



Conférence du 17 décembre 2025

La relance de la stratégie nationale d'aménagement du territoire

Conférence débat avec Mme Dominique Faure

Ancienne ministre en charge des collectivités chargée par le gouvernement d'une mission de réflexion sur les axes d'une relance de la stratégie nationale d'aménagement du territoire.

Nicolas Portier

Je tiens tout d'abord à remercier les associations du pôle Joubert qui nous accueillent chaleureusement. Je remercie également Dominique Faure, maire de Saint-Orens-de-Gameville, vice-présidente de Toulouse Métropole et ancienne ministre chargée des collectivités territoriales

Le Cercle souhaitait vivement vous rencontrer car vous êtes actuellement en charge d'une mission de réflexion et d'un rapport de propositions sur les axes de relance de la stratégie nationale d'aménagement du territoire.

Naturellement, notre Cercle n'a pu que se féliciter du lancement de cette mission de même qu'il a vu avec plaisir la création d'un ministère de l'aménagement du territoire, également en charge de la décentralisation. Notre Cercle avait lancé un appel à un renouveau de l'aménagement du territoire fin 2023, il y a donc tout juste deux ans. Nous sommes de fait dans la bonne voie. Il reste bien sûr à donner une feuille de route et des orientations à ce renouveau, avant d'en repenser les outils.

Nos conférences et nos travaux ont porté sur de nombreuses thématiques ces deux dernières années, aussi bien sur l'eau, les mobilités, le foncier que la santé, le numérique ou l'industrie mais nous aimons également aborder l'aménagement du territoire dans ce qu'il a d'interdisciplinaire et, par grands cycles, les questions et défis auxquelles il doit répondre. Nous avons fait état de nouveaux maux territoriaux dans notre appel de 2023. Il convient aujourd'hui de les recenser, de les diagnostiquer et de voir quels moyens permettraient d'y faire face.



Dominique, je vous donne la parole pour nous présenter les principaux éléments de votre rapport, qui sera bientôt rendu public.

Dominique Faure

Merci Nicolas. Je suis heureuse de vous partager le travail réalisé avec trois inspecteurs de l'IHEDD (Institut des hautes études du développement durable). Nous sommes sur ce travail depuis mai dernier. Nous pensions disposer de temps pour réaliser ce rapport lorsque François Rebsamen, ancien ministre chargé de l'aménagement du territoire, nous l'avait confié. Le calendrier a été resserré par l'arrivée du nouveau gouvernement et l'attente forte du premier ministre qui porte un projet de décentralisation. Or, pour la nouvelle ministre, Françoise Gatel, décentralisation et aménagement du territoire sont fortement liés.

Nous avons la chance d'avoir actuellement une ministre de l'aménagement du territoire. Ce n'était pas le cas lorsque j'étais au gouvernement, les intitulés de ministère ciblaient davantage les collectivités locales et l'enjeu de cohésion de territoires, mais ne mentionnaient pas l'aménagement. On ne parlait pas tellement d'aménagement à ce moment-là.

Dans le cadre de la mission, nous avons procédé à 70 auditions, avec des scientifiques, des hauts fonctionnements, des entreprises privées et parapubliques, il en est donc le fruit.

La première question sur laquelle nous avons travaillé est celle du rôle de l'État dans l'aménagement du territoire. Tout le monde s'entend pour dire qu'il n'y a ni cap ni vision au sein de l'État sur l'aménagement du territoire. L'État a un rôle à jouer sans qu'on sache lequel. C'est d'ailleurs notre première recommandation, celle de la définition d'un cap. S'y ajoute une réflexion sur la méthode à suivre pour parvenir à sa définition.

Pour cela, nous avons tenté de donner une définition. L'aménagement du territoire étant quelque chose qui englobe largement (transport, logement, etc.), nous avons distingué une définition politique et une définition opérationnelle.

Sur le plan politique, c'est donc une vision stratégique territoriale dont on considère qu'elle doit être équilibrée et qui doit avoir pour objectif une meilleure équité territoriale, notamment pour les quartiers politiques de la ville et la ruralité qui sont ceux qui ressentent le plus fortement ce sentiment de relégation. À l'équité territoriale s'ajoute la cohésion sociale, objectif central de l'aménagement qui doit être au service du citoyen avant tout. Enfin, cet aménagement doit répondre à un objectif de cohésion nationale, inscrivant chaque territoire dans un tout national.

Sur le plan opérationnel, les sujets sont plus concrets. Plusieurs innovations, en termes d'outils, répondent à cette dimension opérationnelle et peuvent permettre d'obtenir une fine différenciation dans les territoires, répondant aux spécificités d'un territoire de montagne, littoral, très urbain, ou encore rural. La stratégie nationale doit donc servir tous les citoyens, où qu'ils habitent. Nous avons notamment inclus dans le rapport une attention particulière aux territoires d'outre-mer. Cette dimension opérationnelle exige également une forme de simplification, de meilleure lisibilité. Il s'agit d'un objectif nécessaire en vue d'un meilleur aménagement du territoire. Cette approche opérationnelle s'appuie également sur l'objectif d'une meilleure coordination. L'État, tant central que déconcentré, souffre aujourd'hui d'une trop faible transversalité dans son fonctionnement.

Cette coordination passe par la mobilisation de trois groupes d'acteurs

- Le préfet, tout d'abord, devrait avoir autorité sur tous les services déconcentrés de l'État et être l'interlocuteur des deux autres parties prenantes. Le cap, la vision et la déclinaison des projets territorialisés doivent être portés par l'État

- Les collectivités locales sont le deuxième partenaire, des communes jusqu'aux régions, le

rapport cherche à définir le rôle possible de chaque échelon

.- Le troisième partenaire, et c'est une innovation du rapport, réunit les acteurs sociaux et économiques des territoires, notamment les grandes entreprises parapubliques en charge des réseaux. Ce sont aussi les associations, comme l'association familles rurales, qui aide des particuliers à se rendre chez leur médecin. Si on oublie ces acteurs, on passe à côté d'une importante connaissance du territoire et d'une efficacité territoriale. Il y a donc trois grandes familles d'acteurs de l'aménagement du territoire.

Pour bâtir la stratégie nationale d'aménagement du territoire, on ne peut pas se passer du citoyen. Il n'est pas un acteur de l'aménagement, mais il doit être consulté, à chaque étape. Le citoyen ne peut pas rester autant éloigné de l'action publique. Nous proposons de les associer dès l'amont, pour qu'ils contribuent à la définition de cette stratégie.

Nous avons fait **13 recommandations** dans le rapport.

La première est celle de **l'adoption d'une stratégie nationale**, dès 2026, et portant des réflexions à horizon 2035 ou 2050, renouant avec le long terme. Cette stratégie doit être nationale mais doit se décliner de façon différenciée dans les territoires.

Nous proposons ensuite la création de certains outils, notamment une conférence nationale de l'aménagement du territoire qui serait placée **sous l'autorité du premier ministre**. On considère que l'aménagement du territoire doit être coordonné par Matignon.

Le rapport recommande aussi d'accorder une place plus importante aux parlementaires. La stratégie nationale d'aménagement doit être mise à l'ordre du jour du débat parlementaire. Il faut porter pour cela une loi d'orientation, une loi-cadre en matière d'aménagement du territoire. En parallèle de ce débat parlementaire, charge à la conférence nationale de l'aménagement du territoire, et ses trois parties prenantes, d'écrire la stratégie, qui se déclina ensuite en orientations stratégiques territorialisées. Il manque enfin un organe pour porter l'ensemble, à l'image aujourd'hui du SGPE (secrétariat général à la planification écologique) sous l'autorité du premier ministre. Il faut donc un organe qui prépare les travaux de la conférence nationale, qui travaillerait en collaboration avec le ministère de l'aménagement, tout en demeurant sous l'autorité du premier ministre.

Comment la stratégie peut-elle se déployer dans les territoires ? Nous considérons que les préfets peuvent être les relais de cette coordination dans les territoires. Les SGAR (Secrétariat général pour les affaires régionales), les DDTM (Direction départementale des territoires et de la mer), les DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), etc. peuvent accompagner les préfets dans ce déploiement. Tout l'État déconcentré, issu notamment de la DGALN (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature), peut jouer ce rôle.

Nous proposons également la création d'une plateforme interministérielle de connaissance visant à rassembler les différents observatoires nationaux pour concentrer les nombreuses données de connaissance des territoires existantes sur les différentes thématiques de l'aménagement.

Le calendrier de la stratégie nationale, par l'objectif d'une élaboration en 2026, doit aussi s'articuler avec les contributions de la France à la politique européenne de cohésion des territoires d'après 2027.

En termes d'outils, deux contractualisations peuvent être mobilisées pour le déploiement de la stratégie nationale. Le contrat de plan État région (CPER) peut être amendé à la marge pour le rendre cohérent à la stratégie. Il faut surtout que l'État respecte ses engagements. De plus, le contrat pour la réussite de la transition écologique (CRTE), présente un bilan mitigé et pourrait

être remplacé par un CRAT, pour l'aménagement du territoire, incluant la transition écologique ainsi que les autres dimensions de l'aménagement.

Une des recommandations du rapport cible les acteurs socio-économiques qui doivent devenir les partenaires de la conception et de la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

La douzième recommandation vise à favoriser les démarches de participation des citoyens pour reconnaître leur expertise d'usage et créer les conditions d'une conception et d'une appropriation du récit partagé dans les territoires.

Enfin, la dernière recommandation du rapport évoque le lien étroit à établir entre l'aménagement du territoire et la décentralisation. Un texte sur la décentralisation est actuellement en préparation par le gouvernement et nous pensons que l'aménagement du territoire doit être une composante majeure de ce texte de loi.

Le temps du débat

Nicolas Portier

Merci Dominique. Nous laissons la parole aux questions, en essayant d'aborder en premier lieu les objectifs de cette stratégie, avant d'entrer dans le sujet des responsabilités puis des outils. Quels sont les défis auxquels la stratégie doit répondre ? Où souhaite-t-on aller en 2050 ? À quels objectifs et priorités doit répondre une politique nationale ?

Intervenant Chercheur,

Nous constatons actuellement un problème de structuration des nouvelles gouvernances pour la mobilité. La loi SERM (service express régional métropolitain) a énormément de trous dans la raquette en termes de gouvernance. Certains acteurs ne veulent pas coopérer pour plusieurs raisons, notamment de compétences. Comment avez-vous réfléchi à cette question ? Une deuxième question, sur le point de vue économique, il n'y a pas d'argent pour les SERM. Plus largement, il y a peu de financements locaux pour porter des projets comme les SERM.

Marie Deketelaere-Hanna

L'aspect interministériel est très important. Aujourd'hui, sur la transition écologique, il y a une tendance à penser que ce sujet pourrait s'opposer à la question sociale ou aux objectifs de réindustrialisation. Il me semble qu'il faut porter l'ambition d'une transition juste, embarquant à la fois l'économie, l'écologie et le social. Finalement, l'aménagement du territoire, c'est une politique qui affronte les contradictions de notre société mais qui tente surtout de lier ensemble différentes dimensions des politiques publiques.

Brigitte Bariol

Je souhaitais vous interroger sur l'articulation d'une stratégie nationale avec le cadre de la politique européenne, notamment dans les programmes pluriannuels et les cadres financiers associés. Comment argumenter pour que cette dimension de cohésion territoriale, proche de l'aménagement, demeure ?

Nicolas Portier

Nous constatons une reprise préoccupante des divergences économiques entre les régions, tant en France que dans de nombreux pays européens. Cela pose la question de l'exercice de la subsidiarité dans les réponses à apporter à ces inégalités régionales. Est-ce à l'Europe d'agir ? Ou au niveau national ?

Dominique Faure

Sur la mobilité, je l'ai vécu, il y a un vrai problème d'organisation, de méthode. Comment décider de faire des SERM partout ? Rien de ce que je propose n'est mis en œuvre. On ne peut pas décider de créer des SERM identiques partout. Les projets territorialisés à Nantes, Marseille ou Toulouse ne sont pas les mêmes. Parler de SERM à Toulouse par exemple n'a pas de sens, alors même qu'on essaie de terminer une troisième ligne de métro et qu'on attend la LGV. Ce ne sont pas les mêmes projets et les mêmes temporalités selon les territoires, il n'est pas possible d'imposer ainsi les SERM. Je ne pense pas que ce modèle puisse aboutir demain. Comment faire pour qu'il y ait une gouvernance ? Il faut associer toutes les parties prenantes. Si, à Toulouse, la SNCF, les acteurs du métro, la région, le département avaient été associés, on n'aurait pas abouti à ce modèle de SERM.

La question du financement est également importante. Il manque notamment une lecture davantage pluriannuelle dans le financement de l'aménagement. Dans le rapport, nous militons pour la possibilité de donner aux élus locaux, notamment aux régions, le pouvoir de lever de l'impôt. Il faut pouvoir lever un impôt local et non demander une part de TVA à l'État qui n'a plus d'argent.

La stratégie d'aménagement doit répondre à des objectifs larges. La question industrielle par exemple est centrale. J'ai participé à des gouvernements qui ont porté l'objectif de souveraineté industrielle. Cette souveraineté industrielle ne doit pas être portée uniquement par le ministre de l'industrie, c'est avant tout une question d'aménagement, tout particulièrement de foncier.

Émilie Zapalski

Comment on s'assure, au niveau des orientations stratégiques, de ne pas avoir une focale exclusivement métropolitaine mais de toucher tous les territoires ?

Dominique Faure

Il y a plusieurs clefs pour être efficace de ce point de vue-là. Tout d'abord que l'organe de décision soit dépendant du premier ministre. Ensuite, il faut faire confiance aux parties prenantes pour construire les outils adaptés, par exemple de la part de la Banque des territoires. Pour cela, il faut une stratégie nationale et la possibilité pour ces acteurs de construire des outils, en lien avec les collectivités notamment.

Sur la coordination avec la politique européenne, il devrait y avoir à l'avenir beaucoup plus de souplesse pour les différents pays. Ils devraient peser davantage sur les priorités des fonds. Si on ne fait rien, les fonds seront utilisés selon les bons vœux de Bercy. Il faut que le ministère de l'Économie soit largement associé à la construction de la stratégie nationale mais qu'il ne décide pas de tout.

Jean-Louis Guigou

Vous êtes partie de la nécessité d'avoir une vision à 20 ans. Vous avez exposé une vision : l'aménagement peut se résumer à une idée forte, la cohésion sociale des territoires. On ne veut plus des espaces ruraux qui se meurent et des banlieues qui se révoltent. On y met un terme. Si c'est cette vision, j'en oppose une autre. En économie, il y a deux façons de sortir d'une situation de sous-développement : la politique de l'offre, on aide les entreprises pour qu'elles créent des richesses, ou une politique de pouvoir d'achat pour favoriser la demande sociale. Cette dernière me semble inopportune car l'État n'en a plus les moyens, or vous la choisissez. Une deuxième vision existe, présentée par Philippe Estèbe¹ dans une précédente conférence et ayant été aussi utilisée par Mario Draghi dans ses propositions. Elle consiste à définir la contribution productive de chaque territoire pour la soutenir en priorité. Ne pouvant pas soutenir la présence d'écoles ou de postes partout, la cohésion sociale est impossible à atteindre. Si le problème de la France est celui de la production, l'État peut construire une politique consistant à aider les acteurs et les territoires dans la production de richesse.

Dominique Faure

Je vous rassure, cette dimension économique est très présente dans le rapport.. Quand on affirme l'objectif d'équité territoriale et de cohésion sociale, ce sont des objectifs à long terme. Les moyens de les atteindre passent en partie par ce que vous évoquez. Le développement économique et l'arrivée de l'industrie dans nos territoires doivent y participer. Pour nous, c'est un outil.

Dans notre vision, on parle de projet territorialisé. Cela consiste donc à laisser chaque territoire définir son projet, à partir des richesses de chaque territoire, pour le soutenir ensuite. La stratégie doit permettre ce soutien des territoires.

Intervenant.

Vous avez parlé de faire intervenir les citoyens sur leur expertise d'usage. Il me semble qu'il y a un potentiel plus grand dans la contribution des citoyens dans leurs compétences. Quand on responsabilise les personnes concernées, on trouve potentiellement une grande expertise.

Jean-Louis Guigou

Vous avez valorisé l'administration de l'État, centrale et déconcentrée, et vous valorisez la région, le département, et les intercommunalités. Nous sommes les seuls, en Europe, à avoir un tel fonctionnement dual. En Grèce, quand le président du conseil général est élu, il prend les compétences du préfet. Il me semble qu'on gagnerait à suivre de nombreux pays développés qui s'appuient sur un système fédéraliste.

Dominique Faure

Les élus locaux adorent vérifier la légalité de leurs actes auprès du préfet. Pour le dire autrement, ce que vous évoquez serait une mini révolution. C'est un gros sujet, qui pourrait être porté au cours des prochaines élections nationales

¹ Voir [le compte rendu](#) de la conférence du Cercle du 8 avril 2025 « L'aménagement du territoire aux différentes échelles : penser la répartition des rôles »,

Nicolas Portier

Il nous reste à conclure et à vous remercier très vivement, chère Dominique, pour votre intervention. Votre rapport sera prochainement communiqué et disponible. On souhaite qu'il nourrisse le débat national et permette un réel exercice prospectif national.

Compte rendu réalisé par Thibaud Bages