



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

QUELLE GOUVERNANCE POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

LES ATELIERS DU PUCA

La Poste / Ti-post

*Collège F. Clec'h
Skolaj*

*Salles des Sports
Salioù ar Sportoù*

*Écoles Publiques
Skolioù Publik*

*Maison des Associations
Ti ar C'hevredigezhioù*

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture

ST MICHEL

EN
GRÈVE

D 15

**TRÉZÉLAN 4
PONTRIEUX 15**

Retrouvez les Notes d'enjeux
Aménagement du territoire
en flashant ce QR code



Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

www.urbanisme-puca.gouv.fr



Plan Urbanisme Construction Architecture
Ministères Aménagement du territoire et Transition écologique
Arche Sud - 92055 La Défense cedex

Directeur de la publication

François Ménard, secrétaire permanent par interim du PUCA

Responsable de l'action

Dorine Laville, chargée de programmes de recherche et d'expérimentation

Synthèse proposée par Dorine Laville, PUCA

Maquette et mise en page

Bénédicte Bercovici, chargée de valorisation

Décembre 2025

Photos : © Terra

Atelier du PUCA n°3

12 novembre 2025



Préambule

Quelle gouvernance pour l'aménagement du territoire ?

La question de la gouvernance, qui sous-tend celle de l'échelle, est récurrente dans l'aménagement écologique du territoire. A travers elle on interroge le rôle de l'Etat et des collectivités, le bon échelon d'intervention, les compétences à mobiliser, reconnaître ou accorder tout en tenant compte de la dimension écologique de l'aménagement du territoire. Cette « nouvelle donne » invite à se détacher des périmètres administratifs, des modes de gouvernance classiques et à inventer d'autres modèles. Pour réussir l'aménagement du territoire, certains plaident pour une gouvernance à l'échelle régionale, suffisamment large pour tenir compte des spécificités du territoire et des besoins des habitants, et suffisamment proche des collectivités et des acteurs pour s'appuyer sur les capacités locales et les stimuler. D'autres souhaitent redonner ses lettres de noblesse à l'échelon départemental de l'Etat et regrettent l'ingénierie dont il était auparavant doté, à l'heure où nombre de territoires ont peu de capacité d'action faute d'expertise. D'autres encore estiment que la solidarité entre territoires doit primer et être encouragée pour inciter à « faire système » ; les contrats de territoire seraient l'un des leviers pour agir. Dans ces scénarii, l'Etat aurait pour rôle de fixer les grands objectifs en lien avec l'échelle européenne. L'Etat pourrait aussi avoir un rôle de coordonnateur, d'accompagnateur des collectivités, de garant d'une approche transversale des sujets. Il pourrait être plus exigeant dans les définitions et chiffrages des objectifs. Quel rôle lui assigner ? Comment travailler avec les collectivités et au-delà avec l'ensemble des forces vives des territoires ? Comment planifier en contexte d'incertitudes ? Faut-il inventer une nouvelle géographie prioritaire et si oui, ne gagnerait-elle pas à se fonder sur des critères scientifiques, démocratiques tenant compte des enjeux écologiques et territoriaux ? Que penser des débuts prometteurs du secrétariat général à la planification écologique qui semble aujourd'hui marquer le pas ? Les pistes et propositions pour une nouvelle gouvernance se complètent, se chevauchent, s'articulent et parfois se contredisent : redonner des capacités au local ou redonner du pouvoir à l'Etat ? Favoriser les coopérations interterritoriales ou les faire porter par le niveau national ? Quoiqu'il en soit, le sujet de la gouvernance ne peut être pensé et s'envisager sans convoquer celui de l'ingénierie d'intervention. Ceci amène à se questionner sur la qualité de l'offre proposée par l'Etat et ses opérateurs et plus largement sa répartition. Est-elle suffisante, pertinente, bien répartie ? Existe-t-il d'autres leviers ? L'Etat peut-il ou doit-il réinvestir certaines compétences, en lien par exemple avec le changement climatique ?

Les ateliers du PUCA

Les ateliers du PUCA réunissent des chercheur(e)s et expert(e)s autour d'une thématique spécifique. A visée opérationnelle, chaque atelier produit une note d'enjeux destinée à éclairer l'action publique.

Les intervenant(e)s

Introduction de l'atelier :

Xavier Desjardins, professeur en urbanisme et aménagement de l'espace à Sorbonne université a introduit la séquence autour des grandes figures de la relation Etat/collectivités territoriales et des jeux d'acteurs qui en découlent. Ce tour d'horizon a permis de pointer les limites de la décentralisation et de proposer quelques pistes pour une gouvernance « idéale ».

En contrepoint :

En contrepoint, **Manon Loisel**, consultante en politiques publiques territoriales, responsable du cycle mobilités et territoires à l'IHEDATE, enseignante à Sciences Po, **Martin Vanier**, géographe, professeur à l'Ecole d'urbanisme de Paris, ont réagi à ces propos liminaires, formulé d'autres avis et de nouvelles propositions à leur tour débattus avec l'ensemble des chercheurs et experts conviés à l'atelier.

Les chercheur(e)s et expert(e)s ayant participé à l'atelier

- Arnaud Brennetot, professeur des universités en géographie politique et aménagement, spécialiste en géopolitique et analyse territoriale
- Thierry Coquil, Inspecteur général de l'environnement et du développement durable
- Xavier Desjardins, professeur en urbanisme et aménagement de l'espace à Sorbonne université
- Philippe Estèbe, directeur d'études chez Acadie
- Karine Hurel, déléguée générale adjointe de la Fédération nationale des agences d'urbanisme
- Manon Loisel, consultante en politiques publiques territoriales, responsable du cycle mobilités et territoires à l'IHEDATE, enseignante à Sciences Po
- Sarah Tessé, cheffe de projet « Territoires et société », Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan
- Martin Vanier, géographe, professeur à l'Ecole d'urbanisme de Paris
- Frédéric Wallet, chercheur à l'INRAE, professeur à AgroParis-Tech

Le troisième atelier du PUCA sur l'aménagement du territoire s'est tenu le 12 novembre 2025. Réunissant une quinzaine de chercheurs, il s'est focalisé sur la gouvernance de l'aménagement du territoire afin d'en interroger les limites et dresser des pistes de recommandations pour l'action publique.

CONSTATS

La gouvernance de l'aménagement du territoire peine à être pensée

Selon les chercheurs présents, la « gouvernance de l'aménagement du territoire » est une notion difficile à circonscrire. Pour certains, il existe un risque de confusion entre « aménagement du territoire » et « relations entre Etat et collectivités ». Cette confusion, qui se retrouve jusque dans les intitulés du ministère en charge de l'aménagement (« aménagement du territoire et décentralisation »), serait responsable d'une tendance à l'hyper-fragmentation de la gouvernance menant à une dilution de l'aménagement du territoire dans une multitude de structures et de conventions localisées.

L'aménagement du territoire semble ainsi s'assimiler et se réduire aux seules interactions entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ces interactions se focaliseraient principalement autour de questions d'organisation, de coordination entre le national et le local, d'ergonomie technique et administrative : comment gagner en temps, en efficacité, comment faire pour que les élus s'y retrouvent ? A ce titre, l'introduction du rapport d'Eric Woerth paru en 2024 et intitulé : « Décentralisation : le temps de la confiance » en est une bonne illustration. Selon l'auteur, la confiance en la décentralisation « impose en premier lieu que les collectivités territoriales organisent des services publics locaux de qualité ». L'organisation des services publics est donc au centre des enjeux ; la question spatiale semble secondaire, voire oubliée. Par ailleurs, ce rapport rappelle que les grandes étapes de décentralisation ont été précédées de travaux qui montraient en quoi le transfert au local permettait de répondre plus efficacement à des défis économiques ou sociaux. Or, débattre de « plus ou moins de décentralisation » sans expliciter les raisons qui fondent ce curseur entre Etat et collectivités locales, revient à passer à côté des grands enjeux spatialisés de l'amé-

nagement du territoire que sont la disponibilité et l'accès aux ressources, la justice spatiale, l'organisation du système productif, etc., comme si niveau de gouvernement, échelle de gouvernance et spatialisation des enjeux de l'aménagement et de la transition écologique étaient une seule et même chose, comme s'ils dessinaient *a priori* une seule et même géographie.

Bien que la décentralisation semble décrire (en partie) la relation entre Etat et collectivités, certains chercheurs estiment qu'il n'en existerait aucune véritable théorie. Il y a de nombreuses théories du « bon gouvernement », mais rarement de théorie sur « les échelles du gouvernement ». Dans son ouvrage intitulé « Le Bon gouvernement »¹, l'historien Pierre Rosanvallon explique que, dans l'exercice du pouvoir, les conditions d'une nomination sont soumises à des exigences de transparence, de justification publique et de contrôle démocratique afin de garantir la légitimité de ceux qui exercent le pouvoir exécutif. Rien n'est dit sur l'échelle de cet exercice. Si l'on remonte dans le temps, on note qu'il en est de même chez Alexis de Tocqueville dans ses réflexions sur la démocratie qui, même s'il salue le rôle des institutions communales, n'apporte pour autant aucune définition précise de ce qui constitue une question locale.

En revanche, on ne manque pas d'analyses sur les causes et les effets de la gouvernance et de ses évolutions. A titre d'exemple, certains auteurs de l'école marxiste anglo-saxonne comme Neil Brenner² analysent les transformations du rapport entre l'Etat et les collectivités locales en miroir et comme effet d'une néolibéralisation renvoyant au local ce qui était auparavant assuré par l'agir et la solidarité nationale.

En dépit de ces éléments, nous serions assez démunis pour penser « une bonne gouvernance ».

A l'opposé, on peut considérer, avec d'autres chercheurs, qu'il existe dans le cas français quantité de doctrines sur la décentralisation, celles-ci ayant commencé à fleurir avec la Révolution, puis en réaction à l'Etat napoléonien et dont les lois de décentralisation des années 80 seraient l'actualisation tardive. Néanmoins, tous s'accordent à dire qu'il n'y a pas de doctrine unifiée et qu'il serait pertinent d'interroger les raisons du recentrage du débat, passées les années 80, sur

1 Rosanvallon, P., 2015, *Le bon gouvernement*, ed. du Seuil.

2 Brenner, N., 2004, *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press

le duo (l'enfermement ?) Etat/collectivités territoriales réduites aux communes et intercommunalités qui ne parvient pas à faire place à d'autres parties prenantes.

Quel était le projet territorial de la décentralisation ?

Des années 1970 au milieu des années 2010, les grandes vagues de décentralisation ont visé la transformation socio-économique des territoires : la décentralisation apparaissait comme un moyen de faire advenir certains projets transformateurs pour la société française, projets que l'Etat centralisé et aménageur hérité des Trente glorieuses ne permettait plus de porter avec l'efficience voulue. La décentralisation reposait sur l'idée que l'aménagement du territoire consistait à mettre en capacité les territoires afin qu'ils élaborent leur propre chemin de développement économique et non plus, comme au temps de la décentralisation industrielle, à apporter depuis l'extérieur des usines ou bureaux vers les régions en retard de développement.

L'objectif était aussi d'introduire des mutations dans des secteurs économiques marqués par des référentiels devenus inadaptés pour certains. On a ainsi pu observer, dans les années 90, la montée en puissance des Régions sur les sujets de l'énergie ou des transports. L'idée pour l'énergie était d'introduire de nouveaux acteurs dans le système électronucléaire français organisé jusqu'alors en vase clos autour de l'Etat et des entreprises nationales, afin de faciliter l'émergence des énergies renouvelables. La montée en puissance des régions était un moyen d'inciter la SNCF à s'intéresser davantage à la desserte régionale. Plus récemment, la montée en puissance du local dans les questions alimentaires permet de perturber les relations historiques entre l'Etat et la puissante FNSEA. Bref, transférer au local, c'est un moyen de faire bouger des secteurs économiques.

Toutefois, même si certaines initiatives ont pris corps localement, l'appareil productif n'a pas muté pour autant ou du moins pas partout. La décentralisation n'a pas permis le passage à l'échelle et a même accru les divergences régionales. Beaucoup de territoires n'ont pas connu d'autres registres d'intervention que la distribution des capitaux publics et la régulation à la marge de celle des capitaux privés mais cela n'a pas permis de créer des économies régionalisées avec des systèmes productifs à pilotage local. La souveraineté économique, pour reprendre un terme actuel, peine donc à avoir une consistance territoriale comme en témoigne l'exemple de la Cosmetic valley en Val

de Loire qui, malgré ses nombreuses entreprises, ses salariés et son chiffre d'affaires³, est un territoire très dépendant de centres de décision externes.

En outre, le contexte a changé. Pour reprendre les propos de l'économiste Arnaud Orain⁴ sur ce qu'il nomme « le capitalisme de la finitude », si auparavant l'enjeu était d'attirer des capitaux privés pour jouer la carte de la mondialisation, cela ne suffit plus ; le capitalisme, en tant que mode de production de richesse, doit désormais tenir compte des limites physiques, écologiques et sociales. Par ailleurs, il y a un retour des « empires » et les Etats ne veulent pas de dépendance dans certains secteurs. Pour de plus en plus de secteurs économiques (l'approvisionnement minier, les produits pharmaceutiques, certaines technologies), les Etats préfèrent produire localement même si cela entraîne des prix plus élevés : pour cela, il faut conduire un aménagement économique des territoires qui n'est pas simplement une mise en capacité de ceux-ci à attirer des investissements.

La gouvernance de l'aménagement du territoire souffre d'une crise de la démocratie

La décentralisation semble parfois être la « réponse miracle » à la crise de la démocratie. Dans l'imaginaire politique et collectif, les gens ferraient plus confiance aux élus locaux que nationaux. Or le local est aussi une démocratie en crise : la décentralisation semble ne pas avoir donné la capacité aux collectivités territoriales d'avoir des processus de décisions intégrant le regard citoyen. Selon les chercheurs, le véritable défi démocratique à relever porterait sur la régulation des conflits de soutenabilité, multi-acteurs et multisectoriels. Pour illustrer ce propos, la mission confiée par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature à une équipe pluri-disciplinaire sur la capitalisation des Ateliers des territoires⁵ est un bon exemple. Cette mission a permis de montrer que les principaux points de blocages observés au sein des ateliers se situent dès le début du projet avec

³ 18 % des entreprises du secteur de la cosmétique-parfumerie, 28 % des salariés et 53 % du chiffre d'affaires national, Source Ecozoom Val de Loire

⁴ Orain, A., 2025, *Le monde confisqué, Essai sur le capitalisme de la finitude (XVIIe - XXIe siècle)*, Flammarion.

⁵ Les Ateliers des territoires sont une démarche portée par l'Etat qui réunit élus, habitants et experts pluridisciplinaires pour co-construire une vision stratégique d'aménagement durable

des tensions autour du partage des données et de la responsabilité du changement climatique : à qui revient le fait d'assumer la réalité du changement climatique ? A l'Etat ou aux collectivités ? Cette mise en responsabilité génère des réticences voire même des résistances quant à l'énoncé du diagnostic, comme ce fut le cas à Sète lors d'un atelier sur la thématique du recul du trait de côte. Or c'est bien à l'Etat que revient la responsabilité de « dire » le risque, et aux collectivités de partager l'information pour aider à s'y préparer. Les points de blocage se constatent aussi au moment de l'élaboration de la feuille de route avec notamment la difficulté à accompagner le deuil symbolique d'une modèle économique traditionnel.

A ces conflits de soutenabilité s'ajouteraient un problème de coordination interne entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les services déconcentrés se positionneraient en tiers neutre alors même qu'ils sont des acteurs centraux de l'aménagement écologique et durable du territoire en étant présents à tous les échelons de la décision locale. Le « dire de l'Etat » au niveau local serait en outre traversé de controverses et de paradoxes en raison d'une mise en tension entre un agenda de planification écologique et un héritage développementaliste des années 60 que l'on continue à mobiliser. La question de la démocratie de l'aménagement du territoire serait donc autant une affaire de coordination interne qu'un enjeu extérieur de débat public pour réguler ces conflits de soutenabilité entre ces deux agendas qui se confrontent en permanence.

Pour dépasser ces blocages, il conviendrait, selon les chercheurs, de laisser la place au contradictoire, de donner à voir et à entendre, et surtout de prendre en compte les contre-expertises formulées au sein de la société civile. Le cas de l'A 69 est à ce titre significatif des freins constatés dans la libre expression des expertises : certains architectes-urbanistes de l'Etat, qui travaillaient pour le compte de la Direction générale des infrastructures de transport et de la mer du ministère en charge de l'environnement, ont quitté l'équipe projet pour éviter de s'autocensurer. Il y a donc un enjeu fort à veiller à la libre expression, à structurer les débats et la négociation, à savoir de quel tour de table on a besoin et qui endosse le rôle de médiateur.

Cette crise de la démocratie se manifesterait aussi par l'absence, sur la scène des débats et négociations, des grands acteurs de l'aménagement du territoire que sont les agriculteurs et les forestiers. Ces derniers sont pourtant indispensables pour mettre en cohérence les poli-

tiques agricoles locales avec les conflits d'usage. A côté de ces grands absents, certains sujets semblent aussi avoir été oubliés. Les questions relatives aux usages ou à l'impact des activités industrielles sont peu abordées, tout comme celles des grandes infrastructures (autoroutes, routes ou ports) qui relèvent de logiques supra-locales et, considérées comme telles, sont absentes des débats sur l'aménagement local.

PISTES DE PROPOSITIONS

Penser la gouvernance de l'aménagement du territoire à partir d'un projet spatial

Il ressort des échanges qu'en se focalisant sur la relation Etat Collectivités, on en viendrait à « euphémiser » la question spatiale. La transformation concrète des espaces sur lesquels nous vivons, habitons, travaillons, nous déplaçons, leurs capacités économiques et métaboliques, leurs disponibilités, leurs destinations, leurs vécus passeraient au second plan. Dans ce cas, comment organiser le débat pour que ces sujets puissent advenir, pour que l'aménagement du territoire regagne en substance ?

La gouvernance de l'aménagement du territoire devrait se penser et se construire à partir d'un projet spatial dans lequel l'Etat, en collaboration avec les collectivités territoriales, pourrait endosser le rôle de régulateur, d'arbitre entre des zones sous pression et en dépression.

Penser l'aménagement du territoire à partir d'un projet spatial ce serait aussi convoquer la notion de justice spatiale. Les révoltes, les frustrations, les colères ne prennent pas racines que dans des contextes économiques difficiles ; elles émergent aussi lorsque les principes de dignité, de justice et de respect sont malmenés.

L'idée a émergé de créer des sortes de « pactes de justice spatiale », c'est-à-dire des accords implicites ou explicites par lesquels la collectivité garantirait à tous les citoyens un certain niveau d'égalité territoriale dans l'accès aux services publics, aux infrastructures, aux opportunités économiques et, plus largement, un droit au territoire. Il s'agirait de repartir des spatialités pour définir, avec les habitants, des territoires plus justes en fonction des modes de vie des individus et en tenant compte des enjeux écologiques, démographiques et socio-éco-

nomiques sans cesse en mutation. On pourrait ainsi éviter les « ruptures de pactes » observées par exemple dans certains espaces périurbains en raison de la restriction des circulations automobiles ou de la difficulté d'accès aux logements sociaux.

Définir des pactes locaux pour des territoires plus justes nécessiterait plusieurs préalables : identifier clairement les droits territoriaux légitimes, éviter la logique du « toujours plus pour chaque territoire », poser une hiérarchie des priorités, concilier justice sociale, efficacité économique et soutenabilité environnementale. En termes de gouvernance, cela impliquerait des formats où chacun peut intervenir, où les citoyens apportent une expertise d'usage complémentaire à l'expertise technique. Cette gouvernance pourrait s'inspirer du cadre théorique et intellectuel qui a fondé la politique de la ville dans les années 80, notamment l'approche participative associant les habitants aux projets (concertations publiques, conseils de quartier, comités d'habitants).

Le projet spatial pourrait aussi être le point de départ, voire la condition *sine qua non* d'un développement économique réussi. Certains chercheurs proposent la création de coalitions de croissance spatialisées qui permettraient, avec les acteurs locaux, de développer des systèmes productifs, industriels et agricoles en cohérence avec une politique nationale de souveraineté. Cela nécessiterait de créer un espace de dialogue entre l'Etat et les collectivités pour trouver des espaces de production de biens et de services.

Convoquer un nouveau casting et mieux articuler les contributions des différents acteurs

Pour que ces nouvelles coalitions de croissance puissent se déployer, il semble indispensable de dépasser le duo Etat/Collectivités territoriales en convoquant un nouveau casting qui intégrerait certains opérateurs structurants, parties prenantes de l'aménagement, notamment des acteurs privés. Il s'agirait en effet de trouver des interlocuteurs qui voient en une politique stratégique d'aménagement du territoire un levier de développement ou de modernisation. On pense ici aux acteurs des secteurs du tourisme, de l'assurance qui ont déjà leur propre politique d'aménagement du territoire ou aux grands réseaux techniques comme RTE qui, bien que servant une politique publique, identifient des enjeux qui leur sont propres. Sans le reproduire, il s'agirait de s'inspirer de ce qui se fit dans les années 60 lorsque l'Etat avait fait alliance avec les acteurs économiques des secteurs du nucléaire,

de l'aéronautique ou de l'automobile pour réindustrialiser et moderniser le pays. On pense aussi aux associations et autres formes organisées de la société civile qui font valoir aujourd'hui leur point de vue, au nom de leurs mandants (habitants, citoyens, usagers, ...). Plusieurs voix alertent néanmoins sur l'importance de bien choisir ces acteurs, les motifs de leur sollicitation, et surtout, de distinguer les corps intermédiaires des lobbies pour légitimer la représentativité et permettre des engagements.

Dans ce nouveau casting, le statut de la présence de l'Etat est questionné. Certains chercheurs jugent indispensable que ce dernier se retire et reste dans une position « surplombante ». D'autres vont plus loin allant jusqu'à souhaiter la fin du dialogue par strates et par blocs entre sous-préfets, directions départementales des territoires et communautés de communes. Selon eux, la décentralisation par blocs de compétences qui visait initialement à mieux distribuer les services au niveau local, assurer un contrôle citoyen et une adaptation au contexte local, aurait conduit à une inflation des dépenses locales en raison d'une offre de services toujours plus importante et comme infinie. Elle serait aussi responsable du dialogue de sourds entre Etat et collectivités, ces dernières estimant leurs dépenses par rapport aux services fournis, et l'Etat à une dépense publique dont le cadre est fixé par l'Europe.

Pour être efficace, ce nouveau casting devrait aussi s'accompagner de nouvelles méthodes de suivi et d'articulation des contributions respectives. Les participants s'accordent sur le fait que l'articulation des contributions, forcément différenciées, est difficile. Elle serait même l'une des causes de la relation dysfonctionnelle entre l'Etat et les collectivités territoriales. Mais si l'enjeu est de trouver des méthodes pour prendre en compte la voix de tous, cela ne peut se faire sans une vision stratégique de l'Etat sur le rôle et les fonctions des territoires, et sans un préalable clairement partagé sur le fait de laisser ces mêmes territoires définir leur propre chemin de transition. Cela permettrait de passer d'une gouvernance fonctionnelle à une gouvernance « à impact », adaptative, concertée, intégrative et multi-niveaux. A ce stade de la réflexion, les chercheurs s'interrogent sur l'acteur qui pourrait jouer, au niveau national, ce rôle stratégique d'articulation des contributions : le Sénat, le Secrétariat général à la planification écologique, le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan ? Aucune de ces structures ne semble, en l'état, satisfaire à elle seule à cette ambition.

Enfin, la recherche devrait elle aussi avoir toute sa place dans ce nouveau casting. La remobilisation des experts et de la science fait partie des composantes d'une gouvernance réussie car elle permet d'objectiver les faits et d'éclairer l'action publique.

Trouver les bonnes scènes de négociations dotées de Fonctions juridiques

Au niveau local, l'enjeu est de permettre l'expression de tous, d'accepter la conflictualité et pour cela, il faut trouver les bonnes scènes de négociations. La question est de savoir ce que l'on doit réguler, comment et avec quel partage des rôles. Les chercheurs ont tenté de répondre à ces différentes questions. Selon eux, pour permettre la différentiation il faut créer de nouveaux cadres de gouvernance qui impliquent une capacité d'intervention dans le débat. Il s'agirait donc de penser une forme « d'intergouvernalité » impliquant une recherche d'égalité dans les contributions et les délibérations. L'exemple du Parlement de Loire est cité ; les décisions se prennent en concertation ou par compromis et non par une autorité unique qui impose sa volonté. Le statut de la Loire, sujet de droit, n'a donc de sens que si tous les acteurs territoriaux respectent et appliquent les règles définies ensemble. Sur ce même modèle, des conférences d'exercice des compétences pourraient être mises en œuvre avec une répartition des compétences en fonction des projets locaux. Ainsi, les collectivités s'organiseraient librement au sein d'un cadre préalablement établi.

La Région pourrait être l'échelon idéal. Si la décentralisation a refusé de choisir entre les différents échelons territoriaux pour déterminer un chef de filât sur l'aménagement du territoire, un certain consensus s'opère autour de la pertinence de l'échelon régional. Interlocuteur privilégié de l'Etat central, cela permettrait d'éviter la dilution des responsabilités et de redonner du pouvoir aux régions. Les coalitions de transitions pourraient donc se jouer à cette échelle en associant les acteurs de l'Etat, interlocuteurs discrets mais incontournables de l'aménagement du territoire. Cependant, cette organisation régionale ne saurait être réplicable sur tout le territoire ; elle devrait être différenciée selon les régions et adaptée au bassin parisien en raison de son poids démographique et économique.

Les chercheurs estiment indispensable que ces conférences des parties prenantes soient dotées de fonctions juridiques reconnues dans

le système de la décision publique, contrairement aux COP actuelles qui ne sont que consultatives. Ces nouvelles COP, incontournables et territorialisées, seraient l'incarnation de la nouvelle gouvernance territoriale. En plus de pouvoirs juridiques, il serait également nécessaire de les politiser pour être en mesure d'organiser les capacités productives des régions. Certains proposent que ce soit l'Etat déconcentré qui anime et coordonne ces COP sous réserve qu'il en ait la volonté : n'ayant su saisir le levier du ZAN pour piloter des stratégies différenciées selon les territoires, a-t-il réellement l'ambition de jouer un rôle dans l'aménagement du territoire ?

Ces nouvelles scènes de négociations appelleraient donc à un recalibrage des institutions. La création de « troisièmes chambres » nationales et régionales citoyennes complétant les deux chambres traditionnelles pourraient être une solution. Cela impliquerait de déployer de nouveaux modes de fonctionnement et de représentations et surtout, de mobiliser les parties prenantes en fonction des besoins pour éviter l'inflation des sujets et ne pas tomber dans une logique « organocène », bureaucratique et hiérarchisée qui ferait perdre toute capacité à porter les nécessaires transformations sociales et environnementales.

Une fois les COP installées dans les conditions décrites ci-dessus, le débat territorial pourrait s'exercer selon deux formes : soit à partir des figures territoriales, c'est-à-dire de l'organisation de l'espace et des problématiques locales, soit en fonction des grands enjeux nationaux que sont l'environnement, la justice, etc. Cette seconde option serait, selon les chercheurs, la plus pertinente car elle permettrait de fixer d'abord des objectifs puis de réfléchir à la figure spatiale comme conséquence.

Certains participants pointent néanmoins les limites du cadre territorialisé qui ne permettrait pas de prendre en compte les enjeux internationaux (notamment la place des firmes qui font l'objet de pressions internationales dans les secteurs stratégiques), ni le rôle des réseaux qui dépassent les échelles territoriales. Le cadre régional, en outre peu inclusif dans son fonctionnement actuel et potentiellement prompt à « des dérives présidentialistes » serait peu adapté pour piloter la gouvernance de l'aménagement du territoire.

Quoiqu'il en soit, construire et mettre en œuvre une nouvelle gouvernance nécessitera de prendre le temps. Certains l'estiment à 4 ou 5 ans. Un regard tourné vers d'autres pays dotés d'une stratégie et d'un discours sur l'aménagement du territoire, à l'instar de la Corée du sud, de Taiwan ou de la Pologne, pourrait être enrichissant.