GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

DE QUOI L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PEUT-IL OU DOIT-IL ÊTRE LE NOM ?

LES ATELIERS DU PUCA

PUCA
plan urbanisme construction architecture

Note d'enjeux - Aménagement du territoire - n°1

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

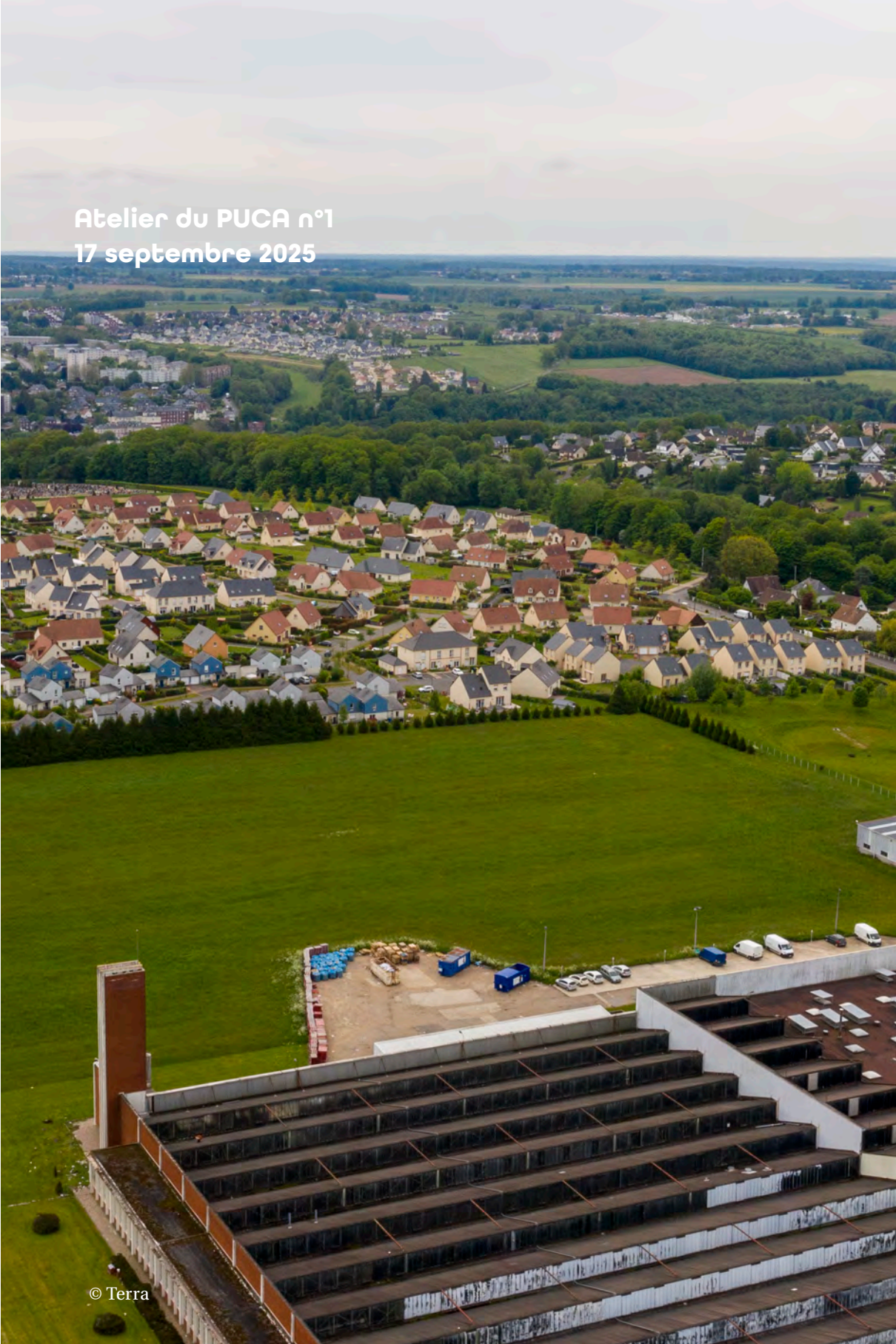
Synthèse proposée par Dorine Laville, PUCA

Maquette et mise en page
Bénédicte Bercovici, chargée de valorisation

Octobre 2025

Photos : © Terra

Atelier du PUCA n°1
17 septembre 2025



© Terra

Préambule

Semblé passé au second plan au profit d'une instrumentation foisonnante, décentralisée ou du moins éclatée, l'aménagement du territoire fait actuellement l'objet d'une nouvelle mise à l'agenda tant politique qu'administrative, chaque annonce pouvant être lue comme l'écho d'une autre. Or, l'aménagement du territoire n'a pas de signification univoque ni de statut défini : les motifs pour lesquels on le mobilise, les conceptions qui l'orientent, les doctrines qui le traversent et les instruments par lesquels on le met en œuvre ont évolué au cours du temps, au risque de se dissoudre récemment et que sa résurgence, revendiquée ou observée, produise de la cacophonie, ou pire, du malentendu. Or - c'est l'hypothèse que nous faisons - cette mise à l'agenda simultanée, en France tout du moins, exprime un impératif : celui qui consiste à ne plus se satisfaire du paradigme qui s'est installé presque par défaut ces toutes dernières décennies et que le nouveau régime d'incertitude économique, politique et planétaire, rend inapte à relever les défis qui s'imposent à nous, à commencer par les conditions mêmes d'habitabilité du territoire et celle des inégalités subséquentes. Mais ces mots sont eux-mêmes équivoques (l'habitabilité engage autant les êtres humains que le reste du vivant, les inégalités peuvent prendre de multiples configurations…).

Les grandes notions d'équilibre, de compétitivité, d'attractivité, d'égalité ou de cohésion des territoires sont-elles toutes obsolètes ? Qui et au nom de quoi devrait aménager le territoire ? Doit-on rétablir un grand acteur centralisé ou au contraire repartir des alliances écosystémiques les plus localisées ? Sur la base de quelles connaissances partagées ? Pour engager cette réflexion, il est indispensable de s'écarter de spéculations abstraites - qu'est-ce que l'aménagement du territoire ? – pour orienter le questionnement vers le présent-futur qui nous occupe : de quoi l'aménagement du territoire peut-il être le nom aujourd'hui, de quoi doit-il être le nom ? A travers ce questionnement actualisé, il s'agit aussi plus prosaïquement de s'interroger sur le rôle de l'Etat et ce que pourrait être une politique nationale de l'aménagement du territoire dans un contexte durable de crises, d'incertitudes et de restrictions budgétaires. En embarquant le monde la recherche dans cette réflexion, se pose aussi la question de la combinaison possible d'une science de l'aménagement d'un territoire objet et un art du ménagement d'un écosystème dont nous sommes parties prenantes et qui nous oblige.

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 :

Arnaud Brennetot, professeur des universités en géographie politique et aménagement, spécialiste en géopolitique et analyse territoriale, et auteur d'un article intitulé "La fin de l'aménagement du territoire : du lent renoncement à l'impérieux renouveau" a introduit la séquence autour d'une mise en perspective historique de l'aménagement du territoire puis de recommandations sur un futur possible en questionnant notamment le rôle de l'Etat et le contenu d'une politique nationale de l'aménagement du territoire dans un contexte durable de crises, d'incertitudes et de restrictions budgétaires (cf annexe).

En contrepoint :

Nicolas Portier, président du Cercle de l'aménagement, **Louise Haran**, géographe et responsable des opérations à La Vigotte Lab et **Eric Charmes**, Directeur de recherche à l'ENTPE, 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

• Charlotte Halpern, chercheure au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po

• Xavier Desjardins, professeur en urbanisme et aménagement de l'espace à Sorbonne université

• Philippe Estèbe, directeur d'études chez Acadie

• Sébastien Alavoine, directeur général adjoint, Institut Paris Region

• Sarah Tessé, cheffe de projet « Territoires et société », Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan

• Nicolas Rio, consultant-chercheur en stratégies territoriales, professeur à Sciences Po

• Martin Vanier, géographe, professeur à l'Ecole d'urbanisme de Paris

• Frédéric Wallet, chercheur à l'INRAE, professeur à AgroParis-Tech

• Gilles Pinson, professeur de sciences politiques à Sciences Po Bordeaux

• Thierry Coquil, Inspecteur général de l'environnement et du développement durable

Cet atelier inaugural a vu se succéder plusieurs lectures de l'aménagement du territoire dont nous faisons l'hypothèse qu'elles ne sont pas spécifiques à cette séquence. Certaines convergent, d'autres divergent mais toutes constituent autant d'enjeux et de pistes pour l'action publique.

UN CONSTAT PARTAGÉ

Les formes actuelles de l'aménagement du territoire sont insatisfaisantes

La perte de cohérence et de lisibilité de l'Etat est unanime : même si l'aménagement du territoire n'a pas disparu, ce qui pose problème c'est sa cohérence. La multiplicité et l'enchevêtrement des dispositifs (stratégies, plans, programmes) qui s'empilent sans synergie apparente, l'hétérogénéité entre certains objectifs qui peuvent entraîner des effets géographiques contradictoires, la sur-segmentation des politiques publiques, conduisent à un brouillage des actions de l'Etat en matière d'aménagement du territoire.

L'Etat peut ainsi accorder des moyens proportionnés au nombre d'habitants sans tenir compte des dynamiques socio-économiques des territoires, en déclin ou non : c'est le cas des Contrats de plans Etat-Régions ou des programmes a priori ciblés tels Actions Cœur de Ville ou Petites Villes de demain de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). L'Etat peut accentuer les inégalités socio-économiques en accordant des moyens majorés aux territoires les plus favorisés par les dynamiques marchandes : c'est le cas en matière de recherche publique ; il peut aussi laisser les logiques de marché jouer librement comme dans le domaine de la médecine générale.

Cette perte de cohérence donne une impression de délaissement de certains territoires, notamment ceux du quart nord-est, aux dépens des grandes métropoles, du corridor rhodanien et surtout, des façades littorales, et ce malgré des mécanismes redistributifs encore actifs. Pour autant, ces « gagnants » subissent aussi un revers de médaille avec des progressions des prix de l'immobilier, des tensions foncières, des conflits d'usage et un rejet croissant de l'intensification urbaine ou touristique.

Du point de vue des territoires, le cadre institutionnel vertical de l'Etat ainsi que les instruments de l'aménagement du territoire ne coïncident pas, en dépit d'une décentralisation affirmée, à la réalité des besoins et des pratiques locales. Un autre enjeu clé est le développement d'une ingénierie autonome dont les petites communes et bon nombre d'intercommunalités en milieu rural sont dépourvues. Certes, l'Etat est dans une posture d'assistance, d'aide, de soutien mais il faut déployer beaucoup d'énergie pour obtenir les moyens proposés et leur mobilisation est souvent conditionnée, ce qui frustre les concernés.

L'organisation administrative de l'Etat semble inadaptée pour traiter de problématiques multisectorielles aux échelles multiples

Les découpages et modes de spatialisation de l'action publique ne sont pas ou ne semblent pas être adéquats aux enjeux et problématiques contemporains. Les échelles administratives, les périmètres d'intervention ou les compétences paraissent peu adaptés quand il s'agit de traiter certaines problématiques transversales. Le cas de l'eau est souvent cité en exemple : les pressions sur la ressource en eau nécessitent une coordination forte entre acteurs locaux, agences et ministères (environnement, agriculture) pour s'adapter aux enjeux de rareté dans un contexte de changement climatique et d'usages multiples. Or, l'organisation administrative de l'Etat reste segmentée et souffre d'une absence de coordination de niveau interministériel.

De même, les logiques de marchés échappent pour une large part aux politiques d'aménagement de niveau national. Le cas de la gigafactorie de batteries à Dunkerque est à ce titre intéressant : fortement soutenue par l'Etat dans le cadre du plan « France 2030 », le projet est actuellement ralenti en raison notamment d'une difficulté d'approvisionnement en matières premières critiques, indispensables à la fabrication des batteries. Dans ce contexte, seuls l'État et l'Union européenne (UE) seraient pertinents pour engager des actions en matière de politique économique extérieure et d'autonomie stratégique. Cette autonomie supposerait une politique de protection mais aussi une politique interventionniste déclinée territorialement pour garantir la maîtrise des approvisionnements stratégiques (énergie, alimentation, médicaments, machines, services numériques, etc.). L'organisation administrative de l'Etat, tout comme celle des collectivités, nécessiterait d'être revue pour répondre à cet objectif.

Pour certains, cette planification implique une redéfinition des compétences entre Etat et collectivités territoriales, pour d'autres il s'agit surtout de fluidifier la chaîne de production des politiques publiques entre échelons de collectivités, avec l'Etat et l'ensemble des opérateurs publics, privés et associatifs dans une logique d'organisation horizontale qui s'appuierait sur un niveau intermédiaire (départements et régions) et un niveau local (communes et intercommunalités).

L'aménagement du territoire ne se résume pas à la politique d'aménagement du territoire

Les politiques publiques rattachées à l'aménagement du territoire ne résument pas « l'aménagement du territoire » qui dispose de nombreux ressorts. La décision de fermer un hôpital aura par exemple des conséquences sur l'accès aux services publics, les transports, l'emploi, les logements ou l'éducation.

La dimension économique est également centrale dans l'aménagement du territoire, surtout dans un contexte de transition qui demande des efforts considérables en termes d'équipements, d'investissements publics, d'aménagements ou de requalification d'espaces et d'infrastructures.

La question est donc de savoir comment on coordonne les différentes politiques et actions qui modèlent les territoires et si les instruments de l'aménagement du territoire sont adaptés aux enjeux.

Ce constat interroge sur la capacité de l'Etat à relever le défi de la transition écologique

Ce constat introduit un doute sur la capacité de l'Etat à relever les défis de la transition écologique dans un contexte d'incertitudes climatiques, économiques et géopolitiques, même si le PNACC, la SNBC et la PPE en préfigurent le cadre. La transition écologique nécessite en effet une stratégie cohérente pour le territoire national, en complément des actions locales et en lien avec l'UE. Cette stratégie est nécessaire pour hiérarchiser les priorités géographiques en matière de financement des efforts d'adaptation.

L'exemple du ZAN revient souvent pour illustrer l'incapacité de l'Etat, malgré des motifs partagés, à agir efficacement, et dans ce cas précis, à définir une stratégie claire qui tienne compte des spécificités des terri-

toires, de leur trajectoire et de leur contrainte foncière. L'incapacité de l'Etat à les accompagner est également largement pointée.

Au-delà du défi de la transition écologique, il s'agit aussi pour l'Etat d'être en capacité de gouverner en contexte instable. L'Etat dispose-t-il des leviers nécessaires ? Faut-il revoir son organisation pour le rendre plus agile, flexible, plus apte à anticiper voire même à renoncer ? Là aussi, sa capacité à relever ce défi est questionnée alors même que certains territoires infra-nationaux apportent déjà des réponses concrètes. L'exemple de la presqu'île de Caen est en cela intéressant pour illustrer la capacité à renoncer, éclairée par l'apport de la recherche (un fait notable en soi), qui a conduit à l'abandon d'un projet de 2500 logements au regard d'une lecture lucide des conditions d'habitabilité du site à l'horizon 2070 – 2100.

Certains pensent *a contrario* que l'incapacité d'action est d'abord locale. Elle relèverait d'une remise en cause du rapport du pouvoir communal à la ressource foncière, véritable «trésor» pour sa légitimité. L'échec ne serait donc pas celui de l'Etat mais des incapacités locales à bifurquer.

DES PROPOSITIONS POUR UN RENOUVEAU DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Ces propositions ne font pas nécessairement consensus, elles ne s'opposent pas obligatoirement non plus. C'est nous qui les avons regroupées sous cette forme.

Retrouver des capacités d'orientation et d'action communes à la nation en concertation, co-élaboration, co-responsabilité et co-engagement avec les territoires et les acteurs économiques

L'Etat doit retrouver une capacité nationale à penser et agir en concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs locaux, en se dotant d'outils d'analyse et en fixant les grandes priorités. Il s'agit de produire de la lisibilité, de la capacité d'action et d'organisation. Si cette proposition résonne comme un élan nostalgique de la « grande époque » de l'aménagement du territoire avec la DATAR, elle incarne avant tout l'idée d'un « agir public » fort dont il faudrait retrouver l'esprit.

L'Etat aurait un rôle de stratège et de coordonnateur et serait doté, pour ce faire, d'une instance interministérielle s'appuyant sur des diagnostics rigoureux de l'état du territoire et des outils interministériels permettant la synthèse et la cohérence spatiale de l'Etat. Ainsi, l'Etat serait en capacité de relancer la réflexion stratégique sur les grands déséquilibres régionaux, de consolider les centralités dans les territoires fragilisés, d'orienter les investissements dans les équipements nécessaires à la transition écologique tout en tenant compte des capacités de charge écologiques des territoires. Ce scenario prévoit aussi la restauration d'une politique régionale forte s'appuyant sur des accords-cadres même si certains pointent la faible légitimité des régions qui, depuis leur élargissement, sont perçues comme trop éloignées du local.

Si l'ensemble des échelons territoriaux nécessite d'être mobilisé pour participer à la réflexion nationale sur l'aménagement du territoire et partager le diagnostic de l'état du territoire, d'autres acteurs doivent être associés à la démarche. Parmi eux, les acteurs de la forêt (30 % du territoire), de l'agriculture (50 % du territoire) doivent être considérés comme des parties prenantes de l'aménagement du territoire. Les entreprises sont également des acteurs majeurs car la réindustrialisation et la planification écologique passent par l'aménagement du territoire. Les entreprises ont, parfois plus que l'Etat, une capacité à penser le long terme, notamment les entreprises de réseaux, les assureurs, celles du secteur touristique et en lien avec les économies de l'eau et du sol. Une nouvelle gouvernance, qui pourrait s'appuyer sur des alliances entre l'Etat et les entreprises, sans laisser le pouvoir d'orientation à ces dernières, est à inventer.

Faire l'aménagement du territoire à partir de la réalité des territoires vécus

La nature même des enjeux territoriaux a changé : les formes d'habiter le territoire ont évolué. On observe de nouvelles fragilités, de nouvelles aspirations, de nouveaux modes de vie. L'aménagement du territoire doit désormais penser les usages, les solidarités territoriales, les exclusions, les dépendances et les interdépendances pour répondre aux attentes de justice spatiale et de cohésion territoriale dont l'expression est de plus en plus forte.

Dans ce contexte, la question de l'accès aux services publics est cen-

trale car à travers elle s'exprime un sentiment de délaissement de certains territoires, notamment dans le périurbain ou les espaces ruraux. La restructuration et parfois l'éloignement des services publics redistribuent les cartes de l'aménagement du territoire et contraignent certains territoires à ne plus accueillir de nouveaux arrivants, voire même à s'en séparer dès lors que des classes ferment ou que des services publics sont délocalisés. Dans ce cas, comment accompagner ces territoires ? Faut-il assumer une politique de délaissement de certains d'entre eux ? Faut-il privilégier l'interterritorialité afin de mieux répartir les ressources en fonction des besoins ?

Le sujet de l'aménagement du territoire renvoie aussi à la question de la précarité : dès lors que l'on s'éloigne des aires métropolitaines, si la part des faibles revenus diminue, les coûts résidentiels ne baissent pas (c'est le cas des zones littorales et frontalières), notamment si on y inclut les dépenses de transport qui augmentent et impactent fortement des populations qui sans être pauvres sont précarisées. Cet état de fait a trouvé ses limites avec la crise des gilets jaunes : l'emploi loin du lieu de résidence ne pose pas que des problèmes écologiques, il soulève aussi des problèmes sociaux. Fin du monde et fin du mois, loin de s'opposer constitueraient les deux faces d'un même combat ?

Penser l'aménagement du territoire à partir du vécu des territoires, c'est enfin questionner le sujet de la démocratie pour faire en sorte que la parole de tous les citoyens soit entendue et suivie d'effets. Pour cela, il convient de s'interroger sur la façon dont on construit des médiations entre le local, « qui est entré en résistance », et un espace national représenté par l'Etat qui n'a plus de cohérence territoriale. Dans ce contexte il faut aussi tenir compte d'une déconnexion forte entre l'espace d'attachement des citoyens, qui est plutôt à l'échelle de la commune (via le maire), et l'espace de capacité politique. Quant à l'échelle de l'intercommunalité, contrairement aux métropoles, elle ne permettrait pas de porter les voix des habitants ni de mener des actions de manière autonome. Certains plaident donc pour un retour au couple commune / département ou, de façon plus pragmatique, pour l'intégration du bloc communal au département pour faire converger les périmètres et redonner une voix aux citoyens.

Faire l'aménagement des territoires à partir des écosystèmes

Une troisième piste met au cœur de ses propositions la question des écosystèmes sociaux et environnementaux, et invite à une approche (ré)générative à partir d'unités locales d'observation et d'action. Il s'agit de mettre la matérialité du vivant au cœur de l'aménagement du territoire en interrogeant la question de la soutenabilité locale pour tout projet d'aménagement. Cette approche propose d'inventer un nouveau modèle de production à partir des besoins humains et des ressources en place, à partir de communs territoriaux.

Il s'agit aussi de dépasser la posture qui consiste à considérer que les activités humaines sont nuisibles à l'environnement pour arriver à une relation réciproque de coévolution entre humains et nature.

Cet aménagement co-évolutif interroge les modes de coopération entre les humains et le reste du vivant et s'appuie sur une meilleure compréhension des écosystèmes (forêts, sols hydrologie…). Cela implique de déployer des outils de mesure des impacts sur les milieux ainsi que des diagnostics qui prennent en compte la qualité des sols. La mobilisation des acteurs locaux et des « praticiens du terrain », détenteurs d'une connaissance fine des territoires est l'un des autres leviers d'action. C'est une autre façon de refaire corps et société autour d'un projet, et de se donner les moyens d'agir ensemble.

Penser l'aménagement du territoire à partir des écosystèmes est aussi une réponse aux vulnérabilités et aux incertitudes : l'analyse des écosystèmes renseigne sur ce qui les a rendus vulnérables ou plus forts. Cette approche questionne également la façon dont on aménage : est-ce dans une logique de performance ou de robustesse ?

En termes d'organisation et de gouvernance, ce modèle d'aménagement s'inspire de la bio-région qui montre bien que le sujet de l'aménagement est multi-scalaire et multi-acteurs, et que l'Etat n'est peut-être pas forcément le bon pilote même s'il doit jouer un rôle à travers notamment la production législative, l'accompagnement technique et financier. Certains interrogent néanmoins les conditions et modalités d'articulation de ce modèle avec le national tout en rappelant la complémentarité des deux échelles, à l'instar de celle entre l'Etat et l'UE.

Ces trois approches ne sont pas contradictoires mais difficiles à articuler. Elles sont aussi toutes dépendantes d'une volonté politique qui semble aujourd'hui absente ; peu d'élus se sentiraient en effet investis d'une réflexion sur l'aménagement du territoire sur le long terme tandis qu'une majorité seraient prisonniers du sentier de dépendance des programmations passées. Certains chercheurs évoquent même la mort de l'aménagement du territoire pour décrire cet état de blocage. Pour eux, ce serait peine perdue de vouloir le réanimer, le sujet essentiel demeurant celui de la gestion de son héritage et de l'analyse de ce qui fait conflit pour mieux cerner les enjeux et problématiques.

Prochains ateliers thématiques

- Les instruments
- La gouvernance

A suivre : annexe

Aménager le territoire national à l'heure des crises
Plaidoyer en faveur d'un renouveau

Auteur :
Arnaud Brennetot,
PU en géographie à l'Université de Rouen Normandie
Octobre 2025.

Résumé :
Après avoir présenté les origines et les formes de la politique d'aménagement du territoire national telle qu'elle a été déployée dans la seconde partie du XXe siècle, ce texte présente les circonstances du renoncement à une telle politique et les conséquences qui en résultent en matière d'incohérence de l'action publique et d'inégalités géographiques. L'absence de stratégie nationale coordonnée expose la France au risque de l'impuissance face aux défis de la transition écologique, de l'autonomie stratégique et de la cohésion sociale, laissant les territoires locaux et régionaux subir des dynamiques spatiales que leurs représentants n'ont pas les moyens d'infléchir. Le texte se termine par la proposition de sept pistes complémentaires visant à restaurer les capacités d'action de l'État central en matière d'aménagement national.

1 - L'"âge d'or" de la politique d'aménagement du territoire : la forme du "keynésianisme spatial" en France

En France, la politique d'aménagement du territoire émerge après la Deuxième Guerre mondiale en réaction à la politique de modernisation promue par les responsables de la planification économique : à la manière d'un "double mouvement" tels que les décrit K. Polanyi (Ruggie, 1982), la politique d'aménagement du territoire permet alors de contenir les effets déstabilisants du productivisme dominant.

À partir de 1946, la planification "à la française", élaborée par le Commissariat Général du Plan et le Trésor, vise à renforcer la position économique internationale de la France par la stimulation de la productivité intérieure (Rousso, 1986), en accordant la priorité aux secteurs de l'industrie lourde (énergie, acier). Mise en œuvre par paliers dans le contexte instable de la IVe République, elle prend un tournant définitivement néolibéral à partir de 1958, lorsque J. Rueff convainc le général De Gaulle que la restauration de la grandeur de la France passe par la conformation aux exigences des marchés internationaux, via le Marché commun, le rétablissement de la convertibilité du franc, la suppression des contingents et l'abaissement des tarifs douaniers (Institut Charles de Gaulle, 1986, Brennetot, 2022). Ce productivisme à visant à renforcer la position économique internationale de la France suscite des réserves très précoces dans une partie de la haute administration.

Dans la préface de *Paris et le désert français* (1947), le Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme R. Dautry invente la notion d' « aménagement du territoire » pour résumer la ligne proposée par l'auteur de l'ouvrage, Jean-François Gravier, qui reproche au Plan de concentrer les investissements, en privilégiant l'industrie lourde, de façon trop exclusive sur les régions du Nord et de l'Est de la France. En 1950, le Plan d'aménagement du territoire proposé par E. Claudius-Petit, successeur de R. Dautry au Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, déplore l'indifférence du CGP au cadre de vie des populations. De leur côté, les comités d'expansion qui éclosent en province, à l'image du CELIB en Bretagne, regrettent de

ne pas être pris en compte dans la stratégie nationale de planification (Martray, 1983). Toutes ces initiatives partagent la conviction que le productivisme génère des effets déséquilibrants, nécessitant des correctifs et des instruments temporisateurs. Une première politique d'aménagement du territoire est tentée à partir de 1950, sans pouvoir véritablement impulser de changement ni obtenir le ralliement du CGP (Pouvreau, 2003).

C'est dans le contexte confus des années 1954 et 1955 qu'E. Faure, Ministre de l'économie et des finances puis Président du Conseil, fait publier une série de décrets qui constituent la base d'une nouvelle politique fondée sur la contention de la croissance parisienne (avec la « mesure d'agrément »), des investissements majorés dans les espaces en retard de développement (via les sociétés de développement régional) et le doublement de la planification nationale par une planification régionale adaptée à l'hétérogénéité économique du territoire français (CGET, 2015). Cet assortiment est complété par la suite, au cours des années 1960 dans le prolongement de la création de la DATAR, par les politiques du cadre de vie et de l'environnement (Fondation Charles de Gaulle, 2000). En France, la politique d'aménagement du territoire correspond alors à ce que N. Brenner appelle le "keynesianisme spatial" dans son ouvrage majeur *New State spaces* (2004) et que l'on voit émerger avec des intensités hétérogènes dans la plupart des pays occidentaux à la même époque : le productivisme néolibéral des "modernisateurs" se trouve dès lors flanqué d'une politique d'équilibrage interne, ce que j'appelle le "néolibéralisme apprivoisé" (Brennetot, 2025). Le cas de la France fournit une illustration parfaite de la thèse polanyienne défendue par John Ruggie dans son article séminal de 1982 sur ce qu'il appelle de son côté le "libéralisme encastré" pour caractériser la situation de l'après-guerre (Ruggie, 1982).

Entre 1954 et 1974, cette politique d'aménagement du territoire génère des effets hétérogènes : une déconcentration industrielle fragile vers l'Ouest, l'amorce d'un polycentrisme national avec le soutien aux "métropoles d'équilibre" et l'investissement dans l'essor agricole et touristique de l'Ouest et du Sud (CGET, 2015), qui prépare la grande inversion macro-régionale des années 1970 entre le Sud-Ouest et le Nord-Est. S'ajoutent également les grandes politiques d'équipement (électrification ferroviaire, autoroutes, nucléaire).

2. La recherche compliquée d'une solution à la crise post-fordiste et le renoncement progressif à l'aménagement national

Cette politique d'équilibre est déstabilisée après le premier choc pétrolier et l'entrée dans une période de récession structurelle induite par la mondialisation néolibérale. C'est l'époque de l'Etat brancardier et du repli de la DATAR sur l'aide aux bassins industriels bouleversés par la "crise".

Après une décennie d'intervention d'urgence, marquée par l'alternance de 1981 et la radicalisation du programme néolibéral au sein des droites occidentales, Neil Brenner nous dit que, partout en Europe, des réformes de "*rescaling*" (ce qu'on a appelé la « décentralisation » en France) sont mises en œuvre pour laisser les villes et les régions engager des politiques de développement économique endogène et se substituer à des Etats centraux délégitimés par l'échec politique du keynésianisme (Brenner, 2004).

Ce cadre d'analyse s'applique en fait assez mal à la France. Après le tournant de 1983 et la conversion de la gauche de gouvernement à la rationalité néolibérale, les choses sont en effet beaucoup plus compliquées. D'une part, on assiste bien au déploiement d'un élan collectif en faveur du mythe néolibéral du développement économique local, avec l'affirmation des politiques de néolibéralisme urbain, de la course à l'attractivité entre les

territoires, de la promotion des régions qui gagnent et de la compétitivité des territoires. D'autre part, tout au long des années 1990, le débat se poursuit sur la meilleure façon pour l'Etat de maintenir la cohésion du territoire national, de lutter contre les inégalités et les décrochages (Brennetot, 2025b). C'est d'ailleurs dans cette perspective que le principe d'un Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire (LOADT, 1995) est voté par le Parlement et que le scénario du "polycentrisme maillé" est retenu par la DATAR, en cohérence avec le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) élaboré à l'échelle européenne, le tout prolongeant l'idéal d'équilibre inhérent au "néolibéralisme apprivoisé" hérité des Trente Glorieuses (Brennetot, 2025a).

Il faut attendre la fin des années 1990 pour assister, de façon progressive, au délitement de la politique d'aménagement du territoire national avec l'abandon du SNADT (Voynet, 1997), des Schémas sectoriels en 2002 par le gouvernement de J.-P. Raffarin, à l'oubli du SDEC et du polycentrisme maillé, à la dévitalisation progressive de la DATAR puis à sa suppression, avant la fin des Conseils Interministériels à l'Aménagement du Territoire (CIAT) et le renoncement effectif de la classe politique à aménager le territoire national. À la place, le localisme devient, dans les discours publics, un remède commode pour répondre à un nombre croissant de défis : le développement économique, la lutte contre les inégalités, l'amélioration du cadre de vie, la protection de l'environnement. Ce renoncement à la politique d'aménagement du territoire national s'explique en partie par la fragilisation des États centraux face au durcissement de la concurrence économique mondiale et à la pression des firmes transnationales mais aussi, en France, à la délégitimation idéologique de l'État central, de plus en plus souvent présenté comme excessivement bureaucratique, technocratique et inefficace. En parallèle, le compartimentage et la multiplication des agences contribuent à accentuer la perte de cohérence, de lisibilité, d'efficacité et de légitimité dont souffre l'État central. Le néolibéralisme tardif (postérieur à la crise financière de 2008) n'aboutit donc pas à la disparition de l'État mais à une désarticulation impliquant un laisser-aller latent face à la progression des dynamiques de marché.

3. Les conséquences du renoncement à mener une politique d'aménagement du territoire national

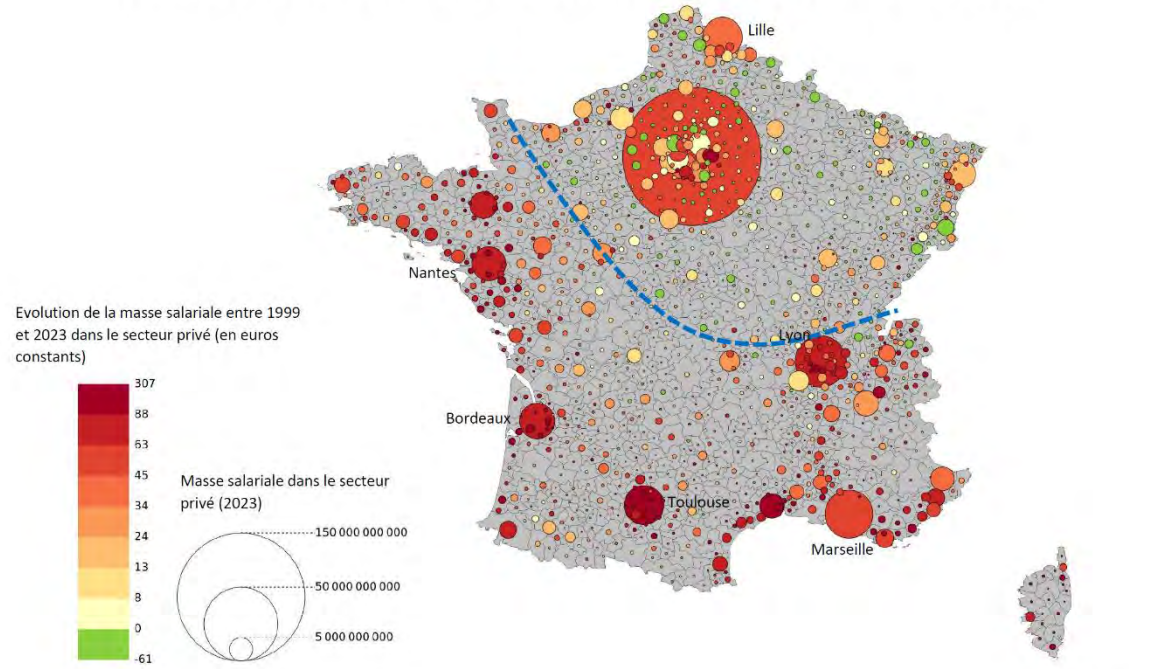
Depuis vingt-cinq ans, le renoncement à mener une politique d'aménagement du territoire national a conduit à plusieurs évolutions qui autorisent à remettre en cause le bien-fondé d'un tel choix.

La disparition progressive de la DATAR a entraîné la perte du principal instrument de synthétisation des savoirs, une parcellisation des connaissances et une perte d'expertise provoquant une fragilisation des capacités évaluatives nationales et la montée du populisme territorial dans le débat public. On a ainsi assisté à la prolifération d'évaluations approximatives, voire totalement fausses, dans le débat public à propos du territoire français, conduisant à exagérer de façon outrancière les transformations du territoire (Brennetot, 2025a). Les artisans du populisme territorial (essayistes, journalistes, élus locaux) se plaisent alors à exagérer le clivage entre les métropoles et le reste du pays, à recycler de vieux mythes géographiques relatifs à la division de la France pour les plaquer de façon artificielle sur l'état actuel du pays (l'opposition villes/campagnes ou Paris/Province par exemple). Ces mythes géographiques, devenus obsessionnels, servent désormais de bréviaires aux experts auto-proclamés du diagnostic national (le premier d'entre eux étant l'essayiste C. Guilluy) et font écran à la prise en compte d'autres grandes mutations : la divergence des espaces régionaux, l'hétérogénéisation des espaces périurbains, des espaces ruraux, des différentes strates de la

hiérarchie urbaine, etc. Il résulte de cette situation une perte de compétences générales en matière de diagnostic territorial qui ouvre la voie à la multiplication de croyances déclinistes et victimaires.

Le renoncement à l'aménagement national a également conduit au déploiement non contrôlé de dynamiques marchandes d'échelles macro-régionales, à une métropolisation déséquilibrée, à la désindustrialisation du Nord-Est et à une croissance très forte des façades atlantique et méditerranéenne (carte 1). Ces dynamiques contrastées placent les collectivités territoriales dans des contextes hétérogènes qui rendent très difficiles la mise en œuvre des ambitions que l'État central nourrit en matière d'action publique locale, qu'il s'agisse de la maîtrise de la pression des marchés dans les territoires très attractifs (conflits d'usage, ségrégation, gentrification, anthropisation, saturation des infrastructures, etc.) ou de la dégradation de l'accès aux services collectifs et à l'emploi pour les populations vivant dans des espaces en déclin (disparition des fonctions centrales, difficultés à attirer des investissements).

Évolution de la masse salariale par EPCI dans le secteur privé entre 1999 et 2023



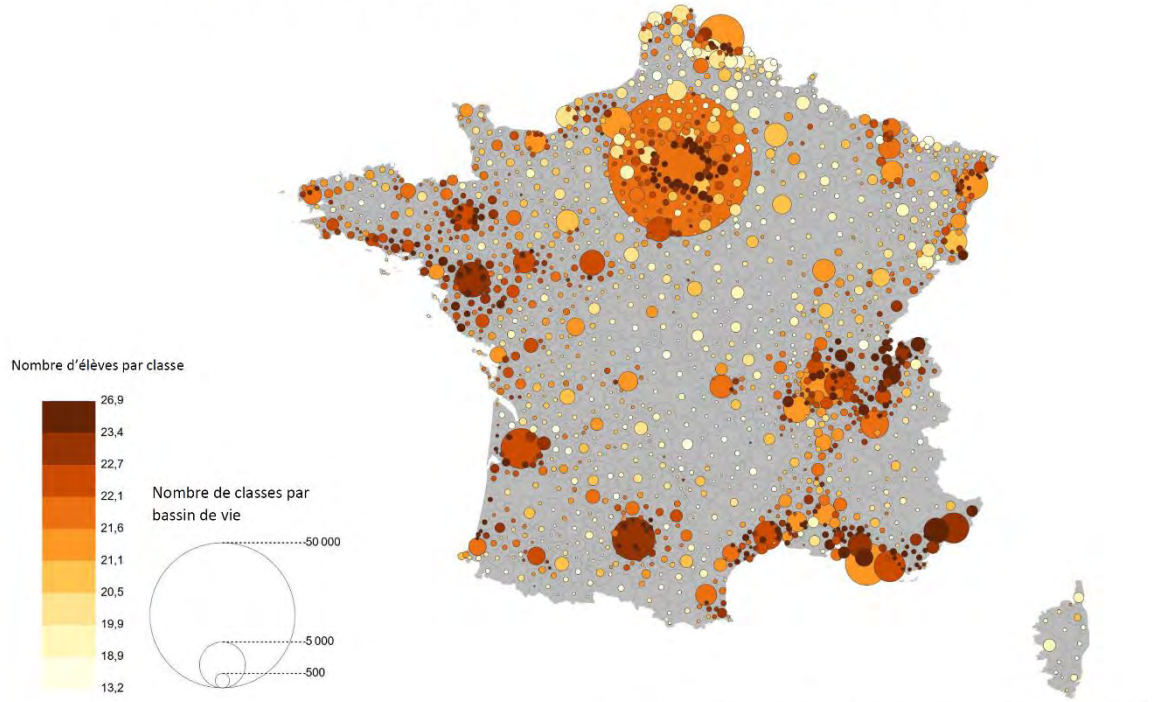
Données : URSSAF.
Réalisation : Brennetot, 2024. Magrit.

Enfin, la fin de l'aménagement national a conduit à une perte de cohérence et à un brouillage des actions spatiales de l'État central. Selon les secteurs, l'intervention de l'État en est venue à être guidée par des objectifs hétérogènes et entraîner des effets géographiques contradictoires. Elle peut ainsi conduire à promouvoir l'équité territoriale, en matière de déploiement du personnel d'éducation ou de redistribution des revenus par exemple (carte 2). L'État peut, dans le même temps, accorder des moyens sans lien aucun avec les dynamiques socio-économiques que connaissent les territoires, ceux en déclin bénéficiant alors d'un accompagnement « égal » aux territoires en pleine croissance : c'est le cas par exemple des CPER (carte 3) ou des instruments de l'ANCT. Enfin, l'État peut aussi accentuer les inégalités socio-économiques en accordant des moyens majorés aux territoires les plus favorisés par les dynamiques marchandes : c'est le cas en matière de recherche publique par

exemple (carte 4). Dans des certains secteurs, il peut aussi laisser les logiques de marché jouer librement, comme le montre l'exemple l'évolution de l'encadrement de la population en effectifs de médecine générale (carte 5).

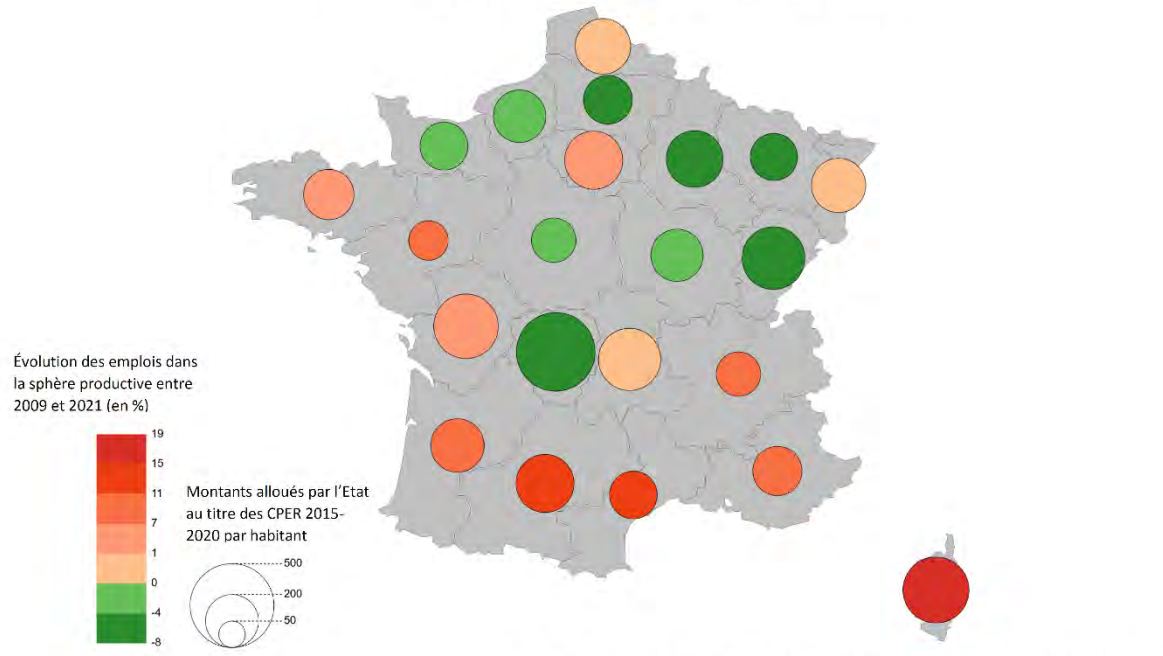
Cette incohérence géographique structurelle compromet la capacité des acteurs publics à répondre aux principaux défis auxquels le pays est confronté.

Nombre d'élèves par classe dans l'enseignement maternel et primaire en 2023



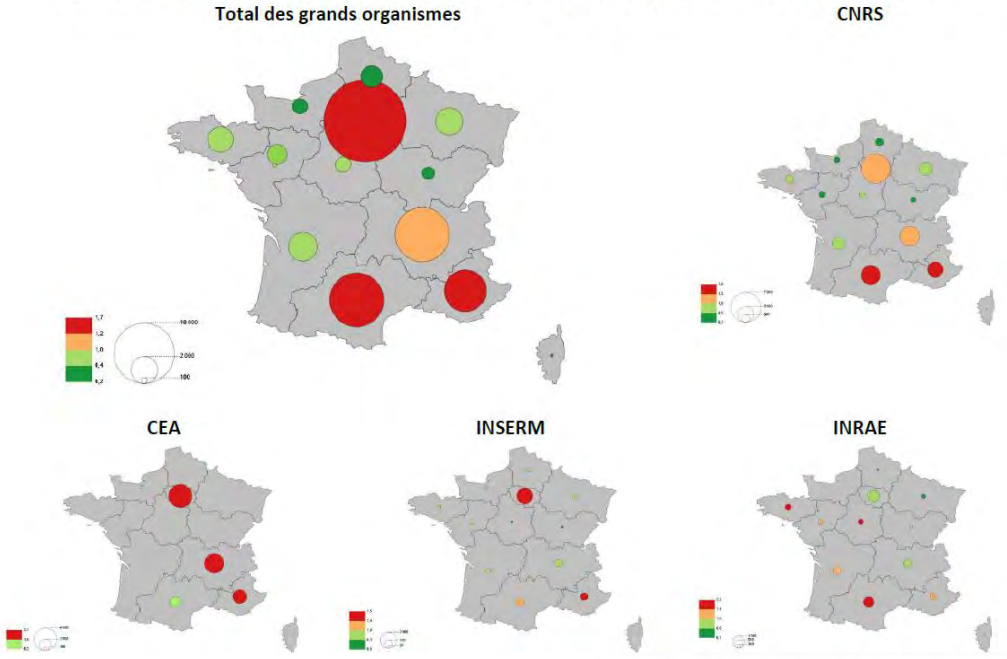
Données : Ministère de l'Éducation nationale. Réalisation : Brennetot, 2024.

Montants des crédits engagés par l'État au titre des CPER 2015-2020 rapportés au dynamisme économique des régions



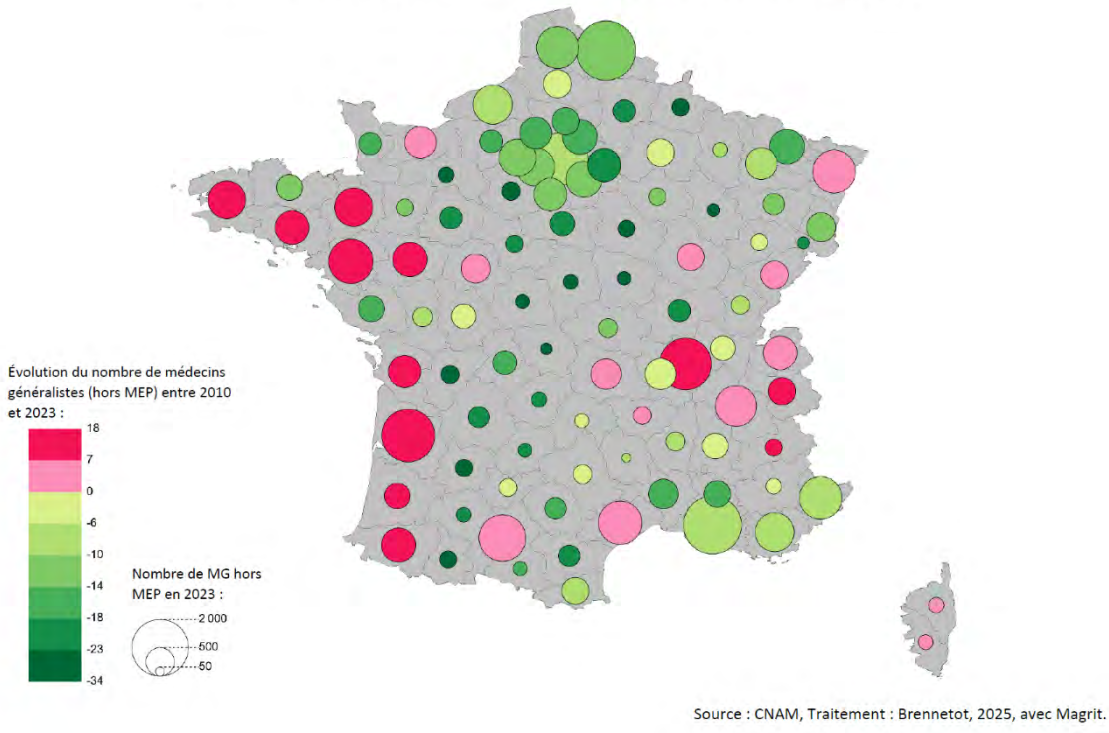
Données : INSEE, Préfectures régionales. Collecte et réalisation : Brennetot, 2025, Avec Magrit.

Répartition régionale du personnel permanent des grands organismes de recherche en France



Données : STRATER, 2022. Brennetot, 2025. Réalisé avec Magrit.

Évolution du nombre de médecins généralistes (hors MEP) entre 2010 et 2023



Source : CNAM, Traitement : Brennetot, 2025, avec Magrit.

4. L'insoutenabilité de la désorganisation actuelle du territoire national

Les diverses évolutions qui viennent d'être présentées sont incompatibles avec un certain nombre d'objectifs auxquels les pouvoirs publics sont aujourd'hui confrontés, notamment la polycrise écologique, géopolitique et démocratique planétaire.

La transition écologique nécessite en effet une stratégie cohérente pour le territoire national, en complément des actions locales. Le Plan National d'Adaptation au Changement

Climatique (PNAAC), par exemple, requiert une déclinaison beaucoup plus précise sur le plan géographique si on veut éviter que collectivités ou groupes de collectivités ne multiplient les demandes de soutiens particuliers et les stratégies de *lobbying* catégoriel. L'idéal républicain requiert également de hiérarchiser de façon transparente, démocratique et équitable les priorités géographiques en matière de financement des efforts à engager en matière d'adaptation au dérèglement bioclimatique.

En parallèle, on assiste également à l'effondrement de l'ordre libéral international, à la disparition des normes de régulation des relations économiques entre États et à la montée en puissance de logiques d'affrontements géopolitiques et des stratégies néo-impérialistes. Cette situation menace dès lors l'accès à des ressources dont la société française dépend aujourd'hui directement (énergie, matières premières, biens manufacturés, services) et pose la question de la stratégie de protection à mettre en œuvre vis-à-vis des États hostiles comme vis-à-vis de firmes transnationales sujettes aux pressions néo-impérialistes. Le caractère structurel de la crise en cours de l'ordre libéral international a pour conséquence d'exacerber l'enjeu de la protection de la Nation et de l'Europe vis-à-vis du reste du monde. La crise est même tellement profonde qu'on ne peut exclure une déstabilisation majeure du système international. Dans ce contexte, la protection ne peut venir des collectivités territoriales, beaucoup trop fragiles et étroites pour espérer une protection efficace. L'État et l'UE demeurent les seuls échelons crédibles pour engager des actions pertinentes en matière de politique économique extérieure et d'autonomie stratégique. On peut bien évidemment déplorer l'effondrement actuel de l'ancien ordre mondial mais il serait extrêmement dangereux d'en ignorer les conséquences et les implications. Or, l'autonomie suppose une politique de protection mais aussi une politique interventionniste déclinée territorialement pour garantir la maîtrise des approvisionnements et réduire les dépendances stratégiques (énergie, alimentation, médicaments, machines, services numériques, etc.). Pour rappel, depuis deux décennies, le nombre des très grandes entreprises détenues par les États a été multipliée par quatre à l'échelle mondiale et leur part dans les actifs s'élève désormais à 35 % (OCDE, 2024). Dans un tel contexte, s'accrocher aux dogmes néolibéraux en faisant reposer le salut national sur la soumission aux normes évanouies de marchés transnationaux autorégulés procèderait d'un aveuglement idéologique et d'une naïveté géopolitique coupables. Concevoir et mettre en œuvre une stratégie alternative implique le déploiement d'une stratégie reposant sur la maîtrise de sites d'approvisionnement, de transformation et de stockage de ressources, lesquels sont aujourd'hui intégrés dans des chaînes de valeur globalisées. La relocalisation de telles activités rend nécessaire une planification territoriale contraignant en partie les logiques spatiales de valorisation marchande des firmes transnationales. Si dans les mois et les années qui viennent, l'UE ne parvient pas à mettre en œuvre une telle stratégie géoéconomique a sa propre échelle, les États n'auront pas d'autres solution pour préserver leurs intérêts fondamentaux que de tenter d'engager des politiques économiques à leur échelle.

Enfin, la défiance démocratique exige une restauration par l'État de ses capacités régulatrices, de ses responsabilités et de son autorité politique, notamment pour répondre aux attentes de justice sociale et de cohésion spatiale qu'expriment les sentiments d'abandon par la puissance publique et de fracture entre territoires avantagés et territoires défavorisés. Négliger l'importance que revêt l'adéquation de l'ambition d'égalité républicaine aux réalités de la polycrise contemporaine contiendrait le risque d'aggraver la situation et les risques de dérapage vers l'autoritarisme.

5. Pistes pour lancer la politique de réaménagement du territoire national

Tenant compte des considérations précédentes, la relance d'une politique d'aménagement du territoire suppose un nouvel agenda et de nouveaux instruments. Afin de nourrir le débat, je me permets de livrer une série non exhaustive de pistes d'action :

1. Créer les conditions d'un diagnostic rigoureux, vérifiable et partagé de l'état du territoire national mobilisant l'État, les collectivités et les corps intermédiaires, assorti d'un enrichissement de la base d'information disponible publiquement (aujourd'hui, les bases de données disponibles sont lacunaires même si elles ont été enrichies au cours des dernières années) ;

2. Restaurer la cohérence spatiale de l'action de l'État par la définition d'une stratégie transversale et la mise en œuvre d'outils de coordination ;

3. Appliquer systématiquement un principe d'équité spatiale dans la distribution des moyens que l'Etat déploie pour accompagner les collectivités et les EPCI de façon à mieux tenir compte des inégalités géographiques et de la variété des contraintes auxquelles les territoires sont confrontés ;

4. Consolider les centralités urbaines dans les territoires et régions fragilisés par le déclin et/ou la dispersion, du périurbain diffus aux espaces désertifiés ;

5. Relancer la réflexion stratégique sur les grands (dés-)équilibres interrégionaux et évaluer l'acceptabilité des dynamiques actuelles (déclin du Nord-est et des périphéries du Bassin parisien, croissance forte des façades atlantique et méditerranéenne) ;

6. Modéliser et cartographier les capacités de charge écologiques des territoires à l'horizon 2100 et les efforts d'adaptation nécessaires, en privilégiant la satisfaction équitable de besoins fondamentaux (santé, alimentation, éducation, logement, emplois, défense) ;

7. Orienter l'investissement dans les équipements nécessaires au développement des secteurs fondamentaux (agriculture durable, industries essentielles, santé, numérique, transport, défense) pour une économie tendant vers plus d'autonomie aux échelles nationale et européenne.

Les cartes présentées ici sont extraites de *L'Atlas de la France en crise* que j'alimente de façon régulière et qui disponible en ligne : https://sites.google.com/view/atlas-de-la-france/pr%C3%A9sentation-de-latlas?authuser=0

Références :

Brenner N (2004) New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press.

Brennetot A., 2025a "Le territoire français et la crise du «néolibéralisme apprivoisé»– Visionscarto", VisionCarto. https://www.visionscarto.net/le-territoire-francais-et-la-crise

Brennetot A., 2025b, La Fin de l'aménagement du territoire : du lent renoncement à l'impérieux renouveau, Fondation Jean Jaurès. https://www.jean-jaures.org/publication/la-fin-de-lamenagement-du-territoire-du-lent-renoncement-a-limperieux-renouveau/

Brennetot A., 2022, "Neoliberalizing state spaces in postwar Western Europe: The emergence of a new integrative regime of sovereignty", Political Geography, Vol. 97, N° 6, 9 p.

CGET, 2015, *50 ans d'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française.

Fondation Charles de Gaulle, 2000, *L'aménagement du territoire 1958-1974*, Paris, L'Harmattan.

Institut Charles de Gaulle, 1986, *1958 : La faillite ou le miracle, Le Plan De Gaulle-Rueff*, Paris, Economica.

Martray J., 1983, *Vingt ans qui transformèrent la Bretagne: L'épopée du CELIB, 22 juillet 1950-2 février 1969*, Paris, Editions France Empire.

OCDE, 2024, *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024*, Paris, OCDE.

Pouvreau B., 2003, "La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit", Vingtième Siècle, vol. 3, n° 79, 43-52.

Rousso H., 1986, *De Monnet à Massé; enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans (1946-1965)*, Paris, Éditions du CNRS.

Ruggie J. G., 1982, International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. International Organization 36(2): 379–415.