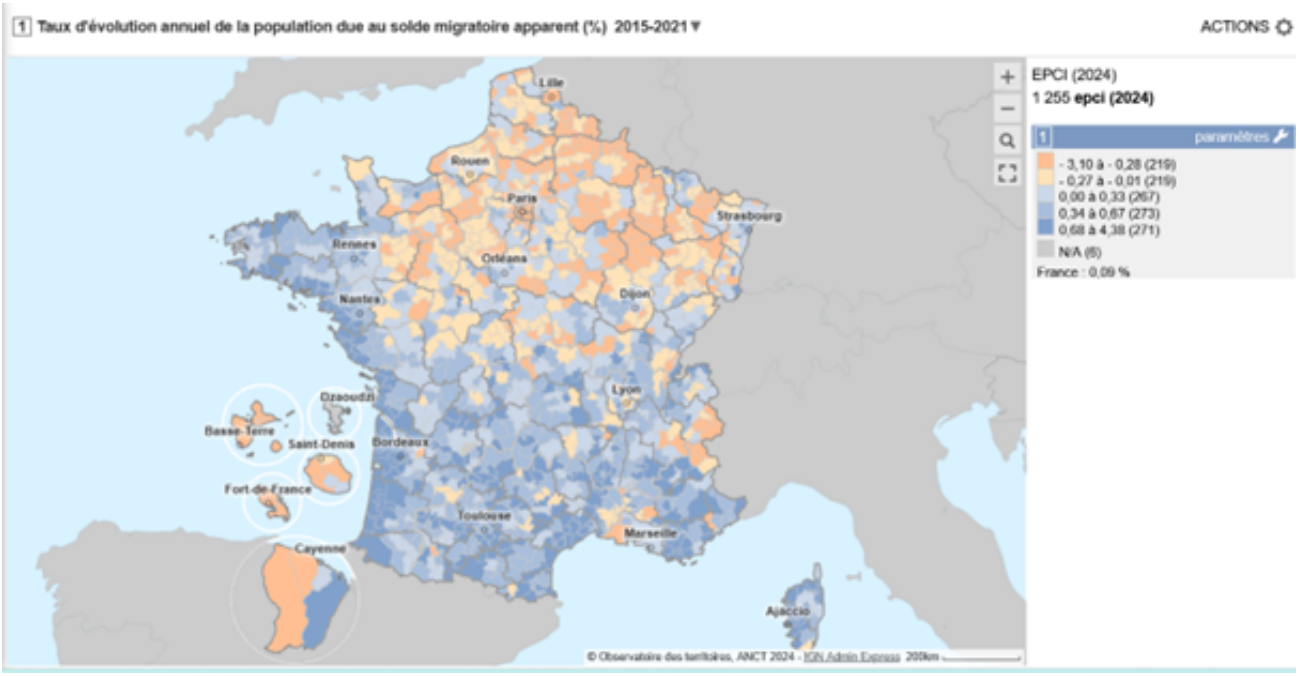
Source : carte réalisée à partir de l'Observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

En deux décennies, la croissance française a été polarisée par les plus grandes aires urbaines, dans une proportion sans équivalent au sein des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), plus spécifiquement celles figurant dans ce « U ». En ce sens, les lignes de partage font apparaître un grand bassin parisien dont les marges sont en net décrochage, l'Île-de-France faisant figure d'isolat au cœur d'un vaste territoire qu'elle n'entraîne plus dans son sillage. L'arc septentrional qui s'étire de la Normandie à la Bourgogne-Franche-Comté multiplie les territoires en déprise économique. La désindustrialisation a spécifiquement atteint les régions du quart nord-est « lotharingien ». Les grands groupes nationaux ou étrangers qui organisaient historiquement ces régions tournées vers nos principaux partenaires européens ont, pour beaucoup, désinvesti en France, comprimé l'emploi, relocalisé *offshore* leurs chaînes d'approvisionnement. Bien que proches des frontières et des poumons de la Zone euro, ces régions ont davantage subi les chocs compétitifs de l'ouverture internationale, ce qui a pris à revers certains pronostics énoncés à la veille du passage à la monnaie unique et de l'élargissement de l'Union européenne.

Lorsqu'était débattue la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995, il y a trente ans, nombre d'élus et d'experts s'inquiétaient surtout des risques de décrochage des périphéries atlantiques, éloignées du « cœur » de l'Europe et de l'axe Londres-Rotterdam-Munich-Milan. L'histoire en a décidé tout autrement. Les tissus néo-industriels de l'ouest, combinés avec l'attractivité résidentielle et touristique des façades atlantiques, ont mieux résisté. Il faut certes s'en féliciter. En revanche, les politiques de revitalisation économique des bassins industriels historiques ont manqué d'intensité et d'efficacité.

Hémiplégie nationale

Une autre carte illustrant ces divergences est celle des soldes migratoires entre territoires qui dessine une « France hémiplégique ». Elle fait curieusement resurgir l'ancestrale diagonale Saint-Malo/Genève. Inventée par le baron Dupin au XIX^{e} siècle dans ses analyses des forces productives françaises, elle opposait jadis une France du dynamisme et de la modernité au nord à une France du sud retardataire dans son développement industriel, son niveau éducatif, sa productivité agricole. Les migrations résidentielles s'orientaient essentiellement d'ouest en est et des midis vers le nord. Un siècle plus tard, les trajectoires semblent s'être radicalement inversées. La diagonale sépare désormais territoires de départ et d'arrivée, à quelques exceptions près.

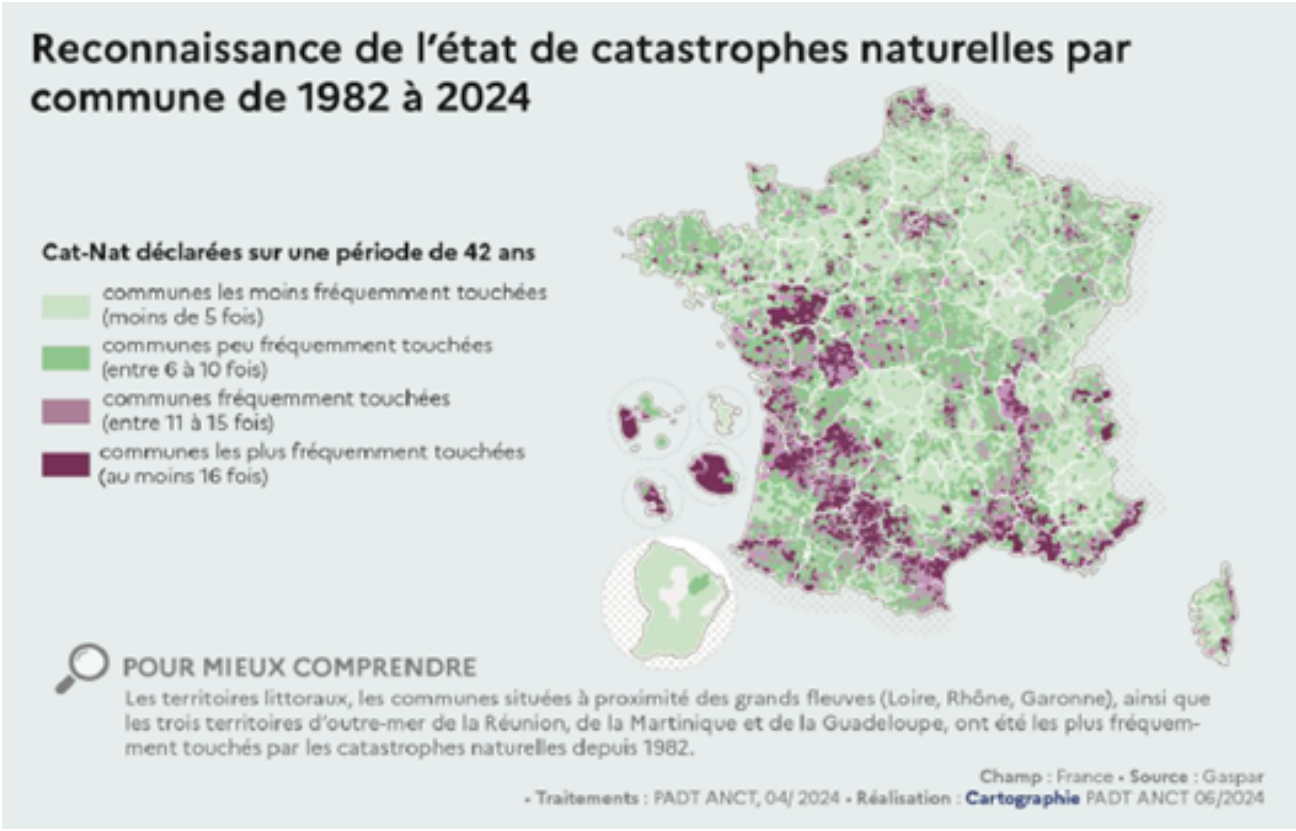


Source : carte réalisée à partir de l'Observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Ces dynamiques se combinent avec une nouvelle équation démographique. Au seuil des années 2000, la France a pu penser qu'était enfin tournée la page de l'exode rural et du dépeuplement de ses espaces de faible densité. Périurbanisation, hyperconnectivité des territoires par les grandes vitesses, apparition des « néoruraux » contribuent alors à dessiner de nouvelles campagnes[10]. La première décennie du siècle est en outre portée par le mini baby-boom, l'essor de l'économie de proximité, l'effervescence du développement local… 85% des groupements de communes voient leur population augmenter. Seulement neuf départements perdent de la population au cours de cette séquence. La situation est désormais tout autre à la lueur du dernier recensement 2015-2021. Près d'une intercommunalité sur deux a basculé dans le reflux démographique. 36 départements, soit plus d'un sur trois, et 4 régions perdent de la population[11]. La déprise affecte des espaces ruraux isolés, mais aussi de nombreux bassins industriels, des petits chefs-lieux de départements, quelques grandes agglomérations.

Sur fond de ralentissement de la croissance démographique (passée de 0,5% par an entre 2010 et 2015 à 0,3%[12]), la distribution des maigres surplus se révèle ultra-sélective. Elle s'opère au profit d'un nombre très restreint de territoires, entrés pour beaucoup en surchauffe. Les « gagnants » de la période en subissent les dividendes empoisonnés à travers des progressions des prix de l'immobilier sans rapport avec les revenus des populations. Ils font face à des tensions foncières, à des conflits d'usage, à un rejet croissant de l'intensification urbaine très perceptible lors des élections locales de 2020. Paradoxalement, cette carte de l'hyperattractivité se superpose, en

quasi-décalque, à celle des vulnérabilités au regard du changement climatique. C'est en effet au sein du « U de la croissance » que se concentrent les communes les plus régulièrement classées en état de catastrophe naturelle (inondations, sécheresses…). De fait, se pose sérieusement la question de la soutenabilité de la grande ruée vers les littoraux et les midis. La crise du logement et les prix de l'immobilier extravagants atteints dans les métropoles et agglomérations les plus attractives fragilisent l'habitabilité de ces territoires pour des catégories sociales pourtant essentielles à leur bon fonctionnement (étudiants, jeunes actifs, travailleurs de la « première ligne »…).



Source : Rapport 2024 de l'Observatoire des territoires, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Les différents malaises territoriaux qui viennent d'être évoqués nécessitent d'être mis en commun dans une réflexion d'ensemble, tout en se méfiant des procès rétrospectifs. Rien ne serait plus injuste que de dénoncer un supposé abandon des territoires par l'État et ses opérateurs. La prolifération depuis deux décennies des programmes, des agences, des appels à projets, des contrats, etc., témoigne du contraire. La question est davantage celle de l'efficacité globale de ces dispositifs et de leur capacité à faire levier sur certaines tendances lourdes préoccupantes. Parfois mal préparées, de faible continuité dans le temps, nombre de politiques nationales s'empilent sans effets de synergie sur le terrain ni articulation suffisante avec l'action parallèle des régions, aux

responsabilités pourtant cruciales en matière d'aménagement du territoire. Le traitement des collectivités par clientèle de strates (rural, petites villes, villes moyennes, banlieues…) peut conduire au mal-aménagement du territoire à travers une action publique en miettes.

Que faire ?

Sans prétendre proposer une feuille de route « clef en mains », il nous semble que plusieurs orientations devraient matérialiser le retour en grâce de la politique d'aménagement du territoire.

Raccourcir la chaîne décisionnelle

Une politique publique n'est certes pas une simple affaire de structures, mais sa réussite repose sur des moyens et instruments mis en adéquation avec l'objectif. Les ministères étaient naguère conduits par la Datar à se soucier de géographie. Faute d'avoir été remplacé dans ce rôle, le cœur névralgique de l'État est aujourd'hui frappé de myopie territoriale, au risque de le rendre maladroit sur de nombreux dossiers. Refonder, à un niveau élevé, un cadre d'impulsion interministériel en charge de l'aménagement du territoire semble un prérequis.

La crise budgétaire actuelle et les réflexions engagées sur l'avenir des agences nationales sont l'occasion de repenser les grandes missions prioritaires attendues de l'État et de ses administrations centrales, tant pour énoncer des stratégies nationales de longue portée que pour garantir la pérennité des services publics essentiels dont il a la responsabilité directe dans les territoires. Il est en ce sens impératif que l'État veille à concentrer ses moyens là où il est impératif qu'il soit fort et cible en priorité les dents creuses de l'action publique.

Agir par conventions collectives

Une nouvelle politique nationale d'aménagement du territoire ne saurait prendre la forme d'un exercice technocratique, dans lequel l'État « stratège » subordonnerait les collectivités aux tâches d'exécution. Dans un pays décentralisé, c'est à l'ensemble de la puissance publique d'être collectivement stratège et alignée autour de référentiels communs coconstruits dans les régions.

Une sorte de convention collective doit être proposée en contrepartie de nouvelles dévolutions de responsabilités et de moyens budgétaires appropriés. Mettre en synergie décentralisation et aménagement du territoire est un défi majeur pour l'avenir. Cela présuppose une transformation profonde du dialogue État-régions pour « déverticaliser » l'action publique. Cette démarche fédérative, qui a fonctionné lors des confinements de la crise sanitaire pour apporter un soutien

rapide aux entreprises, devra permettre de préparer dans les meilleures conditions les prochaines échéances programmatiques d'après 2027 (contrats de plan, programmes européens…) mais également d'agencer de nouvelles délégations de moyens et de responsabilités opérationnelles. Les grands plans nationaux d'investissement de type France 2030 devraient, à l'avenir, être étroitement subordonnés à cet alignement stratégique.

Un nouvel aménagement du territoire contractuel serait l'occasion de matérialiser une véritable redistribution des capacités d'agir. Cela passe, en premier lieu, par la reconstitution progressive de la responsabilité financière et fiscale des collectivités. Il ne peut y avoir de contrat que s'il y a autonomie des parties, sauf à tomber dans un jeu parodique de *do ut des* (« je te donne pour que tu fasses ») territorial. La simplification des dispositifs de péréquation et le renforcement de leur ciblage doivent en second lieu garantir des capacités d'action décentes aux différents territoires, et contribuer à offrir des paniers de services publics locaux comparables entre bassins de vie.

Renouer avec la prospective

L'aménagement n'a de sens qu'en se projetant à long terme et en explorant les avenirs imaginables, y compris ceux qui résulteraient du laisser-faire. Un exercice utile consisterait à présenter, avant les grandes échéances électorales à venir, un scénario « tendanciel » prolongeant les dynamiques spatiales du premier quart de siècle. Poursuite de l'hyperconcentration des emplois dans des espaces saturés, désindustrialisation profonde des régions du « septentrion », déprise de millions d'hectares de surface agricole utile (SAU), dépeuplement accéléré de la moitié du territoire national, etc., constitueraient les briques d'une dystopie repoussoir. Elle jouerait le rôle de « scénario de l'inacceptable », par référence à celui présenté jadis par la Datar pour préparer l'an 2000, et imposerait la production de contre-scénarios.

Communautés universitaires, cercles de réflexion, fédérations professionnelles et syndicales, associations devraient être invités à imaginer un autre référentiel, à la fois réaliste et volontariste, visant à « rendre probable l'avenir souhaitable » tout en tenant compte de l'automne démographique vers lequel se dirige la société française. Plus qu'un schéma national ou une loi de programme, ce scénario du « souhaitable » pourrait être présenté sous forme de Livre blanc soumis au Parlement, issu d'une concertation de haut niveau, de type « Grenelle », engagée au début du prochain quinquennat. Les associations représentatives des collectivités devraient en être les cosignataires.

Territorialiser la planification écologique

Énoncé à l'horizon 2050, un nouveau référentiel d'aménagement du territoire ne s'imagine pas sans une intégration étroite des grands enjeux des planifications écologique et énergétique. Il doit accompagner leur « descente d'échelle » et leur déploiement territorial en répondant aux lourdes questions spatiales qu'elles soulèvent.

Les transitions vont en pratique conduire à un considérable effort de requalification de nos patrimoines d'actifs, mais également appeler une nouvelle génération d'équipements adaptés à une économie désintoxiquée des fossiles. Pensons au déploiement des réseaux électriques du futur et des installations de stockage, à la création de corridors logistiques à émissions faibles, au renforcement des offres de transports collectifs pour les déplacements du quotidien…

Les efforts de résilience au changement climatique vont de même imposer une relecture complète des gestes aménageurs. Protéger nos ressources en eau, préserver nos forêts et « puits de carbone » naturels, reconstituer des bocages et des zones humides, désimperméabiliser les sols conduira à agencer l'espace avec beaucoup plus de végétal que de métal. Les conférences des parties prenantes (COP) réunies tous les deux ans dans les régions et les territoires sur la planification écologique conduisent très logiquement à un inventaire critique des aménagements reçus en héritage.

Placer la revitalisation productive sur la carte

Par nécessité, la France renoue depuis quelques années avec une nouvelle ambition industrielle qui entre en résonance avec les grandes transitions. La priorité devrait, à notre sens, porter sur les enjeux de revitalisation économique des régions et territoires les plus affectés par la lente érosion des activités manufacturières. Ce chantier au long cours, qui sera fatalement scandé par des effets d'apprentissage faits de succès et d'échecs, devrait être accompagné par un effort d'orientation spatiale des nouveaux flux d'investissements. Les aides publiques européennes et nationales pourraient être accompagnées d'une nouvelle géographie prioritaire, assortie de bonifications conséquentes. Un alignement d'intérêts peut opérer avec des territoires qui disposent souvent d'importantes disponibilités foncières, dans lesquels l'acceptabilité des projets productifs est en général plus élevée, et où se trouvent à la fois des compétences et des appétences pour l'industrie. Avec nos grandes zones industrialo-portuaires, ces régions devraient être privilégiées dans l'appui donné aux parcs industriels de grande dimension qu'il va falloir aménager pour accueillir des projets ambitieux concourant à l'électrification des mobilités, à la production d'éco-matériaux et d'énergies renouvelables, mais aussi aux filières de l'économie circulaire (réemploi-recyclage-

reconditionnement).

Une réflexion approfondie sur le fonctionnement du système productif national doit également viser à reconstituer les effets d'entraînement des métropoles sur les économies régionales et, plus spécifiquement, de la région Île-de-France sur le grand Bassin parisien, en anticipant notamment les impacts du déploiement de son futur réseau de transport express. De même, ce sont les collectivités ultramarines qui gagneraient à ne pas être réduites à de lointaines périphéries spécialisées dans les fonctions résidentielles et récréatives. Elles sont nos bases avancées au contact des autres continents et peuvent être de véritables territoires d'innovation et d'expérimentation, vitrines du « made in France » au XXI^{e} siècle.

Dans une société française travaillée, comme tant d'autres, par la polarisation galopante des débats publics et l'expression débridée des passions tristes, l'aménagement du territoire dispose d'un fort potentiel unificateur. Il pourrait être l'un des axes d'un grand projet collectif de réparation du modèle français et trouver des soutiens actifs dans de nombreux univers politiques et sociaux. Nous l'espérons.

Pour faire vivre le débat, soutenez-nous

Je fais un don

1. Cette raison d'être est au centre de la définition des objectifs de la discipline tels qu'ils apparaissent dans le manifeste *Pour un plan national d'aménagement du territoire* présenté par le ministre Eugène Claudius-Petit en 1950. Ce « livre vert » est une brochure d'une trentaine de pages qui n'aura guère de suites immédiates, mais dont nombre d'idées et concepts seront repris ultérieurement.
2. On pense ici aux propos assez critiques de l'action de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) figurant dans l'ouvrage d'Élie Cohen, *L'État brancardier : politiques du déclin industriel, 1974-1984*, Paris, Calmann-Lévy, 1989, p. 351.
3. Voir Serge Antoine, « La Datar et la naissance de la politique française de l'environnement (1962-1972) », *Une certaine idée*, n°5, 1999, « Aménagement du territoire. Territoire ou territoires ? ».
4. Edgard Pisani, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, vol. 6, n°2, 1956, pp. 315-330.
5. Nous n'oublions pas que l'aménagement du territoire des premiers temps s'est déployé dans une période de forte expansion démographique et économique. Le général de Gaulle fait référence à « la France de 100 millions de Français » dans son discours de vœux pour l'année 1963, au moment où il confie à Paul Delouvrier le soin d'organiser la région parisienne pour en maîtriser la croissance et à Olivier Guichard la création de la Datar. Le « surplus » démographique doit

être alors canalisé vers des pôles urbains aménagés en conséquence et faire face à la crise persistante du logement, accentuée par l'arrivée des rapatriés d'Afrique du Nord. La France renoue avec la création de « villes nouvelles » dont la localisation optimale fera débat entre les aménageurs.

6. Nous pensons à l'Espagne (avec la crise catalane exacerbée depuis 2017), à l'Italie (avec le décrochage persistant du Mezzogiorno), à la Belgique (avec la sécession flamande), à l'Allemagne (avec sa réunification inachevée au bout de trente ans). Le Royaume-Uni est également marqué par des ruptures nettes entre le Grand Londres et les comtés septentrionaux désindustrialisés où dominent les « Brexiters ».
7. Plus de 80% des intercommunalités disposent d'un revenu annuel médian des ménages (par unité de consommation, donc tenant compte de leur composition) situé dans une fourchette de 19 000 à 25 000 euros, ce qui est assez remarquablement resserré autour du revenu médian national.
8. Laurent Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, La République des idées/Seuil, 2008.
9. *Neuvième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Commission européenne, 2024.
10. Bernard Kayser (dir.), *Naissance de nouvelles campagnes*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 1996.
11. Données Observatoire des territoires, Agence nationale de la cohésion des territoires.
12. Données Insee, recensement général de la population.