



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Aménagement du territoire

et contractualisation entre l'État et les collectivités

Pour une mobilisation coordonnée

Rapport à Madame la Ministre de
l'aménagement du territoire et de la
décentralisation

Décembre 2025

DOMINIQUE FAURE

Maire de Saint-Orens de Gameville

Vice-Présidente de Toulouse Métropole

Ancienne députée

Ancienne Ministre

Assistée de :

Jean-Christophe Baudouin

Thierry Coquil

Patricia Valma

Inspecteurs généraux – inspection générale de l'environnement et du développement durable – IGEDD

PRÉAMBULE

L'aménagement du territoire a constitué un point cardinal de la politique française de la seconde moitié du XXème siècle, projetant résolument la France vers l'avenir. Forgé après la seconde guerre mondiale, ce modèle a guidé la réduction des déséquilibres régionaux, le développement économique des territoires et la modernisation de notre pays. Il a orienté les grands investissements en matière d'infrastructures de réseaux mais aussi de santé, d'enseignement supérieur et de recherche, qui ont joué un rôle clé dans l'émergence des pôles urbains. **L'aménagement du territoire a été l'affirmation d'une ambition politique et d'une volonté de territorialiser l'action publique**, qui n'a pu se construire qu'à travers une intervention forte de l'État, à travers le Commissariat au plan et la DATAR et des ministères opérationnels à l'échelle locale.

Depuis deux décennies, cette approche s'est progressivement effacée, sous l'effet conjugué de la mondialisation économique, des lois de décentralisation à travers trois actes successifs et de l'influence du cadre européen, avec finalement un repli de l'État sur des politiques sectorielles. **Les fractures sociales ont eu pour réponse une multiplication des dispositifs correctifs, pour certains très pertinents mais qui ont dilué la vision d'ensemble**, la continuité territoriale ainsi que les capacités de mobilisation collectives.

Or, le contexte actuel - marqué par l'urgence écologique, un contexte géopolitique instable, des enjeux de souveraineté industrielle et agricole (ces productions d'ailleurs jouent un rôle de premier plan dans la cohésion sociale et territoriale du pays), des tensions sociales, la déprise démographique de certains territoires et le vieillissement - **appelle plus que jamais à une mobilisation coordonnée de tous les acteurs autour d'une réponse forte qui à la fois, fixe un cap clair pour l'aménagement de notre pays et ouvre la porte à des solutions différenciées pour chaque territoire.**

Face à l'incertitude, un consensus s'installe pour appeler l'importance de l'anticipation et d'une pensée prospective sur le temps long. Si les constats et les leviers de transition sont désormais bien posés, chiffrés et déclinés (notamment avec le travail récent du secrétariat général à la planification écologique), **il y a dès 2026 une nécessité d'embarquer tous les acteurs dans une vision positive du « territoire France » pour 2030 et pour 2050.**

L'aménagement ne se résumant pas à une gestion technique de l'espace, il engage et modèle un projet de société, en ce qu'il conditionne et permet l'ancrage de nos modes de vies, de nos activités économiques et définit nos relations au vivant. **Il est au croisement de toutes les politiques sectorielles : logement, mobilité, énergie, agriculture, industrie, éducation, santé ou sport. Il doit donc permettre de répondre aux impensés de la planification du XXIe siècle** : la crise du logement abordable et accessible, la désindustrialisation, l'érosion de la biodiversité ou encore la vulnérabilité des territoires les plus exposés aux risques naturels : **c'est en cela qu'il est aujourd'hui la clé de voûte de la transformation de notre société.** Car c'est bien à l'échelle des territoires que pourront se concilier les impératifs de la transition écologique, de l'habitabilité, de la mobilité et de la justice sociale.

Porter une vision pour un aménagement du territoire renouvelé et efficace implique de construire un récit partagé des enjeux territoriaux de la France à l'horizon 2035 et 2050,

d’inventer un système de gouvernance et de financement clair, transversal et coconstruit avec toutes les parties prenantes au premier rang desquelles les collectivités territoriales en étroit lien avec les forces vives du territoire et, bien sûr, les services déconcentrés de l’État.

La réussite de l’aménagement de la France dépendra des capacités des acteurs à se projeter mais aussi à agir et à coopérer en confiance aux différentes échelles : entre l’État et les collectivités territoriales, entre les collectivités elles-mêmes, au sein de l’État entre ses politiques sectorielles, mais également avec les acteurs socio-économiques¹, ceci dans un cadre européen dont il importe de tirer tout le bénéfice. **L’aménagement devra reposer sur le triptyque - Etat, collectivités et partenaires socio-économiques - tous acteurs des territoires, en veillant à associer les citoyens le plus en amont possible.**

Vu l’ampleur et la complexité des enjeux, **il est essentiel de concilier aménagement du territoire et décentralisation en faisant place à des coopérations locales fortes, à l’expérimentation, tout en réaffirmant le rôle structurant de l’Etat et de l’Union européenne.** Nous recommandons que l’Etat fasse de l’aménagement du territoire un principe directeur de son action, qu’il articule les politiques ministérielles de façon transversale, moins cloisonnée, pour permettre la simplification attendue par les acteurs des territoires, une meilleure efficacité des financements et une capacité des services déconcentrés de l’Etat d’accompagner la réponse aux défis de tous nos territoires dans leur diversité.

Tel est le dessein de la présente mission, qui pose un diagnostic, ébauche un raisonnement, soumet des propositions mais aussi des questionnements dont certains, non résolus, qui mériteraient d’être approfondis. La mission n’a pas pu, faute de temps, aller aussi loin que voulu dans l’illustration des propositions par des témoignages ou des exemples.

Dominique FAURE

¹ Entendus comme la somme des acteurs quotidiens de l’aménagement du territoire : associations et opérateurs de l’économie sociale et solidaire, entreprises parapubliques et privées, réseaux professionnels ou académiques.

PRÉAMBULE	4
RESUME.....	8
RECOMMANDATIONS	10
INTRODUCTION	12
1 POUR UNE DÉFINITION PARTAGÉE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	13
2 UN ETAT DES LIEUX QUI APPELLE A UN RENOUVEAU DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	20
3 DES ORIENTATIONS POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AUJOURD'HUI	25
3.1 Sur le plan des finalités de l'aménagement du territoire.....	25
3.2 Sur le plan de la gouvernance globale	27
3.3 Sur le plan de l'organisation de l'Etat	30
4 DES PROPOSITIONS POUR UNE RELANCE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU NIVEAU NATIONAL	32
4.1 Construire une vision nationale de l'aménagement du territoire	32
4.2 Décliner la stratégie nationale en cohérence avec les projets de territoires.....	35
4.3 Renforcer l'organisation de l'aménagement du territoire au sein de l'État	37
4.4 Appuyer la stratégie nationale sur la nouvelle politique de cohésion européenne	41
5 DES PROPOSITIONS POUR DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES TERRITOIRES	43
5.1 Rénover les outils de contractualisation entre l'État et les collectivités	43
5.2 Soutenir le développement des capacités propres des territoires.....	49
5.3 Vers une gouvernance élargie	53
6 DES PROPOSITIONS EN MATIERE DE DECENTRALISATION ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	56
SCHEMA A MOYEN TERME	58
CONCLUSION.....	59
ANNEXES.....	60
Annexe 1 - LETTRE DE MISSION	61
Annexe 2 - LISTE DES 67 AUDITIONS	63
Annexe 3 - PRESENTATION BUDGETAIRE DE L'ACTION DE L'ÉTAT EN LIEN AVEC L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	66
Annexe 4 - ÉTAT DES LIEUX PROSPECTIF DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SUR LA BASE DES AUDITIONS ET DOCUMENTATIONS RECUEILLIES PAR LA MISSION	71
Annexe 5 - REFERENCES DE DONNEES ET RESSOURCES CARTOGRAPHIQUES POUR L'OBSERVATION DES TERRITOIRES.....	82
Annexe 6 - BILAN DE LA CONTRACTUALISATION.....	84

Annexe 7 – LES LOIS DE D’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE 1995/1999 : UNE REFERENCE ENCORE UTILE.....	98
Annexe 8 - ENCADREMENT EUROPEEN ET BENCHMARK EUROPEEN DE L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	100
Annexe 9 - DIFFERENCIATION ET ADAPTATION : REFERENCES ET ANALYSES.....	104
Annexe 10 – PARTICIPATION DES ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES ET DES CITOYENS	111
Annexe 11 - BIBLIOGRAPHIE	114
Annexe 12 - LEXIQUE	117

RESUME

Par une lettre de commande du 19 mars 2025, le ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a confié à Dominique Faure une mission visant à formuler des propositions sur les dispositifs de contractualisation entre l'État et les collectivités et à esquisser de nouvelles perspectives pour les politiques d'aménagement du territoire.

La mission constate d'abord que, même si les collectivités jouent un rôle désormais central en matière d'aménagement du territoire, l'État reste un acteur majeur en termes d'investissements et de services publics. Cependant, depuis une vingtaine d'années, l'aménagement du territoire n'est plus une véritable ligne directrice de son action, qui s'est fragmentée en politiques sectorielles et en dispositifs d'aide ponctuels.

Pour la mission, l'aménagement du territoire, c'est d'une part un projet politique – avec une vision stratégique équilibrée de long terme, mais aussi à plus court terme la recherche d'équité entre les territoires, la valorisation de leur potentiel économique et l'anticipation des transitions écologiques – et d'autre part un mode de gouvernance fondé sur les projets de territoire et une meilleure coordination des échelles et des acteurs.

Au regard de son diagnostic, la mission considère qu'il est urgent de redonner à l'aménagement du territoire une place centrale au niveau national et dans l'action de l'État. Non pour renforcer un État prescripteur, mais pour qu'il soit stratège et fédérateur : capable d'anticiper, d'entraîner, de coordonner et d'accompagner les dynamiques locales, et de garantir la cohésion d'ensemble et la contribution de chaque territoire aux objectifs nationaux.

Pour la mission, les défis - sociaux, économiques, environnementaux et démocratiques - sont intimement liés et appellent une réponse systémique à l'échelle des territoires, en mobilisant toutes les forces vives. L'approche morcelée par politiques et par projets, seule, ne peut plus suffire face aux enjeux, sans consolidation dans une trajectoire nationale lisible qui rétroagisse sur les stratégies régionales et infrarégionales, en phase avec l'évolution de la programmation européenne de cohésion.

Cinq grandes priorités doivent être conciliées dans l'aménagement du territoire :

- réduire les fractures territoriales et garantir l'accès aux services essentiels,
- renforcer les capacités économiques et productives des territoires, ce qui est crucial pour notre souveraineté,
- réussir la transition écologique et l'adaptation au changement climatique,
- associer pleinement toutes les collectivités territoriales ainsi que les acteurs socio-économiques,
- renouveler les pratiques démocratiques et consulter les citoyens.

S'agissant de la gouvernance, la mission propose un modèle clairement partenarial. Les collectivités, notamment les régions et les intercommunalités, doivent être les pivots de l'action locale. L'État doit fixer une vision nationale, coordonner et accompagner. Les acteurs socio-économiques doivent être pleinement associés. Et les relations, à la fois verticales et horizontales, doivent être renforcées, dans un contexte de moyens publics limités qui impose plus d'efficacité.

Enfin, la mission appelle à une réorganisation de l'État : une meilleure coordination entre les directions générales des différents ministères, entre les ministères et les services déconcentrés dirigés par préfets, auxquels des marges de manœuvre plus importantes ont été consenties.

Sur la base de ces principes, la mission fait des propositions concrètes pour un renouveau de l'aménagement du territoire, autour de quelques décisions clés :

- ♦ Préparer une « stratégie nationale d'aménagement du territoire » dès 2026 dans le cadre d'une « conférence territoriale nationale de l'aménagement du territoire », avec une représentation de toutes les strates de collectivités, présidée par la Premier ministre ou le ministre de l'aménagement du territoire par délégation,
- ♦ Organiser un débat parlementaire sur l'aménagement du territoire tenant compte des travaux de la conférence territoriale nationale,
- ♦ Produire sans attendre des « orientations stratégiques territorialisées » aux niveaux régional et intercommunal, en priorisant, pour faire le lien entre la stratégie nationale et les territoires, bases de la contractualisation de l'Etat avec les régions et les intercommunalités dans une logique d'engagements réciproques,
- ♦ Désigner au plus tôt un organe interministériel de coordination de la politique d'aménagement du territoire pour préparer et mettre en œuvre cette stratégie nationale.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1.** Adopter une « **stratégie nationale d'aménagement du territoire** » dès 2026, à l'horizon 2035 et 2050, pour susciter une projection collective vers l'avenir sur les enjeux sociaux, économiques et écologiques structurants aux niveaux national et territorial. 33
- Recommandation 2.** Constituer une « **conférence nationale de l'aménagement du territoire** », instance politique de pilotage du cadre national et territorial présidée par le Premier ministre et par délégation, par le ministre de l'aménagement du territoire, avec une représentation de toutes les strates de collectivités, en association avec les acteurs socio-économiques. 34
- Recommandation 3.** Organiser au plus tôt un **débat parlementaire sur l'aménagement du territoire** et si possible préparer une **loi d'orientation** sur l'aménagement du territoire tenant compte des travaux de la conférence territoriale nationale. 34
- Recommandation 4.** Décliner la stratégie nationale en « **orientations stratégiques territorialisées** » co-construites aux niveaux régional et intercommunal, voire départemental dans certains cas, s'appuyant sur les projets de territoire des différentes strates de collectivités, afin d'éclairer leur planification et la contractualisation. 37
- Recommandation 5.** Désigner sous l'autorité du Premier ministre et, par délégation, du ministre de l'aménagement du territoire, un **organe interministériel** de coordination de la politique d'aménagement du territoire pour préparer et mettre en œuvre la stratégie nationale, superviser l'avancement des orientations stratégiques territorialisées, organiser la connaissance, évaluer les résultats de la politique d'aménagement du territoire et accompagner les travaux de la conférence territoriale nationale. 39
- Recommandation 6.** Inscrire l'aménagement du territoire au cœur du fonctionnement de l'**administration territoriale de l'Etat** en réaffirmant le rôle de direction stratégique des préfets de régions et de départements, des SGAR, des SG de préfecture et des sous-préfets territoriaux, avec l'appui en ingénierie transversale des DDTM et des DREAL en lien avec l'ensemble des services et opérateurs de l'Etat. 40
- Recommandation 7.** Construire sous l'impulsion de l'organe interministériel une **plateforme interministérielle de connaissance** territoriale partagée en s'appuyant sur les initiatives existantes (l'Observatoire des territoires), mieux rationaliser la production cartographique et développer la production de données territorialisées, notamment budgétaires. 41
- Recommandation 8.** Mettre en cohérence la **politique nationale de l'aménagement du territoire** et la stratégie de déclinaison de la **politique européenne de cohésion des territoires** dans la perspective de la programmation post-2027, pour coordonner leur action, faciliter et simplifier leur appropriation par les acteurs territoriaux (collectivités, services déconcentrés, acteurs socio-économiques) et renforcer leur efficacité dans l'appui aux projets de territoire. 42

- Recommandation 9.** **Rénover la contractualisation** de l'Etat avec les régions et les intercommunalités en associant les départements, sur la base des orientations stratégiques territorialisées de l'Etat dans une logique d'engagements réciproques. Au niveau intercommunal, les « **contrats d'aménagement du territoire (CAT)** » prendraient la suite des CRTE, sur un champ élargi, en lien avec les régions et les départements.45
- Recommandation 10.** Rétablir la confiance entre l'Etat et les collectivités, en pilotant conjointement l'évolution de leur **cadre d'action commun**. Privilégier l'accompagnement de la **montée en capacités propres** des collectivités, y compris fiscales le cas échéant. Faire de ce sujet un volet spécifique de la stratégie nationale d'aménagement du territoire, à travers une feuille de route commune de sujets à faire avancer à court et moyen terme. 49
- Recommandation 11.** Faire des **acteurs socio-économiques** de véritables partenaires de la conception et de la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.54
- Recommandation 12.** Favoriser les démarches de **participation des citoyens** pour reconnaître leur expertise d'usage et créer les conditions d'une conception et d'une appropriation d'un récit partagé sur les territoires. 55
- Recommandation 13.** Concevoir un nouvel **acte de décentralisation** qui clarifie autant que possible les pouvoirs respectifs des différents niveaux, adosse les responsabilités à des capacités d'action adéquates (techniques et financières) et organise un cadre facilitant les délégations et les collaborations nécessaires, conditions d'un aménagement concerté du territoire. 57

INTRODUCTION

Le ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation (MATD), **François Rebsamen**, a confié à Dominique Faure le 19 mars 2025 une mission (cf. Annexe 1) qui avait pour objectif *« d'une part de formuler des propositions concrètes sur les dispositifs de contractualisation entre l'État et les collectivités, et d'autre part de s'appuyer sur ces propositions pour esquisser de nouvelles perspectives pour les politiques d'aménagement du territoire. [...] »*.

Les auditions (cf. Annexe 2) ont été engagées à partir du mois de juin 2025, après une phase d'analyse préalable et la désignation d'inspecteurs généraux (Patricia Valma, Jean Christophe Baudouin et Thierry Coquil) de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Les travaux de la mission ont été menés en liaison constante avec le commanditaire (ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation). Une première note méthodologique a été transmise au ministère le 8 septembre 2025, qui proposait un cadre d'analyse et concluait à la nécessité d'inscrire la réflexion sur la contractualisation entre l'Etat et les collectivités dans une perspective renouvelée en matière d'aménagement du territoire : la contractualisation ne peut être qu'un outil au service d'une politique.

Compte tenu de leur volume et de leur hétérogénéité, la mission n'a pas été mesure de conduire une évaluation des contrats (CPER, CRTE, etc...) et s'est appuyée sur les analyses existantes pour fonder des préconisations.

Un second point intermédiaire, en octobre 2025, avec **Françoise Gatel**, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a conduit à accélérer la remise du rapport pour tenir compte du futur agenda de décentralisation souhaité par le Premier ministre, **Sébastien Lecornu**.

Penser l'aménagement du territoire, cela a signifié pour la mission se confronter à un sujet protéiforme, évolutif dans le temps et parfois affectif. L'aménagement du territoire est un point de référence des acteurs en France et pourtant une notion difficile à circonscrire : s'y avancer implique de procéder avec méthode pour que la discussion soit possible.

Plus qu'une conclusion, ce rapport se veut donc une matière introductive pour alimenter les réflexions et débats, à court, moyen et long termes, qui pourraient conduire à une loi-cadre.

Pour mener ce travail, la mission a estimé nécessaire d'organiser le raisonnement de façon méthodique, en structurant son propos en 6 parties avec :

- tout d'abord, une définition de cette modalité d'action publique que constitue l'aménagement du territoire (chapitre 1),
- ensuite un diagnostic des dynamiques territoriales qui conclut à la nécessité de cette relance de la politique d'aménagement (chapitre 2),
- puis une formulation de ce que pourrait être la doctrine d'aménagement du territoire aujourd'hui (chapitre 3),
- enfin, des propositions concrètes (chapitres 4, 5 et 6) pour un passage à l'action.

1 POUR UNE DÉFINITION PARTAGÉE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Adaptable, principielle, la notion d'aménagement du territoire est difficile à circonscrire. Pendant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, ce mot d'ordre a pourtant été un puissant facteur de mobilisation et de coordination de l'action publique.

Depuis vingt ans, cette forme d'action publique a été mise en retrait, et n'a donc pas été actualisée. Renvoyant à des références datées, elle ne constitue plus aujourd'hui un socle de références communes, condition pour être une véritable force motrice dans un espace politique dont le nombre d'acteurs s'est démultiplié avec la décentralisation, l'intégration européenne, la mondialisation économique et la montée des acteurs socio-économiques.

La rénovation des cadres de contractualisation entre l'État et les collectivités en tant qu'outil d'aménagement du territoire passe donc d'abord par une actualisation de cette notion, pour l'inscrire dans son temps, lui redonner un sens et une force.

Né du rapport singulier entre les français et leur Nation, qu'incarne depuis toujours un État fort et un pouvoir centralisé, la notion d'aménagement du territoire a émergé après la seconde guerre mondiale (Eugène Claudius Petit, 1950) et s'est consolidée après la création de la DATAR en 1963 (cf. Annexe 11). Ce principe sera un pivot incontournable de la politique française jusqu'à la fin des années 90, évoluant au gré des conjonctures et des transformations structurelles (reconstruction, modernisation, crise pétrolière, intégration européenne, décentralisation, libéralisation des services publics, ...), jusqu'à sa réduction actuelle, pour l'Etat, au soutien des collectivités. Les lois d'orientation de 1995 (LOADT²) et de 1999 (LOADDT) ont constitué les dernières tentatives d'affirmer une stratégie nationale cohérente d'aménagement du territoire.

Bien avant l'apparition du terme, l'aménagement du territoire trouve ses racines dans les grands épisodes de l'aménagement de la France – les voies romaines, les forêts royales, les bastides du sud-ouest, l'assèchement des marais, les fortifications, la construction des grands ports, arsenaux et manufactures, la restauration des terrains de montagne, l'ordonnancement haussmannien, le développement des canaux, des routes, du réseau ferré, l'urbanisme « des cités » (minières, jardins), ...

Ces dernières décennies, nous assistons à deux évolutions majeures qui marquent le déplacement de la notion d'aménagement du territoire :

- ♦ D'abord, la mondialisation et la concurrence économique qui en résulte, avec des groupes de vaste envergure qui prennent le contrôle d'unités de productions dont le développement ou la fermeture a des conséquences parfois importantes sur les territoires concernés et ce, le plus souvent, sans que l'Etat influe sur le processus décisionnel,

² Cf. lexique en Annexe 12.

- ♦ Ensuite la décentralisation, qui a affirmé le rôle des collectivités en matière d'aménagement des territoires et reconnu une compétence d'intégration aux régions (à travers les SRADDET/SAR) et aux intercommunalités (à travers les SCoT), en lien avec les documents de planification spatiale (PLUi/PLU), ceci sur fond de métropolisation et de périurbanisation, qui transforme les relations entre les territoires.

Aussi pour beaucoup d'acteurs auditionnés par la mission ce sont les collectivités qui de fait assurent aujourd'hui l'aménagement du territoire. Dans le même temps, l'État, à l'instar de l'Europe (UE), a essentiellement restructuré son action sur la base de politiques sectorielles (post LOLF 2001), et s'est mobilisé autour de nouveaux leitmotivs transversaux (compétitivité, attractivité, développement durable, transition écologique, cohésion sociale ou souveraineté économique), lesquels n'ouvrent pas forcément sur une approche territoriale dans leur élaboration.

L'aménagement du territoire national est devenu une notion se concentrant sur la recherche d'une cohésion territoriale privilégiant la péréquation et les soutiens financiers pour compenser les effets d'évolutions économiques ou sociétales.

Cependant, et de façon constante, l'État continue de mobiliser des moyens importants au titre de l'aménagement de la France sans pour autant que ce soit bien lisible. Ainsi, les lois de finances annuelles (cf. Annexe 3) intègrent :

- ♦ **Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, ressortant explicitement d'une logique d'aménagement du territoire, géré par la DGCL et doté de 248 M€ en 2025. Ce programme finance essentiellement des dépenses d'intervention en soutien de collectivités locales via le FNADT³. Ce programme est rattaché à la mission « cohésion des territoires » (23,5 Md€) qui couvre les dépenses de logement, d'hébergement, d'urbanisme, d'aménagement opérationnel et de politique de la ville,
- ♦ **Le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »**, géré par la DGCL, regroupe à hauteur de 1 977 M€ des dotations d'investissements qui participent à la territorialisation des politiques publiques, avec la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, 1 046 M€), la dotation politique de la ville (DPV, 150 M€), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL, 570 M€) et la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID, 212 M€), qui sont des compléments de financement des collectivités plus que de véritables outils d'aménagement conjoints,
- ♦ **Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »**, géré par la DGALN, dont l'action 7, « urbanisme et aménagement », relève clairement d'une logique d'aménagement du territoire et soutient les démarches de projets territoriaux et de planification, les réseaux d'acteurs de l'aménagement, les opérations d'intérêt

³ Créé en 1995 pour rassembler les crédits consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural.

national et les établissements publics fonciers, même si l'action de la DHUP par ailleurs est essentiellement juridique et économique.

Plus largement, la loi de finances rassemble chaque année dans un « **document de politique transversale (DPT) aménagement du territoire** » toutes les dépenses sectorielles de l'État (transports, culture, outre-mer, agriculture, ...) concourant à l'aménagement du territoire pour près de 10,5 Md€ en 2025, incluant les programmes 112 et 119. Le détournement de ce périmètre repose sur des critères spécifiques et réduit l'aménagement du territoire à certaines aides aux acteurs territorialisés (collectivités, établissements publics, ...). Même si le DPT est plus un cadre de compte-rendu que de pilotage, il énonce cependant l'existence d'une politique d'aménagement du territoire autour de cinq principes : répartition des activités, création d'emploi, compensation des inégalités territoriales, protection du patrimoine naturel et culturel, coopération entre les acteurs.

Certains dispositifs concourant de façon évidente à l'aménagement du territoire ne sont d'ailleurs pas comptabilisés au DPT aménagement, tel que le **programme 380, « fonds vert »** qui apporte des financements en matière de performance environnementale, d'adaptation des territoires au changement climatique et d'amélioration du cadre de vie, à hauteur de 1 Md€ en 2025. Il en est de même du **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** géré par la DGCL, dès lors qu'il porte les aides exceptionnelles en cas de catastrophes naturelles (139 M€) et les dotations liées aux conditions de vie outre-mer (150 M€). Il faudrait ajouter à cela les dépenses fiscales, avec plusieurs dispositifs qui constituent du droit commun au service des objectifs d'aménagement : abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, zones franches urbaines, zonage France ruralités revitalisation, ...

Ainsi, selon certains rapports⁴, les subventions d'État pour l'investissement local s'élèveraient au total entre 12 et 15 Mds€ par an (en incluant les agences nationales et hors CPER)⁵, éclatées en de multiples dispositifs⁶, soit plus du double des subventions d'investissement que les collectivités se versent entre elles.

Le recul de l'aménagement du territoire comme principe décisionnel au niveau national depuis les années 2000 ne **traduit donc pas un désengagement financier de l'État dans les territoires**. D'autant que l'intervention de l'État sur les territoires ne se limite pas au soutien aux collectivités. **L'essentiel de son action relève de ses compétences propres**. Malgré la décentralisation, la part des **investissements portée par le niveau national reste majeure (57 Md€ en 2023, soit 47% des investissements publics⁷)** notamment en matière d'immobilier (santé, universités, justice, ...), d'infrastructures⁸ (énergie, transports, ...), de recherche, de dépenses militaires et de soutien aux investissements privés. Le montant des investissements publics est d'ailleurs resté à un niveau assez stable ces dernières années

⁴ Voir notamment « décentralisation : le temps de la confiance » Éric Woerth, mai 2024.

⁵ IGF « l'investissement des collectivités territoriales, octobre 2023.

⁶ En 2023 la plateforme « Aide territoires » recense plus de 65 programmes ; cité par cour des comptes « finances publiques locales, fascicule 2 » rapport public thématique, octobre 2023.

⁷ Les collectivités territoriales sont le premier investisseur public : les administrations publiques locales, dont les collectivités territoriales sont la principale composante, représentent 58 % de l'investissement des administrations publiques en 2022. Leur part dans les investissements publics est en hausse sur longue période (50 % en 1985, 55 % en 2000). Il est encore supérieur (64 %) si l'on ne tient pas compte des investissements militaires réalisés par l'État. Voir le « jaune » consacré à l'évaluation des grands projets d'investissement publics annexé au budget 2025.

⁸ Avec des financements croisés des collectivités.

(environ 4,3% du PIB), supérieur d'un point à celui de nos voisins européens⁹.

En élargissant encore l'angle de vue, il faut relever, en intégrant le fonctionnement et les aides directes pouvant servir de leviers pour l'aménagement du territoire (aides à la personne pour le logement, aides à la pierre, ...) que les dépenses nationales représentent encore près de 80% des dépenses publiques¹⁰. L'action nationale passe aussi par les investissements et péréquations tarifaires des grands services publics (électricité, poste, infrastructures ferroviaires, ...), les maisons France Service et les dispositifs fiscaux territorialisés. L'ensemble de ces interventions nationales modèlent en profondeur l'aménagement du territoire. Les données ne semblent pas aisément disponibles pour appréhender ces flux à une échelle territoriale, ce qui n'est d'ailleurs peut-être pas pertinent. A cet égard, il peut être également souligné que la France maintient encore une présence importante de l'Etat dans les territoires à travers ses **services déconcentrés**, dont certains portent au quotidien les enjeux d'aménagement du territoire (réseau préfectoral, DREAL, DDTM, UDAP, DRAAF, DREETS, ARS, etc...), sans omettre des opérateurs (ANCT, CEREMA, ANRU, ANAH, ADEME, Banque des territoires, BPI, Agences de l'Eau, ports, EPF/EPA, ONF, OFB, Conservatoire du Littoral, etc...).

Cette intervention de l'Etat est particulièrement forte dans les outre-mer, rapporté à la production locale.

L'importance quantitative de l'Etat en matière d'aménagement du territoire ne saurait bien entendu se réduire aux moyens d'action, son rôle en matière de normes est essentiel, qui constituent à la fois le cadre d'action des acteurs des territoires mais aussi la boîte à outils commune des collectivités (en matière d'urbanisme par exemple : droit de préemption, ZAC, OPAH, ...).

Enfin, le panorama ne serait pas complet sans évoquer l'Europe (UE), acteur structurant des investissements publics par l'effet levier des fonds européens. A travers **sa politique de cohésion, l'Union européenne soutient les territoires**, en priorisant les moins développés. Pour la France, il s'agit des territoires ultramarins et bientôt de parties de régions de métropole. Sur la période 2021-2027, la France bénéficie d'une enveloppe plafond « pré-allouée » de 16,8 Md€ via plusieurs fonds européens¹¹ (à rapporter au budget global de cohésion de 423,2 Md€). Par ailleurs, un montant de 40,3 Md€ a été réservé pour la France sur la même période au titre du plan de relance post Covid, sur un total de 750 Md€. Ainsi, en intégrant les subventions agricoles et les fonds de gestion directe (compétitivité, recherche, ...), le montant des financements européens dont a bénéficié la France en 2023 s'élève à 28,8 Md€ (politique agricole comprise), ce qui constitue une année exceptionnelle du fait du plan de relance.

Dès lors, en quoi l'aménagement du territoire serait-il réellement en recul au sein de l'État ? Comment caractériser cette approche politique par rapport à d'autres formes d'action publique ayant un impact territorial ? En quoi est-ce pour l'État une pratique différente de la planification, de la stratégie, de la prospective, de la régulation, de la territorialisation, de la coordination

⁹ Source : annexe « évaluation des grands projets d'investissement publics » au projet de loi de finances 2025, cf. Annexe 3.

¹⁰ Source : p111, rapport 2023 de la Cour des comptes « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver ».

¹¹ Fonds européen de développement régional (FEDER), fonds social européen (FSE), fonds de transition juste (FTJ), fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

interministérielle ou de la mise en œuvre des politiques sectorielles ? Autant de questions que la mission propose d'explorer dans la suite de ce chapitre.

Un examen des finalités qui ont été successivement attribuées à l'aménagement du territoire montre que cette notion ne peut se définir par ses objectifs, qui ont été très divers, voire parfois contradictoires, évolutifs, répondant aux défis de chaque époque. On peut cependant constater que la pensée d'aménagement du territoire a toujours exprimé une **recherche d'équilibre entre cohésion et valorisation des potentialités nationales**, à travers différentes approches :

- ♦ Peuplement et agencement harmonieux des territoires, qui ont figuré historiquement au cœur des grands axes de la planification pour lutter contre les fractures territoriales,
- ♦ Développement économique, industriel, touristique ou agricole¹², dans une économie longtemps administrée par l'État, et plus récemment dans un cadre de compétitivité et d'attractivité des territoires,
- ♦ Equipement du territoire national avec le maillage énergétique, ferroviaire, routier ou portuaire, et plus récemment le plan France très haut débit lancé en 2013,
- ♦ Régulation en vue d'une équité d'accès aux services publics comparables d'un territoire à un autre (tarifs uniques, maisons de service publics, ...),
- ♦ Protection des ressources naturelles et place croissante accordée aux préoccupations environnementales par les aménageurs,
- ♦ Renforcement des acteurs territoriaux, tant dans leurs capacités propres (répartition des pouvoirs, gouvernances, péréquations, différenciations) que dans les soutiens de l'Etat (ingénierie, financements).

L'aménagement du territoire s'est souvent construit en anticipation et correction de tendances existantes (concentration économique, étalement urbain, espaces en déclin de population, ...), avec un mouvement de balancier des réponses, tantôt centralisatrices ou libératrices des énergies locales.

Même si la dimension financière est une composante importante, l'aménagement du territoire ne se réduit pas non plus à des moyens budgétaires, ni à des investissements en infrastructures : la question de l'accès effectif et de la continuité des services publics est un point central par exemple.

La mission constate que si d'autres acteurs, au premier rang duquel les collectivités assurent une action déterminante en matière d'aménagement de l'espace, **l'État conserve un rôle moteur** dans ce domaine, par ses interventions en appui aux collectivités et surtout

¹² Au côté du ministère de l'Équipement (planification, urbanisme, infrastructures, risques, bâtiments publics, assistance aux collectivités), il faut souligner le rôle historique du ministère de l'Agriculture dans l'aménagement du territoire (agriculture de peuplement, remembrement, aménagement hydraulique, restauration des terrains de montagne, électrification rurale), suivi, après la décentralisation par un recentrage sur la performance agricole et la gestion de crises de filières.

par ses compétences propres, majoritairement organisées par politiques sectorielles.

La mission observe cependant que depuis deux décennies **l'aménagement du territoire n'est plus un principe structurant profondément l'action de l'État**, porteur d'une vision, laquelle action repose dorénavant sur des politiques sectorielles. L'aménagement du territoire s'est rétréci à un débat sur les soutiens aux collectivités et incarné dans un cadre de justification à posteriori des efforts de l'État vers les territoires : le document de politique transversale.

Convaincue de la nécessité de revenir vers un aménagement du territoire structurant, équilibré et lisible (cf. argumentaire en fin de chapitre 3), qui s'appuie sur le triptyque Etat - collectivités - acteurs socio-économiques, la mission estime que l'étape préalable aux analyses et propositions est de **mieux définir cette notion**. Elle propose de retenir que l'aménagement du territoire est tout à la fois :

- ♦ Sur le plan politique, une vision stratégique territoriale intégrée et équilibrée, appuyée sur un volontarisme à court, moyen et long termes ; une ambition d'anticipation pour réussir les grandes transitions dont l'adaptation au changement climatique ; un levier d'équité territoriale pour faire face aux enjeux de cohésion sociale ; un outil au service du développement économique du pays et de son indépendance géostratégique ; un moyen de modernisation et d'efficacité de l'action publique, de cohérence et de lisibilité,
- ♦ Sur le plan opérationnel, une priorité donnée à la construction de projets de territoire, à la coordination articulant les différentes échelles et organisations compétentes (Europe, Etat, services déconcentrés, collectivités, acteurs socio-économiques et opérateurs territoriaux) autour de connaissances factuelles, et à la simplification et différenciation attendue de l'action publique.

La notion même de territoire et de projets de territoires invite aussi à la discussion. Espace d'attachement et de projection collective, le territoire peut se définir comme notre espace de vie, sociale, culturelle, économique et politique. Il est aussi un espace vécu, façonné par les pratiques quotidiennes, les mobilités et les appartenances multiples des habitants.

La mission constate que cette notion est de plus en plus difficile à distinguer sur un plan géographique du fait des pratiques de mobilité (domicile, travail), de la multi affiliation des français (lieu de résidence, de naissance, de vacances, d'études, de recomposition familiale), de l'interdépendance croissante des différents espaces (alimentation, biens et services, production, énergie, eau, loisirs) renforcée par la polarisation et la métropolisation et de la superposition logique des périmètres d'action des différentes collectivités et de l'État, qui pose les questions de leur spécialisation et de leur coopération.

Dès lors, penser l'aménagement du territoire suppose de mieux articuler les territoires administrés, les territoires fonctionnels et les territoires vécus par les habitants. C'est aussi orienter l'Etat **vers un mode « projets » à travers le soutien aux « projets de territoire »**, c'est apporter une vision prospective pour construire des stratégies de territoires robustes

et résilients¹³, et une nécessaire solidarité territoriale.

Cette approche renouvelée du territoire ne remet en cause son unité juridique. La mission relève d'ailleurs qu'au titre du code de l'urbanisme, « *le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. En vue [...] d'un développement territorial durable [...], elles harmonisent leurs [...] décisions d'utilisation de l'espace* ». L'**unicité du territoire national** est donc affirmée : l'indivisibilité de la République (cf. chapitre 6) ne peut se comprendre comme un assemblage, même si une adaptation de l'action publique s'impose dans la mise en œuvre pour s'ajuster aux besoins des territoires, par la décentralisation et la différenciation des normes et des compétences lorsque cela s'avère opportun.

La mission propose donc de s'en tenir au terme générique d'**aménagement du territoire**¹⁴, qui ne doit pas pour autant être compris comme ayant pour seul acteur l'État eu égard au rôle central des collectivités, notamment dans la conciliation des usages des espaces, et de tous les acteurs économiques et sociaux du territoire.

¹³ La robustesse s'entend comme étant la capacité de résistance à des aléas et la résilience celle de retour rapide à un fonctionnement normal après les aléas.

¹⁴ Et non aménagement des territoires, ou avec les territoires, comme mentionné dans la littérature.

2 UN ETAT DES LIEUX QUI APPELLE A UN RENOUVEAU DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Premier constat, la plupart des acteurs rencontrés, publics comme privés, ont exprimé un grand intérêt pour la problématique, et se sont félicités d'une ambition gouvernementale de réinvestissement de l'aménagement du territoire, qui leur apparaît un élément de cohérence, d'efficacité et de mobilisation face aux défis contemporains et futurs.

Comme le démontrent les données budgétaires présentées au chapitre précédent, les investissements et dépenses publiques se maintiennent à un niveau très élevé, tant sur le plan national que régional ou local. Cet effort public permet de poursuivre la modernisation et de limiter les écarts de dynamiques de développement entre régions, sans toutefois les effacer¹⁵. La France bénéficie du soutien des fonds européens de cohésion, lesquels représentent cependant une part marginale (3%) des investissements¹⁶.

Pour autant, le tableau dressé par la mission à travers les auditions et la documentation (cf. les observations détaillées en Annexe 4 et les ressources cartographiques en Annexe 5) montre une toile de fond nuancée de l'aménagement du territoire, avec :

- ♦ Des fragilités territoriales majeures, notamment en termes de creusement des écarts de développement avec un décrochage à grande échelle, du quart grand est de l'hexagone, d'une partie de l'ouest du massif central et de la quasi-totalité des outre-mer mais aussi les difficultés de certains territoires ruraux en déprise, de fortes disparités à l'intérieur des espaces métropolisés et une crise du logement aigue dans certains secteurs urbains, touristiques et littoraux,
- ♦ Un développement économique hétérogène selon les territoires, qui valorise les métropoles parfois à l'excès¹⁷, et qui, croisé avec l'évolution démographique (vieillessement et baisse de la natalité) pose la question à long terme du financement de notre cohésion sociale, mais aussi de nos ambitions en matière d'autonomie stratégique, notamment industrielle, énergétique et alimentaire, ceci dans un contexte d'économie mondialisée (flux, centres de décision, impacts écologiques, gisements de matières premières)¹⁸,
- ♦ Une prise de conscience de l'ampleur des transformations à venir de notre environnement, de la sécheresse dans le sud, du dépérissement des forêts dans le nord et des submersions littorales, sous l'effet du réchauffement climatique, mais aussi du défi social et économique que constitue la transition énergétique, avec une vulnérabilité accrue de certaines populations face à ces aléas,

¹⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6440639>

¹⁶ https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2025-04/RV-2025-04_FR.pdf

¹⁷ Du fait de la tertiarisation de l'économie, et du recul, en termes de valeur relative et d'emploi, de l'économie productive, moins polarisée (agriculture, industrie).

¹⁸ La France, comme les autres pays constate une dépendance plus forte aux décisions externes, avec des comportements opportunistes et spéculatifs néfastes pour l'économie véritable.

- ♦ Une organisation territoriale complexe, fruit de plusieurs vagues de décentralisation, avec une trop lente structuration du bloc communal¹⁹, sauf dans les DROM²⁰, et donc une multitude d'acteurs de taille insuffisante pour faire face à la complexité des enjeux, ceci dans un contexte de montée de la défiance démocratique,
- ♦ Une augmentation du volume des normes²¹, synonyme d'une meilleure régulation sociale mais aussi de complexification pour les acteurs. En parallèle, l'adaptation des normes et compétences aux territoires a progressé²² mais des freins persistent dans la mise en œuvre d'une différenciation territoriale, pour mieux s'appuyer sur les collectivités, au-delà de la volonté largement partagée de maintenir l'unité des droits dans la République et l'accès aux services publics nationaux,
- ♦ Un État qui reste très présent (grands services publics, investissements, services déconcentrés), directement ou via ses opérateurs, mais très éclaté dans ses interventions et insuffisamment coordonné sur les territoires :
 - ➔ Les approches sont maintenant plus sectorielles (énergie, agriculture, logement, transports, aides aux entreprises, santé, éducation, culture, sport, ...), comme l'Europe, avec un effet « descendant » et en « râteau », structurées en politiques publiques, avec une moindre considération des spécificités et des besoins réels des territoires et une tendance à la mise en concurrence des territoires (systématisation des appels à projet),
 - ➔ Les organes supérieurs de coordination (SGPE, SGPI, HCSP, SGAE) ont chacun une focale particulière (transition écologique, innovation, prospective, affaires européennes),
 - ➔ Les préfets et les services déconcentrés assurent une présence essentielle sur le terrain, mais sont insuffisamment outillés et dotés en effectifs pour être de véritables partenaires stratégiques des collectivités. Souvent positionnés en soutien des collectivités les plus démunies et mobilisés par la déclinaison de politiques verticales, ils ont des difficultés à développer et porter une stratégie territorialisée de l'Etat et à accompagner les projets des grandes collectivités (régions, métropoles).

19 La question n'est pas tant le nombre de strates. Tous les pays européens ont trois strates territoriales, qui correspondent peu ou prou à nos EPCI, nos départements et nos régions. La spécificité française est d'avoir conservé les communes historiques, ce qui n'est pas un obstacle en soi (cela offre une base de proximité pour l'animation démocratique intéressante pour faire face aux transformations), mais pose la question de l'intégration avec les EPCI (gouvernance et capacités).

20 L'aménagement du territoire outre-mer ne peut être appréhendé selon les mêmes logiques que celles de la métropole. Les DROM, où les communes sont peu nombreuses et souvent soumises à des contraintes topographiques extrêmes, cumulent des besoins d'équipements et une faiblesse d'ingénierie d'où un besoin d'Etat important. Dans les COM, l'Etat est beaucoup plus en retrait, l'aménagement relevant des collectivités, avec un appui essentiellement financier. Le manque d'intégration macro régionale, la dépendance à l'Hexagone et l'inadaptation des dispositifs nationaux aux réalités insulaires incitent à poursuivre l'adaptation des outils de cohésion et de développement pour ces territoires.

21 Le code de l'environnement est passé en 20 ans de 1 020 à 6 962 articles, celui du commerce de 1 920 à 7 178 articles, celui de la consommation de 633 à 2 172 articles, celui de la santé publique de 5 340 à 13 310 articles, celui du travail de 5 027 à 11 301 articles, traduisant le résultat d'un travail de codification (simplificateur) mais aussi une croissance des besoins de régulation portés par le Parlement, l'Etat ou l'Europe.

22 Droit ultramarin, communauté européenne d'Alsace, pouvoir de dérogation des préfets, possibilités de délégation (aides à la pierre par exemple), décentralisation à la carte des routes nationales, ...

- La multiplication des dispositifs à l'attention des collectivités induit une perte de lisibilité et un effet de saupoudrage, sans qu'il soit toujours évident de les rattacher à des objectifs clairs, et pose autant la question du bon niveau d'intervention de l'État et de ses opérateurs que celle de l'autonomie financière et technique des collectivités (dotations, fiscalité locale).

A travers ses investigations, la **mission a pris acte que les collectivités** sont maintenant perçues par le grand public et les acteurs professionnels comme les **acteurs clés de l'aménagement du territoire en France**, ce qui correspond à une réalité sur le plan de l'initiative et du droit (à travers les SRADDET et SCOT notamment) mais aussi à une forte attente de proximité de nos concitoyens.

Comme souligné précédemment, ce fait politique ne doit pas masquer les responsabilités encore majeures de l'Etat. Mêmes les plus grandes collectivités n'assument pas seules l'intégralité de l'aménagement du territoire du fait des limites de leurs compétences, de leurs périmètres géographiques, quelquefois de leurs contraintes financières et aussi de leur difficulté à mettre en place localement les coopérations nécessaires, entre elles ou avec les partenaires socio-économiques.

Le rôle de l'État en matière d'aménagement du territoire reste donc décisif et ne doit pas être réduit aux seuls dispositifs d'appui aux collectivités, du fait de ses compétences propres et des financements investis ou affectés aux grands services publics.

De façon constante, en dépit des évolutions du contexte institutionnel, économique et social, ou pour mieux y répondre face aux inquiétudes qu'elles peuvent engendrer, l'attachement des citoyens et des acteurs économiques et sociaux à un rôle fort et régulateur de l'intervention publique s'est toujours confirmé. Les modalités nourrissent le débat parfois vif mais le principe fait plutôt consensus et justifie une vision renouvelée de l'aménagement du territoire.

Un consensus semble s'exprimer sur le fait qu'**un cap intégrateur doit être fixé au niveau national, pas seulement thématique par thématique, donnant un cadre d'action commun face aux défis et aux grandes transitions, à la fois vision et gouvernance**. L'Etat doit préparer ce cadre avec les acteurs, l'animer aux différentes échelles, responsabiliser et permettre, sur la base du projet national, une mise en œuvre coordonnée entre les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'Etat et les partenaires socio-économiques.

En conclusion de cet état des lieux, la mission considère donc qu'il est urgent de **redonner au niveau national et au sein de l'État une place centrale à une politique d'aménagement du territoire** clairement identifiée, assumée et partagée qui devra être construite dans un cadre partenarial.

Cette centralité renouvelée ne signifie pas un retour à un État prescripteur, mais à un État aménageur et stratège, garant d'une vision nationale cohérente, accompagnateur des collectivités dans la montée de leurs capacités propres, capable d'anticiper et d'articuler les dynamiques locales, de mobiliser les moyens et d'assurer la cohésion entre les territoires.

Ce renouveau de l'aménagement du territoire s'impose pour plusieurs raisons :

- Les crises - sociales, économiques, environnementales et démocratiques - sont majeures et intimement liées. Elles appellent une réponse systémique à l'échelle des territoires, en mobilisant toutes les forces vives de la Nation. L'approche morcelée par politiques et par projets, seule, ne peut plus suffire face aux enjeux, sans consolidation dans une trajectoire nationale qui rétroagit sur les stratégies régionales et infrarégionales,
- Ces défis ne peuvent être abordés de manière uniforme à l'échelle nationale ; les transformations nécessaires devront être équilibrées, coordonnées nationalement et adaptées à l'échelle territoriale, en particulier dans les territoires les plus vulnérables. L'expérience des territoires ultramarins est à ce titre illustrative, qui montre la capacité de la Nation à inventer des solutions adaptées aux contextes,
- Certains territoires (quart nord-est de la France exceptées certaines zones frontalières, ouest du massif central, outre-mer, certains territoires ruraux, quartiers de politique de la ville, ...) font face à des fragilités qui dépassent largement leurs capacités d'action et leurs ressources financières,
- Ces enjeux impliquent une action à court terme pour des résultats à plus long terme, qui ne peut résulter que d'une gouvernance produisant un cap stabilisé à toutes les échelles, forcément issu d'une lecture partagée de l'avenir et permettant les ajustements nécessaires au fil du temps,
- Nos concitoyens attendent davantage de services publics mais aussi de sens et de lisibilité dans les transformations, sur la base de visions soutenues par des données factuelles et partagées entre leurs représentants, d'opportunités d'en débattre et d'influer sur leur cours. Le manque de visibilité alimente le sentiment de perte de destin commun et de relégation : l'émergence d'un projet commun et démocratique est attendue,
- La nouvelle programmation européenne 2028-2035, sous réserve qu'elle soit validée par les états membres, déplacera le centre de gravité des fonds vers la sécurité, la défense, la compétitivité et la souveraineté, et rebattra les cartes en matière de cohésion, de politique agricole et de transition écologique, ce qui exigera une bien meilleure performance de la gouvernance multi-niveaux, notamment pour améliorer la mobilisation des fonds non affectés, ceci dans un contexte budgétaire national qui implique d'exploiter toutes les marges de manœuvre,
- L'approche par projets de territoires est un puissant levier de décloisonnement interministériel de l'État, pour plus de cohérence et d'efficacité sur le terrain, pour organiser un dialogue concret et potentiellement fécond entre porteurs de politiques publiques. L'approche par projet est aussi une nécessité pour rapprocher les administrations centrales et déconcentrées.

La mission estime enfin qu'un nouvel acte de décentralisation ne réduit pas, au contraire, l'urgence de reconstruire une approche nationale d'aménagement du territoire. Il lui

semble au contraire que les deux approches doivent aller ensemble, et que le nouvel agencement des compétences publiques, aussi pertinent soit-il, n'effacera pas la nécessité d'une coordination territorialisée efficace des acteurs publics.

3 DES ORIENTATIONS POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AUJOURD'HUI

Pour être opératoire, la doctrine d'aménagement du territoire ne peut se réduire à une pensée nostalgique et floue : **elle doit être reconstruite sur le plan de la vision, du fonctionnement de l'Etat et du partenariat entre l'Etat, les collectivités et les acteurs socio-économiques.**

Avant de faire des recommandations concrètes en matière d'organisation de la politique (transversale) d'aménagement du territoire (cf. chapitres suivants), la mission estime indispensable de bien définir le **cadre de référence commun**, ce qui revient à proposer une actualisation de la doctrine d'aménagement du territoire.

3.1 Sur le plan des finalités de l'aménagement du territoire

La mission propose que l'aménagement du territoire **intègre** dans une **vision territoriale cohérente** tous les grands défis à dimension spatiale que la France doit relever :

- ♦ **Lutter contre le sentiment de relégation** dans de nombreux territoires et répondre aux dynamiques territoriales en termes d'inégalités, de ségrégation, de démographie (baisse de la natalité, vieillissement), d'attractivité résidentielle²³ et aux attentes d'accès aux services essentiels (santé, éducation, logement, eau, énergie), dont certains sous la responsabilité de l'Etat, corolaires du pacte républicain, dans une logique d'équité territoriale et de cohésion,
- ♦ **Mettre les territoires en capacité de générer leur propre développement** en valorisant tous leurs potentiels (services, économie résidentielle, tourisme, agriculture, néo industrialisation²⁴, énergie, ...), avec une inter-territorialité forte, une moindre dépendance aux systèmes de redistribution et une diversification génératrice de robustesse,
- ♦ **Réussir la transition écologique des territoires**, en termes d'atténuation du changement climatique et d'adaptation au réchauffement, de biodiversité, de ressources et de pollutions, dans une logique de robustesse et de résilience des territoires, en ayant conscience que la protection des écosystèmes et des ressources (de l'eau par exemple) sont aussi des déterminants économiques de long terme (agriculture, foresterie, pêche, tourisme, industrie),
- ♦ **Renouveler les pratiques démocratiques**, pour faire en sorte que les mutations territoriales soient comprises et portées par la population et toutes les parties intéressées, et qu'elles ressortent donc d'un processus de participation, en s'appuyant sur le maillage territorial fin des élus de la République.

²³ Les différences d'attractivité résidentielle et l'orientation des flux migratoires internationaux sont essentiels : la croissance démographique dans les années qui viennent sera essentiellement due aux migrations.

²⁴ Au sens de la nouvelle génération d'industries, basées sur de nouveaux besoins et de nouvelles technologies, s'intégrant dans une planification énergétique et limitant leurs impacts écologiques.

La mission appelle **particulièrement l'attention sur trois enjeux** particulièrement critiques :

- ♦ **Les difficultés, insurmontables par eux seuls, de certains territoires assez bien identifiés**, tels que le quart nord-est de la France et certains territoires du centre de la France, mais aussi des quartiers urbains à une échelle plus locale, et l'accrochage à renforcer de certains territoires ultramarins, en favorisant une économie productive adaptée à leur situation et à leur contexte macro régional,
- ♦ **Le renforcement des capacités productives propres des territoires (agriculture, industrie, technologies, ...)**, comme moteur de l'aménagement du territoire, notamment dans les territoires en déclin, qu'il s'agit d'accompagner à cette fin, mais aussi comme condition nécessaire d'une ambition de souveraineté nationale (énergétique, alimentaire, industrielle, sanitaire, numérique), qui doit passer par une réflexion quantitative intégrant l'ensemble des ressources physiques indispensables (énergie, eau, sol, minerais), avec un objectif d'autonomie maximale à l'échelle européenne. Dans le contexte géostratégique, la France ne peut prendre le risque de construire uniquement son développement sur les services, le commerce, le tourisme, la santé et l'éducation, la logistique, l'économie résidentielle et les transferts de valeur (résidences secondaires, retraités, ...).

L'aménagement du territoire doit accompagner la **transformation des modèles économiques locaux**²⁵, en tenant compte des objectifs écologiques et énergétiques, et en recherchant non une concurrence mais une complémentarité des territoires à partir de leurs potentialités.

L'aménagement du territoire doit aussi **mettre en cohérence localement** nos stratégies énergétiques (RTE, centrales, champs éoliens en mer), numériques (datacenters), néo-industrielles (civile et militaire), de mobilité (fret massifié, logistique, SERM), de recherche (universités, CERN, ITER, Saclay, ...) avec nos ressources (minerais, friches, eau, ...) et les nécessités de vie des salariés et de leurs familles (logement, hôpitaux, écoles, loisirs, ...).

- ♦ **L'adaptation au réchauffement climatique**, qui va induire des bouleversements profonds dans certains territoires, différenciés selon la nature des phénomènes (montée des eaux littorales, inondations, sécheresse, perte d'enneigement ou de forêt, reconversion agricoles), donc être anticipée dans une logique de robustesse et de résilience.

Nous devons repenser l'aménagement du territoire à l'aune des limites planétaires. À l'heure de l'urgence écologique, l'heure au « ménagement »²⁶ des écosystèmes est arrivée - condition nécessaire à l'émergence d'un chemin suffisamment partagé

²⁵ La mission estime qu'un approfondissement aurait été utile sur ce point mais n'a pas été en mesure de le conduire dans les délais.

²⁶ Au sens étymologique du « bon exercice de l'administration », notion d'ailleurs aux origines du mot « aménagement ».

pour rendre la transition écologique concrète et acceptable. Cela appelle probablement une refondation en profondeur des finalités de l'aménagement, de ses échelles d'intervention, de ses modalités d'action.

Plus encore que dans les décennies passées, la contrainte budgétaire imposera des choix, au vu de la situation des finances publiques, et appelle donc à une stratégie efficace à l'échelle nationale. Il ne s'agira pas seulement de financer la poursuite du développement des infrastructures et superstructures nationales, mais également leur renouvellement : elles ont été constituées, pour une part importante, voici un demi-siècle, ce qui implique leur régénération progressive, *a fortiori* dans un contexte d'exposition accentuée du fait du changement climatique.

L'aménagement du territoire ne constitue donc pas seulement une politique de long terme, par la planification des investissements publics, mais aussi une attention au fonctionnement quotidien, dans la gestion, la maintenance et la régulation des grands services publics (santé, éducation, transports, eau, logement social, ...). Cette dimension est essentielle quand on connaît la plus forte sensibilité des territoires aux reculs qu'aux progrès, qui conduit ensuite souvent de coûteuses compensations.

3.2 Sur le plan de la gouvernance globale

Les lois d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995 et de 1999 (LOADDT) constituent le dernier cadre législatif d'ensemble dans lequel l'État a défini une politique nationale d'aménagement du territoire (cf. Annexe 7) articulant solidarité entre territoires, contractualisation avec les régions et objectifs d'équilibre territorial.

Elles ont cependant été progressivement marginalisées, sous l'effet conjugué de la montée des politiques sectorielles, de l'intégration européenne et des réformes successives de la décentralisation. Les limites de ce cadre ont été soulignées : empilement de strates (schémas, contrats, zonages), complexité des dispositifs, lisibilité insuffisante pour les élus comme pour les services de l'État et les autres acteurs, faible effectivité de certaines orientations et difficulté à articuler ces lois avec les dynamiques locales.

Les schémas de services collectifs, prévus par la loi de 1999, ont souvent été cités comme des outils très ambitieux sur le papier mais peu opérationnels, trop technocratiques et insuffisamment appropriés par les acteurs territoriaux. Dans le même temps, le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT, héritier du CIAT et du CIIAT), qui demeure prévu juridiquement, n'a plus été réuni depuis plusieurs années. Ces critiques et cette mise en sommeil expliquent en partie que la référence à l'aménagement du territoire se soit progressivement effacée comme principe structurant de l'action de l'État.

La mission ne propose pas de repartir d'une page blanche, mais de mettre à niveau le cadre existant de l'aménagement du territoire. Elle recommande de s'appuyer sur les acquis des lois d'orientation de 1995 et 1999 – définition d'une stratégie nationale, rôle pivot des CPER, articulation avec les régions et les territoires de projet – tout en les adaptant au contexte

actuel, en veillant à moderniser les outils plutôt qu'à les multiplier, à progresser dans la maîtrise stratégique sans créer de nouvelles complexités et rigidités, et à mettre en place un cadre souple, adaptable à la diversité des territoires, aux évolutions du contexte et dont les résultats soient évaluables, avec des objectifs tangibles.

La mission propose que la gouvernance de l'aménagement du territoire soit bâtie sur les principes suivants :

- ♦ L'aménagement du territoire est une **responsabilité partagée entre l'État et les collectivités**, qui ensemble veillent à la prise en compte de la grande diversité des territoires et du nécessaire équité territoriale,
- ♦ Les **collectivités territoriales sont localement au premier rang** de l'aménagement du territoire du fait de leur proximité avec les citoyens, de leur connaissance des espaces physiques et naturels et des enjeux, en particulier les régions (SRADDET) et les intercommunalités planificatrices (SCoT-PLUi), qui sont les pivots transversaux de l'aménagement du territoire pour certaines compétences à leurs échelles, mais aussi les départements, acteurs de la cohésion des territoires, au-delà de leurs compétences sociales, qui ont montré leur efficacité dans le déploiement de certaines politiques nationales²⁷.

La **montée en capacités propres** des collectivités (ressources, expertises, gouvernance), et notamment des intercommunalités, doit être un objectif structurant, pour qu'elles puissent assumer leurs responsabilités.

- ♦ **L'État reste l'acteur majeur de l'aménagement du territoire au niveau national**, à la fois producteur de stratégies sectorielles, de prospectives, des normes et de la position internationale de la France. Il est un investisseur majeur, sur ses compétences propres et en appui aux territoires sur ses politiques, et encore aujourd'hui un acteur du quotidien (santé, éducation, énergie, services postaux, logement, France Travail, sécurité, justice, ...).

L'aménagement du territoire ne se réduit pas pour l'État²⁸ aux dispositifs d'aide aux collectivités mais passe aussi par une meilleure coordination et adaptation territoriale de ses compétences propres et par la construction d'un cadre d'action commun, avec une vision territoriale prospective, et si nécessaire, une différenciation effective des normes et compétences aux réalités des territoires, qui doit être source d'efficacité et de simplicité.

Au-delà de ses compétences propres, l'État doit se positionner comme **animateur de la coopération** des acteurs (gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux), en s'appuyant sur les collectivités (en particulier les régions, premier relai), dans une logique de responsabilités partagées sur le devenir des territoires et du territoire national. Il doit aussi être **l'accompagnateur des stratégies** des collectivités et de

²⁷ Par exemple le déploiement des infrastructures de télécommunication.

²⁸ Le constat pourrait d'ailleurs être le même pour les régions.

leur structuration, leur laissant le maximum de marges dans le pilotage de l'action sur leurs compétences propres ou la déclinaison concertée des objectifs nationaux,

- ♦ La **collaboration entre les acteurs publics**²⁹ est centrale car leurs compétences se superposent sur un même territoire et les échelles pertinentes sont souvent distinctes selon les enjeux (énergie, eau, mobilités, écosystèmes, urbanisme, recherche, enseignement primaire ou supérieur, santé de proximité, ...).

L'articulation verticale est fondamentale pour rendre effectif le pilotage des enjeux nationaux et régionaux. L'association à la planification, la contractualisation et la délégation en sont les trois principaux leviers. Le rôle de chef de file des Régions s'inscrit dans ce chainage vertical, et il doit aussi, symétriquement, induire leur coresponsabilité dans la poursuite des grands objectifs nationaux (cf. 6).

L'articulation horizontale entre les collectivités doit aussi progresser (contrats de réciprocité, mutualisation de services, ...). Les interdépendances entre les territoires tendent à s'inverser et l'inter-territorialité peut être une source de financement de la transition écologique (économie circulaire...).

Dans un contexte qui impose un ciblage efficace de l'action publique, il importe de renforcer le pilotage par la performance territoriale, grâce à des objectifs clairs rattachés à des stratégies nationales, des indicateurs partagés et des évaluations territorialisées, au-delà du suivi des moyens financiers mis en œuvre,

- ♦ L'articulation avec les **nouvelles priorités européennes**, est indispensable pour tirer le meilleur parti des fonds européens et simplifier au maximum la gouvernance et le cadre d'action des collectivités et des opérateurs,
- ♦ L'association des **acteurs socio-économiques** (cf. définition en page 4), de plus en plus en demande de contribution, à la fois en amont mais aussi lors de la mise en œuvre, est essentielle pour bénéficier leur fine connaissance des territoires, de leurs expertises, chacun dans leurs domaines, et de leur pragmatisme pour partager les visions et expertises, identifier les priorités d'action et mobiliser les forces du territoire.

A travers le renouveau de l'aménagement du territoire, l'ambition est donc de construire un partenariat de confiance et de coresponsabilité avec les collectivités.

Enfin, autre élément de cadrage, la mission considère par réalisme que ce renouveau de l'aménagement du territoire doit être abordé dans une perspective de moyens publics limités, au mieux constant, ce qui renforce les exigences de collaboration, et *a minima* de coopération et de coordination des acteurs, de ciblage efficace des interventions et de mobilisation performante des moyens européens.

²⁹ Collaboration en tant que travail commun et simultané, de co-construction et responsabilité partagée, et non seulement de coopération, qui renvoie à une répartition des tâches, des responsabilités et d'organisations séparées.

3.3 Sur le plan de l'organisation de l'Etat

La question de l'organisation de l'Etat s'invite nécessairement dans le débat sur l'aménagement du territoire. Si cette approche venait à être conçue comme l'apanage de tel ou tel ministère, la possibilité d'en faire un puissant levier de cohérence et d'adaptation territoriale de l'action de l'Etat serait dissoute dans les oppositions entre priorités de politiques publiques, dont les moyens sont in fine arbitrés par le Parlement.

L'aménagement du territoire mobilise théoriquement presque tous les ministères et les administrations centrales de l'Etat³⁰ : a minima toutes celles qui ont été auditionnées, cf. Annexe 2. Ces administrations ont un double rôle : elles préparent et déclinent le cadre de droit voté par le Parlement, qui constitue l'espace de manœuvre des acteurs des territoires, avec ses outils et ses incitations, et organisent la mise en œuvre des politiques sur les compétences de l'Etat, avec les moyens votés par le Parlement.

Ces ministères et administrations ont donc un rôle clé dans la construction nationale, en lien avec l'Europe et dans un contexte international. Leur légitimité est donc grande mais leur coordination transversale est défailante au niveau national.

Le Premier ministre est le pilote chargé d'arbitrer et d'assurer la cohérence des politiques publiques, mais son action est entravée, faute de vision partagée, dans des arbitrages interministériels trop lourds et des messages contradictoires vers les territoires, sans doctrine lisible ni stable.

Les maires, présidents d'intercommunalité, de départements et de régions reçoivent des injonctions quelquefois contradictoires selon les interlocuteurs de l'État, ce qui crée de la confusion, de l'incompréhension et de l'insécurité juridique.

Au niveau des services déconcentrés, les préfets de région et de département, appuyés par les SGAR et les sous-préfets d'arrondissement, disposent désormais d'une **capacité accrue pour impulser et coordonner les politiques territoriales**, en lien étroit avec les élus et les opérateurs territoriaux. Les préfectures doivent cependant mettre en œuvre des politiques publiques qui ne sont pas suffisamment harmonisées, sans mandats stratégiques, sur l'aménagement des territoires, avec pour conséquence des impasses juridiques, une lenteur dans les décisions et des divergences d'interprétation d'un département à l'autre.

La mission considère qu'au niveau de l'Etat, l'organisation de l'aménagement du territoire doit :

- ♦ Combiner plus efficacement l'action des **administrations ministérielles**, organisatrices de l'action publique nationale et animatrices des compétences et ressources professionnelles **avec celle des services déconcentrés dirigés par les préfets**, responsables de la mise en œuvre des politiques publiques sur leur territoire, garants

³⁰ En particulier la DGCL, la DGALN, la DGEC, la DGITM, la DGPR, la DGE, la DGPE, la DGESCO, la DGOS, la DGPR, la DGSIP, la DGSCGC, ...

de l'intérêt général et des grands principes du service public, dans la continuité de la réforme de l'Etat de juillet 2025³¹, avec un champ de coordination élargi (éducation nationale et santé),

- ♦ Être **nécessairement interministérielle**, sans déséquilibre structurel vers telle ou telle finalité d'action publique et donc vers la prééminence d'une structure donnée, pour asseoir une capacité de coordination et mobiliser les expertises issues de chaque filière de compétence,
- ♦ Affirmer l'importance d'un **ministère en charge de l'aménagement du territoire** étroitement lié au portage de la décentralisation, pour incarner et animer cette politique au quotidien, et préparer les décisions
- ♦ Mobiliser autour des **préfets et de leurs services** l'ensemble des **opérateurs de l'Etat**, pour qu'ils contribuent à la vision stratégique portée par l'Etat, en lien avec les collectivités, dans la continuité de la récente réforme (cf. infra),
- ♦ Favoriser l'**adaptation des politiques nationales** au niveau territorial et soutenir les initiatives de **différenciation des normes et des compétences** des collectivités.

La circulaire du 5 septembre 2025 sur la déconcentration, après celle du 12 juin 2019, rappelle ainsi la nécessité d'un État mieux coordonné et plus présent sur le terrain, recentré sur ses missions régaliennes mais aussi stratégiques. Les préfets de région et de département, appuyés par les SGAR, les sous-préfets d'arrondissement et les services déconcentrés, disposent désormais d'une **capacité accrue pour impulser et coordonner les politiques territoriales**, en lien étroit avec les élus et l'ensemble des opérateurs publics.

Il s'agit maintenant de passer d'une administration déconcentrée de gestion à une administration d'animation et de stratégie territoriale, capable de piloter les transitions, d'accompagner les différenciations et de garantir la cohérence d'ensemble des politiques publiques à l'échelle locale.

³¹ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/299535-action-territoriale-de-letat-le-prefet-voit-son-autorite-renforcee>

4 DES PROPOSITIONS POUR UNE RELANCE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU NIVEAU NATIONAL

4.1 Construire une vision nationale de l'aménagement du territoire

La mission considère que la pierre angulaire du renouveau de l'aménagement du territoire constitue l'élaboration d'une « stratégie nationale d'aménagement du territoire » avec deux horizons : 2035 et 2050, et des perspectives au-delà en matière d'environnement (changement climatique).

Une telle stratégie paraît indispensable pour poser un diagnostic prospectif commun sur l'état du territoire national, les enjeux essentiels et les grandes compétences de l'Etat, construire une vision intégrée pour l'aménagement du territoire national, territorialiser et articuler les stratégies des différents ministères et apprécier les besoins d'accompagnement des territoires sur leurs compétences propres.

Cette stratégie couvrirait les enjeux de cohésion, de production et d'écologie identifiés au chapitre précédent. Elle comporterait :

- ♦ Un **état des lieux** thématique à construire sur la base des observatoires existants (cf. Annexe 5)³², avec un **volet prospectif** tenant compte des grandes transitions (démographie, énergie, situation environnementale à +4%, impacts de ces évolutions sur les conditions de vie et d'activité, ...) qui doit relier les nombreux travaux existants dans une approche transversale et territoriale, associant les collectivités et les acteurs socio-économiques et permettant d'identifier et réguler les controverses³³.

Ce travail devra permettre d'insuffler une base de connaissance et de diagnostic partagé³⁴ dans le débat public, redonner de la matérialité aux travaux prospectifs (les flux de matière sont mal appréciés aujourd'hui, et très critiqués à long terme),

- ♦ Des **propositions stratégiques** correspondant aux enjeux nationaux, le tout assemblé dans une **vision nationale intégrée** aux horizons fixés qui devra être conçue comme une base de représentation commune pour l'avenir, appréhendable par le plus grand nombre. Ces propositions fixeront les bornes de la solidarité nationale et les priorités de travail territorial, anticiperont les défis à relever et les conséquences à tirer au niveau national des changements à l'œuvre, listeront les types de grands projets d'intérêt national qui structureront l'aménagement du territoire,

³² L'Observatoire des territoires pourrait être une base en complétant les données de cohésion sur certains points (santé, éducation, sécurité, ...) et par celles relatives à l'écologie et à l'économie.

³³ La mission souligne à ce titre la richesse de l'écosystème mobilisable en matière de prospective, avec le HCSP mais aussi des ressources internationales (FAO, UNEP, GIEC, AIE, CEPII, OCDE, Commission européenne), nationales (SGPE, administrations centrales et inspections, parlement et CESE, universités, ADEME, ANCT, INRAE, AFD, RTE, FNAU, ...), territoriales (régions, CESER, métropoles, départements, agences d'urbanisme, fédération des SCOT, GIP EPAU, PUCA...), associations (Shit Project, Fondation pour le logement des défavorisés, Société française de prospective,...), grandes entreprises, fondations et revues spécialisées (Futuribles, Urbanisme,...). https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2025-10/anct_etude_d%C3%A9marches%20de%20prospective%20territoriale_sept25.pdf

³⁴ Plus encore que les données, ce qui manque, ce sont les traitements des données, analyses et porter à connaissance fiable, partagés et indépendant.

- ♦ Une actualisation du **cadre de référence** entre les acteurs en matière de gouvernance de l'aménagement du territoire (cf. chapitre précédent),
- ♦ Une articulation avec le cadre de déploiement des **fonds de cohésion européens**,
- ♦ Une **projection financière** de moyen terme, qui identifiera l'ensemble des investissements de l'Etat par grandes thématiques (cf. Annexe 3) et les moyens de fiscalité, dotations, soutiens directs aux collectivités locales, dans la logique du document de politique transversale (DPT) « aménagement du territoire », mais avec une vocation de pilotage plus que de compte-rendu,
- ♦ Une **feuille de route** partagée entre l'Etat et les collectivités pour convenir de la stratégie d'évolution de la plateforme de normes, d'outils d'intervention et de soutiens (cf. 5.2) qui constitue le cadre d'action des collectivités, dans une perspective conjointe de montée en capacités propres des collectivités.

Cette stratégie nationale doit être établie en s'appuyant sur le cadre européen, en tenant compte des stratégies régionales (SRADDET et autres schémas régionaux) et en les complétant avec celles des principales autres collectivités. Elle couvrirait les **enjeux essentiels à traiter au niveau national**, dans une logique de subsidiarité, et en particulier des compétences de l'Etat.

Par pragmatisme, cette stratégie nationale doit être construite de manière **progressive et itérative**, de façon à apporter un premier éclairage d'ici 2026, en mobilisant les matériaux disponibles qui s'apparentent à cet objectif, notamment l'important travail de planification écologique assemblé par le SGPE, maintenant décliné en conférences des parties régionales puis territoriales.

Une actualisation de cette stratégie tous les 5 ans serait logique, en lien avec chaque mandat présidentiel, avec idéalement une production du diagnostic prospectif avant les élections.

Recommandation 1. Adopter une « **stratégie nationale d'aménagement du territoire³⁵** » dès 2026, à l'horizon 2035 et 2050, pour susciter une projection collective vers l'avenir sur les enjeux sociaux, économiques et écologiques structurants aux niveaux national et territorial.

Coproduite par l'Etat et les collectivités territoriales en association avec les acteurs socio-économiques, et après mise à disposition du public, la stratégie nationale doit résulter d'un processus ouvert de travail par thématique donnant lieu à un assemblage transversal et territorialisé.

La mise en place d'une **conférence territoriale nationale** permanente entre l'Etat et les collectivités apparaît indispensable à la préparation et au portage de la stratégie d'aménagement du territoire. Cette instance doit être présidée par le Premier ministre ou en son absence par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, et associer tous les ministres compétents.

³⁵ Une variante de dénomination serait « stratégie nationale d'aménagement et transition écologique du territoire ».

Cette instance aurait pour mission de :

- ♦ superviser la préparation de la stratégie nationale et proposer des orientations nécessaires dans ce cadre,
- ♦ organiser l'association des parties prenantes et la concertation du public, en s'appuyant notamment sur les organes existants, tels que le CESE,
- ♦ participer au suivi de la politique d'aménagement du territoire, notamment aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation.

Les travaux de la conférence territoriale nationale seraient soutenus par un organe interministériel (cf. Recommandation 5) et associeraient les associations représentatives des collectivités, et plus directement ceux des Régions, premiers relais de l'action publique nationale vers les territoires.

Recommandation 2. Constituer une « **conférence nationale de l'aménagement du territoire** », instance politique de pilotage du cadre national et territorial présidée par le Premier ministre et par délégation, par le ministre de l'aménagement du territoire, avec une représentation de toutes les strates de collectivités, en association avec les acteurs socio-économiques.

Une telle stratégie ne pourra être durable et lisible que si elle est portée au débat parlementaire. Comme l'avaient été les lois d'aménagement du territoire de 1995 et 1999, une nouvelle loi d'orientation pourrait actualiser le cadre commun, les grands objectifs et les principes d'action, tout en donnant une assise démocratique forte à la politique nationale d'aménagement du territoire et à son articulation avec les orientations régionales et locales.

Une loi-cadre d'orientation présenterait plusieurs avantages : redonner une vision nationale à long terme, rendre cohérentes les politiques publiques dispersées, clarifier les rôles entre l'Etat, les collectivités et les acteurs territoriaux, installer un cadre stable pour la planification, donner de la visibilité et de la confiance aux acteurs économiques et répondre aux fractures territoriales.

L'expérience infructueuse des schémas de service créés par la loi de 1999, approuvés en CIADT en 2001 et suspendus en 2002, montre cependant que la loi ne suffit pas forcément à inscrire une telle dynamique dans la durée : les meilleures garanties sont l'intensité de la mobilisation collective, notamment autour de la conférence territoriale nationale, et l'intérêt des premiers résultats produits.

En tout état de cause, au vu des échéances (élections et nouveau cycle des fonds européennes), il semble important d'amorcer au plus tôt ce renouveau de l'aménagement du territoire, sans conditionner cette démarche à une loi.

Recommandation 3. Organiser au plus tôt un **débat parlementaire sur l'aménagement du territoire** et si possible préparer une **loi d'orientation** sur l'aménagement du territoire tenant compte des travaux de la conférence territoriale nationale.

4.2 Décliner la stratégie nationale en cohérence avec les projets de territoires

La mise en place d'un schéma national sans déclinaison vers les territoires conduirait à renoncer à l'effectivité des orientations nationales, à la coordination aux échelles infranationales des actions de l'Etat et au renforcement du dialogue stratégique entre l'Etat et les collectivités, et en premier lieu les Régions.

La mission propose donc d'établir au niveau régional et infrarégional des « **orientations stratégiques territorialisées** » qui :

- ♦ assembleraient les éléments d'un **diagnostic prospectif** pour le territoire, à partir de la matière disponible, descendant de la stratégie nationale et remontant des collectivités,
- ♦ partiraient des projets de territoires des collectivités (SRADDET, SCoT, projets de pays...) et les croiseraient avec les objectifs de la stratégie nationale d'orientation du territoire pour en décliner des **objectifs territorialisés**³⁶, dans l'esprit de ce qui a été mené dans le cadre de la territorialisation de la planification écologique,
- ♦ identifieraient les **projets d'intérêt national** qui pourraient être localisés sur le territoire considéré,
- ♦ articuleraient autant que possible les politiques nationales d'aménagement du territoire et la stratégie de déploiement des **fonds européens**, et d'accompagnement pour la mobilisation des fonds transversaux en gestion directe de la Commission européenne,
- ♦ en fonction des échéances, contribueraient sur un champ large de stratégies de l'Etat, adaptées et hiérarchisées selon les territoires, aux « notes d'enjeux » dans le cadre de l'association à la **planification spatiale** des collectivités (SRADDET, SCoT,...),

De telles orientations permettraient de positionner l'Etat à un niveau stratégique dans son dialogue avec les collectivités, et moins dans le contrôle de la mise en œuvre de leur action sans appréciation globale de leur opportunité.

A travers ces orientations territorialisées, l'Etat affirmerait en effet la volonté de passer d'une logique d'aménagement réglementaire, essentiellement portée par le bloc communal, à une logique de projets partenariaux, dans un contexte qui impose le mouvement et l'adaptation, notamment du fait de la transformation des territoires que va induire le réchauffement climatique. L'incomplétude des données et de la connaissance ne doit pas empêcher de passer à l'action : il y a urgence. Il faut avancer par itération, en s'ajustant à la compréhension du contexte futur.

Une telle ambition imposerait une meilleure coordination des capacités d'études et d'observation présentes au sein de l'État ainsi que celles des collectivités (cf. Recommandation 7). Il serait également opportun de développer les liens avec la recherche-

³⁶ Dans une logique de contribution de l'ensemble des territoires aux objectifs nationaux, comme sur la planification de la transition énergétique et des émissions de CO₂.

action, dans la continuité des travaux menés localement par le GIP EPAU³⁷.

Au niveau intercommunal, ces orientations devraient croiser la stratégie nationale mais aussi les stratégies régionales, et le cas échéant départementales, et ainsi contribuer à aligner les visions des acteurs.

Par souci d'efficacité et de réalisme des moyens (effectifs dans les services nationaux et déconcentrés), cette approche devra d'abord être déclinée à l'échelle régionale puis s'étendre vers les territoires prioritaires au vu de la fragilité de leur situation ou de leur caractère stratégique au niveau national.

Les préfets de région seraient en charge de la préparation de ces orientations stratégiques territorialisées au niveau régional, en lien avec les ministères et en particulier l'organe interministériel de coordination, et en association avec les collectivités et les acteurs socio-économiques dans les conditions qui leur sembleront adaptées aux territoires, en intégrant également les acteurs de la recherche. Pour les orientations au niveau infrarégional, ce seraient les préfets de départements. Ces orientations seraient validées au niveau national selon un processus interministériel à définir, animé par l'organe interministériel de coordination (cf. Recommandation 5), en lien avec les ministères pour leurs propres responsabilités.

Au niveau infrarégional, se pose également la question de la maille à laquelle ces orientations stratégiques territorialisées doivent être déployées. La mission propose de retenir a priori la trame des CRTE³⁸ mais recommande d'étudier l'opportunité de territoires plus vastes, proches des bassins d'emploi, si leur dimension de projet devait s'affirmer réelle. Pour mémoire, il est possible de découper le territoire national en 1707 bassins de vie au sens INSEE, 1254 EPCI, 1165 périmètres NUTS3 européens³⁹, 849 CRTE⁴⁰ ou 350 à 400 territoires de « services ou d'emploi »⁴¹, notion qui reste non normative à ce stade.

La mission considère en effet que ces mailles ne doivent pas être trop nombreuses (pas plus que le nombre de CRTE), comme le pratiquent certaines régions, pour limiter les coûts de gouvernance et susciter l'émergence de capacités intercommunales solides dans tous les territoires, y compris ruraux. La mission ne voit pas d'objection a priori à accepter une différenciation de la taille de ces périmètres dans les différentes régions, en fonction des pratiques des conseils régionaux, et à condition que cela permette une contractualisation conjointe avec les territoires infrarégionaux.

De ce fait, la mission introduit la notion de « **territoires de projets d'aménagement** » qui

³⁷ <https://epau.archi.fr/>

³⁸ Qui couvre un ou plusieurs EPCI.

³⁹ Pour mémoire, le pilotage européen est construit sur trois périmètres statistiques appelés NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques) correspondant aux grandes régions françaises, aux anciennes régions et à l'échelle infrarégionale. <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/nuts>

⁴⁰ Il y a actuellement 849 CRTE signés, qui couvrent l'ensemble du territoire français.

⁴¹ D'après Jean-Christophe Fromentin, maire de Neuilly, qui termine une thèse, il y a 2 entités qu'il faut sanctuariser : d'un côté, une dizaine de métropoles françaises avec des universités, des aéroports etc... qui doivent être des plateformes de correspondance et de services structurants et 350 villes moyennes avec des services de proximité. Il recommande de construire ensuite les connexions entre les deux. Son objectif pour une bonne cohésion sociale est que les français soient à moins d'une heure et demie d'une métropole et que tout le monde soit à moins de 15 minutes d'une ville moyenne ou d'un centre bourg.

ouvre ce débat. Ces réflexions sur les périmètres devront s'appuyer sur les dynamiques intercommunales existantes (pays, PETR, SCOT ou inter-SCOT s'ils existent, schémas de coopération intercommunale), les stratégies de contractualisation des régions et correspondre à des échelles de vie (bassins de mobilités, zones d'emplois, zones d'accès aux services publics fondamentaux, liens d'interdépendance, poids démographique, ...).

Au-delà des orientations stratégiques nationales, ces territoires de projet d'aménagement ont vocation à être la base géographique de contractualisation avec les collectivités (cf. 5.1).

Les orientations territorialisées sont aussi des leviers de mise en mouvement par la construction de récits partagés avec les territoires, en s'appuyant sur la stratégie nationale, basés sur des faits et des objectifs tangibles. Cette appropriation et cet enrichissement passeront certainement par des approches participatives à ajuster au cas par cas, selon les pratiques préexistantes mais à généraliser, en association avec les collectivités.

Cette stratégie territorialisée devra tenir compte de situations et de besoins différenciés selon les types de territoires : métropoles, villes moyennes, ruralités, territoires ultramarins, montagne, littoral mais aussi le quadrant nord-est particulièrement en difficulté, impliquant un accompagnement spécifique.

Ces orientations territorialisées devraient avoir une durée calée sur la stratégie nationale, et donc le mandat présidentiel, en recherchant des mécanismes de synchronisation avec les mandats régionaux et intercommunaux. Il semble opportun de ne pas attendre l'achèvement de la stratégie nationale pour commencer à bâtir le cadre méthodologique et technique de ces orientations territorialisées, et construire les premières briques qui seront une matière utile pour alimenter la stratégie nationale, et, par itération, les « **bouclages nationaux** » sur certaines thématiques où existent des objectifs nationaux (logement, sobriété foncière, CO₂,...), à l'instar de ce qui a été fait en matière de planification écologique.

La réalisation de ces travaux impliquera une mobilisation de **moyens dans les services déconcentrés et au niveau national**, dont le volume doit être apprécié par une étude spécifique. En tout état de cause, les services déconcentrés devront s'appuyer au maximum sur les capacités existantes, en mobilisant les partenaires, au premier desquels les collectivités, et notamment les régions qui se sont dotées de moyens d'observation et d'analyse stratégique des territoires.

Recommandation 4. Décliner la stratégie nationale en « **orientations stratégiques territorialisées** » co-construites aux niveaux régional et intercommunal, voire départemental dans certains cas, s'appuyant sur les projets de territoire des différentes strates de collectivités, afin d'éclairer leur planification⁴² et la contractualisation.

4.3 Renforcer l'organisation de l'aménagement du territoire au sein de l'État

L'État doit s'organiser pour porter et mettre en œuvre cette nouvelle politique d'aménagement du territoire.

Au niveau national, la meilleure intégration du travail des directions ministérielles est

⁴² Pour alimenter en particulier SRADDET et SCOT, mais elle doit influencer aussi sur les politiques locales de développement économique et d'organisation des services au public.

essentielle pour construire une vision transversale de l'avenir du pays, pour éviter les incohérences d'action entre leurs compétences propres et des financements aux collectivités peu articulés, quelquefois redondants et peu lisibles.

Cette coordination ne peut résulter uniquement d'une structuration des priorités ministérielles, qui reflète le cadre de la loi de finances fixé par le Parlement, mais exige un travail d'assemblage à l'échelle territoriale, sur la base d'enjeux concrets.

L'aménagement du territoire est une opportunité pour l'État d'engager un travail interministériel de fond, concret, sur la base d'un diagnostic commun. En attendant, l'Etat court derrière les urgences au lieu de piloter les transformations indispensables.

Seul un fonctionnement plus intégré de l'État permettra d'articuler ces dimensions. Aujourd'hui, les territoires demandent une action de l'État plus lisible, des politiques mises en cohérence et des financements synchronisés, avec des interlocuteurs capables de les accompagner. L'organisation actuelle doit évoluer pour répondre à ces attentes.

La mission propose donc de faire de l'aménagement du territoire un principe directeur de l'action de l'Etat, ce qui implique une animation dans la continuité, et donc un portage. Par conséquent, elle recommande la construction d'un organe de coordination interministérielle.

Ce « **Secrétariat Général à l'Aménagement du Territoire (SGAT)** » peut être créé *ex nihilo* ou à partir d'un organe existant au niveau du Premier Ministre (SGPE, SGPI, HCSP, ...). Il devra travailler étroitement avec les administrations et opérateurs les plus concernées (DGCL, DGALN, ANCT, CEREMA, ...), avec le SGAE et les autres administrations ministérielles (DGE, DGOS, DGPE, DGITM, DGEC, DEPP, DREES, ...) et les grandes agences territoriales (ARS, ADEME, ANAH, ...).

Cette fonction de coordination interministérielle devra rester légère, concentrée sur son objet :

- ♦ élaborer et mettre en œuvre la stratégie nationale incluant le cadre d'action conjointe au niveau interministériel et avec les collectivités, préparer les décisions du Gouvernement,
- ♦ accompagner les travaux de la conférence territoriale nationale, organiser l'association des parties prenantes (collectivités et acteurs socio-économiques), concerter le public,
- ♦ superviser la déclinaison de la stratégie nationale sur le terrain, à travers les orientations stratégiques territorialisées et les contractualisations, en résistant aux velléités de portage de dispositifs d'intervention dans les territoires, qui doivent relever des politiques ministérielles,
- ♦ organiser la connaissance et évaluer les résultats de la politique d'aménagement du territoire.

Il s'agira de faire en sorte que tous les ministères, leurs administrations centrales, les administrations déconcentrées relevant de leurs politiques et leurs opérateurs partagent la grammaire de l'aménagement du territoire, territorialisent autant que possible leur action sectorielle et s'intègrent dans les coordinations aux différentes échelles. Le renouveau de

l'aménagement du territoire est un bouleversement culturel de l'action publique, en s'appuyant résolument sur les acteurs de terrain pour mettre en œuvre les objectifs nationaux.

Ce secrétariat général devra se coordonner étroitement avec le SGAE, pour combiner et simplifier les approches, lequel a également vocation à renforcer ses capacités de coordination transversale (en incluant l'équipe Europe de l'ANCT) et son rôle de pôle d'appui aux collectivités et porteurs de projets.

Cet organe interministériel en charge de l'aménagement du territoire pourrait se voir confier une mission de supervision des expériences de différenciation des normes et compétences (cf. 5.2).

La nécessité d'un comité interministériel à l'aménagement du territoire ⁴³ ne paraît pas avérée a priori dès lors que le travail aura été organisé dans un cadre interministériel et autour de la conférence territoriale nationale. Si des arbitrages sont nécessaires au sein de l'Etat, les mécanismes usuels de réunions interministérielles paraissent adaptés.

Recommandation 5. Désigner sous l'autorité du Premier ministre et, par délégation, du ministre de l'aménagement du territoire, un **organe interministériel** de coordination de la politique d'aménagement du territoire pour préparer et mettre en œuvre la stratégie nationale, superviser l'avancement des orientations stratégiques territorialisées, organiser la connaissance, évaluer les résultats de la politique d'aménagement du territoire et accompagner les travaux de la conférence territoriale nationale.

Au niveau déconcentré, la mission estime indispensable d'affirmer le **rôle clé des préfets** et des SGAR dans la coordination territorialisée de l'action des services et opérateurs de l'État et des collectivités, avec une posture d'animation du collectif territorial et de développement des capacités des collectivités.

La réalisation de cet objectif impliquera la reconnaissance et la consolidation des connaissances et savoir-faire d'aménagement du territoire au sein de l'ensemble des ministères, et sans doute de développer les savoir-faire d'accompagnement des projets de territoires au niveau de l'administration déconcentrée, et notamment les pratiques de co-construction collective, de médiation des conflits et de participation publique associant les partenaires socio-économiques.

En appui aux préfets et sous-préfets territoriaux, et en complément de leur rôle d'instructeur, les DREAL et DDTM doivent renforcer, voire recréer, leurs capacités d'analyse et de production de stratégies d'aménagement et d'accompagnement des projets de territoires, en ouvrant leurs outils de synthèse à l'ensemble des directions interministérielles. Chaque DREAL/DDTM devrait avoir un service dédié à l'accompagnement et l'aménagement du territoire, en soutien des cadres préfectoraux (revues de territoires, synthèse prospective et stratégique, notes d'enjeux de l'Etat, appui à la contractualisation, soutien des projets de territoires et du déploiement des politiques publiques, portage des programmes ANCT, relai vers les ressources d'ingénierie, mobilisation des parties prenantes, lien avec la recherche, ...). Selon les conclusions d'une étude spécifique à mener sur les moyens, un renforcement des

⁴³ Pour mémoire, juridiquement, le comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) existe encore (article 33 de la LOADT de 1995), mais ne s'est pas réuni depuis 2010.

DREAL et DDTM pourrait être nécessaire avec des chefs de projet sénior « aménagement du territoire » pour la préparation des orientations stratégiques territorialisées et des contrats.

Cet objectif devrait aussi conduire à développer au niveau national des outils de connaissance des territoires et de pilotage des transitions de long terme, par exemple pour évaluer la robustesse et la résilience des territoires face aux grandes transitions (cf. les travaux du SGPE⁴⁴ sur la vulnérabilité des territoires et de chercheurs tels que Magali Tailandier de l'Université de Grenoble sur les flux physiques générés par les territoires ou Arnaud Bennetot de l'Université de Rouen, sur l'impact de l'organisation économique du territoire sur leur développement, cf. Annexe 11).

La remobilisation du pôle ministériel « territoires et écologie » autour de l'aménagement du territoire, ainsi que ses opérateurs, est également souhaitable pour favoriser les coopérations transversales entre les directions générales, et réussir la transition écologique en la conciliant avec les objectifs économiques et les réalités sociales des territoires, mais également l'aménagement économique⁴⁵ des territoires.

La mission retient, au travers de ses auditions, un questionnement sur le possible double rattachement des préfets au Ministre de l'intérieur mais aussi au Premier ministre pour affirmer plus fortement leur positionnement interministériel même si la sécurité doit rester un axe prioritaire de leur action⁴⁶. Au-delà de cette question, la mission observe que la chaîne de commandement est bien consolidée par les textes en vigueur⁴⁷, et que le préfet est d'ores et déjà le pivot de l'action de l'Etat sur le territoire, dirigeant les services déconcentrés, coordonnant les établissements publics et étant responsables de la mise en œuvre des politiques publiques sous l'autorité des ministres.

Les préfets sont donc d'ores et déjà garants de la cohérence de l'action de l'Etat à leur échelle du territoire : le renouveau d'une politique nationale d'aménagement du territoire devrait à la fois clarifier le mandat qui leur est donné, en réduisant les injonctions contradictoires, renforcer les compétences dans leurs équipes et moderniser les outils à leur disposition, notamment contractuels.

Recommandation 6. Inscire l'aménagement du territoire au cœur du fonctionnement de l'**administration territoriale de l'Etat** en réaffirmant le rôle de direction stratégique des préfets de régions et de départements, des SGAR, des SG de préfecture et des sous-préfets territoriaux, avec l'appui en ingénierie transversale des DDTM et des DREAL en lien avec l'ensemble des services et opérateurs de l'Etat.

La connaissance territorialisée est une des conditions essentielles de l'aménagement du territoire. La poursuite du rapprochement des producteurs de données - INSEE, IGN, Santé publique France, ADRES, CGDD, ministères y compris éducation et santé, opérateurs,

⁴⁴ « Géo-packages » du SGPE qui alimentent le volet adaptation de la 2ème génération des COP.

⁴⁵ En développant des partages de pratiques, des outils d'observation, des dispositifs fonciers et d'aménagement opérationnel adaptés à ces enjeux, pour anticiper, préserver et valoriser le foncier économique, en lien étroit avec les collectivités compétentes.

⁴⁶ Rattachement demandé par les sénateurs en septembre 2022 : rapport d'information n°909 relatif aux services préfectoraux et déconcentrés de l'Etat, rédigés par Mme Agnès CANAYER et M. Éric KERROUCHE.

⁴⁷ Décret n°2004-374 du 29 avril 2004.

collectivités, universitaires ... - engagée par l'Observatoire des territoires (ANCT) apparaît indispensable pour améliorer l'analyse stratégique des territoires, en évitant les doublons.

Il s'agira notamment de progresser dans la connaissance des données relatives aux flux physiques nécessaires aux activités humaines (énergie, eau, logistique, extractions, ...), nécessaire pour apprécier les vulnérabilités et interdépendances. Tous les acteurs de la donnée (par exemple le CGDD) doivent être incités à produire des analyses territorialisées donnant à voir les situations extrêmes (critiques), et non seulement les moyennes. Cette connaissance est indispensable pour le pilotage et l'évaluation de l'action publique.

Des progrès en matière de données budgétaires territorialisées seraient également nécessaires⁴⁸, qui pourraient alimenter la projection budgétaire de la stratégie nationale d'aménagement du territoire.

Recommandation 7. Construire sous l'impulsion de l'organe interministériel une **plateforme interministérielle de connaissance** territoriale partagée en s'appuyant sur les initiatives existantes (l'Observatoire des territoires), mieux rationaliser la production cartographique et développer la production de données territorialisées, notamment budgétaires.

4.4 Appuyer la stratégie nationale sur la nouvelle politique de cohésion européenne

En juillet 2025, la Commission européenne a publié un projet de règlement qui pose les bases de la future programmation des fonds européens pour la période 2028–2035. S'il est adopté par le Parlement européen et par les Etats membres, le dispositif des « plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) » marquera un tournant dans la politique de cohésion européenne (cf. Annexe 8) :

- Fusion des enveloppes des fonds structurels (FEDER, FSE+, FTJ) et de la politique agricole commune (PAC) dans un cadre unique orienté sur les résultats ;
- Pilotage renforcé par les États membres, avec décaissement des crédits liée à l'atteinte d'objectifs nationaux (« cibles » quantitatives et « jalons » qualitatifs) ;
- Réduction des dotations globales, en raison de la montée des priorités transversales (défense, sécurité, innovation, énergie). Cette évolution traduit une volonté de rationalisation, mais aussi une tension croissante entre cohésion et compétitivité.

Dans le cadre de la préparation de cette future programmation, la situation socioéconomique territoriale française évolue au regard de la précédente période avec l'inscription de trois territoires métropolitains français dans la catégorie des « régions en transition » (Lorraine, Picardie, Limousin). Ces territoires pourraient constituer le cœur d'un plan national de convergence territoriale, articulant les outils européens (FEDER, FSE+, Fonds social pour le climat) et les leviers nationaux (France 2030, CRTE, Territoires d'industrie, Fonds vert). Dans ce contexte, les autorités françaises sont également attentives à la prise en compte des

⁴⁸ Les documents budgétaires annexés aux lois de finances éclairent peu la répartition territorialisée des actions de l'Etat et leur répartition par politique et par nature (investissement, fonctionnement). Une étude des pratiques dans les autres pays européens serait instructive.

besoins spécifiques des régions ultrapériphériques, en bonne application de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'approche européenne invite à renforcer :

- ♦ La territorialisation des transitions (écologique, énergétique, numérique) ;
- ♦ La culture du résultat et de l'évaluation, en liant chaque contrat territorial à des indicateurs de performance partagés avec l'Europe ;
- ♦ La gouvernance multi-niveau, en s'appuyant sur les dispositifs existants (CPER, CRTE, comités régionaux des fonds européens) pour une coordination effective entre l'État, les régions et l'Union européenne.

Par ailleurs, les premières orientations pour le cadre financier post-2027 laissent présager une montée en puissance des fonds de gestion directe de la Commission, positionnés sur des thématiques transversales (compétitivité, santé, transports, environnement, ...), au détriment relatif de la gestion partagée (avec une enveloppe prédéfinie par pays). Cette évolution impliquera que les acteurs français soient performants pour les capter (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui).

La politique d'aménagement du territoire en France doit tenir compte de cette nouvelle donne européenne, qui constitue à la fois une opportunité pour la politique nationale (si les deux politiques sont conçues de façon cohérente) et un risque dans le cas contraire, car tous les acteurs vont être absorbés par le changement des règles du jeu européennes. L'impératif calendaire du cycle européen est en tout cas un facteur qui incite à décider rapidement pour cadrer l'approche nationale d'aménagement du territoire.

Il importerait que la préparation du cycle 2028–2035 des fonds de cohésion européens soit menée en relation étroite avec les travaux sur la stratégie d'aménagement du territoire et de contractualisation nationale avec les collectivités, de façon à assurer une complémentarité des deux modes d'intervention et à réduire au maximum la charge administrative pour l'ensemble des acteurs par un partage maximal des conditions et modalités d'intervention (« grammaire » commune).

Recommandation 8. Mettre en cohérence la **politique nationale de l'aménagement du territoire** et la stratégie de déclinaison de la **politique européenne de cohésion des territoires** dans la perspective de la programmation post-2027, pour coordonner leur action, faciliter et simplifier leur appropriation par les acteurs territoriaux (collectivités, services déconcentrés, acteurs socio-économiques) et renforcer leur efficacité dans l'appui aux projets de territoire.

5 DES PROPOSITIONS POUR DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES

5.1 Rénover les outils de contractualisation entre l'État et les collectivités

Si la contractualisation est apparue avant la décentralisation, les deux démarches ont progressivement entretenu des rapports étroits (cf. Annexe 6). Cela s'explique, suite aux transferts de compétences aux collectivités, par la volonté d'articuler entre eux sur un même territoire les différents secteurs de politiques publiques (les blocs de compétences) gérés par des niveaux de responsabilités distincts. La contractualisation sert en quelque sorte à redonner de la cohérence à l'action publique, et, plus prosaïquement, à financer des projets au croisement de plusieurs intérêts publics.

Avec la décentralisation, et pour remédier à l'éparpillement des compétences qui en est issue la contractualisation s'est ainsi imposée comme le mode privilégié des relations entre l'État et les collectivités territoriales (d'ailleurs essentiellement le bloc communal). Par là même, la voie contractuelle a maintenu un rôle déterminant de l'État dans la conduite de l'action locale, au-delà de ses compétences propres. Il en est d'ailleurs de même de l'Europe, qui oriente l'action publique par ses cadres d'intervention, avec un effet de levier d'autant plus important que le niveau des financements est modeste en France, comparativement à d'autres pays.

Si, prenant la forme d'accords, tous les dispositifs d'aide sont par essence contractuels malgré des degrés d'engagement très variables (et quelle que soit la dénomination employée : contrats bien sûr mais aussi conventions, protocoles, pactes...), la mission considère qu'actuellement ces démarches de l'État se répartissent entre trois catégories bien distinctes :

- ♦ Les contrats thématiques ou sectoriels, qui déclinent des politiques publiques ministérielles et conduisent à l'attribution de subventions, d'appuis à des appuis spécifiques (animation, ingénierie, fiscalité, renforcement des moyens publics, ...) ou de coopérations en vue d'un projet conjoint (ouvrages conjoints, services publics mutualisés).

Au-delà des dispositifs de « droit commun », ces soutiens thématiques peuvent faire l'objet d'approches de territoires prioritaires (par exemple les zones d'intervention prioritaires de santé, les opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat, les écoquartiers, les réseaux d'éducation prioritaire). Plus globalement, les zonages de politiques publiques permettent de définir les territoires où s'appliquent différentes politiques publiques, notamment en matière d'habitat, de ville, de cohésion et de planification, et permettent d'appliquer des règles différenciées et de suivre l'état d'avancement des programmes. Ils s'inscrivent souvent dans une logique de ciblage prioritaire des politiques publiques vers les territoires où se concentrent les enjeux des politiques publiques. Sans être par eux-mêmes des dispositifs de contractualisation, ils en constituent souvent le préalable et la conséquence (les zones de revitalisation rurale, les zones franches urbaines, ...),

- ♦ Les contrats multithématiques de projets prioritaires (contrats de ville, actions cœurs de villes, villages d'avenir, territoires d'industrie, cités éducatives, projets de partena-

riats d'aménagement, contrats locaux de sécurité, contrats locaux de santé, ...), à visée opérationnelle, qui combinent plusieurs champs de politiques publiques pour parvenir aux résultats globaux visés,

- ♦ Les contrats stratégiques à l'échelle de territoires dans le cadre d'une co-construction de l'action publique (CPER, CRTE, PACTE). Ils découlent sur des soutiens aux collectivités relevant de contrats multithématiques de projets et des contrats thématiques. Ces contrats sont censés s'appuyer sur des projets de territoire partagés et traduire des objectifs nationaux portés par l'Etat, qui peuvent être des indicateurs territoriaux (réduction des émissions de CO₂, production énergétique, sobriété foncière, ...) mais aussi des projets spécifiques (centrale nucléaire, ...). Ils peuvent être soumis à évaluation environnementale.

Jusqu'à présent, pour la mise en œuvre de ses fonds de cohésion, l'Europe s'appuie pour l'essentiel sur des contractualisations thématiques à l'échelle des porteurs de projets (collectivités ou autres) mais qui s'inscrivent dans des cadres d'intervention transversaux globalement négociés et adaptés à l'échelle des régions (les documents de mise en œuvre - DOMO - avec des indicateurs de résultat), établis sur la base de programmes stratégiques établis par les régions. La mission relève que les financements européens participent au financement de ces trois types de contrats nationaux, mais aussi des organes clés de financement public : Banque des territoires, BPI,

Pour mémoire, la mission souligne également l'existence de contrats entre les collectivités, notamment entre les régions et les autres collectivités mais aussi les contrats portant l'aide aux communes dans les départements, qui prennent des formes diversifiées, adaptées aux contextes territoriaux, qui déclinent les politiques publiques régionales. Il existe également des contrats de réciprocité entre les collectivités (cf. focus en Annexe 6).

La mission estime que la **contractualisation stratégique entre l'Etat et les collectivités est un levier majeur de l'aménagement du territoire**, qui doit être maintenu mais modernisé, pour la rendre plus stratégique, à la fois en application des orientations territorialisées de l'Etat et en appui des projets de territoire des collectivités.

Au niveau intercommunal, la contractualisation multithématique (ACV, PVD, ...) n'est pas redondante avec la contractualisation stratégique (CRTE, ...), ne s'inscrivant pas au même niveau ni dans les mêmes calendriers. Une intégration de tous les engagements réciproques dans un contrat unique conduirait à une rigidité et une lourdeur inadaptée aux exigences de souplesse et d'avancement des projets. La mission recommande donc une intégration stratégique de qualité, pour assurer une cohérence et une lisibilité des engagements réciproques, laissant ensuite la souplesse nécessaire à l'avancement des projets sur le plan opérationnel.

Dans la continuité des CRTE, la mission estime que les contrats à l'échelle intercommunale gagneraient à être dénommés « contrats d'aménagement du territoire » pour affirmer l'intégration de l'ensemble des enjeux de cohésion, d'économie et d'écologie, par symétrie avec la stratégie nationale d'aménagement du territoire.

Recommandation 9. Rénover la contractualisation de l'Etat avec les régions et les intercommunalités en associant les départements, sur la base des orientations stratégiques territorialisées de l'Etat dans une logique d'engagements réciproques. Au niveau intercommunal, les « **contrats d'aménagement du territoire (CAT)** » prendraient la suite des CRTE, sur un champ élargi, en lien avec les régions et les départements.

Plus concrètement, la mission préconise de **moderniser les cadres contractuels stratégiques** entre l'Etat et les collectivités à partir des principes suivants :

Pour tous les contrats (échelle régionale et intercommunale)

- ♦ Traiter tous les enjeux stratégiques du territoire, en couvrant les trois finalités de l'aménagement du territoire (cf.3.1), en déclinaison de la stratégie nationale d'aménagement du territoire : services essentiels et cohésion sociale, territoires productifs, adaptation/robustesse/transition écologique,
- ♦ Construire les contrats à partir des stratégies des collectivités (SRADDET et SCoT et autres schémas ou plans ministériels territorialisés) et des orientations stratégiques territorialisées de l'État (cf.4.2). Intégrer l'approche des COP territoriales si elle existe. Mettre en préambule des contrats les éléments clés du récit partagé sur les grands enjeux à relever, pour en faire une communication coordonnée,
- ♦ Définir des objectifs d'aménagement correspondants aux enjeux clés du territoire et mettre en place des indicateurs de réalisation et des mécanismes d'incitation financière, qui pourraient, par simplicité, s'inspirer des fonds européens,
- ♦ Articuler autant que possible la méthodologie, la structure et les briques stratégiques (projets de territoires) avec les attendus de la déclinaison nationale du nouveau cadre des fonds européens de cohésion post 2028,
- ♦ Mettre en place un système d'information géographique de suivi des résultats et pas seulement des moyens, si possible articulé avec les demandes de compte-rendu européen pour éviter la surcharge administrative. Prévoir un point de bilan et d'ajustement à mi-parcours. Travailler sur les dispositifs d'évaluation, en ayant à l'esprit que les trajectoires socio-économiques sont le résultat d'actions de long terme. La détermination des indicateurs autres que la consommation des dotations ou l'avancement physique des projets est complexe.

Plus spécifiquement, pour les contrats de plan État-Région (CPER)

- ♦ Faire des CPER le point d'engagement réciproque de l'Etat et des régions dans la mise en œuvre de leurs stratégies (et non, comme aujourd'hui, un contrat de financement de grands investissements nationaux au bénéfice des territoires concernés) sur la base d'orientations stratégiques de l'Etat et des documents de planification régionale, dont

les CPER contribueraient à la mise en œuvre. Une telle évolution impliquera un changement profond de positionnement de cet outil, et un travail de préparation significativement plus important, associant les départements et les métropoles,

La 7^{ème} génération de CPER n'échappe à la critique de multiples fois exprimée sur l'insuffisance de vision stratégique et prospective lors de l'élaboration des CPER. Ayant pour vocation à assurer la déclinaison du plan de la Nation au niveau régional, les CPER depuis la 3^{ème} génération ont perdu progressivement leur référence à une stratégie nationale définie par la loi, de sorte que les diagnostics régionaux définis au début de chaque contrat manquent de cadrage et par ailleurs semblent s'appuyer trop faiblement sur l'état des connaissances mobilisables concernant le territoire régional et ses besoins de développement,

- ♦ Faire du volet territorial des CPER le lieu d'alignement de l'Etat et les régions pour la contractualisation infrarégionale (CRTE/CAT), en rapprochant autant que possible les périmètres de contractualisations⁴⁹ et en articulant les priorités et financements, de façon à permettre une cohérence d'orientation et d'accompagnement des collectivités. Pour les CRTE/CAT qui auraient été signés avant 2028, une clause de revoyure semblerait opportune,
- ♦ Progresser dans la construction d'un cadre transversal d'évaluation, en restant sur un niveau stratégique et avec pragmatisme, en commençant par la précédente génération des CPER. Globalement, l'actuelle génération des CPER souffre comme ses aînées d'une carence importante en termes d'évaluation, du fait même de l'imprécision des objectifs visés., point relevé par la Cour des comptes⁵⁰. De fait, si l'ensemble des CPER intègrent bien des dispositions portant évaluation, aucun cadrage national n'a été défini pour ce faire ni aucun indicateur de suivi et à cet égard les contrats 2015-2020 n'ont pas été évalués, ce qui pose aussi des difficultés en termes d'évaluation environnementale. Il apparaît cependant évidemment qu'une telle évaluation, au vu des projets financés par les CPER, pose de réelles difficultés méthodologiques, et qu'il n'existe pas véritablement de cadre d'évaluation transversal pertinent, a fortiori concernant des grands projets de nature très diverse dont les bénéfices seront appréciables à long terme, avec en général des effets réseaux difficiles à appréhender,
- ♦ Faire également des CPER un moment d'articulation des compétences entre l'Etat et les régions, et de clarification des besoins de soutien aux chefs de filât. Les CPER ne peuvent pas construire le cadre de compétences et de financements, mais ils peuvent donner de la clarté. Ils représentent potentiellement une occasion de réfléchir à l'adaptation territoriale des compétences et des politiques nationales,

⁴⁹ Tout en mesurant que seules deux régions (Grand Est et Occitanie) ont accepté une coopération étroite avec l'Etat autour des CRTE.

⁵⁰ « L'évaluation risque de demeurer le maillon faible des CPER.... L'ensemble des CPER comporte des dispositions prévoyant des évaluations, mais celle-ci n'a fait l'objet d'aucun cadrage national, notamment quant aux indicateurs de suivi. La circulaire attendue à l'automne 2022 sur le cadre et le référentiel d'évaluation partagés n'a pas été publiée ».

Plus spécifiquement, pour les contrats à l'échelle infrarégionale (CRTE/CAT)

- ◆ Préparer un nouveau cycle de contractualisation à l'échelle des « territoires de projet d'aménagement » (cf. supra) sur 2026/2032, dans la continuité des CRTE, en élargissant les finalités à l'ensemble des enjeux stratégiques pour les territoires, d'où la proposition de retenir le principe de « contrats d'aménagement du territoire » (CAT), pour affirmer une vocation qui ne se limite pas à la transition écologique,
- ◆ Concevoir les CRTE/CAT comme un cadre de cohérence stratégique entre les partenaires, articulant les engagements et dispositifs contractuels intéressant les mêmes territoires et leur donnant de la lisibilité. Ils s'inscrivent donc dans une logique de contrats « fédérateurs⁵¹ », renvoyant - pour éviter une complexité supplémentaire - la mise en œuvre opérationnelle des programmes et projets partenariaux à des contrats spécifiques, en fonction de leur avancement,
- ◆ Aller autant que possible vers une contractualisation partagée avec les régions et les départements dans le cadre de leurs compétences ⁵², et articuler ces contrats avec les SRADDET (et autres schémas régionaux) et les CPER (cf. supra), faisant de leur signature des occasions de mise en cohérence sur les compétences de chefs de file des régions. En cas de succès des collaborations avec certaines régions, cette approche pourrait à terme conduire l'Etat à laisser l'initiative politique aux Régions pour préparer les contrats infrarégionaux mais négocieraient en amont avec elles leur structure et leurs objectifs, comme le fait l'Europe,
- ◆ Viser, dans le cadre de ces contrats, à faire émerger un projet de territoire (ce que les actuels CRTE n'intégraient pas tous⁵³) cohérent avec les stratégies nationales et régionales. Si le projet apparaît léger, sur le fond ou sur les modalités d'association des acteurs socio-économiques, son approfondissement pourrait être un objectif en soi du CAT, au-delà de la signature des contrats, conduisant à un point de revoyure.

Cette souplesse revient à assumer, par pragmatisme et simplicité, que certains contrats d'aménagement du territoire soient transitoirement (le temps de construire un véritable projet de territoire) une liste de projets d'intérêt intercommunal, à condition que leur cohérence soit démontrée avec les politiques nationales et le cas échéant régionales ou départementales, occasion d'un tour de table des potentiels cofinanceurs,

- ◆ Fusionner si possible avec les CAT les approches de PACTE, sauf si elles sont établies à une échelle distincte (départementale), sans que cela se traduise par un renonce-

⁵¹ Pour distinguer ces contrats d'une logique de contrats « intégrateurs », qui assembleraient en un acte unique tous les engagements réciproques sur les projets sous-jacents au contrat, ce qui induirait une grande complexité juridique et une difficulté à finaliser ces contrats, avec des projets qui ne sont pas tous au même niveau de maturité.

⁵² Voir notamment pour les départements les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASaP) ; d'une durée de six ans, ces schémas sont élaborés et animés conjointement par la Préfecture de département et le Conseil départemental, en associant l'ensemble des acteurs et partenaires concernés et en lien avec chaque convention départementale France Services.

⁵³ Rapport inter inspections (IGEDD, IGF, IGA, IGAS) Bilan d'étape du déploiement des contrats de relance et de transition écologique 2022. Cela peut aussi conduire à clarifier leur statut au regard des évaluations environnementales.

ment au soutien renforcé à certains territoires. La mission préconise d'ailleurs l'évaluation de deux types de contrats qui pourraient renouveler l'approche contractuelle. Il s'agit d'une part des pactes territoriaux et d'autre part des contrats de réciprocité ville-campagnes entre EPCI,

- ♦ Proposer une géographie prioritaire d'intervention à trois niveaux : les territoires nécessitant un soutien renforcé du fait de leur situation critique, les territoires nécessitant une attention du fait de leur vulnérabilité et les autres, bénéficiant d'une mobilisation de l'État sur ses compétences propres. Une telle évolution supposerait un vrai travail d'analyse, en soi utile. Les territoires d'intervention prioritaires pourraient aussi avoir un accès simplifié aux dispositifs de soutien, par le recours à des programmations contractualisées et moins par des appels à manifestation d'intérêt,
- ♦ Éviter, dès lors qu'un projet de territoire a été entériné dans le cadre d'un contrat d'aménagement, que les guichets de subventions thématiques de l'Etat et de ses opérateurs, et si possible des fonds européens, demandent des justifications stratégiques supplémentaires dans une logique de « dites-le nous une fois » sur le plan stratégique. Dans un objectif de simplification appelé de ses vœux par le Premier ministre⁵⁴, cela revient à convenir d'un projet de territoire « socle » valable pour instruire tout autre dispositif appelant aux mêmes exigences sans avoir à réitérer le même exercice,
- ♦ Rester a priori sur une durée de 6 ans correspondant aux mandats municipaux, ce qui donne la priorité aux dynamiques locales, plutôt qu'une synchronisation avec les CPER et les fonds européens, mais prévoir des points de revoyure permettant les recalages. La proximité des échéances électorales conduit cependant à interroger la capacité à rebâtir un cadre méthodologique et financier adéquat,
- ♦ Inscrire les contrats d'aménagement dans une logique budgétaire pluriannuelle, comme les CPER. Les élus s'inquiètent de l'absence de financement pluriannuel par l'État pour les actuels contrats de relance et de transition écologique (CRTE) et souhaiteraient une meilleure structuration des financements pour garantir la continuité des actions engagées, aujourd'hui financés par des dotations ou fonds annuels (DSIL, DETR, FNADT, Fonds vert et les crédits des ministères concernés). Au-delà de 2026, s'ils sont renouvelés, les nouveaux contrats d'aménagement devraient être encadrés par une planification financière sur la durée d'un mandat électoral pour assurer leur mise en œuvre effective. Une telle pluri annualité s'accompagnerait d'un mécanisme d'incitations financières annuel pour adapter les engagements financiers sur la réalité de l'exécution par politique publique. Par simplicité, il serait intéressant de rechercher un parallélisme avec les mécanismes qui seront mis en place pour la gestion des fonds européens.

En conclusion, la question de la temporalité apparaît essentielle pour la réforme de ces mécanismes de contractualisation :

⁵⁴ Voir les annonces au Congrès des maires de novembre 2025 sur un « méga-décret de simplification » devant être publié d'ici Noël 2025, visant à alléger les normes administratives.

- A l'horizon du prochain mandat municipal, ajuster autant que possible la contractualisation stratégique avec le niveau infrarégional, en passant au CAT, avec un point de revoyure post élections régionales et présidentielles (2028) et poursuivre les programmes articulés qui apportent une satisfaction (droit commun, ACV, PVD et Village d'avenir, ...),
- A l'horizon du prochain cycle de CPER, préparer une refonte de ces contrats et une articulation plus serrée avec les CRTE/CAT, en associant autour que possible l'Etat et les régions.

5.2 Soutenir le développement des capacités propres des territoires

La mission recommande une modernisation des relations avec les collectivités, dans le sens d'un accompagnement de leur montée en capacités propres plus que d'un soutien ponctuel à leurs besoins.

Au regard de la complexité, de la sensibilité et des enjeux inhérents à cette problématique, notamment financiers, la mission estime qu'il doit faire l'objet d'un travail partenarial dans la durée, et non résulter d'adaptations au gré des conjonctures politiques.

Une feuille de route pourrait donc être intégrée à la stratégie nationale d'aménagement du territoire, nourrie en continu et animée par l'organe interministériel en charge de l'aménagement du territoire, sous la direction du Premier ministre et sous l'impulsion ministère de l'aménagement du territoire, dans le respect des compétences ministérielles.

Une telle méthode permettrait de préparer dans le temps long, de façon transversale et partenariale, les évolutions des relations entre l'Etat et les collectivités mais surtout du cadre juridique et financier des propres actions des collectivités.

Recommandation 10. Rétablir la confiance entre l'Etat et les collectivités, en pilotant conjointement l'évolution de leur **cadre d'action commun**. Privilégier l'accompagnement de la **montée en capacités propres** des collectivités, y compris fiscales le cas échéant. Faire de ce sujet un volet spécifique de la stratégie nationale d'aménagement du territoire, à travers une feuille de route commune de sujets à faire avancer à court et moyen terme.

Compte tenu du temps disponible, la mission n'a pas été en mesure d'explorer toutes les dimensions du cadre d'action des collectivités qui gagneraient à être renouvelées pour accompagner l'aménagement du territoire. En première analyse, elle estime cependant que cette feuille de route pourrait aborder les problématiques suivantes :

En matière de normes et de régulation financière

- ♦ Animer et accompagner les expériences en matière de **différenciation** des normes (par habilitation, dérogation ou délégation), de l'organisation des pouvoirs et des moyens portées par les collectivités ou les services déconcentrés, sans porter atteinte aux objectifs de cohésion nationale et d'égalité des droits fondamentaux. **L'organe interministériel** (cf. Recommandation 5) en charge de l'aménagement du territoire

pourrait se voir confier une mission de pilotage transversal : coordination des expérimentations, appui aux services déconcentrés et indirectement aux collectivités, évaluation des impacts, capitalisation des retours d'expérience et vérification que les adaptations locales restent compatibles avec le cadre national. Placée auprès du Premier ministre, une telle instance sécuriserait les démarches engagées et structurerait durablement l'action de l'État, pour garantir la cohérence, l'équité et la continuité de ces ajustements.

La montée en capacités des territoires suppose en effet d'utiliser les possibilités de différenciation déjà ouvertes par le droit français, qui permettent d'adapter l'action publique à des situations très diverses (ruralités, métropoles, montagnes, outre-mer, statuts particuliers comme la Corse ou la Collectivité européenne d'Alsace). La différenciation, dont les fondements et les exemples sont détaillés en Annexe 9, consiste à moduler les objectifs, les trajectoires et les moyens à partir de diagnostics territorialisés.

- ♦ Engager un chantier d'articulation et de simplification des outils de **planification spatiale**. La superposition et la complexité de ces procédures alourdit à l'excès, et expose juridiquement, la gestion locale sans permettre une véritable participation publique (qui implique une lisibilité des enjeux et des décisions). Cette rénovation est urgente dans les territoires fortement affectés par le changement climatique : l'approche de planification a été conçue dans une logique de stabilisation et de préservation des usages du sol, plutôt statique, alors que les impératifs d'adaptation vont impliquer des stratégies dynamiques, avec des évolutions assumées d'usages des sols, sans renoncer aux équilibres fondamentaux des écosystèmes à l'échelle communale et intercommunale. Sur ce point, la première étape de ce travail pourrait être le lancement d'expérimentations et d'études comparatives au niveau européen et internationales. Ce chantier devra aussi évaluer l'ordonnancement des différents schémas et plans stratégiques entre les différentes strates de gouvernance, depuis l'Etat jusqu'aux communes (par exemple en matière d'environnement, de gestion des déchets, ...), pour optimiser leur efficacité, entendue comme le rapport entre l'investissement de gouvernance et les impacts réels. Il conviendra d'intégrer dans cette réflexion le nouveau cadre contractuel qui pourrait ressortir d'une réforme de l'aménagement du territoire (CPER et CAT avec des engagements réciproques). Ce toilettage des textes pourrait également être l'occasion de revisiter les procédures de modification ou de révision ou encore l'usage des programmes d'intérêt général (PIG).
- ♦ Articuler les contributions de l'Etat, notamment les notes d'enjeux, à la **planification des collectivités** territoriales (notamment SRADDET et SCoT) avec les orientations stratégiques territorialisées de l'État, en veillant à couvrir l'ensemble du champ interministériel de l'aménagement du territoire : les enjeux de cohésion, de production et d'écologie. Engager une évaluation des modalités d'association dans une perspective de simplification et de recentrage sur le niveau stratégique, laissant aux collectivités la responsabilité de la sécurité juridique. Favoriser une approche globale des procé-

dures, moins séquentielle, et chercher à mieux stabiliser les textes applicables pendant la durée de modification ou de révision, à coordonner avec une actualisation périodique des documents de planification. Apprécier l'opportunité de maintenir une approbation par l'Etat des SRADDET.

- ♦ Inscrire dans la durée les chantiers de **simplification** normative dans les domaines, très larges, qui concernent l'aménagement du territoire, en concentrant les normes sur les objectifs, renvoyant à des guides de bonnes pratiques précis mais adaptables les modalités de mise en œuvre, et laissant plus de marges à ceux qui le souhaitent pour expérimenter des solutions innovantes pour atteindre les objectifs, à condition de savoir en faire la démonstration a priori et un bilan a posteriori, avec des mesures correctives le cas échéant. Ce chantier devra apprécier le bon équilibre entre la précision du droit, qui réduit les contentieux, et sa concision, qui permet d'ouvrir les possibilités de différenciation dans les modalités de mise en œuvre,
- ♦ Dès lors qu'ils auront été dégrossis dans le cadre de la stratégie nationale d'aménagement du territoire, mener une mission spécifique sur les **moyens financiers** qui seraient nécessaires à l'Etat et aux collectivités pour réussir la mise en œuvre des objectifs de transformation des territoires et de conservation des services publics. Ce travail doit être une base pour éclairer les réflexions la fiscalité propre et les dotations des collectivités.

Le maintien d'une logique de **péréquation** paraît fondamental, et ses mécanismes devraient être appréciés en fonction des objectifs d'aménagement des territoires, des inégalités mais aussi des interdépendances entre territoires et des charges assumées par chacun d'entre eux, qui découlent de leur population et leurs obligations de protection des espaces naturels. Principe inscrit dans la Constitution, la péréquation est en effet un volet de la cohésion territoriale, qui inclut également des aspects de planification des aménagements et de coopération entre les territoires. Il apparaît donc essentiel de garantir une relative équité entre territoires en termes de ressources pour gommer les écarts les plus significatifs entre collectivités afin que celles-ci puissent réaliser des projets structurants.

On sait que deux logiques de fonctionnement, la péréquation horizontale (redistribution aux collectivités d'une même strate) et la péréquation verticale (abondements budgétaires supplémentaires en provenance de l'Etat) sont mises en œuvre pour rendre opératoire la péréquation pour un montant global de 12 Mds€/an.

S'agissant de la péréquation verticale, plusieurs rapports ont préconisé la réforme des dotations et en particulier de la péréquation⁵⁵, évoquant la prégnance des composantes figées (compensation de fiscalités « mortes » ...) soit 18 Mds€ sur 26,9 Mds€/an.

⁵⁵ Voir notamment « Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales », rapport d'information du Sénat n° 73 (2021-2022) déposé le 20 octobre 2021 ou le rapport d'information sur les « fractures territoriales et la péréquation » n° 1480 de l'Assemblée nationale déposé le mercredi 28 mai 2025.

Ce travail pourrait également être l'occasion de faire un bilan, avec les acteurs clés de la profession (banques, courtiers, assurances) des outils de financement à la disposition des acteurs publics pour relever les grands défis de l'aménagement du territoire, et le lien avec l'épargne de long terme des français. La mission suggère notamment d'apprécier l'intérêt de créer un fonds de soutien de l'aménagement du territoire réservé au bloc communal.

En matière de subventions et d'ingénierie

- ♦ Stabiliser les dispositifs de **soutien financiers structurants**⁵⁶ pour les collectivités, en priorité à l'échelle intercommunale, en évitant les créations ou arrêts intempestifs, et en soumettant ces évolutions à la conférence territoriale nationale faisant l'objet de la Recommandation 2),
- ♦ Poursuivre les efforts en cours de **lisibilité des différents dispositifs** de soutiens thématiques⁵⁷, notamment leur référencement dans la plateforme « Aides Territoires » portée par l'ANCT et désigner des chefs de file entre les différentes administrations et opérateurs de l'État pour chacune des politiques publiques, en évitant autant que possible les concurrences de dispositifs et en reconnaissant les compétences ministérielles,
- ♦ Généraliser les **réseaux de financeurs** au niveau des SGAR, avec des compétences professionnalisées par un réseau métier national associant les banques publiques (BDT, BPI), les opérateurs financeurs (ANAH, ADEME, agences de l'eau,...) et les fonds européens, pour faciliter l'accès aux financements pour les EPCI, avec des relais dans chaque préfecture départementale (réfèrent en matière de financement public) qui feraient le lien avec les collectivités, dans la continuité des comités locaux de cohésion territoriale (CLCT) sur l'ingénierie,
- ♦ Développer l'offre de soutien des **établissements publics fonciers** (organismes de foncier solidaire, baux réels solidaires, foncières spécialisées ou autres dispositifs de portage de long terme, gestion de fonciers économiques en logique d'amodiation, outils de soutien à la lutte contre l'habitat indigne et insalubre, ...). La mission estime que le **foncier économique** ne devrait pas être cédé aux entreprises lorsqu'il a été produit par l'intervention publique, mais géré dans une logique de baux de long terme,
- ♦ Réformer la **doctrine d'emploi des opérations d'intérêt national** et réserver ces moyens aux situations avec des enjeux stratégiques correspondants aux compétences de l'État ou d'incapacité critique des collectivités face aux enjeux (cf. récents rapports de l'IGEDD et de l'IGA),

⁵⁶ Dispositifs qui, au-delà des financements apportés, conduisent à un partage de bonnes pratiques et une montée en compétences des collectivités sur un sujet donné, par le processus méthodologique. Par exemple ACV, PVD, ou le Fonds vert, créé depuis 2 ans, et qui semble donner satisfaction, sous réserve d'évaluation.

⁵⁷ Dispositifs portés par la DGCL (DSIL, DETR, FNADT, ...), par l'ANCT (FNADT, PVD/ACV/TI/maisons de services), par la DGALN (Fonds vert, ateliers des territoires, ...), par l'ANRU, par l'ANAH, ou par l'ADEME, ...

- ♦ Stabiliser à l'échelle nationale une stratégie d'ingénierie publique couvrant l'ensemble des champs prioritaires de l'aménagement du territoire (cf. Recommandation 1). Faire en sorte que les dispositifs de soutien en ingénierie contribuent à l'émergence d'une **ingénierie territoriale ancrée dans les territoires**, et non à une centralisation et standardisation de l'ingénierie, ce qui invite par exemple à éviter autant que possible les marchés nationaux à bon de commande.

Accompagner la montée en puissance de l'ingénierie territoriale locale, publique et privée, en maintenant des programmes thématiques (par exemple ACV/PVD, programmes friches et adaptation sur le Fonds vert, ...) qui structurent des approches d'ingénierie et en consolidant les réseaux d'expertise de second niveau (CEREMA, ADEME, ANAH, ...) sur toutes les orientations prioritaires de la stratégie nationale d'aménagement du territoire⁵⁸ et la mobilisation des fonds européens.

Conforter l'échelle départementale comme niveau d'analyse des carences en ingénierie, et analyser l'intérêt de généraliser les départements comme agence d'appui en ingénierie des intercommunalités.

5.3 Vers une gouvernance élargie

L'aménagement du territoire ne peut plus reposer uniquement sur le duopole État–collectivités (cf. Annexe 10). Les enjeux actuels – réindustrialisation, transition écologique, fractures territoriales, accès aux services, tensions autour des mobilités et du logement – rendent nécessaire une gouvernance élargie qui intègre pleinement les acteurs socio-économiques⁵⁹ et les habitants.

- ♦ Les acteurs socio-économiques jouent un rôle moteur dans l'aménagement du territoire : associations de l'économie sociale et solidaire, entreprises de réseaux, de l'agroalimentaire, de la mer, de la forêt, du tourisme, de l'industrie, du commerce, des banques ou des assurances. Leurs décisions d'investissement influencent fortement les trajectoires territoriales, localisent l'activité économique et l'emploi, mobilisent des financements, créent des centralités, ... Leur participation dans un cadre démocratique permet de concilier dans la transparence les intérêts multiples qui s'expriment sur un territoire.

Les professionnels des différents réseaux de l'aménagement (urbanistes, architectes, ingénieurs, écologues, agronomes) sont les concepteurs du territoire au quotidien, ils contribuent en outre par leur apport d'expertise, ainsi que les universitaires et les

⁵⁸ En soutien aux techniciens des collectivités mais aussi de ressources méthodologiques vers l'ingénierie privée.

⁵⁹ Au sens de la définition rappelée en page 4 : réunion de la société civile (associations, fondations, économie sociale et solidaire), des entreprises parapubliques (entreprises de réseaux et d'infrastructures, opérateurs locaux) et du secteur privé (aménageurs, opérateurs de services publics, banques, assureurs, logisticiens, distributeurs), des professionnels de l'aménagement (architectes, urbanistes, paysagistes, ingénieurs conseil, bureaux d'étude spécialisés), des professionnels des services aux personnes (médicales, paramédicales, éducatives, ...) et des réseaux professionnels juridiques, économiques, intellectuels, scientifiques (universitaires, géographie, notaires, avocats spécialisés, sociologues).

autres experts des territoires (économistes, assureurs, ...). La diversité de leurs analyses traduit la variété des territoires et des problématiques. Acteurs de la transformation et de la protection, ils constituent des relais essentiels des territoires.

- ♦ De leur côté, les habitants et leurs collectifs apportent une expertise d'usage : temps et coûts de déplacement, sentiment d'enclavement, difficultés d'accès aux soins, à l'école, aux services publics, vulnérabilités sociales et environnementales. La crise des Gilets jaunes a illustré de façon brutale l'écart entre cartes administratives et ressentis locaux, entre décisions nationales et réalités quotidiennes. Penser l'aménagement du territoire sans ce « vécu territorial », c'est prendre le risque d'alimenter la défiance et le sentiment d'abandon.

Les travaux sur la justice territoriale⁶⁰ montrent que la légitimité de l'action publique ne se joue pas seulement dans la répartition des moyens (justice distributive), mais aussi dans la manière dont les décisions sont prises (justice procédurale) et dans la reconnaissance des identités, des expériences et des savoirs locaux (justice de reconnaissance). Associer les citoyens et leurs collectifs ne peut donc pas se limiter à des concertations tardives et formelles : il s'agit de co-construire les diagnostics, les priorités et les projets, en amont, dans la durée, en s'appuyant sur les échelles d'attachement des habitants (commune, bassin de vie, pays, vallée, quartier).

L'ambition d'une gouvernance territoriale renouvelée est ainsi de passer d'un schéma à deux piliers « État–collectivités » à un **trptyque de l'aménagement du territoire** :

- ♦ l'État, garant de la cohésion nationale et des droits fondamentaux ;
- ♦ les collectivités, responsables des politiques locales et de la contractualisation ;
- ♦ les acteurs socio-économiques, partenaires d'investissement et de transition, apporteurs de solutions et d'innovations, encadrés par des règles favorisant l'expression de l'intérêt général.

Pour construire des trajectoires territoriales crédibles, durables et acceptées, cette gouvernance doit être complétée par une pratique de la **participation citoyenne** tout au long des projets de territoires, et notamment sur les controverses les plus aigües, en veillant donner de la voix aux publics les moins insérés dans la société, de créer des lieux d'expression des légitimes conflits d'intérêts et d'articuler la participation avec les décisions publiques effectives, pour que celle-ci ne conduise à une frustration démocratique. La mission recommande ainsi d'accompagner la montée en compétence des acteurs publics, dont l'Etat, en termes de participation publique⁶¹.

Recommandation 11. Faire des **acteurs socio-économiques** de véritables partenaires de la conception et de la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

60 Présentation en audition de Xavier Desjardins des travaux sur la justice territoriale, en septembre 2025. Ces travaux effectués en collaboration avec Philippe Estèbe et Jacques Lévi, ont été financés par le PUCA et l'ANCT.

61 En s'appuyant notamment sur les réseaux existants autour de la CNDP, de la DITP, du CGDD et du CESE.

Recommandation 12. Favoriser les démarches de **participation des citoyens** pour reconnaître leur expertise d'usage et créer les conditions d'une conception et d'une appropriation d'un récit partagé sur les territoires.

6 DES PROPOSITIONS EN MATIERE DE DECENTRALISATION ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La mission n'avait pas vocation à traiter du cadre d'organisation territoriale des compétences publiques, objet de nombreuses réflexions approfondies, notamment le rapport remis par **Eric Woerth** au président de la République en 2024, et celui de **Boris Ravignon**, qui a été mandaté la même année par **Thomas Cazenave** et **Dominique Faure** et bien entendu les multiples travaux parlementaires.

L'amorce d'un nouvel acte de décentralisation, qui a été annoncé par le Premier Ministre **Sébastien Lecornu** au mois de septembre 2025 et lors de son discours de politique générale du 14 octobre, conduit cependant la mission à proposer un aménagement du territoire qui fixe un cap national – des objectifs d'équilibre et une vision – en lien avec une décentralisation qui donne la puissance d'agir efficacement.

En effet, même si l'une pourrait sembler avoir chassé l'autre, les deux démarches se croisent souvent et se rejoignent parfois, si bien que la décentralisation paraît avoir incarné la voie la plus efficace pour porter les pans encore debout de l'aménagement du territoire. Dans les deux cas enfin, nous sommes arrivés à la fin d'un cycle qui oblige à s'interroger sur le rôle des acteurs publics et tout particulièrement le rôle de l'Etat dans le cadre d'une réponse novatrice aux enjeux de notre temps.

La première conviction de la mission est que le cadre des deux démarches est celui de l'unité de la République dans sa diversité et « toute décentralisation qui voudrait faire table rase de cette réalité politique est vouée à l'échec »⁶². Comme il a été indiqué plus haut, cela induit une politique d'aménagement du territoire qui place l'Etat comme garant de l'équité entre tous sur le territoire. Cependant cela place aussi les collectivités en responsabilité dans le déploiement et l'adaptation de l'action publique de proximité. Par quel axe que l'on prenne les débats en cours, c'est ce subtil équilibre que le croisement entre les deux démarches doit assurer.

La deuxième conviction de la mission est que, quelle que soit l'organisation qui sera en définitive choisie, la future politique d'aménagement du territoire à ses différentes composantes, outils ou dispositifs doit pouvoir s'appuyer sur les différentes strates à condition de clarifier les niveaux de responsabilités de chacune d'entre elles, notamment en pratiquant de nouveaux transferts de compétences (on pense à certaines compétences en matière de logement, les grands ports maritimes d'envergure régionale ou encore les routes nationales non structurantes pour les déplacements à grande distance, ...).

Par ailleurs, l'objectif de clarification des compétences est essentiel pour éviter les concurrences. Une telle clarification implique aussi une bonne articulation de leur action.

Il s'agit de renforcer dans ce cadre le rôle des chefs de file des politiques partagées. Cependant il s'agit d'aller plus loin et de passer par la décentralisation pour penser la rénovation de l'aménagement du territoire. Une telle articulation n'est pas seulement une question technique : c'est un enjeu de cohésion nationale et de confiance démocratique. Quelles que

62 Rapport Eric Woerth op.cit

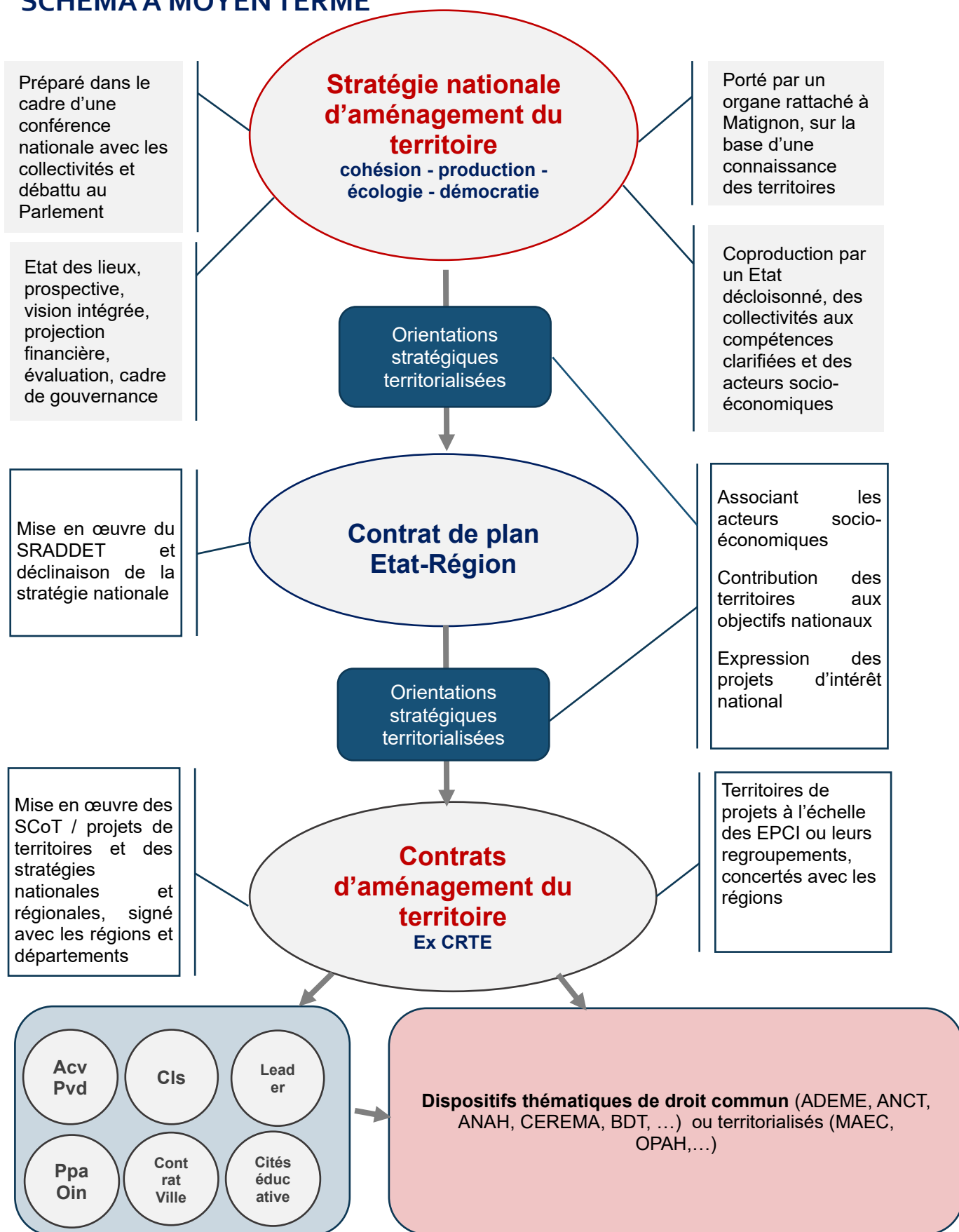
soient en effet la répartition des compétences et la clarification voulue des responsabilités, les modalités de coordination entre les acteurs – au cœur du débat en matière d'aménagement du territoire – devront être renouvelées. S'il devait changer la toile de fond de la mission, un nouvel acte de décentralisation n'en modifierait pas pour autant l'utilité des recommandations faites précédemment.

La mission appelle à ce que ce nouvel acte de décentralisation :

- ♦ Renforce la chaîne de coordination stratégique entre l'Etat, les régions, les départements, les métropoles, les intercommunalités et les communes,
- ♦ Consacre une nouvelle alliance entre les différentes parties prenantes - l'État, les collectivités locales et la société civile (entreprises privées, parapubliques, associations) – chacun sur ses compétences stratégiques et opérationnelles à son échelle,
- ♦ Reconnaisse la différenciation des compétences comme un principe concret qui ouvre à des actions ciblées et expérimentales : chaque territoire doit pouvoir adapter ses compétences à sa réalité (métropole, ruralité, montagne, littoral, territoires ultra-marins ...),
- ♦ Définisse mieux le rôle de l'État : ce qu'il doit faire / ce qu'il n'a pas ou plus vocation à faire dans un objectif de simplification (par exemple suppression de l'approbation du SRADDET par le préfet), en clarifiant les responsabilités de l'État selon une logique de subsidiarité et dans l'esprit d'un véritable pacte de responsabilité collective.

Recommandation 13. Concevoir un nouvel **acte de décentralisation** qui clarifie autant que possible les pouvoirs respectifs des différents niveaux, adosse les responsabilités à des capacités d'action adéquates (techniques et financières) et organise un cadre facilitant les délégations et les collaborations nécessaires, conditions d'un aménagement concerté du territoire.

SCHEMA A MOYEN TERME



CONCLUSION

Dans un délai réduit pour tenir compte de l'agenda gouvernemental, la mission s'est attachée à construire une nouvelle pensée de l'aménagement du territoire au niveau national et à faire des propositions aussi concrètes que possible pour sa traduction dans la réalité.

Cette matière constitue une contribution aux décisions du Gouvernement, notamment à la veille d'un nouvel acte de décentralisation, mais pourrait aussi être une base de mise en débat au Parlement d'une part et avec les collectivités et les acteurs socio-économiques d'autre part, qui préfigurerait et expérimenterait les nouvelles relations entre les partenaires qu'appelle le présent rapport.

En fonction des suites que le Gouvernement entendra donner à ses recommandations, la mission considère qu'il serait nécessaire de désigner au plus tôt un préfigurateur de ce que pourrait être un secrétariat général de l'aménagement du territoire, en s'appuyant sur les organes interministériels existants, notamment le SGPE.

Ce préfigurateur aurait pour objectif de préparer les décisions du Gouvernement pour mettre en place les différentes composantes d'une politique renouvelée d'aménagement du territoire avec l'ensemble des ministères concernés.

De nombreux approfondissements seront nécessaires dans ce cadre, esquissés par le présent rapport, en termes de contenu de la stratégie nationale et d'articulation avec les autres entités productrices de stratégies, de fonctionnement de la conférence territoriale nationale, de structuration de la connaissance territoriale, de moyens des administrations déconcentrés, de contenu de l'approche de différenciation, de capacités des collectivités, de lisibilité des aides nationales ou d'organisation de l'ingénierie publique.

La réussite de la politique d'aménagement des territoires tiendra dans un portage fort ainsi que dans la capacité de mobiliser et conjuguer toutes les forces vives de la Nation, au sein de l'Etat, des collectivités territoriales et des acteurs socio-économiques. Elle impliquera de s'assurer d'une participation adéquate des citoyens aux différentes échelles, en veillant à la clarté des suites données à leurs prises de position.

La mission se tient bien sûr à la disposition du Gouvernement pour développer certaines de ses propositions.

ANNEXES

Annexe 1 – Lettre de mission

Annexe 2 – Liste des 67 auditions

Annexe 3 – Présentation budgétaire de l'action de l'État en lien avec l'aménagement des territoires

Annexe 4 – État des lieux prospectif de l'aménagement du territoire sur la base des auditions et documentations recueillies par la mission

Annexe 5 – Références de données et ressources cartographiques pour l'observation des territoires

Annexe 6 – Bilan de la contractualisation

Annexe 7 – Les lois de d'aménagement du territoire de 1995/1999 : une référence encore utile

Annexe 8 – Encadrement européen et benchmark européen de l'aménagement du territoire

Annexe 9 – Différenciation et adaptation : références et analyses

Annexe 10 – Participation des acteurs socio-économiques et des citoyens

Annexe 11 – Bibliographie

Annexe 12 – Lexique

Annexe 1 - LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le

19 MARS 2025

Le ministre

Réf : MATD/2025-03/9287

Madame Dominique FAURE
Ancienne ministre
Mairie de Saint-Orens-de-Gameville
46, avenue de Gameville
31650 Saint-Crens-de-Gameville

Madame la ministre, *Dominique,*

Dans le cadre d'une volonté de relance de la stratégie nationale d'aménagement du territoire pour les quinze prochaines années, je souhaite vous confier une mission qui aura pour objectif, d'une part, de formuler des propositions concrètes sur les dispositifs de contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales et, d'autre part, de s'appuyer sur ces propositions pour esquisser de nouvelles perspectives pour les politiques d'aménagement du territoire.

Le premier volet de cette mission concernera en effet l'analyse, notamment sous l'angle de la gouvernance, des politiques contractuelles. Il s'agit de préparer les prochaines générations de contrats et programmes dont les échéances se concentrent en 2026 : Contrats de réussite de la transition écologique (CRTE), Action cœur de ville, Petites villes de demain, Villages d'avenir. S'agissant des CRTE qui couvrent l'intégralité du territoire à une échelle proche des bassins de vie, si cette feuille de route a permis de fédérer les élus et leurs actions autour d'une vision partagée, la gouvernance reste encore fragile dans certains territoires. De nouveaux contrats seront élaborés à l'issue des prochaines élections municipales. Vous évaluerez les freins et identifierez les leviers pour faciliter la définition d'indicateurs d'évaluation et la priorisation des projets par les élus, en vous appuyant notamment sur les initiatives de certaines collectivités. Lorsqu'elles vous paraîtront pertinentes, vous conduirez des comparaisons. Quant aux programmes de l'ANCT, aux contrats de plan État-Région et aux projets d'infrastructures ou d'équipements co-financés entre l'État et les collectivités, ils doivent être renforcés par une évaluation rigoureuse de leur efficacité. Vous proposerez dans cette perspective une stratégie d'évaluation plus ambitieuse et plus systématique de ces contrats.

Le second volet de cette mission portera, en s'appuyant notamment sur les analyses produites dans le champ des politiques contractuelles, sur les grands axes d'une politique d'aménagement du territoire renouvelée. Cette stratégie future devra intégrer des objectifs de transition écologique, d'adaptation au changement climatique, ainsi que de remédiation à la crise démographique, tout en veillant à une gestion raisonnée du littoral et de ses risques associés. Il s'agira de définir les orientations d'aménagement prioritaires en tenant compte des spécificités géographiques et des attentes des populations, dans le cadre d'un aménagement équilibré entre les territoires urbains, périurbains et ruraux. Les propositions de cette mission devront, par conséquent, être ambitieuses tout en restant réalistes et respectueuses des principes de durabilité et d'équité territoriale.

.../...

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : +33(0)1 40 81 21 22

Cette mission s'inscrit dans un cadre de concertation étroite avec les associations d'élus locaux, les acteurs territoriaux et les ministères concernés. Vous serez accompagnée dans votre démarche par les services compétents du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et par l'inspection générale de l'environnement et du développement durable.

Je compte sur votre engagement et votre capacité à formuler des propositions innovantes et pragmatiques, afin de contribuer à la modernisation de la relation entre l'État et les collectivités locales. Votre réflexion sera essentielle pour avancer vers un modèle plus agile, plus solidaire et plus efficace de gouvernance publique.

Les conclusions et recommandations de la mission seront remises avant la fin de l'année 2025, avec un point intermédiaire en juin ou septembre.

Dans l'attente de vos retours sur cette mission, je vous prie d'agréer, Madame la ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien à toi, amicalement

F. Rebsamen
François REBSAMEN

Annexe 2 - LISTE DES 67 AUDITIONS

Personnalités politiques nationales	
Ministres de l'aménagement du territoire	Françoise Gatel, François Rebsamen et leurs directeurs de cabinet Cécile Dindar et Fabien Sudry
Ministère des ruralités	Françoise Gatel et Cécile Dindar
Ministère du logement	Valérie Létard
Ministre de l'économie	Eric Lombard
Ministère de la ville	Juliette Meadel
Cabinet de l'Élysée	Emilie Piette, Laurent Carrié
Cabinet du Premier Ministre	Nicolas Pernot, Stanislas Bourron
Haut-Commissariat stratégie et au Plan	Clément Beaune
Assemblée nationale / CDDAT	Stéphane Delautrette
Sénat / CATDD	Nicole Bonnefoy, Louis Jean de Nicolaÿ
Sénat / délégation collectivités locales	Bernard Delcros
Personnalité qualifiée	Eric Woerth, ex ministre
Personnalité qualifiée	Patrice Vergriete, ex ministre et maire
Collectivités	
ADF	Marie Agnès Petit, Karine Vincent
ANEL	Yannick Moreau
AMRF	Michel Fournier et Eric Szabo
AMF	Véronique Pouzadoux, Laurent Trijoulet, Pauline Delaire, Matthieu Freyssenet-Peyrard, Jérôme Briend, Gaëlle Charlemendrier
ARF	Alain Rousset
Région Nouvelle Aquitaine Pôle DATAR	Sylvain Rousset, Marie Demolin, Olivier Bouba-Olga
ANEM	Jean-Pierre Vigier, Charles Meiller, Olivier Riffard
Asso. Nat. des pôles et pays ANPP	Frédéric Wallet, Mickael Restier
France Urbaine	Frédérique Bonnard-Le Floch, Franck Claeys, Jean Deysson
Intercommunalité de France	Sébastien Martin
Administrations	

SGAE	Emmanuel Puisais-Jauvin
SGPI	Bruno Bonnell
SGPE	Augustin Augier et Jean Marie Quemener
DGCL	Cécile Raquin
DGITM	Rodolphe Gintz
DGE	Thomas Courbe
CGDD	Brice Huet, Amélie Coantic
DGALN	Philippe Mazenc
DGEC	Sophie Mourlon
DGESIP	Olivier Ginez
DGESCO	Caroline Pascal
DGOS	Julie Pougheon
DGOM	Olivier Jacob
DGPE Ministère de l'agriculture	Lionel Demougin
SGAR	Emilie Mamcarz, Hasiniaina Delannoy, Benoit Houillez
Réseau DREAL	Hervé Brulé, Eric Fisse, Vincent Jechoux
Réseau DDTM	Benoit Duffumier
Opérateurs publics	
ANCT	Christophe Bouillon, Eric Etienne
Observatoire des territoires / ANCT	François Philizot
ADEME	Stéphane Weiserman, Patricia Blanc, Joelle Colosio
RTE	Xavier Piechaczyk
ANRU	Anne Claire Mialot
Banque des territoires	Antoine Saintoyant
CEREMA	Pascal Berteaud
SNCF Réseau	Stéphanie Jung
Réseaux publics	
FNAU	Brigitte Barriol + Karine Hurel
ESPON	Nicolas Rossignol

Experts scientifiques, universitaires	
Expert	Philippe Estebe
Expert	Nicolas Portier
Université Rouen	Arnaud Brennetot
Universitaire ex Paris est	Martin Vannier
Université Lille	Christophe Demazière
Sorbonne	Xavier Desjardins
ENTPE	Eric Charmes
Université Grenoble	Magali Taillandier
PUCA	François Ménard et 3 ateliers aménagement
GIP EPAU	Jean-Baptiste Marie
Entreprises	
Eiffage et UNAM	Nicolas Gravit
Vinci	Xavier Huillard
Veolia	Romain Ascione
SANEF	Arnaud Quémard Isabelle Pace
Biencommun Coop Occitanie logement	Fabien Zufferey
SUEZ	Arnaud Bazire et DG eau FR et David Lamy

Annexe 3 - PRESENTATION BUDGETAIRE DE L'ACTION DE L'ÉTAT EN LIEN AVEC L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Sur la base de la loi de finances 2025 en autorisations d'engagement.

Le Programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

Année 2025	
Contrats (volets territoriaux des CPER, CPIER, CRTE, pactes de développement territorial, contrats de redynamisation de site de défense)	
Offre d'ingénierie de l'ANCT au service des projets des collectivités	
Programmes d'appui (France Ruralités, Villages d'avenir, soutien aux lieux de convivialité, volontariat territorial en administration, ...), Petites villes de demain, France services, Nouveaux lieux / nouveaux liens, manufactures de proximité, Territoires d'industrie, Action cœur de ville)	
<i>FNADT section locale contractualisée dans le cadre des CPER et contrats de massifs</i>	65 024 932
<i>FNADT section générale finançant les mesures à caractère national ou territorial décidées par le Gouvernement</i>	111 846 538
<i>Soutien aux Opérateurs</i>	71 461 442
TOTAL	248 332 912

Le Programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » - PLF 2025

Année 2025	
01 – Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 846 980 871
02 – Dotation générale de décentralisation des communes	140 895 251
03 – Soutien aux projets des départements et des régions	167 708 548
04 – Dotation générale de décentralisation des départements	265 401 963
05 – Dotation générale de décentralisation des régions	938 335 116
06 – Dotation générale de décentralisation concours particuliers	272 468 781
09 – Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle	114 417 674
TOTAL	3 746 208 204

Le DPT (cf. infra) rattache un montant de 1 977 855 969 € à l'aménagement du territoire.

Le Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » - PLF 2025

L'action 7 « Urbanisme et aménagement » du programme 135 s'élève à 268 853 656 €, sur un total de 2 688 068 963 € dont en 2025 :

Villes et territoires durables (agences d'urbanisme, architectes-paysagistes conseils, études d'aménagement, subventions de la planification, démonstrateurs ville de demain / écocités en lien avec le PIA I et II, Lab'2051, écoquartiers, réseau national des aménageurs, ateliers des territoires, PUCA, ...)	18 200 000
Politique d'aménagement de l'État (OIN, PPA)	63 300 000
Compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour les établissements publics fonciers (EPF)	185 400 000

Le Document de politique transversale (DPT) « aménagement du territoire » - PLF2025

Année 2025	Autorisations d'engagement rattachables (*) à l'aménagement du territoire
P112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	248 332 912
P147 Politique de la ville	530 436 323
P162 Interventions territoriales de l'État	65 261 188
P135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	257 153 657
P119 Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	1 977 855 969
P138 Emploi outre-mer	1 957 174 344
P123 Conditions de vie outre-mer	426 722 227
P149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	1 361 577 530
P203 Infrastructures et services de transports	864 034 267
P113 Paysages, eau et biodiversité	209 833 283
P181 Prévention des risques	92 201 876
P150 Formations supérieures et recherche universitaire	146 083 660
P231 Vie étudiante	17 700 000
P172 Recherches scientifiques et technologiques	35 389 125

pluridisciplinaires	
P192 Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	3 780 000
P143 Enseignement technique agricole	104 827 041
P214 Soutien de la politique de l'éducation nationale	137 432 845
P131 Création	37 100 000
P175 Patrimoines	17 372 222
P361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 803 817 028
P219 Sport	29 777 379
P212 Soutien de la politique de la défense	5 419 791
P343 Plan France Très haut débit	19 818 298
P350 Jeux olympiques et paralympiques 2024	3 253 000
TOTAL	10 489 943 596

(*) Ces programmes ne sont pas tous spécifiquement consacrés à la politique d'aménagement, du territoire mais certains de leurs dispositifs y concourent. Au sein de chaque programme, une analyse a été conduite pour identifier, parmi les objectifs et indicateurs de performance et les crédits inscrits sur les actions et sous-actions, les données directement concernées et à ce titre devant être intégrées au DPT, à partir des trois critères suivants :

- ➔ cofinancement d'une politique conduite par la DGCL et l'ANCT ;
- ➔ mise en œuvre d'une politique discriminante entre territoires selon leurs caractéristiques ;
- ➔ impact important sur la structuration des territoires en termes d'occupation de l'espace, de localisation des activités économiques et des populations, de mobilité, de préservation des paysages et des milieux naturels.

Le montant cumulé de 10,5 Md€ atteste de l'importance de l'intervention nationale en soutien d'un aménagement équilibré, solidaire et productif du territoire. Le DPT « aménagement du territoire » démontre que cette approche reste présente de compte-rendu des dépenses, même si elle n'est plus un principe structurant des décisions et de l'action publique.

Cette liste est établie sur des critères et ne saurait exprimer la totalité de l'action pilotée par l'État sur les territoires, qui ne peut être réduite aux interventions de l'État vers les collectivités. L'essentiel de cette action est évidemment dans le maintien et développement des grands services publics (santé, éducation, sécurité, énergie, télécommunications, transports, services postaux, ...), dans les transferts ressortant de la sécurité sociale, auxquels il faudrait rajouter des dispositifs fiscaux.

Le descriptif du DPT aménagement du territoire mentionne le Programme 380 Fonds vert (cf. ci-après), mais curieusement, les montants ne sont pas intégrés au recensement.

Le Programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » (Fonds vert) – PLF 2025

Année 2025	
01 – Performance environnementale, notamment énergétique (rénovation énergétique des bâtiments publics locaux, valorisation des biodéchets)	500 000 000
02 – Adaptation des territoires au changement climatique (prévention des risques naturels, comme les inondations, les risques émergents en montagne, risques cycloniques, recul du trait de côte, et renaturation des villes et les villages).	200 000 000
03 – Amélioration du cadre de vie avec notamment des projets de mobilités durables en zone rurale, de covoiturage, de recyclage des friches, d'accompagnement des ZFE) ou de financement des territoires d'industrie en transition écologique	300 000 000
TOTAL	1 000 000

La mission « cohésion des territoires » PLF2025

Année 2025	Autorisations d'engagement rattachables (*) à l'aménagement du territoire
P177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 906 145 925
P109 Aide à l'accès au logement	17 015 584 000
P135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	2 688 068 963
P112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	248 332 912
P147 Politique de la ville	549 579 643
P162 Interventions territoriales de l'État	77 325 290
TOTAL	23 485 036 733

La synthèse « évaluation des grands projets d'investissement publics » - PLF 2025

Figure 5 - Part de l'investissement public dans le PIB entre 2012 et 2023
Eurostat - % du PIB national

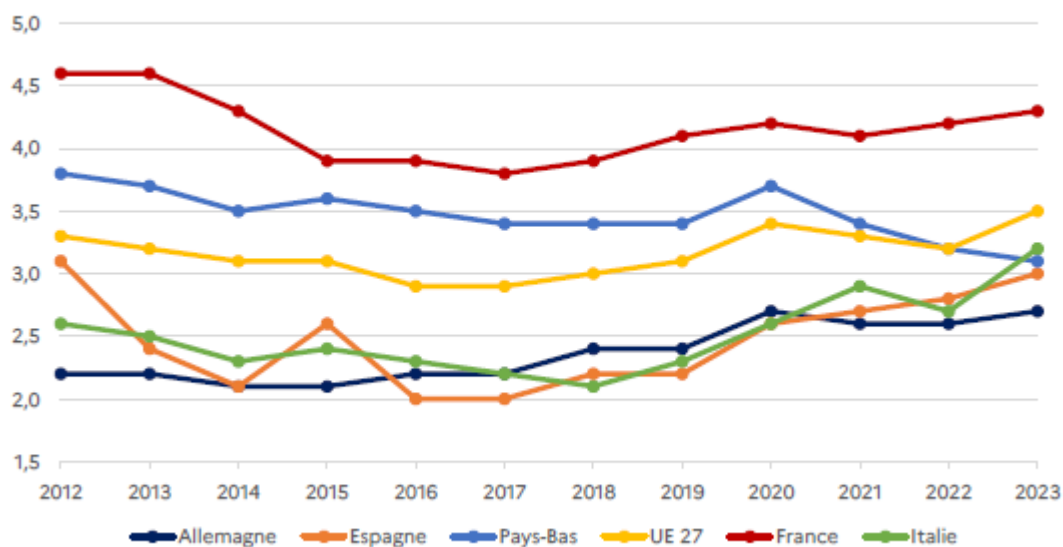
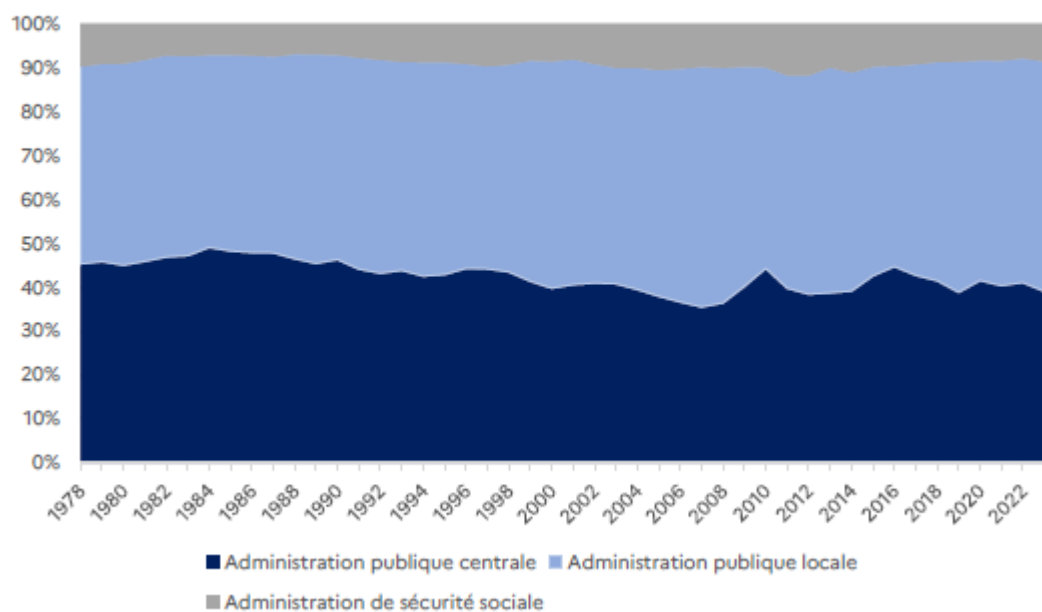


Figure 8 - Répartition des investissements publics par administration entre 1978 et 2023
INSEE



Annexe 4 - ÉTAT DES LIEUX PROSPECTIF DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SUR LA BASE DES AUDITIONS ET DOCUMENTATIONS RECUEILLIES PAR LA MISSION

1/ LE DIAGNOSTIC DE L'AMENAGEMENT DE LA FRANCE

1.1. Toile de fond : des fragilités territoriales et des défis majeurs

Consensus sur le diagnostic :

- Concentration des richesses et des emplois dans certains territoires (Ile-de-France, régions métropolisées, espaces littoraux et ouest de la France, Savoie, Méditerranée...).
- Décrochage du quadrant nord-est de la France (sauf certaines zones frontalières), qui ne s'est pas remis de la désindustrialisation et n'a pas tiré parti de l'intégration européenne, mais aussi du sud-ouest du massif central et de l'est des Pyrénées. Contrairement aux prédictions, les espaces périphériques de l'hexagone (notamment atlantiques) se sont plus développés.
- Défiance institutionnelle et politique, hypermédiasation, exigences et paradoxes des citoyens-consommateurs, refuge dans le local. Montée de tensions en outre-mer, avec une difficulté persistante à susciter un développement endogène.
- Fortes disparités à l'intérieur des espaces urbains et métropolisés, avec une concentration des quartiers les plus riches et les plus pauvres de France ; crise du logement dans la plupart des territoires en croissance.
- Début de perte de vitalité démographique et économique de certaines villes et espaces ruraux, et, consécutivement des services publics et de leur attractivité résidentielle.
- Endettement public, qui a conduit à réduire la présence des services de l'État en proximité. Libéralisation et optimisation économique des services publics dans certains territoires, voire de certains services. Développement pour d'autres.
- Évolution démographique : vieillissement et baisse de la natalité, avec des impacts sur les dynamiques économiques (ressources humaines), les comptes sociaux et les besoins d'accompagnement.
- Indicateurs de santé : un marqueur des fragilités territoriales, résultante de causes multiples : accès au soin (qui se dégrade presque partout) mais surtout pauvreté, emploi, logement, ...).
- Dépendance géostratégique en termes de technologies, cyber vulnérabilité (protection des données), d'outils industriels et de ressources, de centres de décision, avec des impacts différenciés selon les territoires (y compris à la hausse des taxes par les USA). L'économie numérique bouleverse les modèles industriels et de services, qui sont eux-mêmes moins ancrés territorialement.
- Émergence de nouveaux réseaux : recharge électrique, datacenters, logistique massifiée.
- Stabilisation récente de la désindustrialisation à un niveau global, mais poursuite au niveau de certains territoires. Déficit croissant de la balance commerciale alimentaire.
- Effets perçus du réchauffement climatique (canicules, manque d'eau, tempêtes, inondations, glissements de terrain, ...), de la chute de la biodiversité, qualité des sols, pollution de l'air et de l'eau.
- Vulnérabilité différenciée (mobilité, logements) des populations à la hausse du prix des énergies, avec par ailleurs une forte tendancielle hausse du coût du logement conduisant à une précarisation et une baisse de l'intégration sociale.
- Spécificités littorales, montagneuses, massifs forestiers, espaces agricoles, ultramarines et urbaines face au changement climatique et à la transition énergétique à intégrer (érosion, aléas, îlots de chaleur, coûts d'équipement).

- Changement de contexte en matière de fonds européens, avec une fongibilité plus grande des dotations affectées au niveau national et une justification a posteriori sur des indicateurs de performance, mais des moyens plafonnés. Un enjeu à réussir la mobilisation des fonds transversaux (compétitivité, recherche, industrie, ...).

Questionnements sur le diagnostic :

- Quelle réalité des écarts de richesse entre territoires pour une classe de population donnée (« reste à vivre » relativement stable par décile de population une fois déduites les dépenses de logement et transports) ?
- Quel est le bilan de la métropolisation ? Moteur d'innovation et de création, d'entraînement régional, de positionnement international, de diffusion de richesses ? Ou facteur de concentration, d'aggravation des fractures et de démultiplication des infrastructures ?
- Quels bilan de la croissance de l'économie résidentielle et la stagnation des emplois productifs ? Levier de développement local ou simple transfert de valeur sans valeur ajoutée à long terme pour les territoires ?
- Quelles perspectives pour les zones rurales, avec la fin du cycle de mécanisation de l'agriculture et de désindustrialisation, avec une baisse du nombre d'actifs ? Stabilisation démographique (bio-agriculture, réindustrialisation, néo-ruraux dont retraités...) ou décrochage de certains territoires insuffisamment attractifs ?
- Quelles seront les nouvelles stratégies européennes ? Le dogme du marché ouvert sera vraiment remis en cause (cf. accord Mercosur) pour construire un espace économique protégé, ainsi que celui de la concurrence interne pour donner une priorité à la proximité ?
- Quels effets de la révolution numérique sur les territoires ? Le télétravail est-il une opportunité de rééquilibrage ou conduit-il à une concentration accrue du capital et un accroissement de mobilités dispersées ? Quid de l'effet territorial de l'IA, quels vont être les territoires les plus impactés ?
- La transformation vers un modèle agricole durable va-t-elle se mettre en œuvre ou faut-il anticiper une baisse de la valeur ajoutée à long terme du fait d'un décrochage du potentiel agro-nomique (état des sols, eau, chute de la biodiversité, ...) ?
- Quelle capacité à anticiper la hausse du prix des énergies fossiles pour les territoires les plus vulnérables ? Comment concilier accélération de la transition énergétique de l'économie et des activités humaines (mobilité, chauffage, ...) et acceptabilité sociale ?

Quelles nouvelles formes d'aménagement adaptées aux enjeux ? Comment les rendre désirables pour nos concitoyens ? Comment repositionner des activités pour s'adapter au changement climatique ? Quels nouveaux modèles économiques pour l'aménagement sur du sol déjà bâti pour répondre aux besoins d'habitat/industrie ?

1.2. Une organisation territoriale fragmentée

Consensus sur le diagnostic :

- Deux grandes vagues de décentralisation déterminée (1982-1986 et 1999-2004) et une troisième vague plus diffuse depuis 2010 (MAPTAM, NOTRE, 3DS,...).
- Relative montée en capacité des régions (faible au regard des autres pays européens), réaffirmation du rôle des départements mais asphyxie des finances départementales et réduction des compétences stratégiques. Des intercommunalités de plus en plus essentielles sur le plan stratégique et opérationnel (mutualisations), avec des capacités quelquefois encore limitées par leurs tailles et leurs prérogatives. Hétérogénéité de la structuration intercommunales et

maintien des mairies comme échelon clé de proximité, mais fragile (85% des communes ont moins de 2000 habitants, 50% moins de 500). Révision inachevée des SDCI.

- Des compétences souvent partagées entre plusieurs échelons de gestion locale, avec des périmètres de compétences difficiles à appliquer et des fonctions de chefs de file dont la portée est limitée. Régions et intercommunalités, chefs de file de l'aménagement du territoire (SRADDET, SCOT, PLU).
- L'État reste un acteur majeur de l'aménagement des territoires, et investit aujourd'hui presque autant que toutes les autres collectivités réunies, tirant parti des plans de relance européens (même s'il faut tenir compte du fait que celles-ci financent aussi les investissements de l'État). La faible cohérence de son action pose la question de ses effets, qui ne sont évaluable que globalement.
- Des services déconcentrés peu outillés pour le pilotage stratégique spatialisé, en difficultés du fait de la baisse des moyens au niveau régional et départemental et du fait de leur éclatement / distance au niveau régional⁶³. Affaiblissement du dialogue avec les collectivités, mobilisation par l'instruction juridique et les contentieux, mais aussi évolution accrue vers une posture d'accompagnement lors de la période Covid/post Covid et avec des programmes tels que ceux de l'ANCT et le Fonds Vert.
- Éloignement progressif des services centraux et déconcentrés de l'État (moins de carrières passant de l'un à l'autre, rapprochement des services déconcentrés du ministère de l'intérieur), multiplication des agences, des opérateurs et des GIP. Tension entre les logiques verticales (métier/LOLF) et horizontales (territoires).
- Des préfets positionnés en *front office*, pivots de plus en plus affirmés de la coordination de l'action de l'État et de ses opérateurs dans les territoires (renforcement du guichet unique), fortement appréciés des petites collectivités. Faible coordination territorialisée en administration centrale, sauf cas particuliers (DGALN notamment).
- Un contexte d'action publique complexifié (diversification des sujets et approfondissement technique, masse réglementaire, nombre de parties prenantes, taux de recours, attentes de participation, accélération temporelle, ...), qui appelle des capacités ensemblières consolidées.

Questionnements sur le diagnostic :

- Complexité de l'architecture territoriale actuelle (jusqu'à 6 niveaux d'action publique), avec de nombreux acteurs à faibles capacités. Comment consolider les moyens intercommunaux pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes ? Comment mieux reconnaître les bassins de vie ? Quelle place des structures de projets (pays/PETR/PNR) ?
- Comment organiser la nécessaire inter territorialité, soutenir les expériences ?
- Quel positionnement des départements : à articuler avec le niveau régional ou avec les EPCI/pays, voire à fusionner dans certains cas (Paris, Rhône) ?
- Comment mieux articuler les régions avec les territoires infrarégionaux ? Leur permettre d'exercer une action d'aménagement tenant compte des inégalités, des complémentarités et des équilibres entre les territoires infrarégionaux ? Quelles modalités de prise en compte de l'échelle suprarégionale (eau, énergie, logistique, façades maritimes, ...) ? Et des dynamiques économiques et démographiques ?

⁶³ Surtout pour les très grandes régions telles que Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Grand Est, Auvergne Rhône-Alpes, moins en Ile-de-France, Bretagne, Pays de la Loire ou PACA.

- Pour mieux responsabiliser, les collectivités territoriales et en lien avec les annonces du premier ministre, faut-il poursuivre la décentralisation des compétences : logement ? routes nationales ? action économique ? santé ? éducation ?
- Faut-il une spécialisation plus stricte des collectivités en termes de compétences fonctionnelles ? Faut-il renforcer les leviers de chefs de filât et de contractualisation / délégations entre collectivités ?
- Quelle articulation des services régionaux et départementaux de l'État, conçus dans un contexte antérieur à l'extension des régions (REATE) ? Quels positionnements respectifs ?
- Faut-il aller vers une responsabilisation accrue des collectivités (modèle de contrôle a posteriori de type Alsace-Moselle).
- Comment donner réalité au droit à l'expérimentation ? Quels sont les freins ?

1.3. Une politique d'aménagement du territoire devenue secondaire pour l'État

Consensus sur le diagnostic :

- L'aménagement du territoire n'est plus un principe directeur majeur de l'action de l'État, qui s'est structurée par politiques sectorielles (programmation énergie, logement, transports, aides aux entreprises, santé, éducation, culture, sport, réindustrialisation, ...), comme l'Europe, avec un effet « descendant » et en « râteau », privilégiant certaines dimensions (innovation, industrie, écologie, ...) sans considération des besoins différenciés des territoires ni des conséquences de ces décisions sectorielles les unes par rapport aux autres (création d'interférences et de contradiction dans la norme, rendant le travail d'ensemblier local de plus en plus complexe).
- L'approche d'aménagement du territoire a perdu en impact faute de référentiel commun actualisé (« grammaire ») et de gouvernance articulée pour coordonner l'action de l'ensemble des acteurs, au sein de l'État, au moins à l'échelle nationale. Il conserve cependant un potentiel d'entraînement sur le plan politique.
- L'ambition d'aménagement du territoire reste présente à l'échelon déconcentré de l'État (préfets, DDT, DREAL) mais sans cadrage national, et sur le champ des décisions prises à l'échelon local, donc avec des marges limitées.
- Les organes supérieurs de coordination de l'État (SGPE, SGPI, HCSP, SGAE) ont chacun une focale particulière (transition écologique, innovation, prospective, affaires européennes).
- Absence de vision nationale spatialisée des grands enjeux (équilibre et transformation) adossée à une prospective de long terme (2035, 2050 voire 2100 sur certains sujets), et difficulté à prendre la mesure des transformations effectives du territoire national, notamment entre grands ensembles régionaux. Manque d'intégration transversale des enjeux aux échelles géographiques pertinentes : démographie, services publics, vulnérabilité sociale, biodiversité, énergie, foncier, logement, mobilités, économie, ressources naturelles, habitabilité, ...
- Pas d'animation globale de l'aménagement démographique, économique, d'adaptation au réchauffement climatique. Manque d'outils et quelquefois de connaissances et pourtant urgence de passer à l'action.
- Manque de récits territoriaux fédérateurs, documentés, actualisés et avec des objectifs mobilisateurs, qui permettent d'agir en profondeur, dans la durée, et d'évaluer les progrès.
- Forte mobilisation de certaines collectivités mais avec un cadrage national fluctuant et une génération permanente de nouveaux dispositifs, ce qui les met en difficulté pour construire

une stratégie territoriale. D'autres collectivités sont en difficulté, par manque de structuration de leurs moyens (intercommunalité) ou du fait de l'ampleur de leurs enjeux.

- Complexification de la notion même de territoire, avec la superposition des périmètres des collectivités, une interdépendance croissante (marchandises, énergie, transferts budgétaires, ...) et surtout une multi affiliation des français aux territoires du fait des mobilités (lieu de résidence, d'emploi, de loisirs, d'origine, de recomposition familiale et lieux d'étude des enfants, ...).

Questionnements sur le diagnostic :

- Quel contenu donner au principe de différenciation territoriale ? S'agit-il d'accepter des objectifs différents, avec quelles conséquences ? Des procédures différentes (plus simples pour des enjeux plus limités) ? Des expérimentations de prise de compétence et organisations différentes ? Des territoires à soutenir en priorité, en concentrant les moyens ? Quels freins ?
- Comment traduire la cohésion sociale, le socle des services essentiels, la production et la transition écologique ? Quels indicateurs clés prendre en compte dans la durée ?

1.4. Une mobilisation de l'État en matière d'aménagement du territoire insuffisamment lisible et coordonnée

Consensus sur le diagnostic :

- Une part essentielle des investissements et services publics nationaux structurant l'aménagement de la France ressortent de compétences propres de l'État, pilotées par des politiques sectorielles avec un faible niveau de coordination transversale et des incohérences territoriales qui en découlent, sources d'inefficacité de l'action publique (exemple des datacenters).
- Les dispositifs spécifiquement rattachés à l'aménagement du territoire sont peu priorités vers les territoires les plus fragiles et se limitent à des interventions de soutien des collectivités avec un effet de dispersion important, souvent dans une logique de correction/compensation des trajectoires territoriales, plus que d'organisation du développement. D'autres actions, telles que l'association aux SRADDET et SCoT ont un impact plus structurel, mais sans conduire à des approches de projets partagés.
- La multiplicité des dispositifs à l'attention des collectivités (FNADT, DSIL, DETR, PVD/ACV/Villages d'avenir, Territoires d'industrie, Fonds vert, ADEME, ANAH, CEREMA, prêts de portage CDC/BEI/GAIA, EPF, OFS/BRS, foncières de redynamisation, France foncier plus, ...) complique l'accès aux aides, crée des concurrences au sein de l'État et brouille l'intelligibilité de son action. La spécificité des dispositifs est cependant nécessaire puisqu'ils répondent à des politiques sectorielles nationales.
- Une mobilisation des fonds européens qui paraît perfectible, en termes de justification des dépenses sur les fonds cogérés et d'obtention de subventions sur les fonds en gestion directe (Horizon Europe etc...). Quel bilan des modalités de gestion ?
- De multiples dispositifs de territorialisation des grands services publics dont l'État assume la responsabilité (ZEP, cartes scolaires, poste, ...), et une volonté affirmée des ministères compétents de renforcer leur intégration territoriale, mais dans un contexte de moyens limités qui impose des choix.
- Les collectivités les plus fragiles ont des difficultés à mobiliser les outils faute de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie financière suffisante.

- L'annualité budgétaire induit une instabilité des capacités d'engagement, pour des enjeux qui impliquent une action de longue haleine.
- Superposition des enjeux sur un territoire, et donc des dispositifs de régulation : ZAN, ZFE, loi littoral/montagne, avec une difficulté à mettre en place une véritable logique de subsidiarité et de co-responsabilité des différentes strates puliques.
- Deux principaux contrats transversaux : CPER (dont mobilités/ESR) et CRTE (contrat-cha-peau), mais aussi PACTES et contrats de ville à une échelle plus locale.
- SRADDET et SCoT conçus comme des outils de réglementation plus que de projet, du fait des délais de préparation et du manque de déclinaisons en termes de programmation et contractualisation. Implication de l'État au titre de l'association au processus, mais difficultés à exprimer en amont des objectifs stratégiques qui couvrent l'ensemble du champ de l'aménagement du territoire (notes d'enjeux souvent centrées sur les politiques du pôle territoire écologie, moins sur ceux de l'économie, de la sécurité, de la santé, de l'éducation, de la défense, ...).
- Manque de données spatialisées, notamment à l'échelle intercommunale, et de stabilité de leur production, mais progression continue de l'ouverture des données. Fragmentation des acteurs de la donnée, de l'évaluation et de la connaissance – universités, INSEE, ANCT/Observatoire des territoires, CEREMA, observatoires locaux des services déconcentrés et des collectivités, opérateurs (DRIAS/IGN, ...), outils SGPE, data.gouv – mais aussi des référentiels d'indicateurs (GES, adaptation, accès aux services, foncier, emploi, vulnérabilités,...).
- Manque d'analyse et de traitement des données, de porter à connaissance fiable, partagés et indépendant. Des expériences réussies de lien entre science et territoires : exemple du GIP EPAU.
- Pauvreté des évaluations des actions territoriales : souvent une simple évaluation des moyens mis en place, au mieux des bilans ex-post, après l'achèvement des actions, sans comparaison possible avec les projections initiales (surtout si ces actions ne sont rattachées à aucune politique publique précise).
- Faiblesse de la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie intercommunale de premier recours. Paradoxe de voir le CEREMA (quasi-régie) appelé à combler ce manque alors que son rôle devrait être un soutien en second niveau. Intérêt des agences d'urbanisme et des agences départementales mais avec une couverture partielle du territoire. Développement d'offre d'ingénierie par des SPL/SEM et des réseaux coopératifs.
- Nombreux dispositifs de gouvernance/concertation, répondant à des finalités légitimes mais peu articulés : CTAP, comités de massif/CNM, COP régionales TE, conférences territoriales ; comités de projet.
- De nombreuses initiatives pour améliorer l'accès aux services essentiels : France Services, maisons de santé, autorités de mobilités, déploiement de la fibre optique, logement.
- Tendances à la cogestion avec les collectivités, « par enveloppes territorialisées » des dotations/fonds, sans priorités claires.
- Instabilité de l'action de l'État, au gré des changements ministériels, avec une certaine tendance à la répartition extensive de moyens limités, ce qui peut conduire à un effet de saupoudrage.
- Difficulté de synchroniser les calendriers (COP/CPER/CRTE) vu les différentes durées des mandats électoraux.

Questionnements sur le diagnostic :

- Comment renforcer un État stratège et intégrateur des enjeux, en termes de planification et de régulation ? Comment l'articuler avec les stratégies des autres acteurs, notamment les collectivités ? Comment organiser une subsidiarité/délégation efficace avec les collectivités, et soutenir celles qui en ont besoin, en visant leur plus grande autonomie ?
- Faut-il transférer vers les collectivités certains financements de soutien de l'État, notamment ceux qui ne relèvent d'aucune politique publique nationale ? Quels moyens alors pour une politique d'intervention prioritaire vers les territoires les plus en difficultés et de soutien des expériences innovantes.
- Comment faire de la péréquation budgétaire un levier pour faire face aux enjeux d'aménagement du territoire, notamment pour les territoires prioritaires ? Quels fonds dédiés pour l'aménagement du territoire ?

2/ L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, COMME FIL CONDUCTEUR ENTRE LES ACTEURS DES TERRITOIRES

2.1. Construire une vision territoriale partagée à toutes les échelles

Consensus sur les solutions :

- Faire de l'aménagement du territoire une méthode qui relie les enjeux de cohésion territoriale, de production et d'écologie. Affirmer une ambition d'aménagement équilibré comme idéal républicain et condition des transformations. Notion de justice territoriale qui inclut les dimensions distributives, procédurales et de reconnaissance.
- Considérer l'adaptation à +4°C (habitabilité, sécheresses, incendies, inondations, montée des eaux) comme un enjeu central de l'aménagement du territoire, inéluctable, mais aussi la gestion des ressources physiques (eau, sol, granulats, minerais, ...) et la sobriété énergétique, qui imposent des stratégies locales concertées.
- Mieux affirmer l'enjeu du développement du potentiel productif de tous les territoires, base de leur attractivité, mais aussi de la souveraineté énergétique, alimentaire, industrielle et numérique de la France, ce qui pose des questions de disponibilité des ressources (mix énergétique, minerais) pour l'industrie, à éclairer.
- Intégrer les espaces agricoles et la forêt dans la vision de l'aménagement du territoire, qui n'est pas seulement un enjeu urbain et de production industrielle. Développement d'approches agri-urbaines et bio régionales.
- Cartographier objectivement et suivre dans la durée les fractures et transformations territoriales, au-delà des urgences de l'actualité.
- Construire une prospective territorialisée nationale, appuyée à des visions européennes et internationales, d'un récit spatialisé de la France à horizon 2035/2050, mais avec un lien à l'échelle régionale et infrarégionale (planification, contractualisation), pour donner du sens et mettre en mouvement, en associant étroitement les collectivités.

Questionnements sur les solutions :

- Faut-il accentuer l'approche par territoires prioritaires ? Quels sont ces territoires impliquant une attention spécifique (quadrant nord-est, sud du massif central, outre-mer, quartiers sensibles, ...) ?
- Quelle place respective des métropoles, villes moyennes et ruralités ? Faut-il une régulation de la métropolisation ?

- Quels modèles d'aménagement adaptés face aux enjeux de cohésion, productifs et écologiques ? Comment réduire les vulnérabilités socio-spatiales dans un contexte de transformation de notre environnement et de notre modèle économique ? Quelle articulation entre planification écologique et politique sanitaire ?
- Quelle habitabilité des territoires à terme, quelles charges admissibles ? Comment mieux organiser les interdépendances entre territoires, notamment cas de décroissance démographique ? Quelle reconnaissance et consistance pour des projets alternatifs comme les bio-régions ?
- Quelles perspectives de repeuplement des espaces ruraux par transformation des modèles de développement agricole, industriel et touristique, par valorisation des aménités rurales ?
- Quelle régulation de la concurrence pour l'espace entre les différents usages ? Quelle régulation des modèles économiques pour inciter les plus vertueux ?
- Comment mesurer la robustesse et la résilience des territoires face aux crises, notamment celles liées à l'adaptation des territoires, mais aussi à la dépendance géopolitique ?

2.2. Rénover le cadre de référence pour l'aménagement du territoire

Consensus sur les solutions :

- Reconnaître la multiplicité des échelles : proximité (santé, école, commerces), emplois et services spécialisés (mobilité, zones d'activités, formation, déchets, hôpitaux), patrimoines naturels (eau, biodiversité, climat, sols), transition énergétique (réseaux, mix énergétique, sobriété), logistique, imports/exports et industrie, universités et recherche, cohésion sociale et solidarité territoriale (logement, services publics, équité territoriale), planification territoriale,
- Positionner l'État en animateur et accompagnateur des systèmes d'acteurs locaux, pour soutenir leurs capacités d'action, moins en intervenant direct sur les projets. Favoriser les coalitions locales et l'expérimentation, les relations de réciprocité entre collectivités. Renforcer l'ingénierie partagée entre les collectivités.
- Assumer que la France ne pourra soutenir les capacités de toutes les collectivités et que celles-ci doivent s'organiser à leur échelle pour constituer leurs propres moyens d'action, en acceptant une mutualisation.
- Mieux associer les citoyens à l'aménagement du territoire, notamment les moins visibles. Importance de récits territorialisés construits avec les habitants, et pas seulement les élus et techniciens, mais aussi limites des modalités actuelles de participation citoyenne, exclusives et consultatives, renvoyant ailleurs la combinaison des autres intérêts et enjeux.
- Plus impliquer les chercheurs, acteurs économiques et la société civile autour des stratégies d'aménagement du territoire. Construire une politique commune des données & de l'évaluation : référentiel d'indicateurs, bilans territoriaux annuels, transparence par territoire.

Questionnements sur les solutions :

- Uniformisation et égalité de traitement versus différenciation et équité ? Quels champs de différenciation ? Quelles modalités ?
- Quel nouvel acte de décentralisation pour renforcer notre capacité nationale à faire face aux défis de l'aménagement du territoire ?
- Quel rôle du secteur privé : partenaire indispensable (orientation des investissements privés, co-investissement, partenariats publics privés) versus risque de dépendance au marché, aux choix extraterritoriaux et aux groupes d'intérêts ?

2.3. Renforcer l'organisation de l'aménagement du territoire au sein de l'État

Consensus sur les solutions :

- Désigner un pilote au sein de l'État pour animer la pensée de l'aménagement du territoire et des observations territorialisées (sociales, économiques et écologiques), avec un pilotage interministériel régulier (type CIAT) et un cadre d'articulation avec les collectivités.
- Inciter tous les ministères à intégrer l'approche d'aménagement du territoire et coordonner leur action aux différentes échelles, y compris celle de leurs opérateurs. Mettre en capacité les services déconcentrés à coordonner des diagnostics partagés sur les territoires et des visions prospectives, liant les dimensions économiques, écologiques et sociales.
- Renforcer le pilotage interministériel (coordination de projet ou de territoires entre administrations centrales, format régulier type CIAT/planification) pour éviter les incohérences territoriales et injonctions paradoxales aux services.

Questionnements sur les solutions :

- Faut-il recréer une nouvelle structure nationale pour l'aménagement du territoire (de type DATAR/SGAT/« France Aménagement ») ou renforcer la coordination ANCT/HCSF/SGPI/SGPE/SGDE/CGDD/DGALN en désignant un chef de file pour l'approche d'aménagement du territoire, chargé de l'animation et de la supervision ?
- Quelle articulation de cette instance interministérielle avec un ministre dédié à l'aménagement du territoire, qui incarne au quotidien cette politique ?
- Comment consolider les moyens au sein des administrations déconcentrées, sans éparpiller, pour remettre ces services en capacité d'accompagner les collectivités et les porteurs de projets et contribuer à l'animation du pack-État avec efficacité ? Comment les outiller en posture d'influence et d'accompagnement ? Comment favoriser les carrières mixant des expériences en centrale et en services déconcentrés ?

2.4. Appuyer la stratégie nationale sur la nouvelle politique de cohésion européenne

Consensus sur les solutions :

- Tirer parti au mieux de la programmation des fonds européens 2028/2034, tant les fonds partagés que ceux en gestion directe de l'UE, qui mettent en concurrence l'ensemble des acteurs à l'échelle européenne et imposent une organisation nationale performante.

Questionnements sur les solutions :

- Comment mieux articuler le rôle de l'État et des régions, et ensuite leur action conjointe au niveau infrarégional ?

3/ VERS DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES

3.1. Renover les outils de contractualisation entre l'État et les collectivités

Consensus sur les solutions :

- Pérenniser les contrats intercommunaux (actuellement CRTE) post 2026, en poursuivant la mise en cohérence des politiques de l'État à l'échelle intercommunale, dans une logique de fédération des acteurs de l'État et non d'intégration, qui serait inefficace (comme le montre la révision des CRTE fin 2023).
- Renforcer les mécanismes d'incitation « donnant-donnant » sur des objectifs quantifiables (exemples dans d'autres pays).
- Améliorer la connaissance réelle des dynamiques territoriales, et ne pas se limiter à des moyens mobilisés.
- Permettre autant que possible une visibilité budgétaire pluriannuelle et une souplesse d'exécution au rythme des territoires.
- Mieux associer les régions et les départements, relier les contrats aux SRADDET et SCoT pour faire de ces derniers des outils de projet, au-delà de leur contenu réglementaire, structurant pour l'évolution des territoires.
- Reconnaître l'intérêt des contrats de réciprocité entre les collectivités.

Questionnements sur les solutions :

- Faut-il faire des CPER des contrats pivot de l'aménagement du territoire, au-delà du financement des grandes infrastructures cofinancées avec l'État ? Faut-il y intégrer des objectifs territoriaux, alors qu'il s'agit de financer des compétences d'État ?
- Faut-il mettre en place des mécanismes de pénalisation ou conditionnalité dans les contrats infrarégionaux en cas de non atteinte d'objectifs (ce qui implique que chacun des signataires soit en mesure de tenir ses engagements, y compris budgétaires pour l'État) ?
- Comment synchroniser CPER/COP et contrats infrarégionaux (actuellement CRTE) ? Faut-il associer systématiquement les Régions aux contrats infrarégionaux ? Faut-il négocier avec elles le cadre infrarégional (comme l'Europe le fait avec les États) ?

3.2. Soutenir le développement des capacités des territoires

Consensus sur les solutions :

- Outiller la différenciation/expérimentation (loi 3DS, art. 72) avec clauses d'évaluation et de répliquabilité.
- Inscrire dans la durée les chantiers de simplification réglementaire, tout en veillant à la stabilité. Simplifier la commande publique (allotissement, achat innovant, délais).
- Faire évoluer les outils de planification territoriale, trop lourds face aux temporalités et à la complexité des enjeux d'adaptation au changement climatique.
- Faire de la fiscalité locale et de la péréquation (potentiel fiscal ?) un outil d'aménagement du territoire. La fiscalité actuelle favorise la construction neuve au détriment de la requalification et n'intègre pas la sobriété foncière ; elle accentue les écarts de trajectoires de développement.
- Faire un état des lieux des dispositifs d'aide aux collectivités locales et essayer de les simplifier autant que possible, en évitant les redondances. Renforcer les guichets / réseaux de financeurs pour faciliter l'accès aux financements.
- Favoriser le déploiement d'une ingénierie locale (publique et privée) pérenne, sans trop grande dépendance aux guichets de subvention ; mutualiser les capacités publiques (in-

terco/régions, réseaux SPL/SEM) et s'appuyer sur les ingénieries nationales pour cette montée en capacité (CEREMA, ADEME, ANRU, ...), comme centres de ressources expertes, sans négliger leur rôle structurant pour les filières métier.

- Éviter au maximum la standardisation des solutions résultant quelquefois d'approches trop encadrées ou animées au niveau national. Valoriser la créativité et l'adaptabilité aux enjeux et situations des territoires.
- Renforcer les outils fonciers : EPF coordonnés, OFS/BRS, foncières (commerce/logement/industrie), prêts de portage long.

Questionnements sur les solutions :

- Comment encore mieux articuler les différents opérateurs nationaux (ANCT/CE-REMA/agences), avec une lisibilité pour les acteurs territoriaux ?
- Quelles possibilités offertes par les sociétés de projet/PPP ciblés (énergie, intermodalité) avec garde-fous (évaluation, transparence, risques) ?
- Faut-il fusionner FNADT, DSIL, DETR,... ou renvoyer ces moyens aux politiques sectorielles, en les identifiant dans ces programmes, pour éviter les redondances ?
- Comment éviter que seules les collectivités déjà fortes captent les dispositifs ?
- Faut-il repenser le rôle des départements comme échelle pragmatique de soutien ?
- Comment accompagner les territoires en décroissance, dont les dotations diminuent ?

Annexe 5 - REFERENCES DE DONNEES ET RESSOURCES CARTOGRAPHIQUES POUR L'OBSERVATION DES TERRITOIRES

Ce recensement de sites et d'outils montre la diversité et la richesse des données territoriales, socio-économiques et environnementales mobilisables pour le diagnostic, le suivi et l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire.

1. Banques de données et observatoires publics nationaux

- INSEE – Données locales

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599>

- Data.gouv.fr – Jeux de données territoriaux

<https://www.data.gouv.fr>

<https://transport.data.gouv.fr/>

<https://cartes.gouv.fr/>

- IGN

<https://www.geoportail.gouv.fr/>

- ANCT

<https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#c=indicator&view=map72>

<https://cartocrte.anct.gouv.fr>

- BANATIC (Base nationale sur l'intercommunalité)

Informations sur les périmètres, compétences et composition des EPCI à fiscalité propre.

<https://www.banatic.interieur.gouv.fr>

- CEREMA

<https://geoservices.cerema.fr>

<https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/>

- COMETE – Communauté Écologie et Territoires

Plateforme interinstitutionnelle (MTECT – ANCT – OFB – DGALN) mutualisant données, retours d'expérience et outils pour les CRTE, la planification écologique territoriale et la transition.

<https://comete.ecologie.gouv.fr>

- INRAE - sols

<https://gissol.hub.inrae.fr/autres-ressources/supports-pedagogiques/cartes-au-format-image>

<https://data.ademe.fr/datasets/observatoire-agrivoltaisme>

- Changement climatique, météorologie

<https://ecologie.data.gouv.fr/bouquets/indicateurs-de-planification-ecologique-regionale-cops>

<https://meteofrance.com/climadiag-commune>

<https://www.drias-climat.fr/>

- Biodiversité, forêt, mer

<https://www.ofb.gouv.fr/abc>

<https://ofb.gouv.fr/doc/observatoire-national-de-la-biodiversite-les-chiffres-de-reference-sur-la-biodiversite-en>

<https://observatoire.foret.gouv.fr/mon-territoire?territoireCode=44&territoireLevel=RAD13&compareCode=France&compareLevel=FRA>

<https://www.ign.fr/institut/observatoire-des-forets-francaises-les-resultats-de-la-consultation-sont-en-ligne>

<https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/lobservatoire-et-portail-lartificialisation-des-sols>

- Risques, géologie

<https://observatoires-littoral.developpement-durable.gouv.fr/>

<https://www.georisques.gouv.fr/>

<https://infoterre.brgm.fr/>

- Ville

<https://www.onpv.fr/>

<https://fnau.org/fr/publication/observagglo-2/>

<https://urbansimul.cerema.fr/>

2. Atlas et ressources régionales

- Plateforme des ressources territoriales – Région Nouvelle-Aquitaine

<https://ressources-territoriales.nouvelle-aquitaine.pro/>

3. Ressources collaboratives, universitaires ou privées

<https://cartonumerique.blogspot.com/2025/06/atlas-conjoncturel-de-la-france-en-crise.html>

<https://sites.google.com/view/atlas-de-la-france/pr%C3%A9sentation-de-latlas?authuser=o>

<https://www.observatoire-national-batiments.fr/>

4. Sources européennes

- ESPON – European Spatial Planning Observatory Network

<https://www.espon.eu/maps>

- Eurostat – Regional statistics

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions>

Annexe 6 - BILAN DE LA CONTRACTUALISATION

Avec la décentralisation, et pour remédier à l'enchevêtrement des compétences qui en est issue, la contractualisation s'est imposée comme le mode privilégié des relations entre Etat et collectivités territoriales (essentiellement le bloc communal). Si, prenant la forme d'accords, tous les dispositifs d'aide sont par essence contractuels malgré des degrés d'engagement très variables, la mission considère qu'actuellement ces démarches se répartissent entre trois catégories bien distinctes :

- ♦ Les contrats **thématiques**, qui déclinent des politiques publiques ministérielles et conduisent à l'attribution de subventions, à des appuis spécifiques (animation, ingénierie, fiscalité, ...) ou des coopérations en vue d'une finalité partagée (projet d'équipement, service public mutualisé, ...).

Ces contrats s'appuient souvent sur des zonages inscrits dans le droit qui identifient les territoires où s'appliquent différentes politiques publiques, par exemple en matière de ville, de littoral, de montagne, de planification rurale. Ces zonages structurent la répartition spatiale des politiques publiques, et permettent d'en piloter la mise en œuvre et d'en suivre l'avancement des procédures. Sans être par eux-mêmes des dispositifs de contractualisation, ces zonages en constituent le préalable (zones d'intervention prioritaires de santé, zones de revitalisation rurale, zones franches urbaines, réseaux d'éducation prioritaire, ...).

Au-delà de cette différenciation réglementaire, « de droit », des cadres d'interventions thématiques peuvent faire l'objet d'approches de territorialisation ciblée (par exemple les opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat, les écoquartiers, ...).

- ♦ Les contrats **de projets multithématiques** (contrats de ville, action cœurs de villes, villages d'avenir, territoires d'industrie, cités éducatives, projets d'intérêt national, contrats locaux de sécurité, contrats locaux de santé, ...), à visée opérationnelle, pour parvenir à un objectif d'action publique bien déterminé nécessitant la combinaison de plusieurs politiques publiques,
- ♦ Les contrats **stratégiques** à l'échelle de territoires dans le cadre d'une co-construction de l'action publique (CRTE, CPER, PACTES). Ils articulent des soutiens aux collectivités relevant de contrats multithématiques de projets et des contrats thématiques avec, le cas échéant, des visions de territoires et des objectifs descendants de l'Etat, qui peuvent être des indicateurs territoriaux (ZAN, émissions de CO₂, ...) mais aussi des projets spécifiques (centrale nucléaire, ...). Leur préparation peut associer les parties prenantes et faire l'objet d'une concertation du public.

La mission souligne également l'existence de contrats entre les collectivités, notamment vers les communes depuis les régions, les départements (« aide aux communes ») et les intercommunalités, qui prennent des formes diversifiées, adaptées aux contextes territoriaux, mais également des contrats de réciprocité entre les collectivités (cf. focus en point 4).

Enfin, la mission souligne que les financements européens participent au financement de ces trois types de contrats, mais aussi des organes clés de financement public : Banque des territoires, BPI,.... Les cadres de déclinaison nationale ou régionale des fonds européens sont cependant des points de cohérence et de choix stratégiques pour l'Etat et les régions, qui, par certains aspects, se rapprochent des contrats stratégiques nationaux (sauf que les engagements financiers ne sont pas affectés à des projets mais à des dispositifs d'intervention). Leur préparation implique un travail de diagnostic et de priorisation des actions, dans un cadre de concertation des parties prenantes.

1. Les contrats thématiques

Les contrats thématiques entre l'Etat et les collectivités recouvrent un champ très large d'intervention de l'Etat et de ses opérateurs, en particulier les politiques publiques décrites dans le DPT aménagement du territoire (cf. Annexe 3). 65 programmes nationaux sont recensés par la plateforme de l'ANCT mais le chiffre de l'ensemble des dispositifs d'aides de l'Etat vers les collectivités et les acteurs des territoires semble beaucoup plus important⁶⁴, et gagnerait à être mieux recensé.

Dans le cadre de la mission, une évaluation globale de l'ensemble des dispositifs thématiques n'aurait pas eu de sens, chacun se justifiant au regard de leur politique publique. Par ailleurs, une évaluation de chacun des dispositifs n'aurait pas été possible dans la durée de la présente mission.

La mission s'est donc limitée à relever quelques déterminants qui se font jour à travers les différents rapports établis notamment par la Cour des comptes et les inspections générales.

La variété des dispositifs thématiques traduit l'importance des politiques publiques de l'Etat (déclinées par une partie des 129 programmes budgétaires de l'Etat) et l'ambition louable des ministères responsables de « territorialiser » l'action publique au plus proche des besoins locaux. Ces dispositifs se positionnent en effet dans une logique de déclinaison de politiques nationales ou d'accompagnement des initiatives locales. Le recours à des appels à projets a comme conséquence que les collectivités les mieux organisées (souvent bien dotées en moyens) en tirent le meilleur parti. Ces soutiens spécifiques se superposent aux dotations des collectivités (principe « d'additionnalité » des aides).

Ces dispositifs thématiques structurent souvent des réseaux métiers nationaux autour de l'élaboration de guides d'application, de recommandations de bonnes pratiques, de formations et d'animations professionnelles, de financeurs, qui sont des lieux de partage de bonnes pratiques, d'innovation et de retours d'expérience. Le rôle des opérateurs de l'Etat est important en la matière.

La question du foisonnement des dispositifs thématiques s'invite fréquemment dans le débat politique, avec une certaine ambiguïté. D'un côté, le maintien ou la prorogation des programmes est le plus souvent plébiscité par leurs potentiels bénéficiaires et les réseaux d'acteurs qui en découlent. La critique de l'instabilité de ces dispositifs fait d'ailleurs l'unanimité. De l'autre, les collectivités bénéficiaires - en particulier les moins structurées - se plaignent du manque de lisibilité de l'offre d'accompagnement de l'Etat, qui ne contribue pas à clarifier les démarches, souvent jugées lourdes. Par ailleurs, diverses autorités publiques s'interrogent périodiquement sur la pertinence de la totalité des programmes en termes d'efficacité et regrettent l'absence de vision globale.

Force est de constater une tendance à l'empilement résultant de la création permanente de nouveaux programmes par l'Etat pour résoudre des problèmes particuliers, qui n'est pas toujours compensée par la clôture des anciens dispositifs, quelquefois sur fond de concurrences entre ministères et responsables de programmes.

L'évaluation de ces dispositifs thématiques, quand elle existe, est réalisée par le prisme des objectifs des politiques publiques desquels ils découlent : par exemple, le nombre de logement rénovés ou les économies d'énergies permises.

Il est plus difficile d'évaluer l'impact de ces programmes, pris indépendamment, sur des indicateurs macro-territoriaux (emploi, niveau de vie, attractivité, dynamiques immobilières, ...), qui résultent de dynamiques complexes. Les liens de causalités ne peuvent être établis aisément, surtout à court terme, d'autant que les données sont souvent insuffisantes, en tout cas à la maille des interventions

⁶⁴ <https://aides-territoire.beta.gouv.fr/>

et avec l'antériorité nécessaire.

En tout état de cause, la mission considère que l'Etat doit **poursuivre ses efforts de lisibilité et de rationalisation des dispositifs d'accompagnement des collectivités**, en évitant a minima **les superpositions et concurrences entre dispositifs**, en désignant **des chefs de file** pour animer chacune des thématiques au regard des **compétences ministérielles** et en rattachant autant que possible ces actions à des **projets de territoires** mieux caractérisés, qui peuvent être une base de suivi des résultats et d'évaluation.

Enfin, la mission relève l'importance de l'effet réseau apporté par les dispositifs sectoriels ou ensembliers mis en place par l'Etat, qui soutiennent des partages d'expérience, de la production scientifique et technique, qui mettent en lien des financeurs, des ingénieries et des territoires, qui contribuent à faire évoluer les pratiques mais aussi l'encadrement réglementaire et les mécanismes d'appui et la politique de territorialisation de chacun des acteurs nationaux. Ce bénéfice collectif ne doit pas être sous-estimé dans l'appréciation de ces outils, et il doit être distingué des bénéfices directs apportés.

2. Les contrats multithématiques de projets

La mission constate que certains dispositifs, notamment du « catalogue d'offre de service » de l'ANCT, sont à mi-chemin entre des dispositifs thématiques et des dispositifs stratégiques.

Ces programmes sont souvent construits sur des catégories ou parties de territoires (ruralité, villes moyennes, quartiers sensibles, ...) et traduisent de fait une logique de différenciation de l'action de l'Etat.

Lors de ses auditions, la mission a constaté que ces dispositifs conçus par l'Etat pour certaines catégories de collectivités suscitent une large approbation par les représentants des collectivités concernées (surtout quand elles sont de petite taille au sein de secteurs ruraux) et semble-t-il par la population elle-même.

Action cœur de ville (ACV) est un bon exemple puisque programme agrège des soutiens en matière d'habitat, de développement économique et commercial, de mobilités, d'aménagement urbain, de patrimoine et de services publics socle. Cette action multi-dimensionnelle combine des soutiens spécifiques de l'Etat (ANAH par exemple) et mobilise des partenaires (Banque des territoires), ce qui est une des clés du succès du dispositif en termes de déploiement et de résultats obtenus (cf. encadré ci-après).

La mission souligne cependant que la maîtrise d'ouvrage ensemblière, en faisant le lien entre toutes les dimensions de la vie locale, est au cœur des compétences des collectivités territoriales et de leur vocation. Elle insiste donc sur l'importance de favoriser le développement de capacités d'action propres des collectivités, en les incitant le cas échéant à des coopérations locales au niveau adapté (intercommunalité, pays, agence d'urbanisme, CAUE, agence départementale) plutôt que de les assister durablement sur ce type de compétences ensemblières. En tout état de cause, ce type d'assurances à maîtrise d'ouvrage devrait donc être centré sur les collectivités objectivement en difficulté, en gardant une perspective claire d'accompagnement vers l'autonomie.

Ces soutiens multithématiques peuvent avoir un effet d'entraînement pour renouveler les pratiques d'aménagement du territoire (processus de conception innovants, mobilisation des parties prenantes, ...) mais induisent aussi une forme de standardisation des approches, ceci d'autant plus que certains dispositifs s'appuient essentiellement sur des capacités d'ingénierie nationales situées en dehors des territoires concernés, avec un effet de concentration de l'ingénierie (et non d'installation

diffuse dans les territoires). Cela renforce l'importance de bien cibler ces soutiens sur les territoires fragiles et d'accompagner les autres par des animations de réseaux métiers.

Faute d'évaluation *a priori* et *a posteriori*, sur la base d'objectifs et de résultats clairs rattachés à des projets territoriaux ou des politiques ministérielles bien définies, la valeur ajoutée de certains dispositifs multithématiques est quelquefois difficile à apprécier, non seulement par rapport aux finalités qui leur sont assignées en propre mais aussi eu égard aux actions portées par d'autres programmes ministériels. Se rajoutent à cela les limites méthodologiques intrinsèques de l'évaluation de l'action territoriale, du fait de la dimension systémique des territoires (cf. supra).

Cette situation explique sans doute en grande partie les défauts d'évaluation des dispositifs régulièrement mis en exergue par la Cour des comptes malgré les missions parlementaires et les actions évaluatives menées par les porteurs de ces dispositifs, dont bien sûr l'ANCT et la DGCL. Cette dernière s'attache très régulièrement à mettre en exergue les carences de pilotage, qui se résume en effet souvent à un simple bilan financier actant la consommation de crédits, traduisant ainsi la difficulté de mettre en place un réel cadrage stratégique.

Pour la mission, cette situation ne doit pas conduire à abandonner l'ambition d'évaluation, fondement de la bonne gouvernance publique, mais **invite au contraire à développer des approches méthodologiques et des outils adéquats** pour y parvenir. La mission **estime qu'un retour à l'aménagement du territoire, avec des projets de territoire mieux définis, permettrait de donner du corps aux évaluations** des politiques sectorielles qui contribuent à la réussite de ces programmes globaux.

Dans le bilan qui pourrait être fait des différents dispositifs d'assistance à maîtrise d'ouvrage, la mission recommande de porter une attention particulière à la continuité des mécanismes de financement pour la réalisation effective des projets qui ont été conçus, afin d'éviter de susciter un effet d'entonnoir, et de déception, dès lors que les collectivités ne seraient pas en mesure de financer les projets construits avec une assistance de l'Etat.

Action cœur de ville (ACV)

Mis en place en 2018 sous l'égide de l'ANCT, le programme Action Cœur de Ville (ACV) vise à donner une nouvelle dynamique aux 234 villes moyennes (entre 20 000 et 100 000 habitants) ou binômes de villes sélectionnées notamment en développant l'activité des centres-villes (commerces, habitat, développement économique, transports) dans un cadre adaptable en fonction des besoins, en confiant aux communes la responsabilité de concevoir le programme et d'en assurer la maîtrise d'ouvrage. Comme l'indique la Cour des comptes, « sur un total de 5 Md€ sur 7 ans, l'effort budgétaire de l'État s'élève à 600 M€ ». C'est donc essentiellement la mobilisation des partenaires (Banque des territoires, Action Logement et Anah) qui, avec 4,4 Md€, constitue le cœur du programme »⁶⁵ par effet d'agrégation. Après 7 années d'application (la durée de vie du programme qui devait s'achever en 2022 a été prorogée jusqu'en 2026), l'efficacité du programme créant une réelle dynamique en facilitant le développement de projets structurants porté par les maires est reconnue même si en l'absence d'indicateurs d'évaluation pertinents et de recul, l'impact du programme demeure difficile à évaluer.

Le programme France services

Créé en 2019 suite à plusieurs expérimentations (cf. les maisons des services au public), le programme propose dans le cadre de lieux d'accueil de proximité mutualisés un service d'accompagnement des populations dans des démarches administratives. Il s'agit de renforcer la présence des services publics de

65 Cour des comptes « le programme action cœur de ville » observations définitives 24 juin 2022

proximité, guichets qui regroupent sur un même site un réseau d'acteurs locaux (collectivités, La Poste, associations...) mais aussi 11 opérateurs nationaux pour simplifier le quotidien des usagers. Le réseau France services représente à date plus de 2800 espaces ou antennes pour un coût global de 350 M€ annuels⁶⁶ ; la part de l'Etat représentant 115 M€. On mesure tout l'intérêt de l'effet levier qu'il impulse. Le nombre de demandes traitées est en constante augmentation et le niveau d'offres en amélioration continue semble plébiscité par les utilisateurs dont le profil est souvent âgé.

Petites villes de demain (PVD)

20 millions de Français résident au sein de ce que l'Insee qualifie de « petites centralités » : les 30 % de communes concernées (et leur intercommunalités) jouent un rôle structurant dans les dynamiques locales des territoires ruraux situés dans leur aire de rayonnement. Celles-ci rencontrent néanmoins des problématiques spécifiques sous l'effet de l'urbanisation.

Dans ce contexte, l'Agenda rural déployé par les services de l'Etat dans le contexte du Plan de relance s'est notamment appuyé sur la création d'un dispositif spécifique sur mesure pour les communes de moins de 20 000 habitants : le programme national « Petites villes de demain » (PVD). Lancé en 2020, PVD soutient les communes de moins de 20 000 habitants ayant un rôle clé pour la dynamique locale. Le programme offre un accompagnement pour la réalisation de projets de territoire structurants notamment dans la redynamisation des centres-villes et du renforcement des services à la population.

Les communes PVD bénéficient d'un accompagnement complet : appui en ingénierie avec le financement de postes de chefs de projet à 75% par l'Etat (mesure phare) pour donner aux petites villes les moyens de définir et de mettre en œuvre leurs projets, apport d'outils et d'expertises sectorielles pour répondre aux enjeux thématiques) mais aussi des financements sur-mesure et ciblés.

Cinq ans après sa création, le programme est un succès salué par plusieurs rapports et l'accueil du programme par les acteurs concernés globalement positif.

Au 31 décembre 2024, le programme a permis de compatibiliser 30.000 actions au sein de 1646 communes dont près des deux tiers ont été engagées ou livrées et dont 59% étaient intégralement financées. Près de la moitié d'entre elles concernaient le secteur de l'habitat.

Là-encore le dispositif partenarial a permis le bouclage de nombreuses opérations. En effet, le montant des engagements financiers de l'Etat et de ses partenaires s'élevait à 3,7 milliards d'euros. Alors que la contribution de l'Etat s'élevait à 1,4 milliard d'euros (fonds vert, fonds friches, DSIL, DETR, etc.), le solde étant financé par ses opérateurs.⁶⁷

De sorte que malgré quelques réserves identifiées par certains rapports⁶⁸(financements des projets non garantis, localisation externe des chefs de projet et doutes sur leur expertise, pérennité de leur engagement...), la reconduction du dispositif après 2026 est sérieusement envisagée.

Les contrats de ville

66 Chiffres cour des comptes « programme France services ; rapport public thématique », septembre 2024

67 L'Agence nationale de l'habitat (Anah) a mobilisé 1,9 milliard d'euros en subventions pour la rénovation de logements et la Banque des Territoires a accordé pour 121 millions d'euros de prêts PRU-PVD (prêts de renouvellement urbain PVD). Le programme de revitalisation des petites villes a aussi permis d'engager 131 millions en ingénierie (ANCT, Anah, Banque des Territoires, Cerema, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature) et 95 millions d'euros en cofinancements des 870 postes de chefs de projets (ANCT, Banque des Territoires et Anah).

68 Voir notamment le rapport inter inspection IGEDD/IGA « Petites villes de demain, un modèle durable de soutien à l'ingénierie territoriale » février 2024.

Les contrats de ville sont un autre exemple de dispositif multithématique. Depuis la loi « Lamy » du 21 février 2014, ces outils juridiques et opérationnels centraux de la politique de la ville sont conclus à l'échelle intercommunale pour six ans. Ils associent l'État et ses opérateurs, l'EPCI et les communes, avec ouverture possible aux régions, départements, Caisse des dépôts, bailleurs, chambres consulaires, autorités organisatrices de mobilité, etc. Leur contenu repose historiquement sur trois piliers : emploi-économie, cohésion sociale, cadre de vie/renouvellement urbain (en lien avec le NPNRU). Les conseils citoyens y sont intégrés pour garantir la co-construction. Ces contrats combinent droit commun (mobilisation prioritaire des politiques sectorielles dans les QPV) et crédits dédiés (Programme 147), la mobilisation effective du droit commun demeurant un point dur récurrent. La gouvernance locale est dense mais parfois routinisée ; la participation citoyenne, bien qu'affermie dans les textes, reste fragile.

La génération 2015-2020 a été prorogée jusqu'en 2023 afin d'évaluer et de préparer « Quartiers 2030 ». Les nouveaux contrats 2024-2030 renforcent et hiérarchisent les axes : éducation, santé, emploi et développement économique, transition écologique, sécurité et tranquillité publique, cadre de vie/renouvellement urbain (NPNRU), lutte contre les discriminations, jeunesse (16-25 ans), avec mobilisation du sport et de la culture. La doctrine réaffirme la primauté du droit commun et l'arrimage aux CPER/CRTE. La géographie prioritaire révisée porte, au 1^{er} janvier 2025, à 1 609 QPV (dont 1 362 en métropole et 247 outre-mer, ≈ 6 M d'habitants), ce qui appelle des diagnostics actualisés et des ajustements de priorités.

Les bilans nationaux soulignent des effets utiles (équipements de proximité, soutien associatif, expérimentations), mais aussi une dépendance au tissu associatif et des difficultés d'embarquer durablement les politiques de droit commun. L'intégration aux CPER 2014-2020 est restée inégale.

Surtout, l'ambition de rapprocher plus fortement le renouvellement urbain mené dans les QPV des différentes composantes de la politique de la ville ne s'est véritablement jamais concrétisée, malgré les efforts de rapprochement. Le rapport « Ensemble, refaire la ville »⁶⁹ reconnaît à cet égard que si « L'ambition de rapprocher plus fortement le renouvellement urbain mené dans les QPV des différentes composantes de la politique de la ville, notamment sociales, était d'ailleurs au cœur du changement du « R » de « Rénovation » (PNRU), se référant à une action principalement concentrée sur le bâti, en « Renouvellement » (NPNRU)... le binôme urbain/humain reste encore difficile à manier 20 ans après l'engagement des programmes de rénovation urbaine dans la dynamique mais en parallèle de la politique de la ville qui se conçoit et se met en œuvre de façon autonome. »

Par construction, les contrats de ville portent une vision de cohésion urbaine à l'échelle intercommunale - une maille clé de l'aménagement du territoire. Ils pourraient s'articuler au volet territorial des CPER à condition qu'ils adoptent la même temporalité, mais aussi aux CRTE (volet spécifique politique de la ville) et se lire à travers les SRADDET/SCoT et les fonds européens (FEDER-FSE). L'enjeu est de faire des priorités « quartiers » un contributeur lisible aux trajectoires d'aménagement du territoire (habitabilité, compétitivité décarbonée, adaptation). Il est à prévoir l'insertion dans les contrats de ville d'une clause d'alignement sur des objectifs d'aménagement du territoire (habitabilité : accès à 20-30 min aux services essentiels ; mobilités du quotidien ; réussite éducative ; accès aux soins, etc.).

Enfin un tel rapprochement passe également par l'harmonisation du suivi en définissant un socle d'indicateurs communs avec l'ONPV/observatoires territoriaux permettant de publier un tableau de bord territorialisé destiné à tenir une revue annuelle d'arbitrage en conférence régionale.

69 « Ensemble, refaire ville Pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles » Jean-Martin DELORME Anne-Claire MIALOT Cédric VAN STYVENDAEL, février 2025.

Les opérations d'intérêt national et les projets de partenariat d'aménagement

Plusieurs démarches liées aux opérations d'aménagement opérationnel s'inscrivent également dans un cadre contractuel.

Les opérations d'intérêt national (OIN)

Nées concomitamment aux lois de décentralisation de 1983 et répondant à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers⁷⁰, les OIN constituent d'autres démarches territorialisées dérogatoires (notamment au droit commun de l'urbanisme en raison même des enjeux pour le territoire) pour mener des projets stratégiques et qui relève de la compétence, exclusive ou non, de l'État.

Les enjeux stratégiques justifiant une telle mobilisation de l'État sont divers : création de logements, développement économique, réalisation d'équipements publics d'intérêt national, etc. Il existe aujourd'hui 31 opérations d'intérêt national (listées à l'article R.102-3 du code de l'urbanisme) de trois catégories distinctes : 19 opérations d'urbanisme, 4 opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) et 8 opérations aéroportuaires ou industrielles.

Au-delà de ce transfert de compétence, l'application du régime juridique propre aux OIN permet à l'État de se saisir d'outils spécifiques concourant à la concrétisation de l'opération. Le caractère étatique de la démarche n'exclut cependant pas une gouvernance partagée avec les collectivités, qui est même la norme pour les dernières générations d'OIN.

Sauf exception, la création des OIN se fait dorénavant en collaboration avec les collectivités qui sont associées à sa conception, à sa mise en œuvre et à son financement. Parallèlement, les collectivités conservent leur compétence en matière d'élaboration des documents de planification urbaine et stratégique. L'État peut mobiliser des outils spécifiques (déclaration de projet, DUP...) afin de procéder à leur mise en compatibilité avec le projet si nécessaire.

La dimension stratégique des projets développés dans ces périmètres justifie qu'il leur soit alloué des ressources propres et suffisantes. La réalisation des projets est généralement confiée à une structure dédiée (établissement public ou société publique), déjà existante ou créée à cette occasion (établissements publics d'aménagement pour les opérations d'urbanisme, grands ports maritimes...).

Les projets partenariaux d'aménagement (PPA)

Issus de la loi ELAN et renforcé par la loi 3DS, le projet partenarial d'aménagement et la grande opération d'urbanisme (GOU) ont pour objectif d'accélérer la réalisation d'opérations d'aménagement complexes et de renforcer l'efficacité de l'intervention des acteurs privés et publics. Le projet partenarial d'aménagement est un contrat entre l'État, l'intercommunalité et les acteurs locaux (public et/ou privés notamment une société publique locale ou une société d'économie mixte) afin d'encourager, sur un territoire donné, la réalisation d'une ou plusieurs opérations d'aménagement complexes destinées à répondre aux objectifs de développement durable des territoires. Les projets peuvent concerner aussi bien l'amélioration de l'offre de logements, que le déploiement d'activité économiques, ou la réalisation d'équipements publics.

Il formalise un partenariat et fixe une feuille de route qui ordonnance les interventions et responsabilités des parties au contrat, ainsi qu'un plan de financement de l'ensemble des actions.

⁷⁰ art. L.102-12 du code de l'urbanisme.

Il peut aussi, le cas échéant, délimiter un périmètre de grande opération d'urbanisme (GOU), cadre juridique exorbitant de droit commun destiné à faciliter et accélérer l'opération d'aménagement faisant l'objet d'un PPA.

La signature d'un projet partenarial d'aménagement permet de mobiliser des outils spécifiques dont le renforcement de l'ingénierie locale par le recours possible aux établissements publics d'aménagement (EPA) de l'État pour mener, même en dehors de leur périmètre, des études préalables à la formation d'un PPA ou le recours possible aux établissements publics foncier (EPF) de l'Etat en dehors de leur périmètre, dans le cadre d'une procédure d'extension simplifiée, ou encore la mobilisation du permis d'aménager multisites portant sur des unités foncières non contiguës et la possibilité de définir un périmètre de grande opération d'urbanisme (GOU) qui déclenchera des effets juridiques facilitant la réalisation des opérations d'aménagement, notamment en renforçant les outils de l'aménagement à la main de l'intercommunalité qui porte le projet.

3. Les contrats stratégiques entre l'Etat et les collectivités

Au cœur de la politique de contractualisation menée par l'Etat se trouvent les contrats stratégiques à l'échelle de territoires. Le plus souvent nés avec la décentralisation ou reformatés à partir du déploiement progressif de celle-ci par la volonté d'articuler entre eux les différents secteurs de politiques, ils s'incarnent par plusieurs dispositifs partenariaux. Parmi les plus structurants :

- ♦ Les Contrats de Plan Etat-Région ou Inter-Régionaux (CPER ou CPIER) créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification⁷¹,
- ♦ Les Contrats de Convergence et de Transformation prévus par la loi du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle en Outre-mer,
- ♦ Les Contrats pour la Réussite de la Transition Ecologique (CRTE) créés la loi du 21 février dite 3DS, d'abord sous la forme de Contrats de Relance et de Transition Ecologique après la crise COVID,
- ♦ Les Pactes Territoriaux et Contrats de développement Territorial institués par la circulaire du Premier Ministre du 20 novembre 2020,
- ♦ Des contrats *sui generis* tels que Marseille en grand, lesquels se rapprochent des pactes précités par leur caractère dérogatoire.

Sans pouvoir, faute de temps et de ressources disponibles, établir une évaluation propre de chacun des dispositifs et encore moins de l'efficacité de ceux-ci pris dans leur ensemble, la mission s'est appuyée sur les analyses et rapports existants.

Les contrats de plan Etat Région (CPER)

Les CPER ont été conçus dès l'origine dans un objectif programmatique afin de fixer un certain nombre d'actions favorisant le développement des territoires, co-financées par l'Etat et les régions. Depuis 1982, sept générations de CPER se sont succédés affichant des montants financiers très importants (30 Mds€ pour le CPER 2015-2020 et 40 Mds€ pour la génération actuelle 2021-2027).

Faisant suite à un nombre important de constats d'insuffisances pointés notamment par la Cour des

⁷¹ Qui sont considérés comme des plans et programmes au sens de la réglementation environnementale (cf. R 122-17 du code de l'environnement), ce dont la pertinence est discutable dès lors que ces projets s'inscrivent aussi dans des documents de planification spatiale, eux-mêmes soumis à évaluation (SRADDET, SCoT). Il est noté que les CRTE ne sont d'ailleurs pas inscrits dans la liste des plans et programmes.

comptes⁷² et par les différentes parties prenantes l'actuelle génération des CPER n'est pas exempte de reproches que l'on peut résumer en quelques points.

Il apparaît tout d'abord que l'outil contractuel remplit bien sa mission de cofinancement des grands investissements de l'Etat (infrastructures de transports, universités, centres de recherche, mais tous ne passent pas par le CRER...) ⁷³ et donc d'accompagnement de l'équipement des territoires, de renforcement de leur attractivité et de la cohésion nationale.

La tendance longue au décroisement des financements dans un but de meilleure traçabilité altère cependant la dimension réellement partenariale des CPER et au total la construction d'une vision commune Etat-régions. Cette situation conduit en effet à ce que chacun des co contractants valorise ses propres priorités conduisant davantage à une juxtaposition de projets qu'à une logique de coopération. Elle aboutit même à des cas de confrontation comme le fait remarquer le Conseil d'Etat dans son étude annuelle 2023. Cette situation peut expliquer que le taux d'exécution à la fin 2024 ne s'élève qu'à 44% (taux de paiement de 22%).

Par ailleurs, la 7^{ème} génération des CPER n'échappe pas à la critique de multiples fois exprimée sur l'insuffisance de vision stratégique et prospective lors de leur élaboration. Ayant originellement pour vocation à assurer la déclinaison du Plan national au niveau régional, les CPER depuis la 3^{ème} génération ont perdu progressivement leur référence à une stratégie nationale.

De sorte que les diagnostics régionaux définis au début de chaque contrat manquent de cadrage et par ailleurs semblent s'appuyer trop faiblement sur l'état des connaissances mobilisables concernant le territoire régional et ses besoins de développement. En particulier, la capacité technique de l'Etat régional à formuler une telle stratégie, naguère incarnée par les ex PASE (Projets d'Action Stratégique de l'Etat) semble avoir reculé et avec elle la qualité de l'expression du point de vue de l'Etat.

Or, la nécessité de préparer les grandes transitions pourrait largement justifier la réaffirmation de doctrine nationale et concertée d'aménagement du territoire ainsi que le préconise la mission. Une telle affirmation aiderait sans doute à mieux prioriser entre les objectifs parfois concurrents d'attractivité et de cohésion régionale dont résulte une tendance persistante au saupoudrage de certains crédits à la vocation peu structurante.

En outre, malgré l'accord de partenariat signé entre l'Etat et l'ARF le 28 septembre 2020 visant à faire des CPER des contrats « intégrateurs » par la définition de volets territoriaux visant coordonner les principaux projets des collectivités à l'échelle infrarégionale, l'outil CPER n'est pas réellement articulé avec les contractualisations infrarégionales (CRTE et contrats des Régions) et n'embrasse pas l'ensemble de l'action de l'Etat à cette échelle.

Les priorités définies à l'échelon régional se heurtent aux cadres financiers prédéfinis au niveau ministériel, sans possibilité de réallocation, même pour les projets qui sont strictement d'échelle régionale. Pourtant la charte interministérielle de la contractualisation sous la forme d'un référentiel de 10 principes mentionne que « l'Etat cherche à rassembler ses différents dispositifs d'intervention existant dans un contrat commun. Dans la mesure du possible, le contrat territorial vise à aboutir à un contrat unique destiné à englober l'ensemble des politiques publiques d'intervention de l'Etat sur un même territoire ».

De plus, on constate une faible participation du public à l'élaboration des CPER, celle-ci pourtant prévue est trop peu connue, peu encline aux propositions et trop centrée sur la question des impacts

72 Voir notamment cour des comptes : la contractualisation, un mode d'action publique incontournable, une efficience à renforcer op. cit.

73 Avec une logique de « ticket modérateur » et d'aide à la répartition des moyens nationaux, le cofinancement étant une preuve de l'intérêt des grands projets pour les territoires et une incitation à leur sélection.

environnementaux notamment sur les projets de mobilité.

Les CPER ne sont pas associés à des objectifs partagés en termes d'évolution des territoires, par exemple de transition énergétique.

Enfin la 7ème génération des CPER souffre comme ses aînées d'une carence importante en termes d'évaluation. Comme l'indique la Cour des comptes, « l'évaluation risque de demeurer le maillon faible des CPER et des CRTE. L'ensemble des CPER comportent des dispositions prévoyant des évaluations, mais celle-ci n'a fait l'objet d'aucun cadrage national, notamment quant aux indicateurs de suivi. La circulaire attendue à l'automne 2022 sur le cadre et le référentiel d'évaluation partagés n'a pas été publiée. » De fait, si l'ensemble des CPER intègrent bien des dispositions portant évaluation, aucun cadrage national n'a été défini pour ce faire ni aucun indicateur de suivi et à cet égard les contrats 2015-2020 n'ont pas été évalués.

Il faut cependant souligner que, comme pour les contrats multithématiques, l'évaluation des CPER pose de sérieuses questions méthodologiques, du fait de la difficulté à apprécier l'impact sur un territoire de projets de nature différente et dont l'importance reste très marginale par rapport au stock existant d'équipements publics et aux grandes évolutions de conjoncture. Il n'est pas évident de discerner, surtout à court terme, l'effet des projets inscrits au CPER, pris isolément, sur des systèmes complexes tels que les régions.

La DGCL qui a fourni beaucoup d'éléments à la mission sur la contractualisation, entend jouer un rôle actif dans le pilotage des CPER de la 8ème génération et estime que celle-ci pourrait être assise sur trois piliers afin d'insuffler une nouvelle dynamique à la contractualisation Etat-région :

- Une stratégie d'aménagement du territoire conciliant déclinaison d'une stratégie interministérielle claire et prise en compte des besoins spécifiques,*
- Une doctrine d'investissement public prônant l'efficacité, l'efficience et la cohérence afin de garantir une mobilisation optimale des crédits contractualisés,*
- Un pilotage resserré articulant une mobilisation interministérielle et animation régionale.*

Les contrats de réussite de la transition écologique (CRTE)

Les CRTE ont été créés initialement pour organiser la déclinaison du plan de relance en cohérence avec les projets de territoire et les actions portés par les collectivités jusqu'en 2026. La circulaire du 20 novembre 2020 précise que ces contrats constituent la première concrétisation des contrats de cohésion territoriale prévus par la loi du 22 juillet 2019.

Trois objectifs ont été assignés à ces contrats :

- ♦ Accélérer la relance dans les territoires, notamment la déclinaison du plan relance post-COVID,
- ♦ Accompagner les transitions écologiques (en 2024, le CRTE est devenu le Contrat pour la Réussite de la Transition Ecologique outil de mise en œuvre de la planification écologique, numérique, démographique, économique...) sur la base d'un projet de territoire et accompagner la cohésion des territoires,
- ♦ Simplifier le paysage contractuel en allant vers un contrat plus intégrateur dans le cadre d'un dialogue renouvelé entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ce dernier point marque une volonté de changement de méthode de l'Etat pour remédier au

foisonnement des contrats qu'il conclut avec les collectivités et à la fragmentation qui en résulte, et l'ambition de rassembler dans un cadre unique les politiques portées par les ministères et leurs opérateurs (ADEME, ANCT, OFB...).

Les contrats sont conclus au niveau intercommunal (avec possibilité de réunir plusieurs EPCI) au sein de pays ou de PETR, et au total 853 périmètres ont été identifiés.

Croisant les bilans d'étapes établis tant par la Cour des comptes dans son rapport sur la contractualisation⁷⁴, que par l'ANCT⁷⁵, que par le rapport inter-inspections⁷⁶, et les auditions de la présente mission, un court bilan du dispositif peut être établi.

Parmi les points très positifs, le bilan quantitatif est favorable. Avec 849 contrats signés à ce jour, la couverture du territoire est quasi-totale (outre-mer compris). On note également une mobilisation des services d'Etat (en collaboration constante avec les associations d'élus) pour apporter une ingénierie pour la réalisation des contrats et de fait c'est plus de 64 000 opérations qui ont ainsi été accompagnées. L'accompagnement a également servi la structuration de la gouvernance au niveau local.

Par ailleurs de nombreuses actions de transition écologique ont été intégrées dans les contrats, dont l'utilité paraît relativement évidente à établir au regard de leur objet, sans que cela permette d'apprécier leur efficacité en tant que tel, notamment par rapport à d'autres choix d'investissement concourant à la même finalité.

On relève également que la mobilisation financière s'est réalisée. En effet, suite à l'extinction des crédits de France relance, une accélération importante en 2023 a pu être observée grâce à l'utilisation du Fonds vert. En outre les CRTE ont vocation à utiliser les crédits du volet territorial du CPER (circulaire du 4 janvier 2022) et des crédits ministériels thématiques contractualisés.

A l'inverse les CRTE ont rencontré plusieurs écueils qui ont pu altérer l'efficacité de la démarche. D'abord, en raison même de la rapidité avec laquelle se sont conclus les CRTE ceux-ci n'ont pas toujours permis de définir des projets de territoires consistants. Ceux-ci sans contenu programmatique ni opérationnel se sont souvent limités à une liste de projets pré existants, ouvrant la porte à de multiples effets d'aubaine. De fait, les CRTE sont plus apparus comme un outil pour récapituler la programmation des crédits déconcentrés aux préfets que comme le cadre d'une priorisation stratégique des projets ou des territoires.

De plus, ces délais contraints n'ont pas toujours favorisé l'installation d'une gouvernance adaptée et les modalités de travail correspondantes entre services de l'Etat (mettant en exergue les moyens limités de ceux-ci), entre Etat et collectivités et entre EPCI et communes alors même que la dynamique locale est fortement dépendante de l'appropriation par les acteurs. En outre, si de par les thématiques traitées, la dimension interministérielle est bien présente dans les contrats, ce sont surtout les crédits déconcentrés annuellement aux préfets (DETR, DSIL, Fonds vert, FNADT) qui ont assuré le financement des plans d'action. En outre, la territorialisation des COP régionales par les CRTE (circulaire de 2023) n'a pas produit tous ses pleins effets. La contribution aux trajectoires de transition écologique reste difficile à évaluer⁷⁷, le socle national d'indicateurs fourni ayant été peu utilisé faute de déclinaison locale simple⁷⁸.

⁷⁴ Op cit.

⁷⁵ Notes internes remises à la mission.

⁷⁶ « Bilan d'étape du déploiement des contrats de relance et de transition écologique » décembre 2022.

⁷⁷ Toutefois, le SGPE travaille sur des « portraits à facettes » permettant de faire émerger ces indicateurs.

⁷⁸ Note ANCT ; conseil d'administration du 26 juin 2025. A peine un quart des territoires s'en sont emparés.

Enfin, les CRTE n'ont que partiellement rempli leur objectif d'articulation des actions de l'Etat sur un territoire identifié, sans doute faute de clarification du niveau d'intégration poursuivi. Une intégration opérationnelle de tous les dispositifs contractuels (contrats thématiques ou multithématiques) conduirait certainement à une embolie du système d'action publique, réunissant dans un même contrat trop d'acteurs, de temporalités et de dimensions juridiques. Par contre, une intégration stratégique (une « fédération ») semble possible et souhaitable, pour que toutes les actions portées par l'Etat et ses opérateurs portent une même vision du territoire, sans qu'il soit nécessaire pour chacun des dispositifs de refaire des projections stratégiques. Les CRTE devraient être le lieu de la cohérence stratégique de l'action de l'Etat, qui s'appuient ensuite sur des dispositifs et responsables opérationnels.

Une clarification serait à même de dépasser ces obstacles de même qu'elle devrait permettre de mieux articuler CPER et CRTE en commençant par le reformatage du volet territorial des CPER. Loin d'être inflationniste, ce contrat mieux intégré peut contribuer à la maîtrise des dépenses publiques en réduisant les coûts d'études stratégiques redondantes, en favorisant la mutualisation locale (services, équipements), en orientant les financements vers des projets à fort effet de levier et permettant une meilleure évaluation par les résultats.

Au fil des auditions, la mission a pu voir une convergence des interlocuteurs sur l'intérêt de ces contrats comme outils d'aménagement du territoire, reliés à des diagnostics spatialisés, à une hiérarchie claire d'enjeux (habitabilité/robustesse, production/compétitivité décarbonée, cohésion), à une articulation avec l'échelle des projets opérationnels (sans velléités de corsetage) et à une évaluation lisible.

Plusieurs interlocuteurs soulignent le rôle clés des préfets comme coordinateur du pack territorial des services de l'Etat (locaux et nationaux), des opérateurs et des acteurs territoriaux, avec un objectif de synchronisation (CPER/CRTE/autres fonds, l'articulation systématique aux documents de planification territoriale (SRADDET, SCOT/PLUi/charte PNR, etc).

Les pactes territoriaux et les contrats de développement territorial

Initiés à partir de 2014 et amplifiés à partir de 2017, ces contrats à statut particulier conclus entre l'Etat et les collectivités (EPCI ou inter EPCI, régions, départements) répondent à des difficultés socio-économiques structurelles de certains territoires ou à des difficultés conjoncturelles causées par une décision gouvernementale ou par un facteur exogène. Il s'agit donc de territoires fragilisés qui dans les faits cumulent les difficultés de dynamisme démographique et économique. Ces contrats constituent donc des outils de planification et de programmation de la politique d'aménagement. La durée des PACTES ou contrats de développement peut être variable mais dans les faits, souvent longue et même parfois indéterminée⁷⁹. Huit pactes étaient actifs fin 2024⁸⁰.

Si le contenu des PACTES est variable puisque devant s'adapter à des problématiques spécifiques, la méthode suivie est similaire d'un PACTE à l'autre.

Outil *sui generis*, le PACTE n'est mobilisable qu'en raison de la difficulté à faire jouer d'autres contractualisations (échelle géographique imparfaite par ex.), notamment les CPER ou les CRTE.

Les PACTES ont vocation à surmonter une vulnérabilité particulière (fermeture d'un site économique par ex.) en se reposant sur le potentiel du territoire en concevant les politiques publiques conjointement en cohérence avec les compétences des collectivités et en mobilisant les services de

⁷⁹ Les orientations actuelles préconisent plutôt une durée déterminée et ramenée à 3 ans sans reconduction.

⁸⁰ Parmi eux l'engagement pour le renouveau du bassin minier ou le contrat d'avenir pour les Pays-de-la- Loire suite à la décision du gouvernement d'abandonner le projet Notre Dame des Landes.

l'Etat et ses opérateurs

Les PACTES sont élaborés à partir d'un diagnostic approfondi Etat-collectivités qui fonde une vision prospective de l'Etat sur le territoire concerné ; c'est ce qui semblait faire défaut aux CRTE.

Les PACTES territoriaux sont des contrats interministériels qui peuvent mobiliser les moyens de plusieurs périmètres ministériels mais qui ne peuvent excéder les crédits de droit commun affectés aux préfets.

Si la mission ne dispose pas d'une évaluation approfondie du dispositif, elle constate sur les dires des administrations gestionnaires que les PACTES ont pu démontrer des capacités d'innovation publique et de partenariat et un effet levier important pour favoriser l'émergence de solutions innovantes et « sur mesure ». La question de leur rapprochement avec les CRTE et surtout le CPER (voire les CPIER pour s'adapter aux besoins hors périmètre) dans le cadre du volet territorial, se pose néanmoins, a minima en termes de méthodes⁸¹, sans doute en introduisant dans les CRTE les approches qualitatives des PACTES.

4. Les contrats entre collectivités

Les contractualisations entre collectivités complètent le paysage. Elles ont pour point commun de décliner les politiques des collectivités territoriales – notamment des régions, pivots de l'aménagement du territoire par leurs compétences propres et leurs chefs de filât – et de chercher à s'adapter le plus possible aux particularités des territoires considérés.

Les contrats de subvention ou cofinancement entre collectivités

Ces contrats sont très nombreux, avec des finalités qui concernent toutes les compétences des collectivités. Les régions notamment, du fait de leur rôle pivot en matière d'aménagement du territoire, déploient de multiples dispositifs contractuels en application des cadres d'intervention correspondant à leurs politiques publiques. C'est également vrai pour les Départements et les intercommunalités.

Les contrats de réciprocité

Créés par le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, les contrats « villes campagnes » visaient à développer la coopération entre territoires ruraux et urbains comme levier de cohésion entre territoires et donc d'efficacité des politiques publiques. Deux contrats expérimentateurs ont vu le jour sur les quatre prévus⁸² mais plusieurs autres métropoles (Nancy, Strasbourg, Rennes, Nantes...) ont lancé de nouvelles expériences volontaristes bien que certaines d'entre elles aient préféré constituer des pôles métropolitains ou recourir à des outils encore moins contraignants (protocoles, ententes, accords...) notamment en termes d'engagements financiers.

Les quelques enseignements du dispositif sont les suivants.

Il constitue une première en matière de contractualisation : d'abord en faisant travailler sur un même territoire ville et campagne et ensuite sans que l'Etat soit partie prenante du contrat, les régions et les

⁸¹ Si nécessaire, le terme PACTES peut être maintenu pour affirmer une priorisation territoriale, mais la méthode doit être la même que celle des CRTE.

⁸² Le contrat conclu entre la Communauté urbaine du Creusot-Montceau qui reste bloqué jusque-là sur la préfiguration et le parc naturel du Morvan et le contrat entre la métropole de Toulouse et le massif des Pyrénées ; le contrat entre la métropole de Brest et le pays centre Ouest Bretagne en sommeil depuis 2020 est en cours de réactivation).

départements étant de fait souvent absents des signataires⁸³.

L'efficacité (mais aussi sa limite) de la démarche repose sur une souplesse liée à l'absence de formalisation nationale : pas de signataires imposés, pas de durée fixée, pas de domaines fléchés, pas de gouvernance dictée.

Les contrats sont parfois articulés avec d'autres dispositifs de coopération territoriale dont ils permettent de renforcer l'usage (cf. Nantes SCoT et InterScoT) et ils sont très faiblement articulés avec les CPER et les CRTE

L'animation et la pérennité de la démarche sont fortement tributaires du portage politique et de l'animation technique.

Au final, les contrats de réciprocité constituent pour les collectivités un levier de coopération interterritoriale urbain/rural ouvert à une grande diversité des formes de coopération. Même s'ils restent très peu développés, ces contrats ont eu un effet favorable sur la cohésion des territoires concernés, en amenant la détermination d'enjeux communs donnant lieu à discussions (transfert d'ingénierie...). Aussi, si les actions retenues paraissent modestes elles sont une première étape sur des futures décisions sur des thèmes majeurs comme la gestion des grandes transitions (structuration de filières économiques locales amélioration accès des services publics, enjeux démographiques...).

La question du rapprochement avec les contractualisations existantes (notamment CRTE) peut se poser mais il faut veiller à conserver la souplesse qui concourt à une dynamique de réussite.

83 Rappelons que ce ne sont pas les seuls contrats conclus par les seules collectivités.

Les collectivités et EPCI ont développé des coopérations contractuelles à finalités structurantes ; c'est le cas des départements qui apportent traditionnellement leur aide aux communes rurales le plus souvent cependant sans objectif de cohésion territoriale et sans objectif de coordination dans le champs d'action où ils sont chefs de file (parfois sous le vocable « d'enveloppes »), mais aussi des régions qui ont souvent défini leur propre contractualisation (cas d'une région qui a mis en place des « contrats territoriaux » et « contrats bourg-centre » à l'échelle des EPCI sans coordination avec le programme cœur de ville lancé à la même époque intégré par la suite dans le CPER 2021-2027 se sur ajoutant aux dispositifs d'Etat.

Annexe 7 – LES LOIS DE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE 1995/1999 : UNE REFERENCE ENCORE UTILE

A posteriori, les orientations de la mission se révèlent en phase avec l'ossature des lois d'aménagement du territoire de 1995/1999. Nous proposons une modernisation de la doctrine de l'époque pour la rendre pleinement opérante en 2025 : chaînage stratégie nationale → CPER → contrats d'aménagement, données/indicateurs clés de performance, contribution des territoires aux objectifs nationaux (logique de « redevabilité »), différenciation des organisations et « encapacitation » locale.

1. Ce que 1995/1999 ont apporté – définition et récit nationaux

Les lois d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995 et de 1999 (LOADDT, développement durable) ont installé une boussole nationale et une architecture d'ensemble de l'aménagement du territoire : schéma national d'aménagement, conseil national, schéma régional d'aménagement, directives territoriales articulées aux CPER en 1995, territoires de projet (pays/agglomérations) et schémas de services collectifs en 1999.

Leur article 1er a donné une définition partagée de l'aménagement du territoire : en 1995, politique d'unité et de solidarité nationales, d'intérêt général, visant l'égalité et le développement équilibré ; en 1999, réécriture autour du développement durable combinant progrès social, efficacité économique et protection de l'environnement, garantissant l'égal accès aux services/savoirs et la péréquation.

Cette définition portait un récit national clair : équilibrer la croissance, corriger les inégalités spatiales, mailler le pays par infrastructures et services, ancrer la solidarité territoriale. Ce récit s'est ensuite dilué avec la segmentation des politiques publiques et les réformes de l'Etat (notamment la révision générale des politiques publiques en 2007).

2. Continuités de la note d'étape avec 1995/1999 (alignement a posteriori)

Nos orientations ne recréent pas une nouvelle complexité organisationnelle : elles remettent en oeuvre des leviers historiques qui demeurent pertinents, en les adaptant.

Là où la loi de 1995 prévoyait un schéma national et un couple comité interministériel / conseil national (CIADT/CNADT), notre proposition porte aussi une stratégie nationale et une conférence territoriale nationale incluant les ministres, sans nécessité d'un comité interministériel en parallèle. Elle modifie la nature des objectifs descendants, avec une logique de contribution des territoires aux objectifs nationaux, et arrime ces travaux aux pratiques de concertation structurées au niveau régional avec les collectivités et les acteurs socio-économiques (COP, conférences régionales le cas échéant), tout cela se cristallisant dans des contrats avec des engagements réciproques (CPER/contrats d'aménagement).

Nous avons réinstallé les CPER en "pivot" avec un volet territorial renforcé reliant la stratégie à l'exécution locale. Nous avons ancré les territoires de projet à l'échelle CRTE/PETR comme mailles d'accords stratégiques (territoires de projets d'aménagement). L'intérêt de réintroduire les conférences régionales de l'aménagement devra être approfondi au cas par cas, pour porter une vision partagée et arbitrer les compromis chaque année, (ZAN/énergie/logement/industrie/risques), en transparence via un tableau de bord public.

3. Modernisations opérées : méthode, preuves, exécution

Sans avoir pu, dans le délai, approfondir les finalités d'une politique d'aménagement du territoire, nous suggérons de moderniser l'interprétation de sa définition légale, sans trahir l'esprit des textes. L'égal accès aux services pourrait devenir équité des efforts publics, sur la base d'un socle

d'indicateurs. L'efficacité économique se traduirait en compétitivité décarbonée et durable (foncier recyclable, raccordements énergie, chaînes de valeur sobres et circulaires) et relance de la production industrielle et agricole. Le « durable » est opérationnalisé par l'adaptation +4 °C, la gestion eau/risques et le ZAN (« friches d'abord »). La solidarité est complétée par la différenciation des trajectoires (montagne, littoral, outre-mer, quart nord-est, ruralités), l'encapacitation des maîtrises d'ouvrage locales (ingénierie pérenne, chefs de projet) et la lutte contre la vulnérabilité aux effets du changement climatique et des transformations énergétiques.

Surtout, nous sommes passés d'une intention de coordination à une exécution outillée : chaînage stratégie nationale → CPER → contrats locaux. L'ensemble vise à sortir de la logique du « catalogue d'offre de service » qui bénéficie surtout aux mieux organisés et à accélérer l'exécution dans un contexte de finances publiques contraintes.

4- Ce qui existait dans les lois de 1995 et 1999 et qui n'est pas repris : les DTA (puis DTADD)

Les directives territoriales d'aménagement (DTA, puis DTADD – développement durable) avaient pour objectif de fixer des orientations nationales spatialisées sur certains territoires à forts enjeux pour l'Etat. Leur opposabilité aux schémas de cohérence territoriale (SCoT), aux plans locaux d'urbanisme (PLUi) et cartes communales a été supprimée en 2020 dans une logique de simplification de la hiérarchie des normes.

Dans un contexte de décentralisation, la réactivation de ces outils ne paraît pas pertinente, et l'Etat dispose d'autres outils pour mettre en œuvre ses projets prioritaires (projet d'intérêt général – PIG, zones d'aménagement différé – ZAD et opérations d'intérêt national - OIN).

Constatant cependant la nécessité de disposer d'un cadre de consolidation des intérêts nationaux sur un territoire donné, base d'un travail de cohérence interministérielle, la mission propose de mettre en place des « orientations stratégiques territorialisées », qui ne s'imposent pas aux documents de planification spatiale des collectivités.

Ces orientations stratégiques territorialisées (OST) ne concerneraient pas que les territoires stratégiques pour l'Etat (contrairement aux DTA) mais seraient réalisées en priorité pour éclairer les enjeux dans les plus fragiles . Elles auraient vocation à alimenter des contrats de projets (CPER, contrats d'aménagement) et non à s'imposer aux documents de planification.

Conclusion

En continuant ce que les lois de 1995/1999 ont fait de plus robuste et en modernisant la méthode (données, indicateurs, modes d'arbitrages, différenciation), la politique d'aménagement du territoire retrouve un récit national lisible et une capacité d'action concrète, alignée sur les défis d'habitabilité, de compétitivité décarbonée et d'adaptation.

Annexe 8 - ENCADREMENT EUROPEEN ET BENCHMARK EUROPEEN DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1. De la politique nationale à la logique de cohésion européenne

L'aménagement du territoire, notion centrale de la planification française depuis la création de la DATAR, a longtemps inspiré les politiques européennes. Dès les années 1970, la France défendait une vision spatialisée de l'action publique, fondée sur la cohésion, l'équilibre et la solidarité entre territoires. Mais depuis l'adoption de l'Acte unique européen (1986) et l'introduction de l'objectif de cohésion économique et sociale, la dynamique s'est inversée : la politique de cohésion européenne s'est progressivement imposée comme un élément structurant du cadre d'action territoriale, influençant la doctrine, les outils et les priorités françaises, avec un effet levier⁸⁴ important.

Les principaux fonds structurels (FEDER, FSE+ puis FTJ⁸⁵) et les autres programmes d'investissement européens⁸⁶ ont redéfini les modes de gouvernance, la contractualisation État-régions, ainsi que les instruments de planification territoriale. Ce glissement s'est accompagné d'une montée des logiques d'initiative locale, de performance, de compétitivité et d'attractivité, réduisant la place d'une politique d'aménagement du territoire « à la française », pilotée depuis le niveau national. Ainsi, les notions de cohésion et de convergence ont progressivement remplacé celles d'aménagement national et de péréquation, plaçant la France dans une posture d'adaptation plutôt que d'influence⁸⁷. Les collectivités territoriales françaises, plus nombreuses et moins « capacitaires » que leurs voisines européennes ont eu plus de difficultés à mobiliser les fonds européens, notamment ceux qui ne sont pas pré-affectés par pays (fonds thématiques).

Aujourd'hui, la révision du cadre financier pluriannuel (CFP 2021–2027) et la préparation du futur cycle 2028–2035 offrent une opportunité de repenser cette articulation entre Europe et aménagement national. Comme le souligne le SGAE, vu l'importance des fonds européen et l'état des finances publiques en France, « on ne peut plus penser l'aménagement du territoire sans penser Europe ».

2. Une évolution européenne marquée par la logique de performance et la différenciation

Le futur dispositif PPNR 2028–2035 marquera un tournant dans la politique de cohésion européenne : fusion des enveloppes des fonds structurels (FEDER, FSE+, FTJ) et de la politique agricole commune (PAC) dans un cadre unique orienté sur les résultats ; pilotage renforcé par les États membres, avec décaissement des crédits conditionné à l'atteinte d'objectifs (« cibles » quantitatives et « jalons » qualitatifs, comme pour le plan de relance post-Covid) ; réduction des dotations globales, en raison de la montée des priorités transversales (défense, sécurité, innovation, énergie). Cette évolution traduit une volonté de rationalisation mais aussi une tension croissante entre cohésion et compétitivité.

Le rapport du programme européen ESPON souligne par ailleurs une dérive vers des politiques dépourvues de ciblage spatial explicite (« *territory-blind* ») au profit des territoires déjà performants.

84 La politique de cohésion ne représente que 3% des investissements publics en France, à comparer à l'Italie (17%), l'Espagne (25%) ou aux pays en transition (de 40% pour la Tchéquie à 90% pour le Portugal).

https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2025-04/RV-2025-04_FR.pdf

85 Fonds européen de développement régional, fonds social européen et fonds européen pour une transition (écologique) juste.

86 Fonds européen agricole et de garantie, fonds européen agricole pour le développement rural, fonds de cohésion, fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, Horizon Europe, Erasmus, LIFE, Digital Europe, programme spatial européen, mécanisme pour l'interconnexion de l'Europe (RTE-T notamment), fonds pour la sécurité intérieure, ...

87 La notion d'aménagement du territoire n'existe pas réellement au niveau européen, dans des contextes souvent plus décentralisés et moins dirigistes, mais se rapproche de celle de planification régionale (« regional planning »), plus étroite.

Pour la France, le défi est de préserver une approche d'unité nationale et d'équilibre territorial, conforme à sa tradition d'aménagement, en veillant à ce que la logique de performance s'appuie sur des indicateurs adaptés aux réalités territoriales et à la diversité des contextes locaux, et à ce que chaque territoire soit en capacité de se saisir des opportunités de financement.

Comme suite à la demande du Conseil européen d'élargir l'usage des fonds structurels aux nouvelles priorités européennes, les règlements de révision à mi-parcours de la politique de cohésion pour la période 2021–2027, adoptés en 2025, permettent d'aligner les priorités d'investissement sur la défense et la sécurité, le financement de la compétitivité et la décarbonisation, le logement abordable, l'accès à l'eau, la gestion durable de l'eau et la résilience de l'eau ainsi que la transition énergétique.

Dans le cadre de la préparation de la future programmation pour la période 2028-2034, la situation socioéconomique territoriale française évolue au regard de la précédente période -basculement de trois territoires métropolitains français dans la catégorie des « régions en transition » (Lorraine, Picardie, Limousin) - et les priorités européennes changent (orientation accrue des fonds vers des objectifs d'innovation, d'énergie, de compétitivité et de défense).

Dans ce contexte, les autorités françaises sont particulièrement attentives à la prise en compte des besoins spécifiques des régions ultrapériphériques, en bonne application de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La DGOM a d'ailleurs alerté sur le risque d'une baisse des enveloppes allouées aux RUP, du fait de la création de ces nouvelles régions en rattrapage. Avec une enveloppe française de 16,5 milliards d'euros, la négociation devra garantir la solidarité ultramarine tout en soutenant les territoires en reconversion.

3. Maintenir la France au cœur des négociations européennes

La France conserve de solides fondations pour peser dans la redéfinition et le déploiement de la politique de cohésion : un système statistique et territorial robuste (INSEE et observatoires, régions et autres collectivités, services déconcentrés de l'Etat), une tradition de planification (SRADDET, SCoT) et de contractualisation (CPER, CRTE), une maîtrise centralisée de nombreuses compétences (santé, éducation, logement) et une présence institutionnelle forte dans les RUP. Mais plusieurs fragilités persistent : complexité institutionnelle et capacités limitées des acteurs territoires, faible expérience dans la captation des fonds européens directs et représentation dispersée à Bruxelles. Le SGAE plaide donc pour la constitution d'une « équipe France » associant l'État, les régions et autres collectivités, les grands opérateurs et les entreprises.

Alors que la Commission européenne raisonne en termes de cohésion macroéconomique, la France peut promouvoir une vision spatialisée et différenciée de la cohésion, articulant transition écologique, réindustrialisation et équité territoriale. Une doctrine française claire, articulant zonages d'intervention, indicateurs territoriaux de performance et articulation entre planification et fonds européens, renforcerait le rôle moteur de la France dans la négociation du futur cadre 2028–2035.

4. S'inspirer des pratiques européennes pour refonder une politique française spatialisée

La France peut s'inspirer des stratégies territoriales de ses voisins européens (cf. encadré ci-après). En Allemagne, la coordination contractuelle entre le Bund et les Länder offre un modèle de gouvernance multi-niveaux et juridiquement stable, sans course permanente aux compétences. Aux Pays-Bas, la planification foncière intégrée est fondée sur la sobriété d'usage du sol : elle a inspiré la mise en œuvre du ZAN. En Italie, l'articulation entre cadre national et contrats régionaux illustre une décentralisation maîtrisée. En Espagne, la planification territoriale associe décarbonation, équité sociale, développement local et défi démographique.

Benchmark européen : Allemagne – Pays-Bas – Espagne

En Europe, les politiques d'aménagement du territoire ne reposent pas toutes sur un cadre national explicite, mais plusieurs pays développent aujourd'hui des stratégies spatiales qui articulent planification, transition et cohésion. Trois modèles, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne, offrent des enseignements utiles pour la France dans la refondation d'une politique d'aménagement à la fois différenciée, écologique et européenne.

En Allemagne, la planification territoriale repose sur une architecture fédérale claire, régie par la loi sur l'aménagement du territoire (« *Raumordnungsgesetz* »). Les plans régionaux des Länder, juridiquement contraignants, traduisent les orientations nationales selon le principe de subsidiarité et de cohérence inter-niveaux, garantissant la cohérence entre niveaux de planification. Ce système illustre la capacité d'un État à concilier subsidiarité, vision stratégique et cohérence juridique, tout en associant les acteurs économiques et sociaux dans une gouvernance contractuelle et polycentrique.

Aux Pays-Bas, la planification territoriale connaît un renouveau stratégique sous l'impulsion du gouvernement central. Après une décennie de décentralisation, l'État reprend la main avec la nouvelle Stratégie nationale d'aménagement du territoire (*National Spatial Strategy*, en préparation pour 2026), appelée à remplacer la NOVI de 2020¹. Ce recentrage répond à des défis croissants : rareté foncière, pression démographique, changement climatique et transition énergétique.

La doctrine néerlandaise repose sur le principe « *Soil and Water First* », qui fait du sol et de l'eau les critères premiers de toute décision d'aménagement. Cette approche intégrée vise à concilier logement, mobilité, production agricole et transition écologique dans un espace contraint. L'État fixe un cadre d'orientation spatiale à long terme, tandis que les provinces et municipalités assurent la mise en œuvre, en coordination avec les programmes européens.

L'articulation avec la politique de cohésion européenne est particulièrement forte : les Pays-Bas mobilisent les fonds structurels pour financer la sobriété foncière, la résilience climatique et la décarbonation des infrastructures. Cette cohérence entre politiques nationales et européennes illustre un modèle de planification stratégique, sobre et systémique, où chaque mètre carré est pensé dans une logique d'équilibre entre environnement, économie et société.

En Espagne, l'aménagement du territoire se redéfinit autour de la Transition juste (*Estrategia de Transición Justa*, 2022), élaborée par le *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Cette stratégie vise à accompagner la reconversion des territoires affectés par la décarbonation (fermeture de centrales à charbon, mutation industrielle) tout en maintenant la cohésion sociale et l'emploi local.

La gouvernance espagnole repose sur l'action de l'Instituto para la Transición Justa (ITJ), qui pilote des « *convenios de transición justa* », véritables contrats territoriaux intégrés. Ces conventions associent État, communautés autonomes, entreprises et acteurs sociaux autour de projets concrets : requalification professionnelle, innovation locale, infrastructures vertes. L'objectif est de faire de la transition énergétique un levier de revitalisation territoriale.

L'Espagne illustre ainsi une gouvernance multiniveaux et partenariale, directement connectée à la politique de cohésion européenne et au plan national de relance. Les fonds FEDER et FTJ y sont mobilisés comme instruments de planification territoriale et de justice sociale. Ce modèle, à la fois opérationnel et socialement inclusif, montre comment la transition écologique peut redevenir un moteur de l'aménagement du territoire.

Ces pays partagent une même logique : territorialiser les politiques publiques, organiser la coopération entre niveaux de gouvernance et spatialiser les transitions. La France, en s'appuyant sur ces convergences, pourrait bâtir des alliances dans la négociation européenne, en défendant une

approche de la cohésion fondée sur la différenciation, l'équité, la production et la transition écologique.

A l'image des *Land* et *Kreise* allemands, des *provincies* néerlandaises ou des *comunidades locales* espagnoles, les collectivités françaises sont des acteurs clés de la cohésion différenciée des territoires, traduisant les objectifs nationaux et européens en projets territoriaux à leurs échelles. Leur implication simultanée dans la programmation des fonds européens (PPNR 2028/2034), la planification écologique (PCAET, ZAN) et la contractualisation locale (CRTE, CPER) doit permettre de consolider une gouvernance multi-niveaux réellement intégrée. Soutenus et orientés par l'Etat et les régions, les EPCI incarneraient ainsi une organisation territorialisée, capable d'articuler stratégie nationale et intelligence locale au service de l'équité territoriale.

Conclusion

La période qui s'ouvre pour les fonds européens (CFP 2028–2035) ne doit pas être vécue comme une contrainte mais comme une fenêtre d'opportunité pour refonder la politique française d'aménagement du territoire. L'enjeu n'est pas d'opposer la logique d'indicateurs à l'équilibre territorial, mais d'adosser la performance à une spatialisation assumée des objectifs, afin que les moyens européens soutiennent effectivement la cohésion, la transition et la production dans la diversité des territoires métropolitains comme ultramarins.

Trois orientations structurantes en découlent :

- ➔ Une doctrine française unifiée : position commune État-collectivités sur la territorialisation des fonds (traçabilité infranationale, articulation avec CPER/CRTE/SRADDET), portée par une « équipe France » coordonnée par le SGAE,
- ➔ Une négociation européenne proactive : défense conjointe des intérêts des RUP et des régions en transition, sécurisation des enveloppes et reconnaissance de la différenciation territoriale dans les cadres de performance.
- ➔ Une mise en œuvre domestique crédible : gouvernance multi-niveaux claire, capacités d'initiative des collectivités, implication des services déconcentrés de l'Etat, et différenciation maîtrisée (objectifs, normes, intensité de soutien) évaluée et réversible.
- ➔ A ces conditions, l'Europe peut renforcer la portée d'une politique d'aménagement renouvelée, fondée sur la coopération et la différenciation territoriale.

Annexe 9 - DIFFERENCIATION ET ADAPTATION : REFERENCES ET ANALYSES

Longtemps pensée dans une logique d'uniformité des normes, des politiques et des organisations, l'action publique nationale a été largement adaptée depuis 40 ans à travers plusieurs mouvements :

- ♦ La décentralisation de nombreuses compétences, avec des centres de décision et de responsabilité au plus près des citoyens, pour ajuster au mieux la réponse à leurs besoins,
- ♦ La multiplication des dispositifs d'action publique pour mieux prendre en compte la complexité des territoires (des écosystèmes par exemple) et des impacts des activités humaines, et en même temps leur territorialisation aux différentes échelles (Etat, régions, départements) pour correspondre au réel, avec des zonages (QPV, ZFU, ZFRR, REP, ...) et des catégories d'action prioritaire (villages, petites et moyennes villes, ...),
- ♦ Le développement de la contractualisation (cf. Annexe 7),
- ♦ La structuration adaptée des compétences (outre-mer, grand Paris, métropoles, Alsace,...),
- ♦ L'émergence de mécanismes d'habilitation des normes outre-mer, de différenciation et de dérogation.

Cette adaptation de l'action publique a répondu à la diversité des territoires et à l'hétérogénéité de leurs besoins. Les politiques nationales d'aménagement du territoire conçues « pour tous » peinent à répondre efficacement aux réalités locales. Cette adaptation s'est aussi trouvée confrontée à des attentes fortes de simplicité et lisibilité des normes et d'égalité sur les droits fondamentaux, dans un cadre d'unicité de la République auquel les français sont attachés.

Dans un contexte marqué par la nécessité d'engager de grandes transformations pour répondre aux enjeux de production, de transition écologique et de cohésion sociale, la différenciation apparaît comme une voie pragmatique pour adapter les politiques publiques à condition d'en encadrer le déploiement. Elle offre la possibilité d'ajuster les moyens, les objectifs et les outils en fonction des spécificités locales, afin de renforcer l'efficacité et la pertinence de l'action publique.

L'enjeu n'est donc pas de remettre en cause le principe d'égalité républicaine, mais bien de le traduire en équité territoriale : il s'agit de traiter différemment des territoires différents, non pour créer des inégalités, mais pour organiser **au mieux** des droits effectifs d'accès aux services, à l'emploi, au logement et à un cadre de vie de qualité. Cette approche repose sur une idée simple mais exigeante : l'égalité des droits ne peut réellement progresser que par la reconnaissance des différences de situations.

I – Comprendre la différenciation : du principe d'égalité à l'équité territoriale

1.1. Un concept désormais incontournable

Longtemps absente de la doctrine administrative française, la différenciation territoriale s'impose désormais comme une importante notion d'action publique. Comme mentionné précédemment, la différenciation des politiques publiques nationales est une réalité ancrée à travers de nombreux zonages et catégories territoriales de l'action publique (REP, ZFU, ZFRR, ACV, PVD,...) et de l'organisation ministérielle (politique de la ville, de la mer, des outre-mer). Elle progresse timidement en matière d'organisation des collectivités (communauté européenne d'Alsace, métropole de Lyon, régions expérimentatrices du transfert des routes nationales, ...). Sur le plan des normes, la différenciation est surtout affirmée en outre-mer, du fait d'un cadre constitutionnel spécifique : l'attachement des français à une égalité devant la loi est en effet très fort.

Les auditions menées dans le cadre de la mission ont cependant affirmé un certain consensus autour

du fait que l'uniformité des normes ne garantit pas la justice territoriale, et que les possibilités de dérogation aux normes réglementaires⁸⁸ introduites en 2020 ne sont pas une réponse suffisante.

Les collectivités demandent davantage de souplesse et de reconnaissance de leurs spécificités. Elles soulignent la nécessité de politiques adaptées aux contraintes géographiques, économiques et démographiques (montagne, ruralité, insularité, métropoles).

Ainsi, la différenciation s'inscrit dans une logique de modernisation de l'action publique, visant à dépasser une égalité de traitement pour tendre vers un objectif d'égalité d'accès aux droits qui doit cependant tenir compte des situations particulières et des coûts inhérents en termes de déploiement des services publics.

1.2. Égalité et équité : un équilibre à repenser

Le principe d'égalité devant la loi (article 1er de la Constitution) a longtemps conduit à une conception uniforme de l'action publique : les mêmes règles pour tous les territoires.

La différenciation introduit une logique d'équité territoriale, entendue non comme une rupture de l'égalité, mais comme sa mise en œuvre concrète. Le Conseil d'État le rappelait dans son rapport public de 2017 : « L'uniformité des normes et des politiques publiques ne garantit plus l'égalité entre les citoyens ; elle peut même devenir un facteur d'injustice lorsqu'elle méconnaît les différences de situation entre territoires. »

II – Les fondements et les cadres de la différenciation

2.1. Un socle juridique encore limité

La Constitution (articles 73 et 74) ne reconnaît expressément la différenciation des normes que pour les régions ultrapériphériques (RUP). L'article 73 justifie la différenciation par adaptation dans les RUP (départements et régions d'outre-mer, DROM) et l'article 74 encadre la différenciation par habilitation dans les collectivités d'outre-mer (COM) à statut particulier (ex. Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna).

L'organisation des territoires ultramarins, les lois Montagne (1985), Littoral (1986) puis Ville (1996) et Ruralités (2005) ont ouvert la voie à des adaptations limitées.

La loi 3DS (2022) a élargi la possibilité d'expérimentations locales en matière d'attribution et à d'exercice des compétences des collectivités, mais leur recours demeure marginal : moins d'une dizaine de collectivités se sont saisies du dispositif, freinées par la lourdeur procédurale et les difficultés pour l'Etat central à se saisir de demandes qui peuvent être très ouvertes, avec des conséquences sur l'organisation de l'Etat⁸⁹. Le transfert expérimental aux régions de la gestion de certaines routes nationales rentre également dans ce cadre.

La différenciation des compétences des collectivités reste donc encore modeste, faute sans doute d'un encadrement plus clair sur ses objets et modalités, mais aussi du principe constitutionnel d'égalité, que certains acteurs appellent à réviser⁹⁰.

2.2. Une dimension européenne à clarifier

L'Union européenne, fondée sur le principe d'égalité entre États membres, utilise peu la notion de

88 Circulaire relative à la dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires.

89 Le surcoût pour l'Etat d'une gestion de compétences publiques transférées à la demande a été bien documenté dans le cas des routes nationales, avec un réseau résiduel de l'Etat en « peau de léopard », difficile à exploiter.

90 Cf. le rapport sénatorial présidé par F. Gatel en 2024 « différenciation territoriale : respecter la diversité des territoires sans créer de droit d'exception ».

différenciation : la construction européenne s'est au contraire réalisée dans une logique d'unification des règles. Son architecture institutionnelle repose donc sur des règles communes et sur une homogénéité d'application : l'adaptation territoriale s'exprime par l'espace laissé dans la déclinaison des directives et le principe de subsidiarité, laissant de nombreuses compétences essentielles en dehors du champ européen (justice, police, armées, santé, éducation, aménagement, ...).

La construction européenne a facilité le rattrapage des régions les moins développées, notamment au sud et à l'est, mais elle a aussi accéléré la concentration des services supérieurs et de la production (la « banane bleue » européenne).

Face à la consolidation du droit européen, et son recours de plus en plus fréquent aux règlements plutôt qu'aux directives, la nécessité semble s'affirmer de définir une stratégie nationale sur la différenciation européenne afin d'obtenir dans les politiques — qu'il s'agisse de la cohésion, de l'agriculture ou du climat — des marges d'adaptation encadrées et plus de cohérence avec les besoins territoriaux.

Certaines expériences offrent déjà des pistes. Les régions ultrapériphériques (RUP), bénéficiant d'un statut spécifique reconnu par les traités européens, illustrent la possibilité d'une intégration différenciée réussie. Leurs politiques d'appui économique et social sont modulées en fonction de leur éloignement, de leur insularité et de leurs contraintes structurelles. Ce modèle pourrait inspirer d'autres formes de différenciation, à condition qu'elles soient fondées sur des critères objectifs et évaluables.

Enfin, la réussite d'une telle démarche suppose une implication forte des collectivités territoriales dans la conception et la déclinaison des politiques européennes. Leur association en amont des négociations permettrait d'assurer une meilleure articulation entre le droit européen et les dispositifs nationaux de différenciation, tout en garantissant que les adaptations décidées à Bruxelles répondent effectivement aux besoins du terrain.

III – La différenciation en action : enseignements issus des auditions

3.1. Une demande convergente de souplesse et de confiance

La majorité des institutions territoriales rencontrées ont exprimé la même attente : celle d'une action publique plus ascendante, qui parte des besoins et des initiatives locales plutôt que de prescriptions descendantes, mais qui doit cependant s'intégrer dans un cadre de cohésion nationale.

Ce consensus traduit une évolution culturelle : les territoires ne demandent pas moins d'État, mais un État partenaire, capable d'accompagner, d'écouter et de faire confiance.

Dans cette perspective, la décentralisation et la contractualisation apparaissent comme les outils privilégiés d'une différenciation maîtrisée. Elles permettent d'organiser les compétences au plus près des besoins et de définir des objectifs communs entre l'État et les collectivités, tout en laissant la souplesse nécessaire à l'adaptation locale. Les élus expriment ainsi une préférence pour une logique d'engagement partagé plutôt que pour celle de la dérogation unilatérale, perçue comme lourde et peu sécurisante.

Ce besoin de marges d'adaptation « encadrées mais effectives » révèle une volonté commune : inventer un modèle d'action publique où la diversité des territoires ne serait plus un obstacle, mais une ressource pour la cohésion nationale.

Le débat actuel sur la différenciation concerne d'une part les normes et d'autre part les compétences, celles de l'État et des collectivités, mettant en question la doctrine d'organisation des pouvoirs par

« blocs de compétences » attachés à des strates différentes.

3.3. Les services déconcentrés : acteurs clés de la différenciation

Sur le terrain, les préfetures, les directions départementales interministérielles (DDI), les unités départementales, les délégations d'agences et les directions régionales jouent un rôle déterminant dans la territorialisation des politiques nationales, par l'identification des priorités, la mobilisation adaptée des moyens de l'Etat, la remontée des besoins locaux et la mise en œuvre d'expérimentations adaptées. Par leur connaissance fine des territoires, elles sont en mesure de repérer les freins réglementaires, de proposer des ajustements réalistes et de nourrir la réflexion nationale sur la différenciation.

Les propositions de simplification issues de ces services, notamment dans le cadre du « Roquelaure de la simplification⁹¹ » organisé en 2025, témoignent de cette capacité d'innovation administrative. Beaucoup d'entre elles traduisent en réalité des demandes implicites de différenciation, exprimant la volonté des acteurs de terrain d'adapter l'action publique aux spécificités géographiques, sociales et économiques des territoires.

Pour donner toute sa portée à cette intelligence territoriale, il serait pertinent de mettre en une démarche de travail permanente sur ce sujet entre les administrations centrales et les services déconcentrés, par politique publique et veillant à leur articulation. Cette approche permettrait de consolider les initiatives locales, d'en évaluer les effets et, le cas échéant, de les transformer en expérimentations nationales dans un cadre sécurisé et cohérent avec les objectifs de l'Etat.

3.4. L'accompagnement interministériel et la gouvernance

La réussite de la différenciation repose sur une articulation fluide entre l'initiative locale et la cohérence nationale.

Si les préfetures et leurs services constituent les maillons essentiels de la détection et de la remontée des besoins de différenciation, il importe qu'un pilotage stratégique assure la convergence des démarches, évite la dispersion des expérimentations et garantisse leur compatibilité avec les objectifs communs de l'Etat.

Dans cette perspective, il serait pertinent de confier à un organe interministériel placé auprès du Premier ministre le suivi et le portage des principes de différenciation territoriale. Cette instance assurerait la cohérence d'ensemble des initiatives locales, coordonnerait les expérimentations menées dans les différents champs de l'action publique et suivrait leur évaluation, en lien étroit avec la DGCL, responsable des compétences et des institutions des collectivités locales.

IV – Vers une différenciation maîtrisée et équitable

4.1. Clarifier les logiques : différenciation versus décentralisation

Les auditions ont révélé que la différenciation (adapter les règles nationales) et la décentralisation à la carte (répartir les compétences) sont inévitablement reliés. Elles peuvent être complémentaires, notamment dans le champ du logement.

91 <https://www.ecologie.gouv.fr/presse/roquelaure-simplification-laction-collectivites>.

Le logement : champ pilote d'une différenciation maîtrisée

Les élus ont exprimé, au cours des auditions, une forte demande de proximité dans le pilotage du logement, estimant que la politique nationale actuelle ne permet pas toujours de répondre à la diversité des réalités locales.

Cette orientation a été confirmée par le ministère du Logement, qui a souligné que toute décentralisation devait intégrer une dimension de différenciation, afin de tenir compte des contrastes territoriaux : tension foncière, vacance, climat, ou encore typologie du bâti.

Dans les faits, la politique du logement est déjà le résultat d'une approche territorialisée puisque la production de logement est déterminée par la planification spatiale intercommunale et communale mais aussi les stratégies foncières, de requalification du bâti et de logement indigne et insalubre. Les collectivités traduisent leurs politiques à travers des programmes locaux de l'habitat (PLH), qui sont obligatoires pour les plus grandes. Par contre, les normes et les aides à la construction de logement restent pour l'essentiel de niveau national, notamment les aides à la personne. En outre, les collectivités peuvent s'inscrire dans une logique de délégation des aides à la pierre, finalement peu mobilisée, et qui est pourtant une voie effective de différenciation (plus encore d'ailleurs que le serait un transfert généralisé de cette compétence aux collectivités, y compris celles qui ne sont pas demandeuses).

Au-delà du débat sur la pertinence de la poursuite de la décentralisation généralisée du logement, la différenciation peut aussi être une voie de réflexion, qui offrirait de nouvelles souplesses pour adapter les outils, les objectifs et les calendriers aux contextes spécifiques de chaque territoire.

Sans renoncer aux objectifs nationaux, notamment en matière de répartition géographique des efforts de développement de logements sociaux (loi SRU), indispensable pour éviter les ségrégations socio-spatiales, les conditions de réussite d'une telle approche reposent sur :

- ➔ Un cadre national garantissant le droit au logement, l'équité territoriale et les principes de solidarité – redevabilité de l'effort de logement (répartition à chaque échelle) ;
- ➔ Une différenciation des organisations pour y parvenir (exemple : transfert de compétence ou délégation) ;
- ➔ Une gouvernance contractuelle entre l'État et les collectivités, fondée sur des engagements pluriannuels et des indicateurs partagés ;
- ➔ Une évaluation concertée, et le cas échéant réversible, permettant d'ajuster les dispositifs selon les résultats observés.

Si la décentralisation du logement doit être poursuivie, il semblerait logique qu'elle soit différenciée, pour concilier les situations locales et les exigences de cohésion nationale. Le logement serait alors un champ pilote pour tester de nouvelles formes de coopération entre l'État et les territoires.

4.2. Les RUP : laboratoire de la différenciation réussie

Au-delà des dispositifs expérimentaux envisagés en métropole, la France dispose déjà d'un terrain concret de différenciation territoriale : celui des régions ultrapériphériques (RUP) et des collectivités d'outre-mer (COM). Ces territoires illustrent, chacun à leur manière, la possibilité d'une adaptation du droit commun aux réalités locales, sans remettre en cause l'unité de la République.

Dans les RUP (article 73 de la Constitution), la loi et le règlement peuvent être adaptés par l'État aux caractéristiques et contraintes particulières de chaque territoire. Cette différenciation « par adaptation » vise à tenir compte de leur éloignement, de leurs spécificités économiques ou climatiques, tout en maintenant un lien fort avec le droit commun.

Dans les COM (article 74), un régime plus souple — dit d'habilitation — permet aux collectivités, sur autorisation du Parlement, de fixer elles-mêmes certaines règles dans des domaines précis. L'État conserve le cadre général et les compétences régaliennes, tandis que les territoires disposent d'une capacité normative encadrée.

Ce dispositif, encore peu utilisé, montre qu'une différenciation réussie repose sur quatre conditions : la clarté du cadre, les capacités des collectivités, l'accompagnement de l'État et l'évaluation dans la durée.

Ce modèle d'habilitation, appliqué avec souplesse, pourrait inspirer de futurs régimes d'adaptation en métropole, conciliant autonomie locale et cohérence nationale. Si dans certains domaines le droit doit être adapté⁹², l'extension de l'habilitation pourrait être une voie à explorer. Cela contribuerait à la concision du droit national, à l'instar de la logique des directives européennes, en centrant les débats sur les principes fondamentaux. Cela laisserait le temps à une adaptation pondérée, difficile à trouver dans un calendrier de production parlementaire toujours en tension.

4.3. Les conditions d'une différenciation à la française

Pour que la différenciation territoriale devienne un levier structurant de l'action publique, elle doit reposer sur un cadre clair, lisible et partagé entre l'État, les collectivités et les citoyens. Six principes peuvent guider sa mise en œuvre :

- Clarté des objectifs

La différenciation ne doit pas être confondue avec la dérogation. Elle vise à adapter les politiques aux besoins des territoires, non à s'en affranchir. Chaque expérimentation doit s'inscrire dans une finalité explicite : cohésion, transition, inclusion ou efficacité territoriale.

- Simplicité des procédures

Les démarches d'adaptation doivent être allégées et sécurisées juridiquement. Trop souvent, la complexité des circuits d'autorisation décourage les collectivités. Des procédures types ou contrats-cadres pourraient faciliter les initiatives locales.

- Évaluation et capitalisation

Toute expérimentation doit être évaluée a priori et a posteriori selon des critères de résultats et d'impact territorial. Les retours d'expérience, collectés par un organe national de suivi, doivent nourrir une base de données commune et permettre la diffusion des bonnes pratiques. Ces évaluations doivent tenir compte des surcoûts transitoires pour l'État, qui doivent être assumés si les avantages à termes apparaissent suffisants⁹³.

- Confiance et co-construction

La différenciation suppose un changement de culture administrative : passer du contrôle à la

⁹² Après vérification que les bénéfices de cette adaptation sont supérieurs à la complexification, au coût et à la perte de lisibilité et donc d'impact du droit.

⁹³ Notamment en termes d'effectifs restant à la charge de l'État après transfert des compétences.

confiance dans la mise en œuvre mais l'exigence dans les résultats. Les collectivités, les opérateurs et les citoyens doivent être associés dès la conception des politiques, dans une logique de responsabilité partagée.

- Accompagnement interministériel

Une instance nationale pourrait coordonner les expérimentations, garantir la cohérence d'ensemble et articuler les démarches locales avec les stratégies nationales.

- Ancrage européen

Enfin, la différenciation doit aussi se penser à l'échelle européenne. La France pourrait veiller à maintenir des marges d'adaptation, en réaffirmant l'intérêt des directives par rapport aux règlements et en donnant des marges aux collectivités dans la déclinaison des dispositifs européens.

Conclusion

La différenciation territoriale ne doit pas être conçue comme une entorse à l'unité républicaine, mais bien comme une modernisation du chemin vers l'objectif d'égalité des droits individuels et l'équité des territoires. Elle ne doit pas remettre en cause le cadre commun ; elle en renouvelle la mise en œuvre pour répondre à la diversité des réalités territoriales.

La décentralisation des pouvoirs est la première voie pour assurer l'adaptation aux territoires mais toutes les politiques n'ont pas de pertinence à être assurées au niveau local, pour des raisons physiques (énergie, eau, ...) ou en raison des objectifs de cohésion nationale (santé, éducation, ...). La différenciation permet à l'État de demeurer le garant de la cohésion nationale tout en reconnaissant la légitimité des initiatives locales. Elle ouvre ainsi la voie à une action publique plus souple, plus réactive et plus proche du terrain.

C'est en articulant équité, confiance et responsabilité partagée que la différenciation pourra devenir le moteur d'une nouvelle cohésion nationale.

Annexe 10 – PARTICIPATION DES ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES ET DES CITOYENS

1. Donner une place à la société civile dans le duopole État–collectivités

L'aménagement du territoire ne peut plus être pensé comme une politique exclusivement institutionnelle, enfermée dans le duopole État–collectivités. Dans un contexte où les transformations s'accroissent, les ressources publiques se raréfient et où les attentes sociales se renforcent et se diversifient, les opérateurs socio-économiques (cf. page 4) et la « société civile »⁹⁴ deviennent des acteurs essentiels de la fabrique territoriale. Leur implication conditionne désormais la légitimité et l'efficacité des politiques publiques.

Les acteurs économiques – opérateurs de réseaux, de la santé et de l'assistance aux personnes, de l'industrie, de la mer, de l'agriculture, de la forêt, du tourisme, des banques, de l'assurance, de l'ingénierie ou du commerce – ont un rôle clé dans la construction du territoire, qui ne se limite pas à la mise en œuvre : ils contribuent à concevoir les territoires, à façonner la planification et les trajectoires d'investissement, quelles que soient les échelles (locale, régionale ou nationale).

Leur engagement peut renforcer la cohérence entre transition écologique, réindustrialisation et aménagement durable, à condition de s'inscrire dans un cadre de gouvernance transparent, de partenariats équilibrés et de garanties démocratiques et environnementales claires.

Les collaborations public-privé, sous des formes à réinventer, doivent permettre une mobilisation en faveur de l'intérêt général, encadrés par des critères de sobriété, de résilience et de justice territoriale.

S'agissant des citoyens, ce ne sont pas seulement des usagers ou des consommateurs : ils sont porteurs de visions, d'imaginaires et de priorités qu'il convient d'intégrer dans la décision publique.

Les travaux récents sur la justice territoriale (Xavier Desjardins, PUCA–ANCT, 2025) invitent à repenser cette participation autour de trois dimensions complémentaires :

- La justice distributive, qui interroge l'équité dans la répartition des moyens et des services publics ;
- La justice procédurale, qui renvoie à la transparence et à l'équité dans les processus de décision ;
- La justice de reconnaissance, qui appelle à mieux écouter et valoriser les vécus, les attachements et les savoirs locaux.

Ces apports soulignent la nécessité de dépasser la simple concertation formelle pour aller vers une écoute qualitative des habitants, une reconnaissance de leurs expériences et une co-production des choix d'aménagement.

En somme, l'aménagement du territoire de demain doit articuler justice, participation et efficacité, en construisant une gouvernance partagée où l'État, les collectivités, la société civile et les acteurs économiques contribuent ensemble à la cohésion nationale.

2. Construire la vision à long terme de l'aménagement à partir des aspirations citoyennes

L'avenir de l'aménagement du territoire ne peut plus se concevoir sans s'appuyer sur les acteurs réels des territoires (socio-économiques) et tenir compte des aspirations citoyennes, telles qu'elles émergent des territoires.

⁹⁴ Au sens des acteurs non institutionnels et non opérateurs des territoires (citoyens, collectifs, associations sans finalités de services publics, fondations philanthropiques).

Comprendre ce que les Français attendent de leur cadre de vie, de leurs mobilités, de leurs paysages ou de leurs services du quotidien devient essentiel pour refonder une politique d'aménagement ancrée dans les réalités vécues et les imaginaires locaux.

Comme le montre la plateforme Territoires en commun de l'ANCT⁹⁵, de nombreuses collectivités se sont engagées dans des démarches de participation citoyenne. Au-delà de l'existence de la CNDP et du CESE, qui participent de cette approche, l'Etat lui-même y a de plus en plus recours depuis une quinzaine d'années (Grenelle de l'environnement, conventions citoyennes thématiques, grand débat national⁹⁶, états généraux ou assises, consultations numériques, ...) et a d'ailleurs récemment créé un centre d'appui spécifique⁹⁷.

Le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan souhaite d'ailleurs engager une prospective nationale à l'horizon 2035 et 2050 fondée sur cette écoute des citoyens et des acteurs locaux. Cette démarche vise à mieux saisir les différences d'attentes selon les espaces — métropoles, villes moyennes, ruralités, littoraux, outre-mer — et à en tirer des scénarios de cohésion et de transition à long terme. Les apports de Philippe Durance (CNAM-LIPSOR) et Frédéric Weill (Futuribles International)⁹⁸ rappellent en effet que la prospective ne doit pas seulement être un outil d'expertise mais une méthode de gouvernance et de dialogue sur les futurs possibles.

La construction d'une vision à long terme pourrait également se nourrir des exercices de prospective réalisés par les grands opérateurs publics et privés, dont les travaux contribuent à anticiper les transformations économiques, énergétiques et territoriales. Ces analyses, lorsqu'elles sont mises en regard des attentes citoyennes, peuvent enrichir la planification nationale et éclairer les choix d'investissement.

Comme le soulignent Manon Loisel et Nicolas Rio⁹⁹, l'urgence n'est pas tant de faire participer que de démocratiser l'action publique, ce qui implique d'assumer dans l'espace public la conflictualité issue de la diversité des intérêts et des points de vue. Toutefois, cette intégration des intérêts pluriels suppose un travail approfondi sur les règles participation afin d'assurer la transparence, de corriger les écarts de capacités entre les acteurs (notamment les catégories sociales les moins insérées, l'articulation avec les processus réels de décision, qui relèvent d'autres légitimités démocratiques (exécutifs, assemblées représentatives).

Une telle clarification renforcerait la capacité de l'État et des collectivités à mobiliser l'intelligence prospective des acteurs socio-économiques et notamment du secteur privé sans dépendance ni influence, dans le cadre d'une stratégie collective et souveraine d'aménagement du territoire.

Une telle démarche, fondée sur la justice territoriale (Desjardins, PUCA-ANCT, 2025) et la prospective dialogique, fait du citoyen non plus un bénéficiaire passif, mais un co-producteur de la vision collective, contribuant à un nouvel imaginaire national du territoire.

Sur ce point, la France peut utilement s'inspirer de la doctrine européenne, qui fait des acteurs socio-économiques des partenaires à part entière de la politique de cohésion : les règlements imposent en effet, au titre du principe de partenariat et de l'objectif du programme « Une Europe plus proche des

⁹⁵ <https://territoires-en-commun.fr/>

⁹⁶ L'attente d'écoute est forte comme le montrent les 17 000 cahiers de doléances ouverts fin 2018 dans le contexte du mouvement des Gilets jaunes, qui ont permis 225 000 témoignages, cf. <https://lejournel.cnrs.fr/articles/cahiers-de-doleances-ce-que-les-francais-ont-dit>

⁹⁷ <https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne>

⁹⁸ Pour Durance, la prospective est avant tout dialogique : elle crée de la gouvernance en ouvrant la discussion entre acteurs sur les trajectoires souhaitables. Pour Weill, elle constitue un exercice démocratique et éthique, permettant aux territoires de reprendre la main sur leur avenir collectif.

⁹⁹ « Pour en finir avec la démocratie », Textuel, 2024.

citoyens », d'associer les acteurs locaux et les habitants à l'élaboration des diagnostics et des stratégies territoriales. Même si cette pratique de participation européenne peut encore apparaître formelle, au vu de la technicité des mécanismes européennes, l'aménagement du territoire français gagnerait à généraliser cette exigence de participation structurée, au-delà des seuls fonds européens, comme condition de légitimité et d'efficacité des politiques territoriales.

3. Pour une gouvernance à quatre piliers

L'aménagement du territoire renouvelé suppose de passer d'une gouvernance à deux pôles (État–collectivités) à une gouvernance à quatre piliers :

- ♦ L'État et le Parlement, garants de la cohésion nationale, de la planification stratégique et de la péréquation ;
- ♦ Les collectivités, actrices de la territorialisation des politiques publiques et de l'innovation de proximité ;
- ♦ Les acteurs économiques, partenaires d'investissement et de transformation, inscrits dans un cadre démocratique, écologique et de transparence ;
- ♦ La société civile, porteuse de capacités de consensus, d'expertise d'usages et de créativité sociale.

C'est à la croisée de ces quatre forces que pourra se construire une vision collective, équitable et soutenable de la France des territoires.

Annexe 11 - BIBLIOGRAPHIE

N°	Référence	Résumé
1	Gravier J.-F. (1964), L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises	Ouvrage fondateur qui dénonce la macrocéphalie parisienne et milite pour un rééquilibrage territorial.
2	Dumont G.-F. (2020), « Quel aménagement du territoire ? »	Réflexion critique sur les déséquilibres démographiques et territoriaux actuels.
3	Baromètre de la cohésion des territoires (ANCT, 2025)	Indicateurs statistiques mesurant les écarts entre territoires et les dynamiques de cohésion.
4	Thiard P. (2021), « L'aménagement du territoire français en phases »	Présentation historique des grandes phases de l'aménagement du territoire en France.
5	Castelbajac P., Monod J. (2021), L'aménagement du territoire, Que sais-je ?	Synthèse des enjeux, acteurs et outils de l'aménagement du territoire en France contemporaine.
6	Juillard É. (1967), « Une discipline d'action : l'aménagement du territoire »	Texte classique qui définit l'aménagement comme une discipline tournée vers l'action publique.
7	Desjardins X., Estèbe P. (2021), « Les trois âges de la planification territoriale »	Analyse de l'évolution de la planification : ingénierie, contractualisation, stratégie.
8	Bourdeau-Lepage L., Pasquier R. (2024), « Transitions écologique et territoriale »	Discussion sur l'articulation entre transitions environnementales et transformations territoriales.
9	Cour des comptes (2023), Les finances publiques locales	Analyse des marges de manœuvre financières des collectivités territoriales.
10	Cordobès S., Desjardins X., Vanier M. (2020), Repenser l'aménagement du territoire	Réflexion sur les formes renouvelées de l'action publique territoriale.
11	Vanier M. (2024), Le temps des liens	Invitation à repenser la cohésion territoriale par les liens sociaux, économiques et environnementaux.
12	Rapport France Ruralités (2024)	Rapport stratégique pour revitaliser les territoires ruraux face aux défis contemporains.
13	Rapport Sueur (2023), Osons le retour de l'aménagement du territoire	Proposition de réhabilitation d'une politique nationale d'aménagement ambitieuse et lisible.
14	Pouvreau B. (2003), « La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit »	Retour sur l'inspiration fondatrice du ministre Claudius-Petit pour un aménagement égalitaire.
15	François-Poncet J. (2003), L'exception territoriale	Analyse du particularisme français dans la construction des politiques territoriales.
16	Pinchemel P. (1952), « L'aménagement du territoire »	Texte précurseur sur la géographie appliquée à l'action territoriale.
17	Article Audap (2023), « Migrations climatiques et nouvelles politiques d'aménagement »	Étudie l'impact potentiel des migrations climatiques sur les stratégies territoriales.
18	Rapports sur la planification écologique (2023-2025)	Corpus de textes définissant les nouvelles priorités pour articuler aménagement et écologie.
19	Cour des comptes (2022), Rapport sur ACV	Évaluation des résultats du programme Action Cœur de Ville dans une optique de performance.
20	Mission inter inspection CRTE (2022)	Analyse croisée des modalités de déploiement du CRTE et des marges de progrès institutionnelles.
21	Rapport Woerth (2024) sur les aides à l'investissement	Propose une rationalisation des aides publiques à l'investissement avec une approche territoriale.
22	Circulaires CRTE (2023-2025)	Textes encadrant les contrats de relance et de transition écologique entre l'État et les territoires.

23	Instruction Petites Villes de Demain (2023)	Instructions ministérielles cadrant les aides et les partenariats avec les petites villes engagées.
24	Rapports parlementaires sur ACV et PVD (2023-2025)	Bilans et recommandations parlementaires sur les dispositifs de revitalisation territoriale.
25	Bilan Cerema sur PVD (2022)	Analyse technique de la mise en œuvre du programme Petites Villes de Demain.
26	Recommandations du Sénat sur PVD et ACV	Série de propositions pour renforcer l'efficacité et la cohérence de ces dispositifs.
27	Allemand S. et al. (2008), Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace	Réflexion sur le renouvellement des cadres temporels et spatiaux des politiques territoriales.
29	Cercle pour l'aménagement du territoire (2022), « Une politique nationale d'aménagement ? »	Plaidoyer pour le retour d'une stratégie nationale d'aménagement intégrée.
30	Note du Cercle Jean Jaurès sur la territorialisation des politiques publiques (2023)	Réflexion sur la nécessaire adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales.
31	Albertini J.-B. (2006), « De la DATAR à la nouvelle DIACT »	Analyse institutionnelle du passage de la DATAR à la DIACT, et des évolutions de gouvernance.
32	Massardier G. (2019), « Aménagement du territoire », in Dictionnaire des politiques publiques	Entrée synthétique sur les institutions, instruments et tensions de la politique d'aménagement.
33	Sueur J.-P. (2023), Rapport sénatorial sur l'aménagement du territoire	Analyse critique de la perte d'ambition de l'aménagement et propositions pour sa relance.
34	Bouba-Olga O. (2024), « Habitabilité territoriale : bien-être et limites planétaires »	Plaidoyer pour une approche de l'aménagement centrée sur les conditions de vie durables.
35	Talandier M. (2023), Développement territorial	Analyse des processus de développement local et territorial, à partir d'études empiriques.
36	Note pédagogique sur Napoléon III comme aménageur (Haussmann, villes thermales)	Éclairage historique sur les origines autoritaires et hygiénistes de l'aménagement français.
37	Note ANCT/OT sur transitions (2021-2025)	Synthèse des réflexions de l'ANCT sur les transitions territoriales à venir.
38	Bilan Action Cœur de Ville, Atlas ACV, ANCT (2023)	Données quantitatives et qualitatives sur l'état et les dynamiques des villes moyennes.
39	Point d'avancement ANCT (2022, 2023)	Suivi et mise en perspective des politiques territoriales pilotées par l'ANCT.
40	Rapport d'évaluation CRTE inter inspection (2022)	Évaluation partagée des premiers résultats des CRTE, identifiant obstacles et bonnes pratiques.
41	Castelbajac P., Monod J. (2021), L'aménagement du territoire, Que sais-je ?	Introduction claire aux fondements et aux débats actuels de l'aménagement.
42	Thiard P. (2021), « L'aménagement du territoire français en phases »	Analyse historique périodisée de la politique d'aménagement du territoire.
43	Cordobès S., Desjardins X., Vanier M. (2020), Repenser l'aménagement du territoire	Propose une réinvention de l'aménagement à partir des réalités contemporaines.
44	Allemand S. et al. (2008), Aménagement du territoire	Ouvrage collectif qui croise regards géographiques, politiques et prospectifs.
45	France des villes et des campagnes: où En est-on? O. Boulga Olga; juin 25	Point sur les perspectives démographiques des territoires
46	La cour des comptes épingle le recours par les collectivités aux cabinets conseil; juin 25	Les excès des collectivités en absence d'ingénierie
47	Inégaux face à la mobilité; JP Orfeuil déc 2017	Les territoires urbains ou ruraux qui ont un accès difficile à la mobilité

48	L'aménagement du territoire aux différentes échelles : penser la repartition des rôles; N.Portier Ph.Estèbe JL Guigou, Cercle pour l'aménagement du territoire; avril 25	Le rôle de chacun et notamment les régions dans l'aménagement
49	Réindustrialiser pour mieux vivre en France O. Lluansi; mars 25	Concilier réindustrialisation/TE et territoires hors métropoles
50	La contractualisation des politiques publiques sept 2018	Passages en revue de l'ensemble des contractualisations possibles des politiques publiques
51	Génèse et histoire d'un grand dessein, 1994, Pierre Randet, La documentation française	Histoire des premiers temps de l'aménagement du territoire
52	Les grands textes de la décentralisation, 2003, Christine Alvergne et Pierre Musso, DATAR, La documentation française	Histoire de l'aménagement du territoire au travers de la décentralisation
53	Redessiner la France, 2018, Jean Viard, Fondation Jean Jaurès	Economie, identité et social sont inséparables
54	L'aménagement du territoire, 2025, Frédéric Santamaria	Ouvrage pédagogique en 70 fiches
55	Développement économique des territoires et finances locales, 2025, Brennetot	Le territoire français et la crise du « néolibéralisme apprivoisé »
56	Aménagement du territoire : les enjeux d'une remise à l'agenda politique, Nicolas Portier, 2025, Fondation Jean Jaurès	Pour une politique renouvelée afin d'absorber les nouveaux maux
57	Actes des ateliers aménagement du territoire du PUCA	La justification, les instruments et la gouvernance de l'aménagement du territoire

Annexe 12 - LEXIQUE

ACV : Action Cœur de Ville
ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADRES : Agence des données de santé
ANAH : Agence nationale de l'amélioration de l'habitat
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARS : Agence régionale de santé

BDT : Banque des Territoires
BPI : Banque publique d'investissement
BRS : Baux réels solidaires

CAF : Caisse des allocations familiales
CAT : Contrat d'aménagement du territoire
CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CERN : Centre Européen pour la Recherche Nucléaire
CESE : Conseil économique, social et environnemental
CGDD : Commissariat général au développement durable
CIACT : Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CIADT : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CLCT : Comité local de cohésion territoriale
COP : Conférence des parties (ici : COP territoriales)
CPER : Contrat de plan État-Région
CRTE : Contrat de réussite de la transition écologique

DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer
DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DGEC : Direction générale de l'énergie et du climat
DGE : Direction générale des entreprises
DGITM : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGOS : Direction générale de l'offre de soins
DGPE : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGT : Direction générale du travail
DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DOMO : Documents de mise en œuvre des fonds européens
DPT : Document de politique transversale — joint à une loi de finances
DSID : Dotation de soutien à l'investissement des départements
DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local
DPV : Dotation politique de la ville
DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux

DPT : Document de politique transversale
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DROM : Départements et régions d'outre-mer

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
EPF : Établissement public foncier
EPA : Établissement public d'aménagement
ESS : Économie sociale et solidaire

FEDER : Fonds européen de développement régional
FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FSE+ : Fonds social européen +
FTJ : Fonds pour une transition juste

EPAU (GIP EPAU) : Groupement d'intérêt public « Europe des projets architecturaux et urbains »

HCSP : Haut-commissariat à la stratégie et au plan

IGEDD : Inspection générale de l'environnement et du développement durable

IGN : Institut national de l'information géographique et forestière

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

ITER : Réacteur thermonucléaire expérimental international (International Thermonuclear Experimental Reactor)

LOADT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

MATD : Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

OFB : Office français de la biodiversité

ONF : Office national des forêts

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

PAC : Politique agricole commune

PACTE : Programme d'appui aux collectivités territoriales et à la transition écologique

PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural

PIG : Projet d'intérêt général

PLU / PLUi : Plan local d'urbanisme / Plan local d'urbanisme intercommunal

PN : Parc national

PVD : Petites villes de demain

RTE : Réseau de transport d'électricité

SAR : Schéma d'aménagement régional (outre-mer)

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SERM : Services express régionaux métropolitains (RER métropolitains)

SGAR : Secrétariat général pour les affaires régionales

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

THT : Ligne électrique à très Haute tension

UDAP : Unité départementale d'architecture et du patrimoine

UE : Union européenne

SGAE — Secrétariat général des affaires européennes

SGAR — Secrétariat général pour les affaires régionales

SGAT — Secrétariat général à l'aménagement du territoire (acronyme proposé dans le texte)

SGPE — Secrétariat général à la planification écologique

SGPI — Secrétariat général pour l'investissement

SRADDET — Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

TFUE — Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

