

LA FIN DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : DU LENT RENONCEMENT À L'IMPÉRIEUX RENOUVEAU

Arnaud Brennetot

24/04/2025

Alors que les risques géopolitiques, économiques et écologiques n'ont jamais été aussi prégnants, Arnaud Brennetot, professeur de géographie politique à l'université de Rouen Normandie, dresse le constat du désengagement de l'État dans la politique d'aménagement du territoire en France. Ce retrait a contribué à l'aggravation des déséquilibres géographiques et à l'illisibilité de l'action publique. Face aux défis territoriaux croissants, l'auteur propose dans cette note trois pistes qui permettraient de porter enfin une vision stratégique de l'action publique en matière d'aménagement du territoire.

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, impliquent 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) 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

Introduction

Depuis bientôt trente ans, la France a renoncé à mener une politique d'aménagement du territoire national, l'État préférant désormais s'investir dans l'accompagnement des territoires locaux et régionaux. Cette rétractation a privé la France d'un instrument de régulation qui contribuait à favoriser la cohérence, l'anticipation et la lisibilité de l'action publique et qui participait au maintien des grands équilibres géographiques du pays. La préservation d'un tel outil n'était aucunement incompatible avec la poursuite et le renforcement de la décentralisation. Seule une foi imprudente dans les capacités autorégulatrices des initiatives locales a poussé les décideurs de notre pays à engager cet effacement de l'État, laissant un vide rapidement comblé par la montée d'angoisses populistes que ni l'État ni les collectivités territoriales ne parviennent aujourd'hui à juguler.

Pour rendre compte de cette transformation, cette note propose un retour généalogique sur l'origine et la relance puis le démantèlement de la politique d'aménagement du territoire national en France, suivie d'une présentation des problèmes géopolitiques qui en résultent.

L'idéal d'équilibre : fondement de l'aménagement du territoire

Après les années d'hésitation et d'instabilité de la IV^e République, l'instauration de la V^e République coïncide avec l'inauguration d'un nouveau régime d'économie politique d'inspiration libérale : pour pouvoir prétendre au rang de puissance crédible sur la scène internationale, le nouveau pouvoir fait le choix de fonder l'expansion économique sur l'ouverture progressive du pays à l'extérieur¹. Sur les conseils de l'économiste néolibéral Jacques Rueff, le général de Gaulle décide, dès les premières heures de la V^e République, de stabiliser la valeur du franc, de le rendre librement convertible, de supprimer les quotas d'importation et, contre toute attente, d'honorer les engagements de ses prédécesseurs en faveur de la réalisation du marché commun². Hormis dans le secteur agricole, l'économie française s'ouvre petit à petit au vent de la concurrence extérieure, la croissance prodigieuse que connaît alors la France contribuant à légitimer *a posteriori* le choix inaugural du général de Gaulle³.

L'option libérale n'implique aucun laissez-faire dogmatique mais au contraire toute une série d'interventions de l'État en faveur de la stimulation des activités marchandes, des initiatives par exemple en matière d'équipement, d'innovation technologique ou de formation. Ce productivisme, placé au service de la puissance géopolitique, n'exclut pas la prise en compte d'autres

préoccupations. Les politiques engagées montrent que la libération des forces du marché, tout en étant stimulées par l'investissement public, s'accompagne d'une volonté de prendre en compte et d'atténuer les effets déstabilisants de la croissance. L'élan en faveur de la croissance s'accompagne d'un contre-mouvement visant à réduire les inconvénients qu'elle implique en matière d'inégalités, de déclassement ou de marginalisation, ce que les dirigeants à la tête du Plan nomment l'« équilibre dans l'expansion⁴ ». Construite sur le principe d'une ouverture économique croissante vers l'extérieur, cette politique se distingue donc du « libéralisme encadré » formalisé par l'internationaliste John Gerard Ruggie pour désigner les politiques publiques d'après-guerre, censées rester confinées à l'intérieur du cadre économique de l'État-nation⁵.

La croissance économique permet enfin, après une décennie d'après-guerre marquée par une grande précarité collective, de financer les ambitions de l'État providence, notamment en matière de revenus pour les catégories les plus modestes, et de donner corps à l'idéal d'équilibre. Des politiques en faveur de la protection de la « nature » et des ressources sont également engagées avec la création des parcs « naturels » nationaux puis régionaux et la loi sur l'eau en 1964. C'est dans ce contexte que les idées d'« aménagement du territoire » et de « développement régional », empruntées à la IV^e République, sont réinvesties et adaptées au cadre de l'équilibre dans l'expansion. Une politique d'équipement de « pôles de croissance⁶ » est engagée dans les principaux centres du pays (les métropoles d'équilibre, les villes nouvelles en Île-de-France, les zones industrialo-portuaires) pour soutenir l'expansion des activités marchandes. En parallèle, des efforts non moins importants sont consentis pour soutenir l'essor des régions « sous-développées » dans le sud et l'ouest du pays. Quelques premières mesures d'aide à la reconversion sont déployées dans les régions fragilisées par le déclin d'activités ayant perdu leur rentabilité (le vignoble languedocien, les bassins houillers du Nord et de Decazeville).

Cette politique d'aménagement fonde la notion d'équilibre territorial, non sur la suppression des inégalités géographiques, mais sur la généralisation spatiale des investissements productifs, ceci dans le but de permettre à chaque région de participer, à sa mesure, à l'effort national d'expansion économique. Comme le prétend Olivier Guichard, premier délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, la « recherche de parité, de plus en plus exigée par l'opinion publique, trouve cependant ses limites : elle ne doit pas conduire à une politique d'assistance à des interventions antiéconomiques qui figeraient les situations et, en dissimulant provisoirement le mal, le prolongeraient. [...] L'aménagement du territoire doit permettre une meilleure progression économique d'ensemble⁷ ». La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), créée en 1963, le Commissariat général du plan et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) concourent à la mise en œuvre de la politique d'aménagement décidée par le gouvernement en Conseil interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT). Bénéficiant de grandes marges

d'action, les administrateurs en charge de cette politique vivent ce que beaucoup interpréteront *a posteriori* comme un « âge d'or » de l'aménagement du territoire, cohérent avec la forte croissance économique qui caractérise les « Trente Glorieuses »⁸. Une fois tranchés les problèmes les plus évidents, la Datar entame à la fin des années 1960 une réflexion prospective sur l'évolution du territoire français dans le but de préparer un ambitieux Schéma général d'aménagement de la France à l'horizon de la fin du XX^e siècle. C'est dans ce cadre qu'est imaginé un « scénario de l'inacceptable » censé servir de modèle repoussoir aux pouvoirs publics pour imaginer un avenir souhaitable⁹.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

La décentralisation, instrument involontaire d'une néolibéralisation accentuée du territoire

Conçue dans le cadre centralisé et technocratique du début de la V^e République, la politique nationale d'aménagement du territoire connaît un processus de décentralisation à travers la participation des acteurs locaux. Dès les années 1960, le principe de concertation avec les corps intermédiaires, promu ardemment par le Commissariat général du plan depuis l'après-guerre, est mis en œuvre à propos des questions de développement régional avec l'instauration en 1964 des Commissions de développement économique régional (Coder) puis de l'aménagement des aires métropolitaines à travers les Organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (Oream). Les élus locaux, habitués aux négociations discrètes de la « régulation croisée¹⁰ », sont officiellement invités à la table des discussions aux côtés des « forces vives » de la société civile. En 1968, le général de Gaulle lui-même déclare que « l'effort multiséculaire de centralisation, 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 désormais¹¹ » lors de son discours de Lyon, le 24 mars 1968. De son côté, la « deuxième gauche », sous l'impulsion du Parti socialiste unifié (PSU) et de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), se convertit à l'idéal de l'autogestion, des libertés et du développement local en vogue dans les milieux progressistes¹². Les années 1970 confirment cette dynamique

décentralisatrice avec la création des Établissements publics régionaux en 1973, passés sous le contrôle des notables locaux, et avec le lancement d'une politique de contractualisation entre l'État et les élus locaux via les premiers contrats de « pays » et de « villes moyennes ». Après sa victoire en 1981, la gauche, sous l'impulsion de ses grands notables de province (Pierre Mauroy à Lille, Gaston Defferre à Marseille) et de la deuxième gauche emmenée par Michel Rocard, décide de faire de la décentralisation la « grande affaire » du septennat¹³. Pour la gauche, la décentralisation est envisagée comme une façon de vivifier la démocratie en rapprochant les décisions politiques des citoyens, en tenant mieux compte de leurs aspirations, de leur diversité culturelle, en leur offrant de nouvelles libertés et des capacités d'initiatives mais aussi en remédiant aux dérives technocratiques du gouvernement par le haut et en confiant de nouvelles responsabilités aux collectivités territoriales mieux à même de concevoir les solutions le plus adaptées à la variété des situations locales¹⁴. La libre administration et les transferts de compétences octroyés aux collectivités territoriales, dont les régions, confirment et précipitent une dynamique à l'œuvre depuis les années 1960. Désormais, l'État partage avec les régions la compétence d'aménagement du territoire.

Animée par l'ambition de renouveler la démocratie par la proximité et le local, la gauche française ignore alors que, depuis plusieurs décennies, les théoriciens néolibéraux voient dans la décentralisation un instrument essentiel de stimulation de la compétition économique entre territoires. Or, entretemps, la « crise » économique déclenchée par le premier choc pétrolier¹⁵ a fragilisé les mécanismes de régulation du néolibéralisme appivoisé : la récession a réduit les capacités d'investissement dont l'État dispose tandis que la multiplication des fermetures d'usines a accru les besoins d'aides et de soutiens. En 1975, la Datar reçoit pour mission principale de venir en aide aux régions menacées par les plans sociaux : elle passe brutalement d'une fonction proactive à un rôle réactif d'« urgentiste » territorial.

Alors que la crise s'installe dans la durée, il apparaît de plus en plus que le régime hérité des Trente Glorieuses ne peut plus fonctionner en l'état, la situation nouvelle exigeant des réformes structurelles. Après le renoncement simultané de la droite à l'option du néolibéralisme radical, sur le modèle thatchérien¹⁶, et de la gauche au keynésianisme dans un seul pays¹⁷, les gouvernements qui se succèdent à partir de 1983 se trouvent devant l'obligation de trouver une « troisième voie », c'est-à-dire d'adapter la politique d'équilibre au contexte des années 1980, caractérisé par une croissance ralentie et une concurrence extérieure plus intense. La contrainte extérieure est envisagée comme un défi que la France doit relever par une plus grande intégration dans le marché européen et par des efforts accrus d'adaptation interne¹⁸.

Les collectivités territoriales sont alors invitées par le gouvernement central à participer au défi

que représente la restauration de la compétitivité nationale et à inventer les ressorts de leur propre sursaut économique. La notion de « développement local¹⁹ », issue des mouvements autogestionnaires des années 1970 soucieux de promouvoir des modèles alternatifs à la concentration fordiste, est réinvestie et déformée pour se muer en injonction généralisée à relever le défi de la concurrence économique extérieure. Pour les pouvoirs locaux récemment promus par la décentralisation, la promesse de liberté s'efface derrière l'impératif du maintien des activités et de l'emploi, l'accompagnement des entrepreneurs, le déploiement de stratégies d'attraction d'investissements par la valorisation des avantages comparatifs de leur territoire, par la modernisation de leur offre d'aménités économiques et par la promotion de leur image de marque. Le développement des territoires se cale insidieusement sur le modèle des entreprises²⁰. La politique des grands projets, du marketing territorial, de la course à l'attractivité et à l'excellence technologique déployée par exemple à Montpellier par le maire socialiste Georges Frêche symbolise l'entrée de plain-pied dans un urbanisme néolibéral assumé²¹. Selon un important courant de géographie économique critique, le rééchelonnement de l'action publique qu'entraînent les réformes de décentralisation en Europe de l'Ouest favorise alors une accentuation de la régulation concurrentielle par une mise en compétition des territoires locaux et régionaux, tout en érodant les capacités des États centraux à en maîtriser les effets néfastes²². En France, un tel scénario est cependant contredit par la persistance d'une puissante ambition étatique et un engagement rapide des élus locaux en faveur de la prise en charge des compétences nouvelles que la décentralisation leur a octroyées en matière d'équipements collectifs et de services aux populations.

La quête d'un nouveau modèle d'organisation du territoire français dans le contexte de la mondialisation

Dans le contexte de réarticulation politique qui caractérise la France des années 1980 et de son intégration dans la mondialisation néolibérale²³, se pose la question de l'avenir de la politique d'aménagement du territoire. Alors que certains commentateurs envisagent un temps de supprimer la Datar, Olivier Guichard, mandaté par le ministre de l'Aménagement du territoire de la première cohabitation, Pierre Méhaignerie, propose en 1986 de revenir à une politique proactive et de définir les enjeux d'une nouvelle stratégie nationale²⁴. Pendant une quinzaine d'années, entre le début de la première cohabitation en 1986 et la fin de la troisième en 2002, l'État s'efforce de concevoir un nouveau cadre d'action, tâche perturbée par les alternances régulières (1988, 1993, 1995, 1997) et les changements de personnels et de lignes politiques que celles-ci induisent. Avec le temps, les propositions qui se succèdent sont suivies d'interruptions, de refontes et de revirements. Les critiques et les tâtonnements qui en résultent finissent néanmoins par tracer une

voie moyenne qui consiste à remodeler le territoire français pour l'adapter au contexte de la fin du XX^e siècle.

Parmi les différentes questions alors en suspens, se pose celle de la répartition des compétences en matière d'aménagement entre les collectivités territoriales, l'État et la Commission européenne. Contrairement au modèle proposé par la géographie économique critique²⁵, les représentants de l'État français n'ont jamais véritablement songé, au cours de cette période, à renoncer à mener une politique nationale d'aménagement du territoire. À partir des années 1980, le recours à la contractualisation s'impose comme une façon pour l'État d'ajuster ses objectifs à ceux des autres niveaux d'action publique. Les contrats de plans signés entre l'État et les régions à partir de 1984 visent à permettre à l'État de garantir la cohérence et la continuité spatiales des investissements publics²⁶. En parallèle, dans le but de remédier aux inconvénients de la fragmentation territoriale induite par la décentralisation, générant des phénomènes de concurrence, de dispersion et d'interdépendance, et de déployer les politiques publiques aux échelles les plus pertinentes, divers instruments de coopération territoriale sont peu à peu instaurés. À l'échelle intercommunale, les EPCI à fiscalité propre sont encouragés avant que ne soit créée la possibilité de former des « territoires de projets » (« pays », « agglomération »), aux périmètres et aux objectifs souples et évolutifs. L'État prévoit également de renforcer l'action à l'échelle de grands espaces interrégionaux, parfois assimilés à des « arcs » ou à des « bassins », caractérisés par des enjeux communs (de grandes vallées, des massifs montagneux, des façades littorales ou des systèmes urbains). En 2002, six Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire sont instaurées pour encourager la coopération entre régions (Nord, Bassin parisien, Grand Est, Ouest Atlantique, Sud-Ouest, Sud-Est). Au niveau européen, la politique régionale se traduit par la création du dispositif Interreg dans le but de favoriser les coopérations transfrontalières dans le cadre de vastes ensembles interrégionaux censés structurer l'Espace économique européen (l'Espace atlantique, l'Espace alpin, l'Espace Nord-Ouest européen, la Méditerranée occidentale). Au sein de cette gouvernance multiniveaux en cours de structuration, l'État ne disparaît pas mais joue un rôle central de prescripteur, de régulateur et de médiateur entre le local et le supranational.

Outre l'articulation des échelles se pose également la question des principes géographiques censés présider à la nouvelle politique d'aménagement du territoire de l'État. Aucun gouvernement n'envisage alors de céder à un quelconque laissez-faire ou à s'en remettre aux seules collectivités locales pour faire face aux nouveaux enjeux d'organisation de l'espace français. L'action de l'État paraît toujours nécessaire à la stimulation d'une croissance géographiquement équilibrée. Jacques Chérèque, ministre chargé de l'aménagement du territoire et des reconversions, déclarait le 29 mai 1990 à l'occasion d'un débat décisif à l'Assemblée nationale pour la relance de cette politique : « Moderniser notre économie reste un objectif majeur. Sa réussite passe maintenant par la

valorisation de nos territoires dont on ne peut priver aucun d'entre eux. Il ne peut y avoir de territoires condamnés. Les rendre solidaires les uns des autres, c'est les assurer d'être parties prenantes et bénéficiaires de l'effort et du mouvement d'ensemble ». Les propositions qui se succèdent se heurtent alors aux mêmes dilemmes que ceux auxquels ont dû répondre les aménageurs du début de la V^e République : comment soutenir au mieux les « pôles de croissance » tout en venant en aide aux régions les plus fragiles ? En 1989, le GIP Reclus publie un rapport sur les villes européennes²⁷ en réponse à une commande de la Datar qui élargit la focale et attire l'attention des élites politiques sur la fragilité de l'armature urbaine française par rapport au réseau de la « banane bleue », venant confirmer la proposition d'Olivier Guichard de soutenir une quinzaine de métropoles pour leur permettre de se hisser au « niveau européen ». En outre, depuis la suppression en 1984 de la mesure d'agrément visant à contenir l'implantation des activités dans la région parisienne, la crainte d'une reconcentration des fonctions décisionnelles en Île-de-France conduit les pouvoirs publics à promouvoir la délocalisation d'activités stratégiques hors de Paris et à envisager les grandes villes de province comme des berceaux privilégiés pour les accueillir. En 1991, le gouvernement d'Édith Cresson décide par exemple d'implanter l'École nationale d'administration (ENA) à Strasbourg²⁸. L'attention prêtée aux grandes villes n'efface cependant pas les inquiétudes qu'inspire le déclin démographique des espaces de faible densité, en particulier dans la « diagonale du vide » et dans les espaces de moyenne montagne où les risques de « désertification » n'ont jamais paru aussi élevés. Aucun des débats organisés alors au Parlement sur la relance de l'aménagement du territoire n'omet de poser la question de la lutte contre la désertification, l'enclavement et la marginalisation des espaces ruraux. Alors que la forte croissance économique des années 1960 permettait des investissements tous azimuts, aussi bien en faveur des centres que des périphéries, la récession structurelle de la fin du XX^e siècle interdit une telle ambition. Outre le ralentissement de la croissance, les territoires en difficulté sont désormais plus nombreux et plus étendus. En plus des espaces ruraux en déclin démographique et des territoires d'outre-mer, sont également concernés les régions fragilisées par la désindustrialisation et les quartiers de grands ensembles marginalisés au sein des grandes villes.

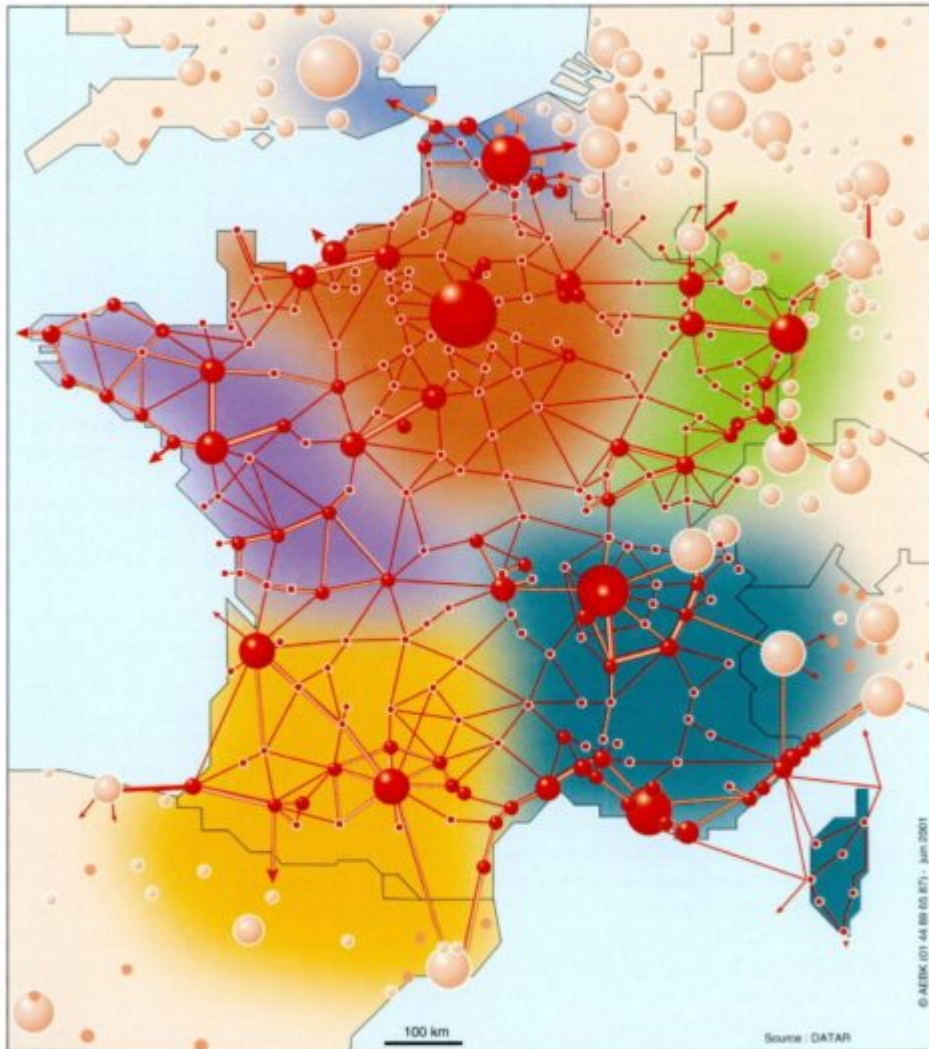
Une autre différence avec les années 1960 concerne le rôle des collectivités territoriales. Celles-ci prennent désormais une part active à la définition du nouveau projet national. Les élus locaux les plus influents et les nouvelles associations de collectivités jouent un rôle de *lobbying* permanent, faisant pression sur les porteurs de réformes au niveau étatique pour obtenir des arbitrages favorables à la préservation de leurs intérêts²⁹. Les maires de grandes villes revendiquent le soutien aux « technopoles » quand les élus ruraux mobilisent leurs réseaux au Sénat pour obtenir la défense des campagnes. Cette pression conduit les réformateurs à éviter de susciter des oppositions trop vives, à privilégier la recherche de compromis et de solutions médianes, c'est-à-dire, finalement, à revenir à la quête originelle d'un équilibre géographique ne sacrifiant aucun

territoire.

Au cours des années 1990, la « compétitivité » et la « cohésion » forment les deux faces d'une même médaille qu'il convient de faire tenir en équilibre au prix d'efforts qui renouent avec ceux du néolibéralisme apprivoisé. Dans un contexte marqué par un chômage élevé, des marges financières réduites, la démultiplication des besoins de soutien et l'accentuation de la concurrence induite par l'ouverture du marché unique européen, l'équilibre entre la promotion des pôles et arcs les plus performants et la solidarité avec les régions fragiles implique un effort d'imagination géographique supplémentaire³⁰. Tout au long des années 1990, la Datar s'impose comme le chef d'orchestre de la réflexion, la relance de la prospective territoriale permettant de formaliser les différentes options géographiques qui s'offrent alors au pays et, procédant par élimination, d'identifier les meilleures solutions. Parmi celles-ci figurent le rééquilibrage Paris/province, l'ouverture européenne et la stimulation du développement local par la mobilisation des réseaux d'acteurs *via* des *clusters* et des « systèmes productifs locaux » organisés à l'échelle de « pays » ou d'« agglomération ». Restent la question des inégalités régionales et celle des rapports villes/campagnes. Pour y répondre, les experts de la Datar reprennent l'idée d'organiser l'espace français autour d'une douzaine de métropoles, à l'image des « métropoles d'équilibre » des années 1960, et de faire de celle-ci les têtes d'une demi-douzaine de systèmes régionaux connectés par des équipements de liaison modernisés, hiérarchisés et relayés par des semis de villes petites et moyennes capables d'innover l'ensemble du territoire national. Esquissé de façon progressive, au gré des différentes commandes que les gouvernements adressent à la Datar, cette vision finit par se cristalliser dans le scénario du « polycentrisme maillé » présenté dans un document programmatique publié en 2002³¹.

Carte 1. Le « polycentrisme maillé », un schéma d'aménagement pour la France du XXI^e siècle

**Des systèmes urbains interrégionaux et polycentriques
pour les six grands ensembles de peuplement**



La France doit multiplier, diversifier les lieux de polarisation comme autant de portes sur l'économie mondiale. C'est le modèle polycentrique et le maillage du territoire que propose la Datar.

Source : Jean-Louis Guigou, « Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement », Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Paris, La Documentation française, 2002.

Dans ce modèle, les périphéries sont censées se trouver intégrées à la dynamique générale *via* les différents relais de l'armature urbaine, limitant les risques de décrochage et de marginalisation. D'un point de vue théorique, cette solution géographique n'est ni originale ni audacieuse, s'efforçant de réinvestir les résultats des travaux menés depuis le début du XX^e siècle sur les systèmes urbains régionaux. Cette formule suppose que chaque espace interrégional bénéficie d'atouts suffisants pour enclencher une dynamique de développement, moyennant la prise en compte par l'État de possibles variétés des situations. Si des soutiens particuliers en faveur des

outre-mer et de la Corse semblent évidents, l'appréhension de l'évolution des grands contrastes régionaux demeure à l'époque approximative et hésitante. Par exemple, l'arc Atlantique, alors en pleine phase de croissance démographique et économique, est encore souvent envisagé comme menacé par l'enclavement et l'éloignement vis-à-vis de la dorsale européenne. Inversement, le Nord-Est et les périphéries du Bassin parisien, lourdement fragilisés par la désindustrialisation, n'apparaissent pas comme nécessitant un soutien particulier. Le « polycentrisme maillé » offre cependant un cadre suffisamment souple pour permettre un ajustement des dispositifs d'équité interrégionale en fonction de l'évolution des situations.

La formule géographique esquissée par la Datar au cours des années 1990 pour aménager le territoire français ne sera cependant jamais mise en œuvre, les gouvernements successifs décidant peu à peu de renoncer à mener une politique d'aménagement du territoire national.

Le renoncement à la politique d'aménagement du territoire national

Jusqu'en 1995, la proposition de relancer la politique d'aménagement du territoire formulée en 1986 par Olivier Guichard est reprise par les gouvernements ultérieurs, donnant lieu à diverses tentatives de mise en œuvre. La finalisation du réseau autoroutier et la poursuite du programme de Lignes à grande vitesse (LGV) sont programmées. De retour au pouvoir, la gauche entame une politique de « délocalisation » des administrations depuis Paris vers la province et la poursuite de l'équipement universitaire³². Le projet le plus ambitieux reste cependant celui porté par le gouvernement Balladur entre 1993 et 1995 sous l'impulsion de Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. La loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire (LOADT)³³ votée en février 1995 prévoit ainsi la création de plusieurs instruments visant à permettre la réalisation d'une nouvelle politique d'aménagement à l'horizon 2015 : des « pays » en zones rurales, des directives territoriales d'aménagement (DTA) dans les grandes régions urbaines ainsi que des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) coiffés par un ample Schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT)³⁴. Ces différents dispositifs supposent une concertation étroite entre l'État et les collectivités territoriales, y compris pour la définition de la stratégie nationale *via* le Conseil national d'aménagement et de développement territorial (CNADT), l'objectif étant alors de faire du niveau national le garant de l'équité entre les territoires et les régions : la LOADT prévoit en effet de fonder explicitement la nouvelle politique d'aménagement du territoire sur un principe de « péréquation » spatiale consistant, au nom de la solidarité nationale, à prélever une partie des ressources dégagées par les territoires les plus performants pour les réinvestir de façon privilégiée

dans le développement des territoires les plus fragiles, ambition que le Conseil constitutionnel reconnaît alors comme parfaitement conforme à la valeur d'égalité républicaine³⁵.

Si les volets local et régional de la loi (DTA, SRADT) ont fini par être mis en œuvre, il en a été tout autrement du volet national qui représentait pourtant la clé de voûte de système et la garantie d'une cohérence d'ensemble. Rapidement en effet, on constate que de nombreux décideurs politiques hésitent à s'engager dans l'élaboration du SNADT. En juin 1994, les députés refusent par exemple d'examiner la proposition d'esquisse de Schéma préparée par la Datar et jointe par le gouvernement au projet de loi³⁶. Tout au long du processus législatif, députés et sénateurs s'emploient à différer la discussion, remisant à des temps ultérieurs la définition du contenu opérationnel de la nouvelle politique d'aménagement du territoire national, ce que la loi votée en février 1995 finit par entériner. La victoire de Jacques Chirac lors de l'élection présidentielle de 1995 entraîne la disgrâce d'Édouard Balladur et de ses soutiens, dont Charles Pasqua, et avec eux de la LOADT. Le nouveau gouvernement dirigé par Alain Juppé ne fait rien pour accélérer la mise en œuvre de celle-ci.

Le nouveau ministre de l'Aménagement du territoire, Jean-Claude Gaudin, consacre l'essentiel de son énergie à préparer la nouvelle politique de la ville. Le gouvernement est par ailleurs plongé dans la gestion des effets territoriaux de la réforme militaire qui prévoit la fermeture de plusieurs dizaines de régiments souvent implantés dans des villes petites et moyennes. Entre 1995 et 1997, la concrétisation du SNADT se poursuit avec lenteur. Plusieurs commissions associant des élus locaux et nationaux et des représentants des différents secteurs professionnels travaillent à la préparation d'un pré-projet validé par le gouvernement en avril 1997 avant transmission au Parlement³⁷.

La dissolution de l'Assemblée nationale au même moment suivie de l'accès au pouvoir d'un gouvernement de « gauche plurielle » interrompt cette lente dynamique. Au sein du nouveau gouvernement de cohabitation, le portefeuille de l'aménagement du territoire est désormais associé à celui de l'environnement dont le ministère est confié à Dominique Voynet, à l'époque chef de file des Verts. Tout en décidant de reprendre et d'accélérer la mise en œuvre de certains volets de la LOADT, notamment la constitution des « pays » et la formalisation des SRADT, la nouvelle ministre annonce en décembre 1997 l'abandon du projet de Schéma national³⁸. Cette décision est lourde de conséquences puisqu'elle revient à renoncer à exercer une action stratégique sur les phénomènes dépassant le périmètre des régions institutionnelles et à refuser un traitement politique des grands déséquilibres interrégionaux. Les travaux en cours de préparation au sein de la Datar sont ignorés. Ni les demandes de sauvetage du SNADT exprimées par Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, ni la proximité entre Jean-Louis Guigou, délégué de la Datar,

et le chef du gouvernement, Lionel Jospin, ne sont en mesure d'entamer la détermination de Dominique Voynet de mettre fin à l'idée d'aménagement du territoire national. La LOADT est dénoncée comme ruraliste et empreinte de jacobinisme³⁹. Remplaçant le SNADT, huit schémas de services collectifs construits selon une logique sectorielle (transports, enseignement supérieur et recherche, santé, culture, etc.) sont censés résumer la stratégie de l'État à partir d'une perspective qui évacue toute ambition de transversalité géographique⁴⁰. L'action de l'État n'est plus envisagée comme un contrepoids aux effets potentiellement néfastes de la mondialisation économique, notamment en matière d'inégalités géographiques, mais comme une menace à l'encontre d'un processus de décentralisation jugé encore inachevé et fragile. Dominique Voynet exprime également sa réserve à l'encontre des grands projets d'intérêt national et s'oppose à plusieurs d'entre eux (le prolongement d'activité du surgénérateur Superphénix de Creys-Malville, la construction d'un canal à grand gabarit entre le Rhin et le Rhône). L'heure est venue selon elle de privilégier l'aménagement local et régional⁴¹. Partant de la conviction que les affaires locales sont mieux gérées par les collectivités que par les représentants de l'État, les dirigeants de l'époque en arrivent à considérer que celui-ci n'est plus légitime pour faire face aux enjeux nationaux. Cette vision prolonge les réflexions engagées à gauche pour engager la « réforme de l'État⁴² » laquelle s'est également traduite par un renoncement à la planification stratégique. S'inspirant de l'idéal autogestionnaire de la deuxième gauche que les partis écologistes ont très tôt repris à leur propre compte, elle considère que l'État ne doit plus être un « guichet », distribuant des subventions aux collectivités par clientélisme, mais un accompagnateur de « projets » locaux, notamment à l'échelle des « pays » et des « agglomérations⁴³ ». La politique d'aménagement n'est plus conçue comme un instrument géographique de correction des excès du marché et d'équité spatiale mais comme un moyen d'inciter les acteurs locaux à s'engager dans des projets endogènes, chaque territoire étant censé receler des ressources propres qu'il leur appartient de mettre au jour⁴⁴. Ce faisant, les dirigeants de la « gauche plurielle » développent une rhétorique cohérente avec la rationalité néolibérale, envisageant le développement territorial comme une épreuve de mobilisation collective en faveur de l'exploitation des potentialités économiques locales, position à laquelle la gauche social-libérale se rallie alors largement. Ils introduisent les normes du *new public management* dans les politiques d'aménagement, confirmant les craintes de plusieurs analystes critiques à propos des conséquences du rééchelonnement de l'action publique en cours en Europe de l'Ouest, impliquant un démantèlement des instruments régulateurs de l'État⁴⁵. Le débat politique s'organise alors de plus en plus autour d'un clivage normatif et transpartisan, opposant des leaders « départementalistes », restés attachés à la commune et à l'État, souvent présentés comme figés et rétrogrades, et des « régionalistes », favorables à la décentralisation et à l'intégration européenne, ouverts aux idées neuves et à l'expérimentation⁴⁶. Cette opposition idéologique, largement exploitée par les seconds, bute cependant sur le fait que les propositions de la Datar en faveur d'un État garant du « polycentrisme maillé » étaient à l'époque parfaitement cohérentes

avec celles du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) élaboré sous l'égide de la Commission européenne, démontrant la convergence des stratégies conjointes de l'État français et de l'Union européenne.

Quoi qu'il en soit, l'effacement de l'État est présenté par les réformateurs de l'époque comme le corollaire de l'affirmation du pouvoir des collectivités territoriales, position à laquelle adhèrent la plupart des élus locaux dont est issue la majorité du personnel parlementaire⁴⁷. Dans ce contexte, l'accès de Jean-Pierre Raffarin, président de centre-droite de la région Poitou-Charentes et ardent promoteur de la décentralisation, au poste de Premier ministre après la réélection de Jacques Chirac en 2002 est l'occasion de confirmer et d'accentuer les changements scalaires introduits par le gouvernement de la gauche plurielle entre 1997 et 2002. Outre le lancement d'un second acte de décentralisation, caractérisé par une réforme constitutionnelle et de nouveaux transferts de compétences aux collectivités, la politique de Jean-Pierre Raffarin poursuit le glissement des politiques d'aménagement de l'État vers les collectivités territoriales⁴⁸. Partisan depuis plusieurs années d'une régionalisation de la Datar, il confirme vouloir redéfinir le rôle de l'État. Le remplacement de la Datar par la DIACT en 2005 consacre le passage de l'aménagement du territoire national à celui des territoires locaux⁴⁹. Par la suite, la création de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) en 2006 suivie de celle du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2013 puis de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en 2018 confirme l'orientation désormais exclusivement locale des politiques d'aménagement territorial. Les collectivités profitent de la clause de compétence générale et des compétences nouvelles octroyées par l'acte II de la décentralisation pour déployer des actions tous azimuts en matière économique, sociale et environnementale, tenter de démultiplier les opportunités offertes aux populations et améliorer leur cadre de vie, perpétuant à leur échelle l'idéal d'équilibre que l'on trouve au fondement des politiques d'aménagement. Les agendas 21 locaux et régionaux⁵⁰ et l'affirmation des objectifs du développement durable à l'échelle locale confirment cette ambition transversale en faveur de la cohérence et de la cohésion des territoires. Le développement rapide de l'intégration intercommunale à partir des années 1990 témoigne de la capacité des acteurs locaux à dépasser les problèmes induits par la fragmentation, la ségrégation et la dispersion territoriales et à apprendre de façon progressive à faire usage des instruments de coopération intercommunale créés à leur intention par le législateur. Cette dynamique remarquable tranche avec l'étiollement des coopérations interrégionales observable à la même époque, témoignant des effets préjudiciables du renoncement de l'État à concevoir et mettre en œuvre une politique d'aménagement nationale⁵¹.

La fragilisation de l'action étatique et la montée du populisme territorial

Depuis un quart de siècle, débarrassé de la responsabilité d'avoir à assumer une stratégie pour son propre territoire, l'État a pu se consacrer à l'accompagnement de politiques locales et régionales devenues foisonnantes. C'est ainsi qu'à partir des années 2000, il a multiplié les appels à projets visant à accompagner des « pôles », c'est-à-dire bien souvent des *clusters* et des réseaux locaux ou régionaux tels que les « pôles de compétitivité », les « pôles d'excellence rurale », les « pôles métropolitains », les « pôles de recherche et d'enseignement supérieur », etc.⁵². À travers ces appels à projets de plus en plus nombreux et la poursuite des pratiques de contractualisation, l'État a continué à mener des politiques territoriales actives. La disparition de la politique d'aménagement du territoire national n'a d'ailleurs aucunement empêché le maintien d'un niveau élevé de centralisation. Le développement de la technique des appels à projets permet à l'État de guider fortement l'action des collectivités⁵³. Les réformes territoriales des années 2010 ont été décidées de façon très centralisée comme en témoigne la tentative de créer des « conseillers territoriaux » ou de supprimer les départements, la création des métropoles en 2014 et la fusion des régions en 2015. Enfin, les diverses politiques de rigueur qui se succèdent depuis la crise financière de 2008 ont contribué à accroître la part des dotations de l'État dans les recettes des collectivités, accentuant leur dépendance financière vis-à-vis de Bercy.

Malgré cette recentralisation rampante, l'État n'a jamais été en mesure, depuis le début du XX^e siècle, de clarifier sa stratégie territoriale, revendiquant tour à tour divers objectifs généraux dont la concrétisation géographique est restée vague. Lorsque le gouvernement Raffarin annonce par exemple transformer la Datar en DIACT, doit-on comprendre que la compétitivité devient l'objectif prioritaire de l'État ? Au contraire, lorsqu'un ministère de « l'égalité des territoires » est créé en 2012, s'agit-il d'un tournant idéologique annonçant des réformes privilégiant solidarité et redistribution accrues entre les territoires ? L'expérience a montré que ces étiquettes ont été utilisées comme des « signifiants vides » (référence), destinés à susciter des ralliements politiques plutôt qu'à définir des orientations tangibles en matière de politiques publiques.

L'État définit désormais de grands objectifs sans que l'on sache la logique de leur déclinaison géographique. Dans la gouvernance que lui-même a mis en place, les politiques que l'État mène restent conditionnées à l'hétérogénéité des réponses des collectivités territoriales, sans garantie de cohérence d'ensemble.

De façon non moins préjudiciable, les critères de sélection des projets demeurent souvent vagues et ne semblent pas répondre aux dynamiques géographiques qui structurent l'espace français

(hormis en Corse et dans les outre-mer). Les territoires dynamiques et attractifs, parfois en très forte croissance, sont accompagnés au même titre que des territoires en déclin, fragilisés par la désindustrialisation ou la désertification. Les interventions de l'État prennent la forme d'aides locales, réparties indépendamment des grands déséquilibres régionaux. C'est le cas par exemple des 630 intercommunalités retenues dans le cadre du dispositif « Territoires d'industrie », des 245 villes soutenues grâce au programme « Action cœur de villes » ou des 1646 communes soutenues *via* « Petites Villes de demain⁵⁴ ». Le saupoudrage indifférencié, parce qu'il permet d'apaiser les relations entre l'État central et les pouvoirs locaux, semble devenu l'instrument privilégié de répartition géographique des interventions de l'État. Une telle situation n'empêche pas ce dernier de formuler des « stratégies » de façades littorales, de massifs montagneux, de grandes vallées, sans que l'on sache comment ces visions se traduisent concrètement dans les diverses politiques d'accompagnement des collectivités territoriales.

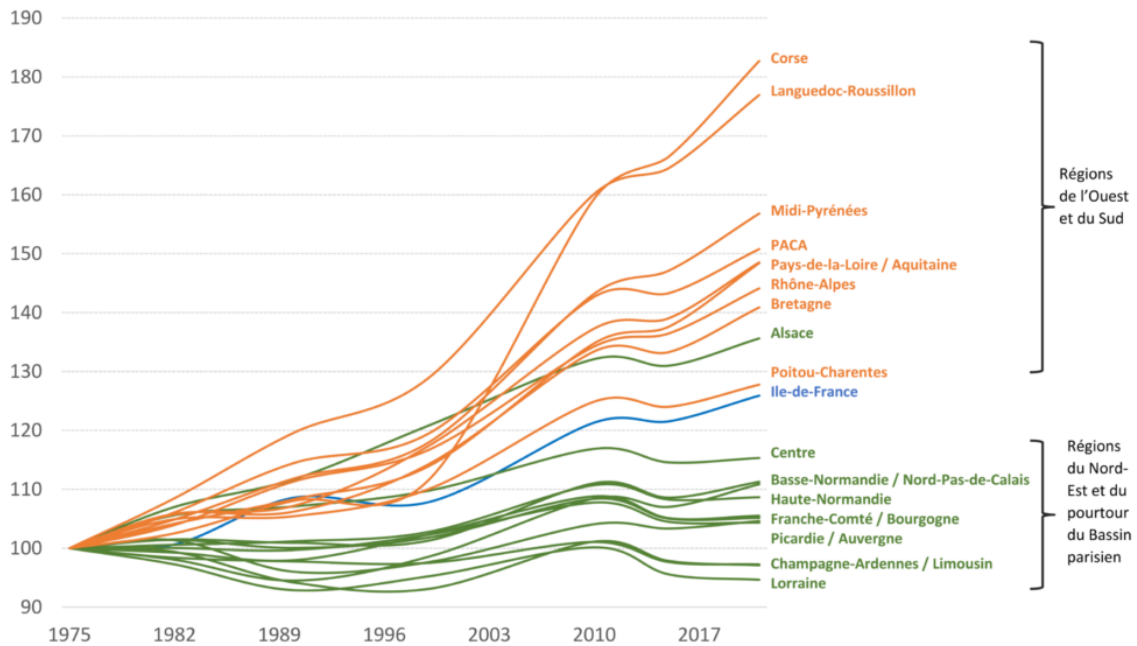
L'État n'a donc aucunement renoncé à mener des politiques d'aménagement mais, faute de stratégie explicite et assumée pour le territoire national, son action s'expose à divers problèmes cumulatifs dont trois méritent l'attention :

1. **un problème de cohérence.** Les directions centrales au sein des ministères, les agences et les établissements de l'État mènent des politiques impliquant des transformations géographiques sans fil directeur ni stratégie géographique générale susceptible de les orienter et de justifier des arbitrages cohérents les uns avec les autres. On conduit des réformes en matière de mobilités, de lutte contre l'étalement urbain, de réindustrialisation, de promotion de l'innovation technologique sans tenir compte des effets systémiques que chacune d'elle a sur le plan territorial, aussi bien aux échelles locale, régionale que nationale. Il n'est pas rare que les élus des collectivités territoriales se trouvent confrontés à des injonctions contradictoires qui finissent par susciter leur réprobation et celle de leurs administrés : promouvoir l'accès aux services publics et réduire le réseau de leurs implantations, contribuer à l'effort de réindustrialisation et restreindre l'usage de ressources financières ou foncières, réduire l'usage de l'automobile après avoir placé une écrasante majorité du pays sous sa dépendance, etc. Le caractère uniforme des objectifs affichés en termes de report modal, de décarbonation, de sobriété foncière ou de réindustrialisation par exemple, sans critère de différenciation adapté à la variété des potentialités territoriales, empêche par ailleurs de définir des clés de répartition que l'État est aujourd'hui seul en mesure de justifier. Par exemple, les objectifs de sobriété foncière semblent devoir être appliqués uniformément aux espaces en déclin et à ceux en pleine croissance, aux territoires d'habitat diffus comme aux centralités urbaines. Enfin, la cohérence de l'action territoriale de l'État a été fragilisée au cours des dernières années par la multiplication des agences,

conduisant à une segmentation accrue de l'action publique. Depuis la loi SRU promulguée en 2000, l'État encourage donc les collectivités territoriales à mettre en œuvre des Schémas de cohérence territoriale à l'échelle locale, les SCoTs, sans véritablement s'inquiéter des effets géographiques qu'entraîne l'absence de cohérence de son action au niveau national. Ce laisser-aller tranche avec la politique régionale déployée par l'Union européenne qui, bien qu'évolutive, conserve une forte ambition géographique⁵⁵ ;

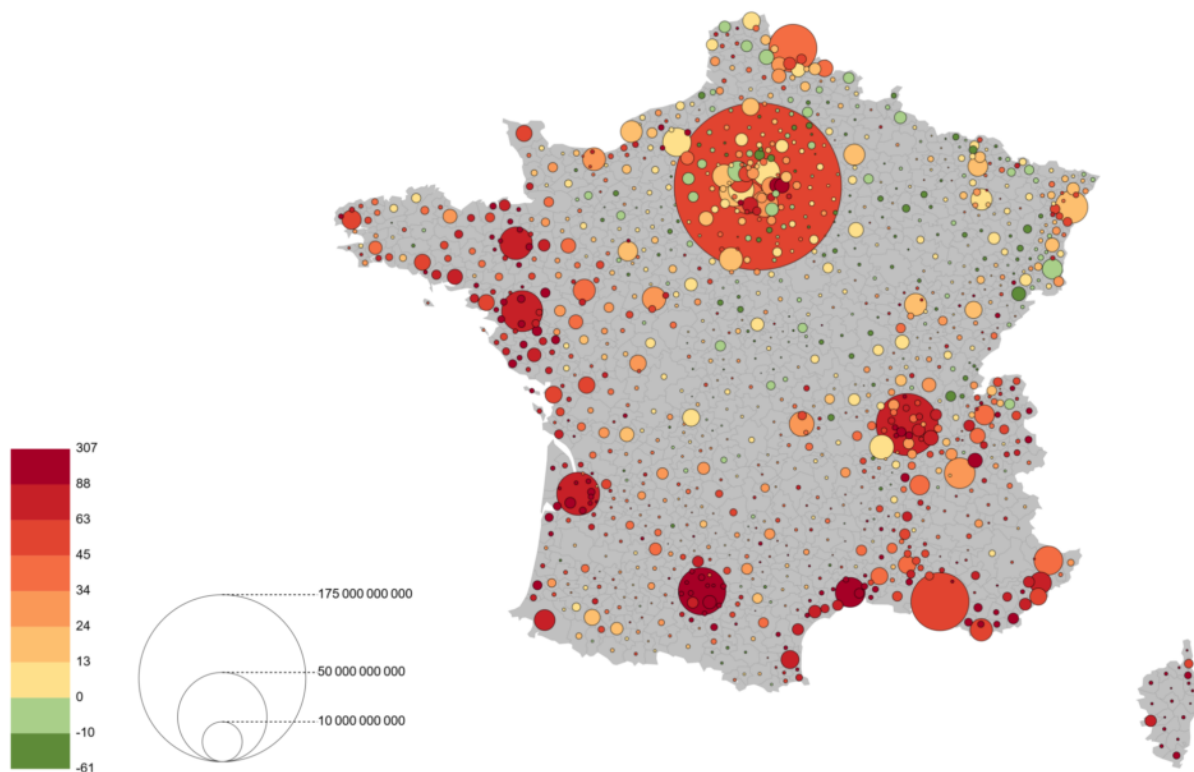
2. **un problème d'anticipation.** Le double abandon de la politique d'aménagement du territoire national et de la planification stratégique à la fin des années 1990 a conduit à un manque d'anticipation laissant divers problèmes d'organisation spatiale s'accumuler, sans réponse probante : la généralisation des déserts médicaux, l'effondrement du fret ferroviaire, la crise du logement, la poursuite de l'étalement urbain, l'érosion de la biodiversité ou l'aggravation des déséquilibres régionaux sont autant de problèmes structurels qu'une politique d'aménagement du territoire national aurait pu contribuer à essayer de résoudre. En la supprimant, les chances d'apporter des réponses efficaces n'ont pu que s'amenuiser. Ainsi, le clivage socio-économique entre les espaces dynamiques de l'Ouest et du Midi et les régions fragilisées du Nord-Est, des périphéries du Bassin parisien et de la « diagonale du vide », observable depuis le début des années 1980, a pu continuer à se creuser sans que l'État ne tente de les résorber ou de les corriger. Ces grands contrastes régionaux placent les différentes collectivités territoriales dans des situations géographiques très inégales quant à leurs capacités à répondre aux attentes des populations ou aux grands objectifs fixés par l'État, alimentant frustrations et sentiments d'injustice spatiale là où les acteurs butent sur des freins qui dépassent géographiquement leurs périmètres d'intervention ;

Évolution de l'emploi au lieu de travail en base 100 à l'échelle des anciennes régions de France métropolitaine (1975-2021)⁵⁶



Source : Insee, réalisation Arnaud Brennetot, 2025.

Carte 2. Évolution de la masse salariale par EPCI dans le secteur privé entre 1999 et 2023⁵⁷



Source : URSSAF, réalisation Arnaud Brennetot, 2025.

3. **un problème d'incarnation et de lisibilité.** La fin de la politique d'aménagement national a entraîné la diminution progressive des activités de diagnostic public qui permettaient

jusqu' alors d'évaluer l'écart entre le cap fixé et la trajectoire effective du territoire français. Le défaut d'information que l'effacement de l'État a provoqué est responsable, depuis une vingtaine d'années, d'un appauvrissement et d'une dramatisation du débat public qui ont contribué à l'émergence d'une forme de populisme territorial. Les inquiétudes et les réprobations exprimées à propos de l'évolution du territoire national ont conduit à l'émergence puis à la prolifération de diagnostics catastrophistes. Les grandes villes sont alors souvent présentées comme des métropoles privilégiées et coupées du reste du pays, les campagnes et des petites villes comme une « France périphérique », oubliée et sacrifiée par des « élites » indifférentes sur l'autel d'une mondialisation effrénée. Les inégalités géographiques, régulièrement présentées comme se creusant, sont mobilisées comme preuves d'une opposition entre territoires gagnants et perdants. Ces visions exaltant l'opposition entre centres et périphéries, reposant sur un appareil démonstratif souvent fragile mais spectaculaire, émanent tout à la fois de forces d'opposition, de groupes de pression, de commentateurs en mal de notoriété, voire des dirigeants eux-mêmes lorsqu'ils ont une réforme à justifier. Les informations précieuses que mettent à disposition les organismes d'observation statistique sont alors trop dispersées et insuffisamment accessibles pour servir de garde-fous. Dans ces conditions, la plupart des commentateurs n'hésitent pas à diffuser des diagnostics approximatifs, voire outranciers, pour persuader leur auditoire, sans craindre d'être contredits par un État qui, sur le sujet de l'aménagement du territoire national, a choisi de quitter la scène du débat démocratique. En l'absence d'informations rigoureuses et accessibles, les forces critiques puisent dans divers fantasmes géographiques, éculés mais populaires (l'opposition Paris/province, la suffisance et l'égoïsme des grandes villes, l'abandon des campagnes, l'invasion du territoire, etc.), pour diffuser sans frein des constats, aussi alarmistes qu'infondés empiriquement, répétés en boucle dans des médias de plus en plus prompts à exprimer des approximations voire des contre-vérités plutôt que des faits avérés. En contrepartie, l'exaltation du débat public a fait écran à l'appréhension par les citoyens de problèmes géographiques bien réels mais aujourd'hui sous-estimés ou ignorés. L'obsession contemporaine des médias pour la fracture prétendue entre les métropoles et le reste du pays, par exemple, occulte le fait que le principal contraste géographique qui structure l'espace français concerne des ensembles d'échelle interrégionale⁵⁸. On pourrait en dire de même de la difficulté à appréhender la dépendance des modes de vies au transport routier, aux effets du dérèglement bioclimatique ou de l'actuelle crise géopolitique mondiale.

Conclusion

Illisibilité, incohérence et manque d'anticipation ont eu pour conséquence de dramatiser la question de l'aménagement du territoire en France et de placer l'État dans une situation de fragilité politique difficilement tenable. Il n'y a là aucune fatalité, notamment car l'abandon de la politique d'aménagement du territoire national à la fin du XX^e siècle n'a répondu à aucune nécessité fondamentale. Depuis plusieurs mois, des appels en faveur de la restauration d'une telle politique se sont multipliés. Une telle perspective n'exige aucun alourdissement de l'action de l'État, ni aucune recentralisation politique. Il suffirait de placer un organisme sous l'autorité directe du Premier ministre et de lui confier une mission de coordination spatiale de l'action publique, ce qui suppose d'assumer de faire des choix à partir de modèles informés, de reconnaître la nécessité d'un traitement différencié de l'espace en fonction de caps explicites, discutables et ajustables, avec les risques que cela implique de critiques, d'échecs et corrections incrémentales. Le principal frein n'est donc pas administratif mais politique puisqu'il suppose une vision stratégique et une capacité d'action gouvernementale. Aujourd'hui, les deux font défaut. On peut donc craindre que d'éventuelles velléités de restauration ou de relance ne se limitent à des effets d'annonce.

Le problème est que les périls géopolitiques, géoéconomiques et écologiques s'accumulent dans une ampleur et avec une rapidité que la France n'a jamais connue depuis le début de la V^e République, l'effacement et l'impuissance de l'État conduisant à exposer habitants, entreprises et collectivités territoriales à des risques inédits qu'ils n'ont aucune chance de pouvoir prévenir à leur seul niveau. Dans le contexte actuel d'effondrement de l'ordre libéral international et de polycrise mondiale, la restauration d'une politique d'aménagement du territoire national, couplée à un effort d'anticipation stratégique, n'est pourtant plus une option mais une nécessité.

1. Arnaud Brennetot, « Neoliberalizing state spaces in postwar Western Europe: The emergence of a new integrative regime of sovereignty », *Political Geography*, vol. 97, n° 8, 2022, pp. 1-9.
2. *La faillite ou le miracle. Le plan De Gaulle-Rueff*, Institut Charles de Gaulle, Paris, Economica, 1986.
3. Jacques Guyard, *Le miracle français*, Paris, Seuil, 1965.
4. « Quatrième plan de développement économique et social (1962-1965) », Commissariat général du Plan, Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1962.
5. John Gerard Ruggie, « International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order », *International Organization*, vol. 36, n°2, 1982, pp. 379-415.
6. Jacques Raoul Boudeville, *L'espace et les pôles de croissance*, Paris, Presses universitaires de France, 1968.
7. Olivier Guichard, *Aménager la France*, Paris, Laffont-Gonthier, 1965.
8. Armand Frémont, Sylvain Allemand, Édith Heurgon, *Aménagement du territoire, Changement de temps, changement d'espace*, Caen, Presses universitaires de Caen, 2008.
9. « Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable », Datar, Paris, La Documentation française, 1971.
10. Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

11. Raphaël Piastra, « **De Gaulle et la décentralisation** », *La Revue parlementaire*.
12. Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français 1945-1969*, Paris, LGDJ, 1974.
13. Michel Philipponneau, *Décentralisation et régionalisation : la grande affaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1981.
14. Ibid.
15. Jean-François Sirinelli, « La crise des années 1970 », *Le siècle des bouleversements de 1914 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 2014, pp. 197-204.
16. Jérôme Perrier, « La parenthèse libérale de la droite française des années 1980. Le phénomène politique de la "bande à Léo" ou l'échec de la promotion d'un libéralisme contre l'État », *Histoire@Politique*, vol. 25, n°1, 2015, pp. 176-196.
17. Mathieu Fulla, « Quand Pierre Mauroy résistait avec rigueur au « néolibéralisme » (1981-1984) », *Vingtième Siècle*, vol. 138, n°2, 2018, pp. 49-63.
18. Michel Albert, *Le pari français : le nouveau plein emploi*, Paris, Seuil, 1982.
19. Pierre-Noël Denieul, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *Mondes en développement*, vol. 142, n°2, 2008, pp. 113-130.
20. David Harvey, « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geographiska Annaler*, vol. 71, n°1, 1989, pp. 3-17 ; Christian Le Bart, *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale*, Paris, Pedone, 1992.
21. Gilles Pinson, *La ville néolibérale*, Paris, Presses universitaires de France, 2020.
22. Neil Brenner, *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
23. Bruno Amable, *La résistible ascension du néolibéralisme. Modernisation capitaliste et crise politique en France*, Paris, La Découverte, 2021.
24. « **Déclaration de M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement de l'aménagement du territoire et des transports, sur le budget 1987 et la politique pour les transports, l'aménagement du territoire et le logement** », Vie publique, 28 octobre 1986.
25. Neil Brenner, *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
26. Olivier Moulin, « Les contrats de plan État-Région », Paris, La Documentation française, 2002.
27. Roger Brunet, *Les villes « européennes »*. *Rapport pour la Datar*, Paris, La Documentation française, 1989.
28. Gérard Muteaud, « Édith Cresson déménage l'ENA en province », *Les Échos*, 7 novembre 1991.
29. Haude d'Harcourt, « Le lobby des maires », *Pouvoirs*, vol. 149, n°1, 2014, pp. 71-80.
30. « Débat national pour l'aménagement du territoire », Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Document introductif, Paris, La Documentation française, 1993.
31. Jean-Louis Guigou, « Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement », Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Paris, La Documentation française, 2002.
32. Nicole de Montricher et Jean-Claude Theonig, « La délocalisation des emplois publics », Paris, La Documentation française, 1993 ; « Développement universitaire et développement territorial. L'impact du plan Université 2000 (1990-1995) », Datar, Paris, La Documentation française, 1998.
33. « **Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1)** », Legifrance.
34. Jean-Luc Albert et Jean-Louis Perea, « De l'inégalité, pour préserver ou restaurer l'égalité : les nouveaux instruments financiers et fiscaux de l'aménagement du territoire », *Géocarrefour*, vol. 70, n°2, 1995, pp. 141-148.
35. Thierry Brehier, « Le Conseil constitutionnel accepte que l'aménagement du territoire entraîne des entorses à l'égalité », *Le Monde*, 29 janvier 1995.
36. « Aménagement du territoire. La commission parlementaire a modifié le projet de loi préparé par M. Pasqua », *Le Monde*, 5 juillet 1994.
37. « Schéma national d'aménagement et de développement du territoire : propositions des commissions thématiques », Datar, Paris, La Documentation française.

38. Philippe Moreau, « L'aménagement du territoire s'appuiera sur les agglomérations et les pays », *Les Échos*, 17 décembre 1997.
39. Thiébaud Dromard, « Voynet corrige Pasqua », *Le Figaro*, 30 juillet 1998.
40. Ariane Azéma, *Les Schémas de services collectifs*, Paris, La Documentation française, 2002.
41. Philippe Moreau, « Le gouvernement définit sa doctrine en matière d'aménagement du territoire », *Les Échos*, 15 décembre 1997.
42. Philippe Bezès, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.
43. Tonino Serafini, « Voynet souhaite partager la France en 400 pays », *Libération*, 19 janvier 1999.
44. Jean Auroux, « Réformes des zonages et aménagement du territoire. Rapport au Premier ministre », 1998.
45. Neil Brenner, *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
46. John Loughlin, *Subnational Government. The French Experience*, Basingstoke, Palgrave, 2007.
47. Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999, pp. 80-91.
48. Yves Jean et Martin Vanier, *La France : aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009.
49. Emmanuel Auber et Delphine Cervelle, *Les collectivités territoriales*, Paris, Armand Colin, 2015.
50. « Le terme agenda 21 local se réfère à l'agenda pour le XXI^e siècle (Agenda 21) adopté par les pays présents au Sommet de la Terre, à Rio. C'est une stratégie locale de développement durable, généralement définie en concertation avec les habitants et les partenaires socio-économiques », dans Cyria Emelianoff, « **Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ?** », *Développement durable et territoires*, dossier 4, 2005.
51. Thomas Perrin, « Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe », *Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement*, n°16, 2012, pp. 38-56 ; Nathan Gouin, « La lettre morte des coopérations interrégionales dans la mégarégion parisienne », *Annales de géographie*, n°746, 2022, pp. 123-147.
52. François Taulelle, « Une lecture de la politique d'aménagement du territoire à travers les zonages et les pôles », dans Yves Jean et Martin Vanier, *La France : aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009.
53. Renaud Epstein, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, vol. 319, n°1, 2005, pp. 96-111.
54. Ces dispositifs sont présentés sur le site de l'ANCT, dans les rubriques « **Territoires d'industrie** », « **Action cœur de ville** » et « **Petites Villes de demain** ».
55. Sébastien Bourdin et André Torre, « Les financements européens de développement régional : l'Union européenne en quête de cohésion », *Revue d'économie financière*, vol. 132, n°4, 2018, pp. 39-57.
56. Ce graphique représente l'évolution du nombre d'emplois en base 100 en fonction du périmètre des anciennes régions de France métropolitaine entre 1975, suite au premier choc pétrolier, et 2021. Il fait apparaître un contraste net entre des régions très dynamiques à l'Ouest et au Sud et des régions stagnantes dans le Nord-Est, les périphéries du Bassin parisien et le Massif central. La seule exception à ce clivage géographique concerne l'Alsace qui, bien qu'au nord-est, appartient aux régions dynamiques. L'Île-de-France se situe en position intermédiaire entre les régions dynamiques et les régions stagnantes. Ce graphique dessine une France dont l'hétérogénéité des dynamiques conditionne l'efficacité des politiques publiques, plaçant les acteurs locaux dans une situation d'inégalités des chances sur laquelle ils n'ont pas prise.
57. Cette carte représente l'évolution de la masse salariale du secteur privé entre 1999 et 2023 à l'échelle des EPCI. Elle permet d'évaluer le caractère inégal du développement économique privé en France métropolitaine à une échelle plus fine que les régions administratives. Certaines métropoles présentent des taux de croissance élevés, notamment Toulouse (+98%), Montpellier (93), Nantes (80), Rennes (69), Bordeaux (65), Lyon (64) et Marseille (60). La croissance de Lille (36), Strasbourg (24) et Grenoble (27) est en revanche inférieure à la moyenne nationale (38%). En dehors des métropoles, l'intensité de la croissance est elle aussi très variable et ceci indépendamment de la position des EPCI dans la hiérarchie urbaine. Cette hétérogénéité laisse plutôt transparaître des logiques régionales confirmant le creusement d'un puissant clivage Nord-Est/Sud-Ouest le long de la ligne Saint-Malo-Genève : (1) beaucoup d'EPCI du Sud-Ouest ont des croissances fortes (le littoral Atlantique, le Midi méditerranéen, la vallée du Rhône, les Alpes du nord) ou moyennes (le Grand Ouest, le

Bassin aquitain, le sud du Massif central). Rares sont les EPCI à connaître une croissance faible (Limoges, Saint-Étienne) et presque aucun ne décline ; (2) les EPCI du Nord-Est de la ligne Cherbourg-Lyon ont en revanche une croissance faible ou déclinent, sauf quelques exceptions (le Cotentin, les périphéries de l'agglomération lilloise, la vallée du Rhin, les petits EPCI de la vallée de la Seine et, bien entendu, la mégapole parisienne). Dans 229 EPCI (sur 1251), la masse salariale du secteur privé a diminué depuis la fin du XX^e siècle. C'est notamment le cas à Belfort, Béthune, Charleville-Mézières, Châteauroux, Mulhouse et Nevers.

58. Voir la carte 2 sur l'évolution de la masse salariale par EPCI dans le secteur privé entre 1999 et 2023.