

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	11
I. LES DESTINS INÉGAUX DE NOS TERRITOIRES, CONSÉQUENCE DE L'ABSENCE DE VOLONTÉ POLITIQUE	15
A. UNE FRACTURE TERRITORIALE QUI NE CESSE DE S'ACCROÎTRE	15
1. <i>Le dynamisme métropolitain ne profite pas à tous</i>	15
a) Un phénomène spontané, institutionnalisé par les pouvoirs publics	16
b) L'objectif n'est pas de freiner la dynamique des métropoles	18
c) Mais les richesses produites dans les métropoles ne se diffusent pas spontanément.....	19
2. <i>Une France périphérique subit l'injustice territoriale</i>	21
B. UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À REFONDER	23
1. <i>L'ambition d'aménager le territoire a été progressivement abandonnée</i>	23
a) L'État se contente désormais d'une simple politique d'accompagnement sans cohérence d'ensemble.....	24
b) Une remise en cause de la vision traditionnelle de l'aménagement du territoire	27
2. <i>Bâtir les fondements d'une nouvelle doctrine de l'aménagement du territoire</i>	28
a) Une vision ancienne qui ne correspond plus à la réalité.....	28
b) Des nouveaux territoires caractérisés par la mobilité, les projets et les réseaux	34
c) La multiplication des acteurs de l'aménagement du territoire	35
d) Une notion d'aménagement du territoire plus que jamais chargée de sens	36
e) Le réseau des villes petites et moyennes est le pilier de notre cohésion territoriale	38
II. LES DIX AXES D'UNE NOUVELLE AMBITION TERRITORIALE	39
A. REPLACER L'ÉTAT AU CŒUR D'UNE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	39
1. <i>L'État stratège</i>	39
2. <i>L'État régulateur</i>	42
3. <i>L'État aménageur</i>	44
B. RECONNAÎTRE LE RÔLE PRIMORDIAL DU « COUPLE » RÉGION-EPCI	44
1. <i>Intégrer les conséquences des évolutions institutionnelles récentes</i>	45
a) Un besoin de stabilisation de l'organisation territoriale	45
b) La région doit élaborer une stratégie de développement et d'aménagement équilibrés du territoire	45
c) L'intercommunalité est en première ligne pour un aménagement de proximité avec les communes	47
d) Le département demeure dans certains cas un acteur essentiel de la cohésion territoriale	49
e) Le réseau des villes petites et moyennes doit être soutenu et structuré	50

2. <i>S'appuyer sur des instruments ouverts et adaptables aux spécificités locales</i>	50
a) La contractualisation doit être la méthode centrale de l'aménagement du territoire	50
b) Un allègement de l'édifice normatif applicable aux collectivités territoriales est indispensable.....	51
C. RENDRE LES MÉCANISMES FINANCIERS PLUS ÉQUITABLES ET PLUS INCITATIFS	53
1. <i>Cesser la multiplication des dispositifs qui masque l'inégalité financière entre les territoires</i>	53
2. <i>Stabiliser la fiscalité locale pour offrir de la lisibilité aux territoires</i>	55
3. <i>Prévoir une réforme ambitieuse de la péréquation financière en faveur de l'aménagement du territoire</i>	57
D. DEUX PRIORITÉS : L'ACCESSIBILITÉ NUMÉRIQUE ET LA LUTTE CONTRE LES DÉSERTS MÉDICAUX	59
1. <i>Assurer enfin une réelle couverture numérique du territoire</i>	59
2. <i>Lutter efficacement contre la désertification médicale</i>	64
E. ADAPTER LA PRÉSENCE DES SERVICES PUBLICS POUR ASSURER LEUR PÉRENNITÉ	67
1. <i>La présence territoriale de l'Etat est à adapter dans le cadre d'une approche globale de chaque territoire</i>	67
2. <i>La mutualisation et la coordination des services de proximité doivent être poursuivies</i>	69
F. REMETTRE LES INFRASTRUCTURES ET LES RÉSEAUX AU PREMIER RANG DES PRIORITÉS	71
1. <i>Il est urgent d'enrayer la dégradation tendancielle de nos équipements</i>	71
2. <i>L'État doit adapter les modalités de son intervention financière</i>	74
G. CONSIDÉRER LA TRANSITION VERTE COMME UNE OPPORTUNITÉ	76
1. <i>Favoriser les synergies entre aménagement du territoire et développement durable</i>	76
2. <i>La qualité environnementale des territoires est un levier essentiel pour valoriser leur attractivité</i>	77
H. FAVORISER L'ACCUEIL DES ENTREPRISES	79
1. <i>La tendance à la concentration spontanée des emplois et des activités pénalise les territoires périphériques</i>	79
2. <i>Un effort public est nécessaire pour valoriser l'attractivité économique des territoires périphériques</i>	81
3. <i>Renforcer la formation et la mobilité pour faciliter l'appariement sur le marché du travail local</i>	83
I. RECONSTITUER UNE CAPACITÉ D'INGÉNIERIE TERRITORIALE	84
1. <i>Le démantèlement de l'ingénierie d'État prive de nombreuses collectivités de l'expertise nécessaire pour créer des projets territoriaux cohérents</i>	84
2. <i>L'État doit organiser les conditions d'une juste répartition des moyens d'ingénierie entre les territoires</i>	85
J. AGIR AU NIVEAU EUROPÉEN POUR DÉFENDRE LE PROJET TERRITORIAL FRANÇAIS	87
1. <i>Un lobbying intensif en faveur des territoires est à conduire dans le cadre de la prochaine programmation budgétaire 2021-2027</i>	87
2. <i>La coopération transfrontalière doit être renforcée pour gérer au mieux nos territoires dans l'espace européen</i>	90

CONCLUSION GÉNÉRALE	93
ANNEXE 1 : LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE.....	95
ANNEXE 2 : LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PRÉSENCE MÉDICALE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....	99
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	101

INTRODUCTION

Qu'est-ce que l'aménagement du territoire aujourd'hui ? Pour répondre à cette question, et aux nombreuses interrogations qu'elle sous-tend quant à son utilité et ses objectifs, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a créé en son sein un groupe de travail sur l'aménagement du territoire en mars 2016. Afin de délimiter son périmètre d'étude, le groupe de travail s'est concentré sur l'aménagement du territoire en France métropolitaine, sans méconnaître l'importance et la spécificité de ce sujet pour les territoires ultramarins. À l'issue d'un cycle d'auditions et d'une consultation publique, les travaux menés mettent en lumière les profondes mutations territoriales que notre pays a connues sur la période récente, ainsi qu'une attente forte mais non satisfaite d'aménagement du territoire.

Le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, se doit, sur ce sujet et face à de tels enjeux, d'être force de réflexions et de propositions.

L'aménagement du territoire est une exception française. Son objectif est d'assurer une répartition équilibrée des ressources, des activités et des hommes dans l'espace, afin de préserver durablement l'ensemble du territoire national comme lieu de vie et d'activité. Indissociable du principe d'égalité républicaine et d'un profond attachement à la richesse et à la diversité territoriale de notre pays, l'aménagement du territoire est une responsabilité première de la puissance publique.

Mise en œuvre après la Seconde guerre mondiale, dans le cadre de la reconstruction du pays dirigée par l'État, la politique d'aménagement du territoire fut consensuelle et jugée prioritaire jusqu'à la fin des années 70. Le ministre de l'aménagement du territoire était même qualifié de « Premier ministre *bis* » au début de la V^e République.

Depuis les années 90, l'aménagement du territoire est devenu le « parent pauvre » des politiques publiques. Le modèle français tant vanté n'a pas survécu aux crises économiques successives, aux mutations de l'action publique, et aux rapports nouveaux au territoire et à l'environnement où rentabilité, aménagement, désertification et intérêt général s'opposent... Selon Roger Brunet, nous sommes passés d'un territoire à aménager à un territoire « à ménager ».

Si la politique d'aménagement du territoire a longtemps eu pour objectif de conjurer le risque d'un désert français au-delà de la capitale parisienne – « Paris et le désert français » disait-on -, la crainte est désormais de voir se développer les métropoles comme des îlots de prospérité et de modernité, séparés par des territoires au mieux instrumentalisés par la

grande ville, au pire réduits à des espaces interstitiels et délaissés par les politiques publiques.

Le développement économique se concentre essentiellement autour de quelques pôles métropolitains. Par contraste, de nombreux territoires connaissent un sentiment d'abandon et de « décrochage ». Les raisons en sont multiples : la métropolisation de l'économie a conduit à polariser les emplois et la création de richesses dans le cœur des grandes agglomérations ; la crise des finances publiques s'accompagne d'une raréfaction des ressources budgétaires et, dans certains cas, d'un repli des pouvoirs et services publics ; la mondialisation entraîne une nouvelle division du travail et le dépérissement de certains sites industriels excentrés...

Aucune politique d'aménagement du territoire n'a été menée pour remédier à ces évolutions.

Une telle situation se traduit par une multiplication des comportements électoraux de rupture dans ces territoires, marquant un ressentiment grandissant à l'égard des grandes villes, de l'Europe, de la mondialisation et des mutations technologiques qui sont en train de redessiner nos façons de produire, de consommer, d'échanger... Les populations qui vivent dans ces territoires ont souvent l'impression d'être les oubliés de l'histoire et de la modernité : le monde qui change ne leur serait en rien bénéfique, il réduirait même pour eux l'horizon des possibles. L'arrivée de la candidate du Front national en tête du premier tour de l'élection présidentielle dans plus de 19 000 communes illustre l'ampleur de ce phénomène.

Dans le contexte de mutations territoriales que nous connaissons, la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle a été pensée et conduite dans les grandes années de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) n'est certes plus adaptée. Mais la politique du « laissez faire », en s'en remettant à une « main invisible » territoriale, ne peut pas être une réponse. C'est pourtant ce que l'on constate : tous les gouvernements successifs depuis une vingtaine d'années ont été défaillants, faisant preuve à la fois d'un manque de vision et d'une volonté politique insuffisante. Le changement sémantique de la période 2012-2016 - le ministère de l'aménagement du territoire devenant celui de l'égalité des territoires - ne s'est pas traduit par davantage de volontarisme, d'ambition ou de réelles mesures en faveur des territoires. Que faut-il espérer du nouveau ministère de la cohésion des territoires ?

Face à ce renoncement et à une aggravation de la situation dans de nombreux territoires, le groupe de travail veut donc affirmer sa conviction de l'impérieuse nécessité de repenser aujourd'hui l'aménagement du territoire, pour en faire à nouveau une priorité de l'action publique. C'est par une approche renouvelée qui suppose de redéfinir le rôle de l'État, des

collectivités territoriales, et des autres partenaires publics et privés, que les lignes pourront bouger.

Il s'agit en effet de conjurer la fatalité d'une France à plusieurs vitesses et de donner une portée concrète aux principes républicains. Une vraie politique d'équilibre des territoires devra être porteuse d'équité, mais aussi de croissance et de bien-être.

L'objectif de ce travail est ainsi de montrer qu'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire est non seulement possible mais également indispensable pour notre pays en ce début de XXI^e siècle. Il faut en définir les priorités et se doter des moyens nécessaires pour les mettre en œuvre.

LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Rétablir un État stratège, pilote de la politique d'aménagement du territoire

1. Mesurer systématiquement l'impact en termes d'aménagement du territoire des politiques publiques et des projets de lois et de décrets.
2. Faire de l'aménagement du territoire un critère prioritaire de la régulation et des choix d'investissement de l'État.
3. Évaluer l'efficacité des différents schémas et zonages existants afin de les rationaliser et de réduire leur nombre.
4. Transformer le CGET en structure de pilotage stratégique du territoire national, placée sous l'autorité d'un secrétaire d'État dédié uniquement à l'aménagement du territoire et rattaché directement au Premier ministre.

Conforter le binôme région-EPCI comme acteur majeur de l'aménagement du territoire, et encourager la contractualisation ainsi que la simplification des normes

5. Mettre en place un moratoire sur les réformes territoriales pour permettre la mise en œuvre et l'évaluation des évolutions institutionnelles récentes.
6. Faire de la contractualisation la méthode centrale de l'aménagement du territoire pour permettre une adaptation des politiques publiques et de leurs ressources aux besoins de chaque territoire.
7. Libérer l'action des collectivités territoriales par la simplification des normes.

Lutter contre les inégalités territoriales par des mécanismes financiers plus équitables, transparents et simplifiés

8. Simplifier et rendre plus équitables et transparentes les dotations et subventions aux collectivités territoriales.
9. Engager une réflexion sur le caractère incitatif de la fiscalité locale en termes d'aménagement du territoire.
10. Améliorer la transparence et la programmation des finances locales par une loi de financement des collectivités territoriales, comprenant un volet aménagement du territoire.

Faire de la couverture numérique du territoire et de la lutte contre les déserts médicaux les deux priorités

11. Mettre en œuvre les recommandations du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire.

12. Mettre en œuvre les recommandations du groupe de travail relatif à la présence médicale sur l'ensemble du territoire.

Maintenir une présence réelle et adaptée des services publics sur l'ensemble du territoire

13. Redéployer la présence territoriale de l'État en supprimant les doublons avec les collectivités mais en préservant les territoires fragiles des effets cumulatifs des fermetures de services publics.
14. Faciliter la mutualisation entre des opérateurs publics et privés pour garantir l'accessibilité aux services de proximité sur tous les territoires.
15. Maintenir des écoles de proximité, lorsqu'elles sont nécessaires à la cohésion et à la vitalité des territoires.

Assurer sur l'ensemble du territoire l'existence d'infrastructures de qualité

16. Déterminer les projets de nouvelles infrastructures qui présentent un caractère prioritaire au regard de l'aménagement du territoire, tout en sanctuarisant les dépenses indispensables à l'entretien des réseaux existants.
17. Prendre en compte l'aménagement du territoire et non la rentabilité économique comme critère principal d'investissement public dans les infrastructures et les réseaux.
18. Réaliser un bilan consolidé des infrastructures et équipements des collectivités et de l'État et prévoir une programmation pluriannuelle des travaux nécessaires pour leur remise à niveau.

Faire de la transition verte une opportunité pour tous les territoires

19. Conforter le lien entre aménagement et développement durable en valorisant les atouts de la transition verte dans les territoires (écotourisme, filières d'excellence, circuits courts alimentaires).
20. Planifier un développement ambitieux des énergies renouvelables, pour en faire une opportunité dans tous les territoires, particulièrement les plus fragiles, en créant des emplois non délocalisables.

Favoriser la localisation des activités et des emplois sur l'ensemble du territoire

21. Conforter l'attractivité des centres-bourgs par un programme ambitieux de rénovation de l'habitat et des commerces, et le maintien ou l'installation d'équipements essentiels pour l'activité locale.

22. Proposer des offres de formation réellement adaptées aux besoins des entreprises locales.

Reconstituer une capacité d'ingénierie au service de l'innovation territoriale

23. S'appuyer sur les nouveaux EPCI pour reconstituer une capacité locale d'ingénierie, et faciliter l'accès aux ressources et conseils de l'État par un guichet unique.
24. Fusionner l'INET et l'ENA et introduire davantage de fluidité entre les fonctions publiques pour accroître les capacités de management de projets territoriaux.

Défendre le projet territorial français dans l'agenda européen

25. Exiger un véritable Agenda des territoires auprès de la Commission européenne, distinct de la politique agricole commune, avec des crédits sanctuarisés dans la programmation budgétaire 2021-2027.
26. Utiliser des mécanismes de délégation de souveraineté pour s'affranchir des négociations intergouvernementales dans la coopération transfrontalière.

I. LES DESTINS INÉGAUX DE NOS TERRITOIRES, CONSÉQUENCE DE L'ABSENCE DE VOLONTÉ POLITIQUE

A. UNE FRACTURE TERRITORIALE QUI NE CESSE DE S'ACCROÎTRE

Depuis une trentaine d'années, une transition territoriale profonde est à l'œuvre, intimement liée au changement de modèle économique issu de la mondialisation.

La tendance spontanée est à la concentration des richesses, de la population et de l'emploi dans les villes, en particulier dans les métropoles. L'explication en est simple : le nouveau modèle économique privilégie les écosystèmes de croissance, c'est-à-dire des territoires denses où se crée l'innovation par des relations étroites entre entreprises, formation et recherche - autrement dit, quelques grandes aires urbaines très bien insérées dans les réseaux d'échanges.

À l'inverse, on assiste à la création d'une « France périphérique » pour reprendre l'expression popularisée par Christophe Guilluy : il ne s'agit pas uniquement des territoires ruraux, mais de l'ensemble des territoires qui subissent une mutation économique défavorable résultant de la mondialisation. Ces territoires sont ceux où l'on constate une addition de « moins » : moins de service public, moins d'emploi, moins de dynamisme, moins de jeunes.

Amplifiée par des évolutions institutionnelles récentes, la métropolisation a monopolisé les récentes préoccupations territoriales de l'État. Or un modèle de développement fondé exclusivement sur les métropoles ne garantit aucunement une diffusion de la croissance qui bénéficierait à tous. Une telle approche remet même en cause l'une des principales raisons d'être de l'aménagement du territoire, qui est d'amortir l'effet des déséquilibres spontanés, non de les amplifier. Il est donc indispensable de penser l'aménagement du territoire autrement que par la métropolisation. À défaut, les territoires moins denses seront dépourvus de projets de développement propres et seront fragilisés par une dépendance accrue à l'égard des grandes zones urbaines.

1. Le dynamisme métropolitain ne profite pas à tous

La création récente des métropoles est venue entériner institutionnellement une réalité déjà à l'œuvre, tandis que leur insertion dans les schémas d'aménagement territorial régionaux et leur contribution à un équilibre territorial national restent encore incertaines. Par des économies d'échelle et la facilitation des échanges, la dynamique métropolitaine contribue à la croissance et à la compétitivité du pays. Elle doit toutefois être organisée pour permettre à la richesse ainsi créée de circuler et d'avoir des effets d'entraînement positifs sur l'ensemble des territoires.

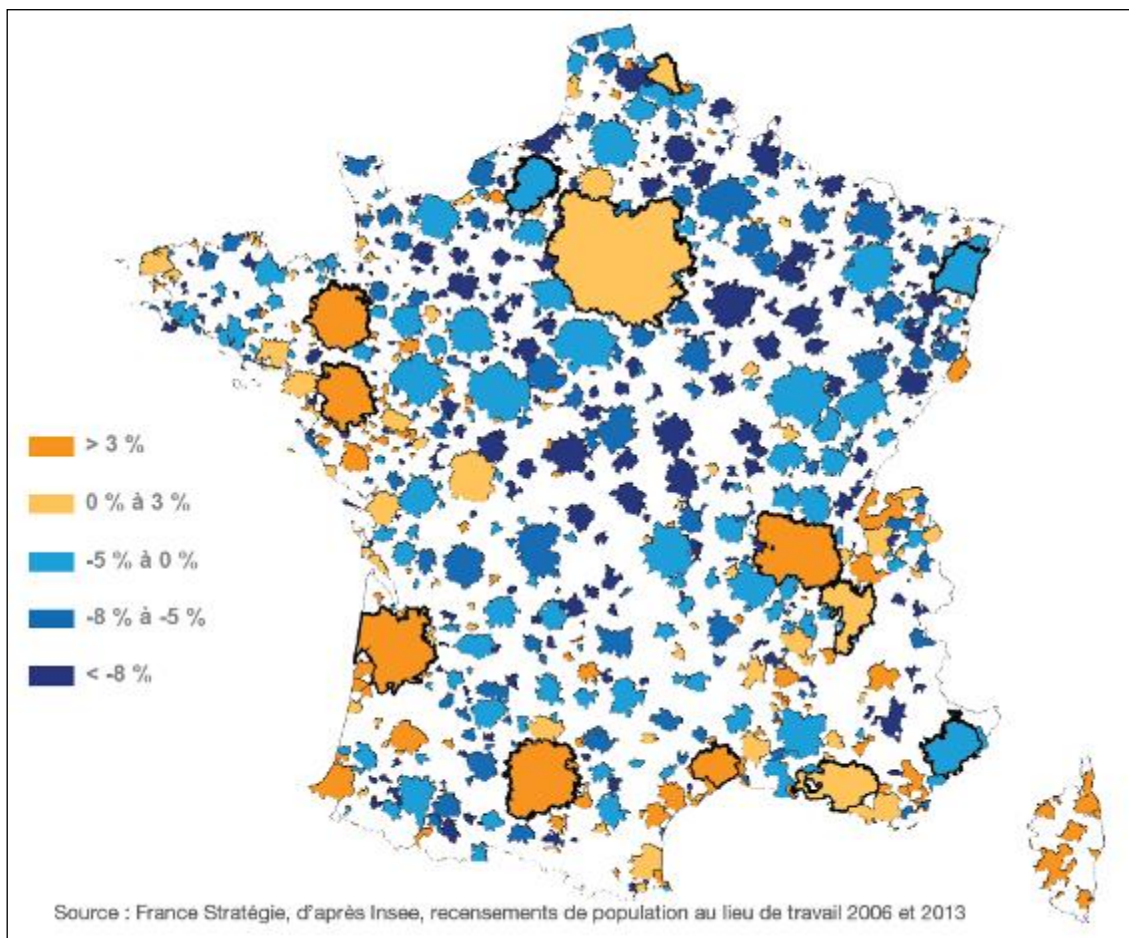
a) Un phénomène spontané, institutionnalisé par les pouvoirs publics

La métropolisation de l'économie est un phénomène majeur pour les pays développés, dont les conséquences territoriales sont considérables. Elle est intimement liée à la mondialisation économique, qui favorise la constitution de territoires bien connectés et compétitifs à l'échelle internationale en atteignant une taille critique suffisante.

Dans le prolongement des travaux de la nouvelle économie géographique, les politiques publiques ont eu tendance à lier densité de population et dynamisme économique. De fait, la majeure partie des investissements sont réalisés aujourd'hui au profit des zones les plus denses, qui assurent la meilleure rentabilité. Sur ce fondement, l'économie métropolitaine s'autoalimente jusqu'à devenir le modèle dominant de notre organisation territoriale.

Cette concentration des activités et des emplois s'est particulièrement accélérée depuis le début du XXI^e siècle¹. Les grandes aires urbaines françaises ont capté ces dernières années l'essentiel de la croissance de la population active métropolitaine âgée de 25 à 54 ans et concentré plus de 75 % de la croissance entre 2000 et 2010. Le développement de l'emploi se localise dans un nombre réduit de territoires : les 2 millions d'emplois créés entre 1999 et 2011 se situent ainsi à 50 % dans 30 zones d'emploi. Les quinze aires urbaines qui concentrent plus de 500 000 habitants regroupent 40 % de la population, 55 % de la masse salariale et plus de 50 % du PIB national. Ces écarts par rapport à la population témoignent d'une forte concentration des revenus.

¹ « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », France Stratégie, note d'analyse n° 53, février 2017.

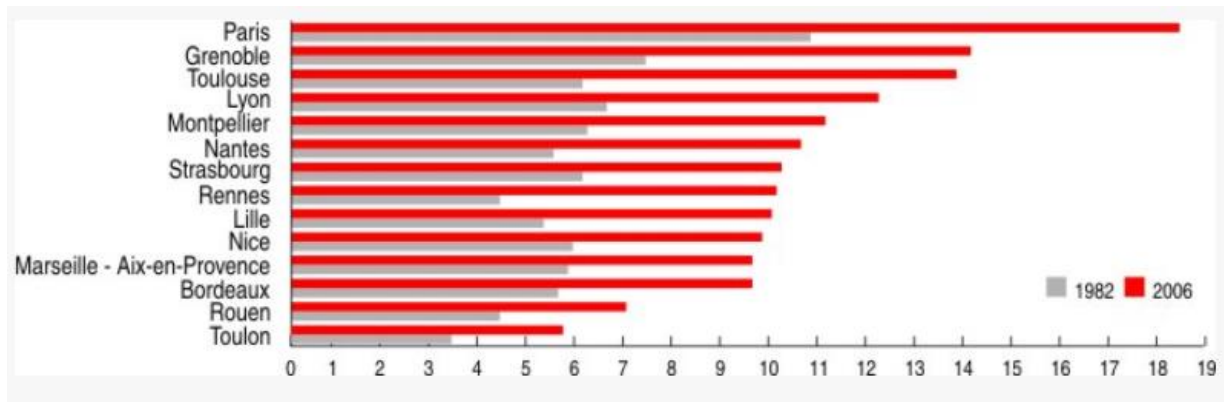
ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DES 25-54 ANS ENTRE 2006 ET 2013 PAR AIRE URBAINE¹

Source : France Stratégie.

C'est en effet dans les métropoles que se rencontrent les fonctions supérieures, que l'innovation se développe, et que les entreprises s'insèrent dans des écosystèmes regroupant ressources scientifiques, économiques, formation. Les analyses de l'INSEE sur la part des cadres de fonctions métropolitaines – catégorie regroupant les fonctions créatives, de gestion et de direction – illustrent cette concentration des emplois qualifiés et des activités à haute valeur ajoutée. Les aires urbaines dans lesquelles ces cadres dépassent 9 % de l'emploi total sont désormais au nombre de douze. Cette concentration est un indicateur de l'insertion des villes dans l'économie de la connaissance et de leur rayonnement décisionnel.

¹ Les principales aires urbaines sont signalées par un contour plus épais.

**PART DES CADRES DES FONCTIONS MÉTROPOLITAINES DANS L'EMPLOI
POUR LES AIRES URBAINES DE PLUS DE 200 000 HABITANTS (EN %)**



Source : INSEE, 2010.

Une métropole dynamique est source de forte croissance, en attirant les investisseurs, les créateurs, les entreprises, en générant des entreprises innovantes, sources de créations de richesses et d'exportations. Accompagnées par des politiques publiques nationales et locales et des investissements privés, ces aires urbaines créent l'environnement nécessaire aux dynamiques productives de l'économie de la connaissance, et renforcent ainsi la croissance du pays.

b) L'objectif n'est pas de freiner la dynamique des métropoles

La dynamique des métropoles est devenue essentielle au développement économique du pays, et l'entraver ou la casser serait un non-sens économique et social. Elles constituent des pôles de croissance et des lieux stratégiques pour le pays. Cette évolution est désormais solidement ancrée dans le paysage territorial, avec la mise en place d'une gouvernance métropolitaine spécifique par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, complétée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Les métropoles n'offrent toutefois pas un paysage homogène. Toutes ces grandes aires urbaines n'ont pas connu les mêmes trajectoires sur la période récente. Certaines ont vu leur niveau d'emploi stagner, voire diminuer, comme Rouen, Lille ou Strasbourg. Par ailleurs, les métropoles présentent en leur sein des inégalités de revenus particulièrement élevées, en polarisant à la fois des hauts revenus et des populations pauvres importantes.

Les concentrations d'activité et de population inhérentes aux métropoles posent des difficultés particulières, qui appellent des réponses adaptées, notamment en matière de politique des transports, d'environnement, de sécurité ou d'accès au logement. La politique de la ville

mise en œuvre pour remédier aux difficultés des quartiers identifiées comme prioritaires a eu des résultats limités, malgré la réforme engagée en 2014, comme l'observait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2016.

L'organisation institutionnelle de la dynamique métropolitaine suppose également de définir des critères rigoureux d'accès au statut de métropole. À défaut, cette gouvernance risquerait d'être vidée de toute substance. Il est indispensable de maintenir un encadrement exigeant pour la création de cette catégorie particulière d'EPCI à fiscalité propre. L'objectif de ce statut est de cibler des territoires atteignant une taille critique pertinente en termes de population et d'activité, en particulier à l'échelle européenne. Les récents débats lors de l'examen du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain ont illustré les risques d'une dilution de la notion de métropole. Malgré les mises en garde du Sénat, le texte définitivement adopté par l'Assemblée nationale acte le passage de quinze à vingt-deux métropoles. Cette réforme regroupe dans un même dispositif institutionnel des ensembles urbains aussi hétérogènes que Lyon, Tours ou Clermont-Ferrand. Elle multiplie également ces structures, en créant notamment deux nouvelles métropoles dans la même région Centre Val-de-Loire.

Toutefois, les métropoles ne sauraient monopoliser l'action publique. Près de 60 % de la population demeure hors des quinze premières aires urbaines. L'attention récente des pouvoirs publics pour les métropoles alimente dans certains territoires moins denses une réelle défiance. Le soutien public au développement des métropoles y est parfois perçu comme une atteinte supplémentaire aux intérêts du monde rural.

c) Mais les richesses produites dans les métropoles ne se diffusent pas spontanément

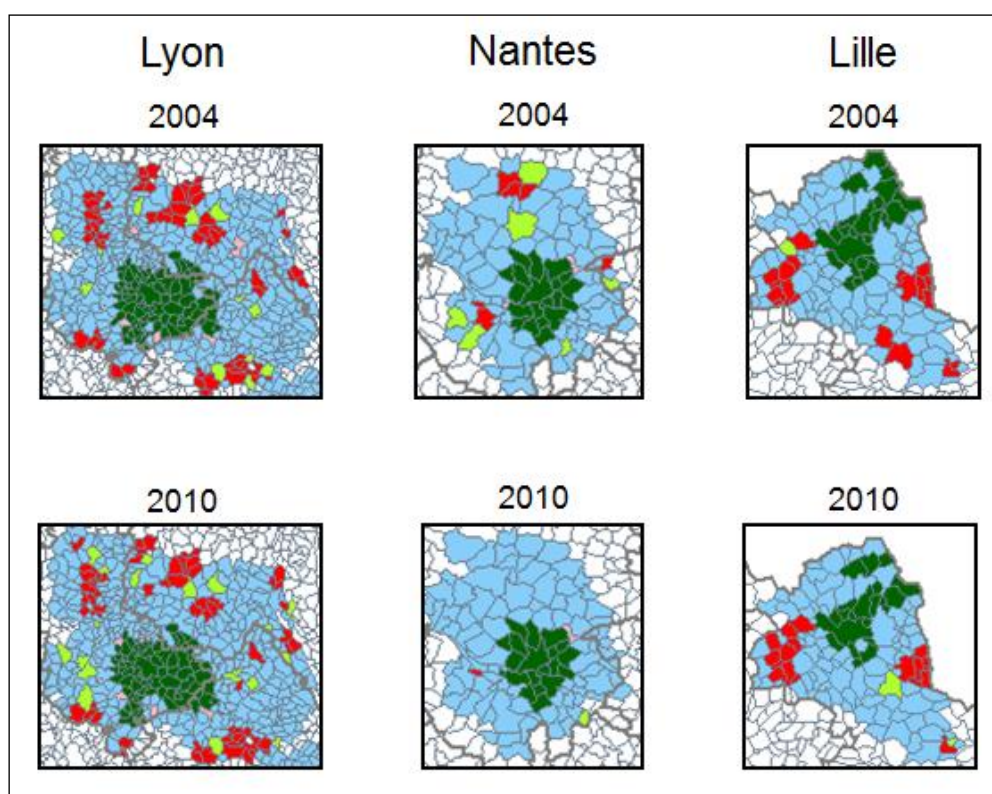
Le soutien à la métropolisation s'appuie sur des hypothèses incertaines. Il repose sur le postulat économique du « *trickle down* » : la richesse accumulée par les métropoles percole et irrigue l'ensemble des territoires. En réalité, cette idée du « *big is beautiful* », avec des rayons d'influence les plus longs possible, ne fonctionne pas spontanément.

Les différences s'accroissent entre Paris, les métropoles régionales et le reste du territoire. Tous les indicateurs convergent vers les métropoles : emploi des cadres, potentiel de développement, croissance, qualité du cadre de vie, niveau de formation, dotation en équipements et en services, accès à la culture, offre de mobilités. Les écarts se creusent avec le reste du pays. Pour autant, il ne faut pas opposer métropole et ruralité : il existe des externalités positives et négatives dans leur interaction. Par ailleurs, les grandes aires urbaines comprennent souvent des zones aux caractéristiques rurales. Mais la richesse ne rayonne pas spontanément sur le territoire : en s'éloignant des plus grandes métropoles, les communes riches se raréfient tandis que les

communes appartenant aux catégories les plus pauvres deviennent très nombreuses.

De fait, cette logique de rayonnement spontané ne fonctionne déjà pas dans l'aire d'influence directe des métropoles. Les inégalités existantes en leur sein, que la politique de la ville tente de résoudre, illustrent, dans leur périmètre, une diffusion inégale de la croissance. Les cartes ci-dessous témoignent de la diversité des situations en termes d'emploi au sein d'une même aire métropolitaine. Les effets de débordement ont des conséquences très variables dans l'espace et dans le temps.

EXEMPLES D'EFFETS DE DÉBORDEMENT EN MATIÈRE D'EMPLOI DE LA MÉTROPOLE SUR L'AIRE URBAINE¹



Source : France Stratégie.

Comme l'indiquait Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective, lors de son audition par votre commission le 19 octobre 2016 : « Quel est l'effet d'entraînement de ces métropoles ? [...] l'effet de concentration au centre implique la raréfaction des emplois en périphérie. Dans certaines métropoles, on constate cependant des effets neutres ou positifs. Localement, l'effet de concentration avec déperdition d'emplois à la périphérie ne se

¹ Les zones caractérisées par une autocorrélation spatiale de l'emploi positive par rapport à la métropole sont identifiées en vert, et en rouge lorsqu'elle est négative.

fait donc pas nécessairement sentir. La question de savoir comment va s'organiser cette relation entre la croissance de la métropole et celle des territoires environnants est absolument centrale. »

La métropolisation doit donc être organisée, pour réellement bénéficier à l'ensemble de la population. Des mesures sont indispensables pour gérer les externalités négatives engendrées par la concentration d'activités et de population au sein même de ces espaces. Au-delà, les pouvoirs publics doivent intervenir pour garantir la diffusion de la croissance dans les territoires alentour. Ils doivent également assurer une redistribution des richesses produites au-delà, dans les zones affaiblies par la métropolisation ou qui ne peuvent en bénéficier, compte tenu de leur isolement et de l'absence de redistribution spontanée.

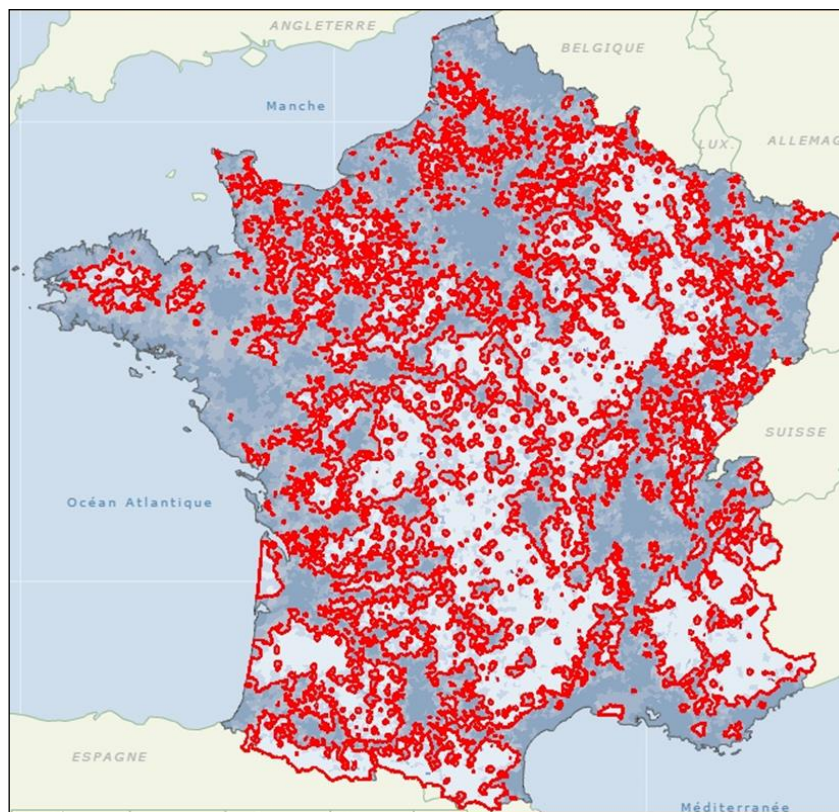
Mais le modèle métropolitain ne saurait résumer l'aménagement du territoire de demain. Les incertitudes sur la possibilité d'assurer une redistribution massive de la croissance métropolitaine requièrent de soutenir des projets de développement propres aux espaces extra-métropolitains. Le développement de ces territoires ne peut se résumer exclusivement à leur relation avec la grande agglomération.

2. Une France périphérique subit l'injustice territoriale

Il existe depuis toujours des différences spatiales. Les territoires sont par nature inégaux et le jeu du marché, combiné à celui des politiques publiques, tend à les rendre plus inégaux encore. Activés par la concurrence internationale qui les pousse à devenir de plus en plus attractifs, ils ont naturellement tendance à se diversifier, à valoriser leur identité et à maximiser leurs différences. Il y a une pression de l'opinion sur les élus locaux sur ce point, qui va à l'encontre de toute logique d'équilibre territorial.

Cependant, ces inégalités spatiales ont aujourd'hui changé de nature et d'ampleur, avec la diversification et l'accélération des modes de transport et de communication. La mondialisation a créé une catégorie de « migrants de l'intérieur » qui ne se sont pas déplacés mais ne sont plus en lien avec le monde. Les déséquilibres entre les territoires, en défaveur des régions industrielles traditionnelles et au profit d'un arc atlantique attractif, se sont accentués, en particulier le long de la « diagonale du vide » qui s'étend de la Meuse aux Landes.

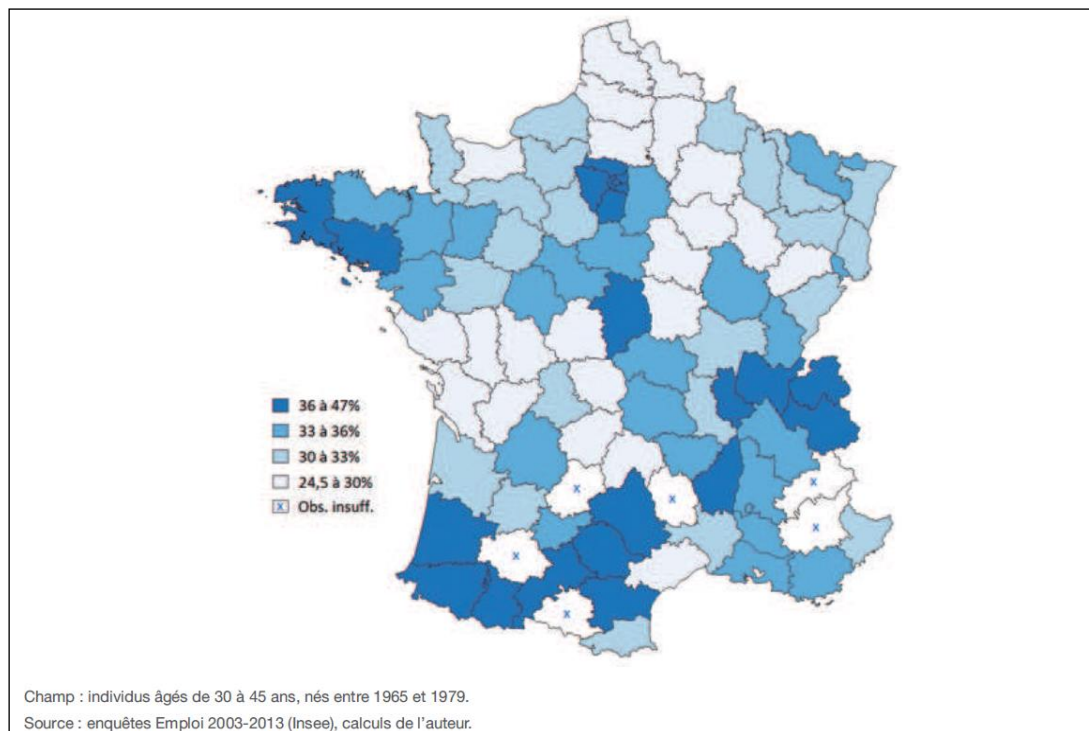
LA FRANCE À MOINS DE 30 HAB./KM²



Source : Observatoire des territoires.

La prise en charge territoriale de ces zones fragilisées a, au mieux, fait l'objet d'une politique palliative sans véritable réflexion à moyen ou long terme. Toute une population a été oubliée. Les phénomènes de désertification que connaissent des territoires entiers laissent les populations locales face à des fractures béantes : fracture sanitaire, fracture numérique, fracture éducative et universitaire, fracture économique. De nombreuses villes moyennes sont en souffrance, avec un centre-ville manquant de vitalité et des fermetures de commerces qui s'accroissent.

Les fractures territoriales se traduisent également par des inégalités de destin entre citoyens. La carte suivante indique la part des enfants d'ouvriers et employés devenus cadres et professions intermédiaires, selon leur département de naissance. Comme l'indiquait Jean Pisani-Ferry lors de la présentation de cette carte devant votre commission : « Les écarts constatés sont parfaitement stables dans le temps : si vous êtes né en Picardie ou en Creuse, vous avez deux fois moins de chance d'ascension sociale, avec des parents à conditions socio-économiques égales, que si vous êtes né dans le Finistère ou en Savoie ». Sous l'angle de la mobilité sociale, le territoire apparaît donc parfois comme un fardeau. De tels indicateurs témoignent d'une véritable inégalité territoriale des chances, en décalage total avec le principe d'égalité républicaine.

PROPORTION DES ENFANTS D'OUVRIERS ET EMPLOYES DEVENUS CADRES ET PROFESSIONS INTERMEDIAIRES, SELON LE DEPARTEMENT DE NAISSANCE

Source : INSEE.

On peut certes se réjouir de l'émergence d'un réseau de métropoles, même si les problèmes des banlieues sont loin d'être réglés, mais on ne peut pas ignorer pour autant cette large majorité de la population française qui vit hors de leur zone d'influence directe. Par son histoire, la France se caractérise par une armature urbaine particulière, constituée d'un vaste réseau de villes petites et moyennes. Ce réseau connaît un affaiblissement inquiétant, et si cette tendance se poursuit, le pays s'en trouvera irrémédiablement déstabilisé. Ainsi, la transition territoriale spontanément à l'œuvre appelle plus que jamais une réponse des pouvoirs publics pour l'infléchir et l'organiser. À défaut, l'aménagement du territoire restera vide de toute substance.

B. UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À REFONDER**1. L'ambition d'aménager le territoire a été progressivement abandonnée**

Après avoir été un des fers de lance de la modernisation du pays, la politique d'aménagement du territoire se caractérise aujourd'hui par un état de quasi-abandon, au point qu'il est permis de se demander si cette notion a

toujours un sens. Comme le souligne Damien Augias, « *l'aménagement du territoire, terme très marqué par le contexte de la reconstruction et des "Trente Glorieuses" a connu une révolution silencieuse depuis la décentralisation* », également provoquée par le développement durable, les politiques européennes et la mondialisation économique avec la métropolisation qui l'accompagne¹.

a) L'État se contente désormais d'une simple politique d'accompagnement sans cohérence d'ensemble

La politique d'aménagement du territoire des Trente Glorieuses reposait sur une vision colbertiste. Portée par l'administration centrale, elle avait pour objectif de répartir sur le territoire national les activités de production et de services, réalisées par de grandes entreprises et des monopoles de service public, tandis que les tâches de recherche, de conception et de direction restaient concentrées à Paris et dans quelques grandes villes.

La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) avait été créée en 1963 pour être le « bras armé » de cette ambition organisatrice et unitaire. Par le biais de cette administration puissante directement rattachée au Premier ministre, l'État centralisé veillait à l'équilibre entre les territoires en organisant la répartition des activités, des grands équipements et des réseaux. Le succès de cette politique, partiellement mythifiée, était le reflet d'une combinaison efficace entre une vision prospective d'aménagement et des pouvoirs réels de mise en œuvre. Ce que certains appellent aujourd'hui l'aménagement du territoire « à la française » renvoie à ce moment historique.

Les mutations économiques (mondialisation, chômage de masse, chocs monétaires et pétroliers) et les évolutions institutionnelles (décentralisation, intégration européenne) ont progressivement affaibli les moyens et la portée des interventions de l'État dans les décennies 1980 et 1990. Une idéologie de la proximité a alors été mise en avant, pour mieux justifier la territorialisation des politiques publiques, présentée comme une solution à la crise de l'État. La décentralisation lui a permis de se décharger de lourdes responsabilités tout en s'assurant un droit de regard au gré des inextricables débats de compétences.

La progression d'une approche libérale de l'action publique a contribué à revoir le rôle et le périmètre des interventions de l'État. L'ouverture à la concurrence de certains secteurs stratégiques antérieurement dirigés par des monopoles, et le recul du secteur public, ont contribué à cette évolution. En l'absence de stratégies nationales définies par l'État, la multiplication des opérateurs et des agences, notamment des

¹ AUGIAS, Damien, *Aménagement et développement du territoire, Studyrama, 2016.*

autorités administratives indépendantes, s'est accompagnée d'une dilution et d'une fragmentation de l'action publique dans des domaines d'intérêt national, en l'absence d'une hiérarchisation claire des objectifs poursuivis. Les enjeux territoriaux, qui impliquent souvent de remédier aux défaillances du marché, ont été le plus souvent relégués au second rang.

Cette rupture a marqué la fin de l'ambition d'aménagement du territoire, désormais remplacée par un appel au développement territorial. Le déclin de la présence de l'État dans les territoires s'est amorcé, tandis que l'administration centrale n'a apporté pour seule réponse à ce changement de paradigme qu'une complexité croissante, une sorte de fuite en avant qu'illustre la multiplication des schémas, des zonages et des « pôles ». Au risque de perdre toute cohérence d'ensemble et en oubliant que nos concitoyens ne désirent pas vivre dans des zones, dont l'effet est souvent d'accroître les ségrégations.

Ce phénomène s'est accompagné d'un désengagement progressif de l'État. Les grands projets structurants autrefois portés dans un objectif d'aménagement et de modernisation des territoires, comme les réseaux ferroviaires ou autoroutiers, ont peu à peu disparu. S'agissant du ferroviaire, le maintien des lignes est désormais commandé en priorité par un impératif de rentabilité. La gestion imparfaite du modèle autoroutier a abouti à la création de situations de rentes privées, au détriment des investissements. Pour le très haut débit fixe, qui implique la construction d'une infrastructure d'échelle nationale, l'Etat s'appuie sur l'initiative privée et l'initiative publique locale, c'est-à-dire une maîtrise d'ouvrage éclatée entre des dizaines de porteurs de projets. Quant à la lutte contre la désertification médicale, le recours systématique à des solutions incitatives, souvent coûteuses pour les finances publiques, témoigne d'un renoncement à agir plus fermement au service de l'intérêt général. D'autres choix stratégiques guidés par l'impératif d'aménagement du territoire étaient possibles et souhaitables.

La déconcentration des administrations témoignait également d'une volonté de mailler le territoire, à la fois en services publics mais également de mieux répartir l'emploi et les ressources publics. Désormais, la disparition progressive de nombreuses structures publiques dans les territoires peu denses méconnaît ce qui avait initialement motivé une telle répartition. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) mise en œuvre à partir de 2008 a notamment eu des impacts majeurs sur la présence de l'État dans les territoires, faute d'une réelle prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire. Par ailleurs, votre groupe de travail déplore que la disparition des administrations soit exclusivement analysée à l'aune des services perdus. La suppression des emplois publics et des revenus associés sont rarement pris en compte.

Le corollaire de ces évolutions est la remise en cause du rôle de la DATAR à partir des années 2000. Des pans entiers de politiques sectorielles

essentielles ont été en tout ou partie exclus de son champ de compétences. Le numérique, les transports ou encore l'accueil des investissements internationaux ont confié à d'autres administrations ou à des agences spécialisées qui ne s'expriment plus d'une seule voix au nom de l'État. Autrefois administration d'action, la DATAR a été transformée en structure de pilotage et lieu d'échange avec les collectivités. Elle a été remplacée par une Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité des territoires (DIACT) en 2005, puis par une Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en 2009, avant d'être fusionnée avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) dans un nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2014.

L'héritier de la DATAR n'apparaît plus comme un acteur, mais au mieux comme un facilitateur, et plus souvent comme l'agrégateur de décisions mineures, prises par d'autres administrations. L'érosion régulière des crédits et des moyens humains à disposition du CGET pour mettre en œuvre les quelques mesures encore explicitement dédiées à l'aménagement du territoire témoigne de ce recul, comme l'a souligné à plusieurs reprises notre collègue Rémy Pointereau, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission budgétaire « Politique des territoires ». Sur des politiques essentielles à la cohésion territoriale, comme l'accès aux soins ou le numérique, l'influence du CGET et du ministre chargé de l'aménagement du territoire est très faible, pour ne pas dire inexistante. L'audition par votre groupe de travail du CGET a confirmé le sentiment d'une administration qui ne se positionne plus comme un acteur de l'aménagement du territoire.

La succession rapide de ces réorganisations administratives n'est que le reflet du démantèlement de la vision globale d'aménagement du territoire au sein de l'appareil d'État et d'ambitions revues constamment à la baisse. À la recherche volontariste d'un développement équilibré des territoires succède désormais une démarche résignée d'accompagnement des territoires en difficulté. Nous sommes passés d'une politique d'aménagement par un État puissant, à une politique de « ménagement » du territoire par un État qui se contente d'atténuer partiellement les inégalités territoriales, en infléchissant à la marge les dotations et subventions versées aux collectivités.

Il en résulte, depuis une quinzaine d'années, un développement sans cohérence des territoires par la superposition de projets sélectionnés au regard de différents critères tels que la rentabilité financière, la valeur ajoutée, l'amélioration des conditions de vie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ou encore l'articulation avec d'autres équipements déjà existants. Si chacun de ces projets, pris individuellement, peut paraître fondé, leur agrégation ne répond à aucun moment à une stratégie d'ensemble véritablement réfléchie et intégrée. Pour cause, la plupart des

initiatives nationales sont désormais devenues des stratégies d'attrition et de rationalisation des moyens, rendues nécessaires par la contrainte budgétaire, à l'instar des trains d'équilibre du territoire ou des lignes aériennes d'aménagement du territoire.

Au final, l'État se révèle aujourd'hui fragmenté et presque inexistant pour porter un développement cohérent des territoires. Ses différents opérateurs se contentent d'intervenir dans le champ de leurs compétences respectives, et l'aménagement du territoire ne fait plus l'objet d'un portage national cohérent et unifié. Lors de la table ronde organisée par votre commission sur les nouveaux défis de l'aménagement du territoire, le 25 mars 2015, Stéphane Rozès a ainsi résumé la situation actuelle : « *Des territoires français dont la diversité est historique, ce qui nous distingue des autres pays, avancent sans la tête, sans l'État, sans la pensée. Quelque chose se délite : il n'y a pas de portage, dans les représentations individuelles, d'une idée selon laquelle les territoires avancent ensemble* ».

b) Une remise en cause de la vision traditionnelle de l'aménagement du territoire

En dépit de la nostalgie qu'elle suscite, personne n'envisage aujourd'hui un retour à une conception traditionnelle de l'aménagement du territoire « à la française », qui n'est plus en phase avec la réalité.

Les problématiques, les attentes, les parties prenantes et les modes de décision ont profondément changé depuis ce moment historique de l'aménagement du territoire. Cette politique publique avait été conçue à l'époque d'une société plus statique et visait essentiellement à ralentir la locomotive parisienne pour alimenter le reste du pays. Or l'on sait aujourd'hui que notre société est plus mobile, et que les déséquilibres territoriaux sont bien plus complexes et nombreux que l'opposition réductrice entre Paris et les autres territoires.

Par conséquent, on peut se demander si la notion-même d'aménagement du territoire a encore un sens aujourd'hui. Certains considèrent que l'on utilise encore ce terme par habitude et commodité, mais qu'il ne recouvre plus aucune réalité. Le concept serait démodé, perçu comme le symbole de la centralisation et de l'interventionnisme de l'État. Il correspondrait en outre à une « exception française » que l'on ne retrouverait pas dans les pays voisins, davantage acquis à la philosophie du développement territorial.

Prenant acte de cette interrogation, le Gouvernement a souhaité mettre en avant un autre concept, qui s'est traduit par la création d'un ministère de « l'égalité des territoires » en 2012 et celle d'un Commissariat général à l'égalité des territoires en 2014. Il s'agissait de mettre en avant une nouvelle orientation politique, visant à modérer un modèle de développement fondé sur la mise en compétition des territoires. Pour autant,

cette notion n'a guère suscité d'adhésion et le ministère éponyme a disparu en 2016.

Si la réduction des inégalités territoriales constitue bien une priorité, le mythe d'une égalité des territoires apparaît problématique à plusieurs égards. D'abord, parce que l'égalité recouvre une logique de moyens plutôt qu'une obligation de résultat, alors même que les citoyens attendent des progrès tangibles et pérennes dans leur vie quotidienne. Ensuite, parce que l'égalité ne permet pas de prendre en compte la diversité des situations: cette notion apparaît à rebours de la réalité des territoires aujourd'hui, largement diversifiés et spécialisés, et qui requièrent un traitement différencié. Enfin, parce que cette illusion alimente le ressentiment et la déception des citoyens face aux promesses non tenues : l'égalité parfaite n'étant – heureusement – pas possible, sa promotion est perçue au mieux comme un effet d'annonce qui masque un sentiment d'abandon – malheureusement bien réel.

Au-delà des innovations terminologiques, une forte attente d'aménagement du territoire demeure. L'ensemble des auditions et des consultations menées par le groupe de travail témoignent d'un besoin renouvelé d'intervention des pouvoirs publics pour organiser les territoires. Comme le souligne Philippe Estèbe, l'aménagement du territoire demeure une « *passion française* »¹. L'absence de réponse à la hauteur de cette attente alimente un sentiment d'abandon dans certains espaces de la République et des expressions politiques de rupture.

2. Bâtir les fondements d'une nouvelle doctrine de l'aménagement du territoire

Parce qu'il s'agit de faire vivre ensemble des territoires et des gens d'origines différentes à partir de projections et de visions communes, l'aménagement du territoire est une question politique, au sens noble du terme, et non une question technique.

a) Une vision ancienne qui ne correspond plus à la réalité

Si les représentations des villes et des campagnes sont encore structurantes dans l'imaginaire collectif, le temps où l'on pouvait assimiler la campagne à l'agriculture et la ville à l'industrie, la campagne à l'habitat et la ville à l'emploi, est révolu. Force est de constater qu'il n'est plus possible, aux niveaux démographique et géographique, de considérer l'urbain et le rural, comme deux entités bien définies qui s'opposeraient l'une à l'autre. Avec le développement des moyens de communication et des transports, nous devenons tour-à-tour des usagers de la ville, des espaces ruraux et des espaces dits « rurbains ».

¹ ESTÈBE, Philippe, *L'Égalité des territoires*, PUF, 2015.

Sur le plan quantitatif, le constat qui s'impose est assez simple : le mouvement général d'urbanisation est globalement achevé en France. Selon l'INSEE, 95 % de la population française vit désormais sous l'influence des villes, si l'on considère les unités urbaines de plus de 1 500 emplois et leur aire d'incidence au regard des trajets domicile-travail des habitants des communes avoisinantes. Il ne resterait ainsi que 5 % de la population située en dehors de cette influence urbaine, répartie dans 7 400 communes rurales ou petites villes¹.

Ces chiffres doivent cependant être maniés avec précaution. Ils varient fortement selon l'indicateur que l'on retient. Avec un seuil de population à 2 000 habitants, Eurostat considère plutôt que 36% des Français habitent en ville, contre 29% en zone rurale et 36% en zone intermédiaire. Surtout, de nombreux territoires périurbains comprennent une large majorité de petites communes rurales, ces espaces présentant des caractéristiques très variables et ressemblant parfois à des campagnes.

Il est d'ailleurs préférable d'évoquer les territoires à faible densité plutôt que la ruralité, qui ne recouvre pas une réalité univoque. Elle inclut la campagne, les bourgs-centre ou encore les villes moyennes (40 000-50 000 habitants) qui structurent la campagne davantage qu'elles interagissent avec la métropole. Il existe même des territoires ruraux dans les métropoles : on retrouve ainsi une population rurale d'environ 700 000 habitants au cœur de l'Eurométropole de Lille. La diversité des « *représentations et transformations sociales des mondes ruraux et périurbains* » a déjà été largement analysée par notre commission².

Il est simplement permis d'en déduire qu'il existe plutôt une forme de *continuum* qui se caractérise par un rapprochement des modes de vie : des centres-villes aux campagnes, les aspirations et les modes de consommation des populations convergent. Nombre de villes d'une part, de territoires ruraux d'autre part, sont confrontés à des problèmes de même nature. Ce point apparaît comme une évidence, mais il mérite d'être souligné : il serait temps que les pouvoirs publics comprennent que certaines attentes sont identiques à la campagne et en ville, en termes d'accès à l'ensemble des services et réseaux qui constituent aujourd'hui le cœur d'une économie développée (accès à l'éducation, à la santé, aux transports, au numérique).

¹ Chantal Brutel et David Lévy : INSEE premières n°1374 : « *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 : 95 % de la population vit sous l'influence des villes* » (2011).

² « *Représentations et transformations sociales des mondes ruraux et périurbains* » - Rapport d'information n° 257 (2012-2013) de M. Raymond VALL et Mme Laurence ROSSIGNOL, fait au nom de la commission du développement durable (20 décembre 2012).

LA FRANCE : UNE RURALITÉ PLURIELLE

La ruralité française ne saurait être perçue comme monolithique, contrairement aux affirmations de certains discours simplificateurs. Une typologie actualisée, avec toutes les limites qu'elle peut comporter, permet de distinguer différentes catégories de territoires ruraux. La carte suivante présente les résultats d'une analyse menée à la demande de la DATAR en 2011 par un groupement de laboratoires de recherche, afin de prendre en compte les évolutions socio-économiques de ces territoires. Elle met en évidence trois grandes catégories de territoires ruraux :

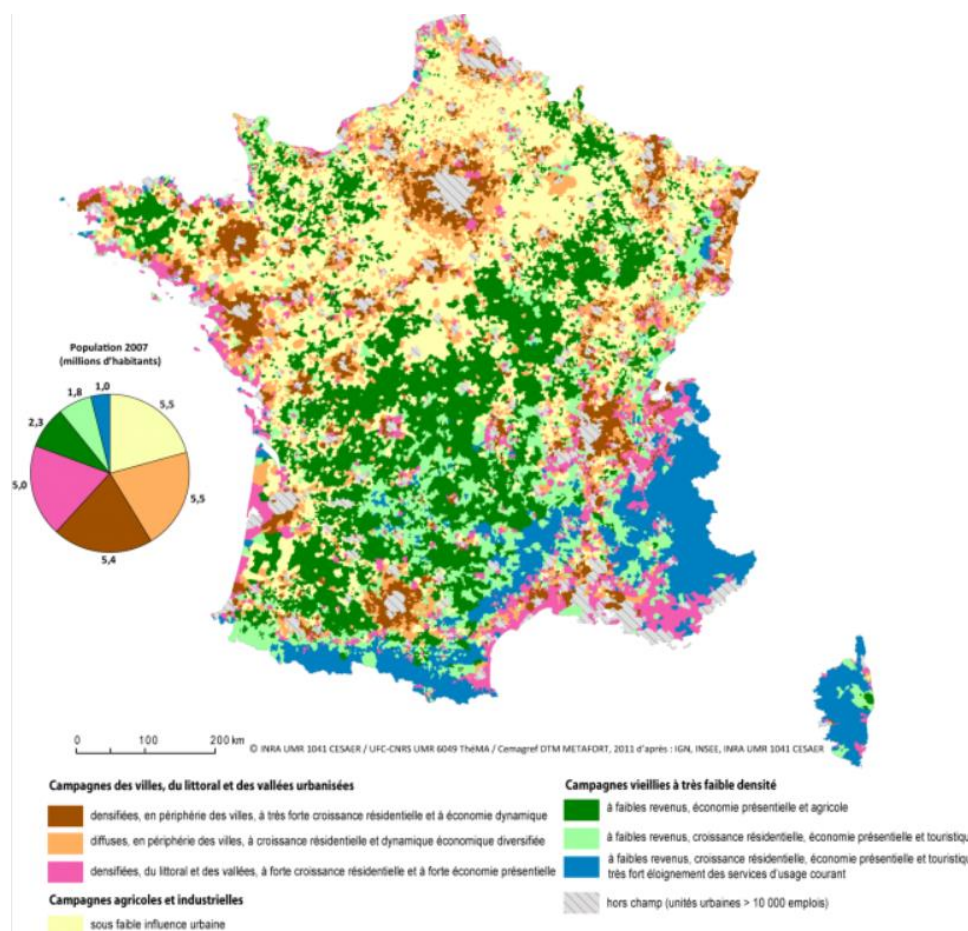
- les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées, regroupant près de 16 millions d'habitants et 10 500 communes sur 140 355 km², ces trois sous-ensembles ayant en commun une forte croissance résidentielle depuis une trentaine d'années, un développement économique variable mais relativement élevé et des conditions de vie directement liées au dynamisme des métropoles ou des grandes villes environnantes ;

- les campagnes agricoles et industrielles, rassemblant 5,5 millions d'habitants et 10 523 communes sur 140 000 km², qui présentent des trajectoires économiques et démographiques très contrastées mais restent unies par une influence persistante des aires urbaines, un solde démographique généralement positif, une prépondérance des activités agricoles et industrielles, un revenu par habitant légèrement inférieur à la moyenne nationale et un accès moyen aux services et aux commerces ;

- les campagnes vieilles à faible densité, regroupant 5,2 millions d'habitants et 12 884 communes sur 227 000 km², confrontées à un vieillissement de la population à quelques exceptions près, un niveau de revenus parmi les plus faibles et une accessibilité très inférieure à la moyenne nationale.

Cette typologie illustre ainsi les différences de trajectoires, d'atouts et de difficultés des territoires ruraux, qui n'appellent pas les mêmes réponses de la part des pouvoirs publics. Elle démontre qu'une approche unique de la ruralité est vouée à manquer nombre de spécificités, notamment concernant la relation à l'urbain.

TYPLOGIE GÉNÉRALE DES CAMPAGNES FRANÇAISES



Source : DATAR.

Par conséquent, la fracture ne se situe pas entre les territoires urbains et les territoires ruraux, mais entre les territoires oubliés et les autres. Penser qu'il y aurait, d'un côté, l'extrême pauvreté de la ruralité, de l'autre, la richesse de la ville, constitue un leurre. L'essor de l'économie résidentielle, la pénétration du numérique, le poids des revenus non marchands, le développement des circuits courts et de l'économie de proximité font contrepoids à la concentration urbaine.

Il n'y a donc plus vraiment de logique à opposer ville et non-ville, mais il faut au contraire réfléchir à l'articulation des différents espaces. « Ainsi, une métropole ou une communauté urbaine peuvent-elles fonctionner, travailler en synergie étroite avec des communautés de communes d'une taille suffisante et des communautés d'agglomération » rappelle notre collègue Jean-Pierre Sueur¹. À l'époque des réseaux de réseaux, l'aménagement du

¹ « Le phénomène urbain : un atout pour le futur » - Rapport d'information n° 117 (2016-2017) de MM. Roger KAROUTCHI et Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective (9 novembre 2016).

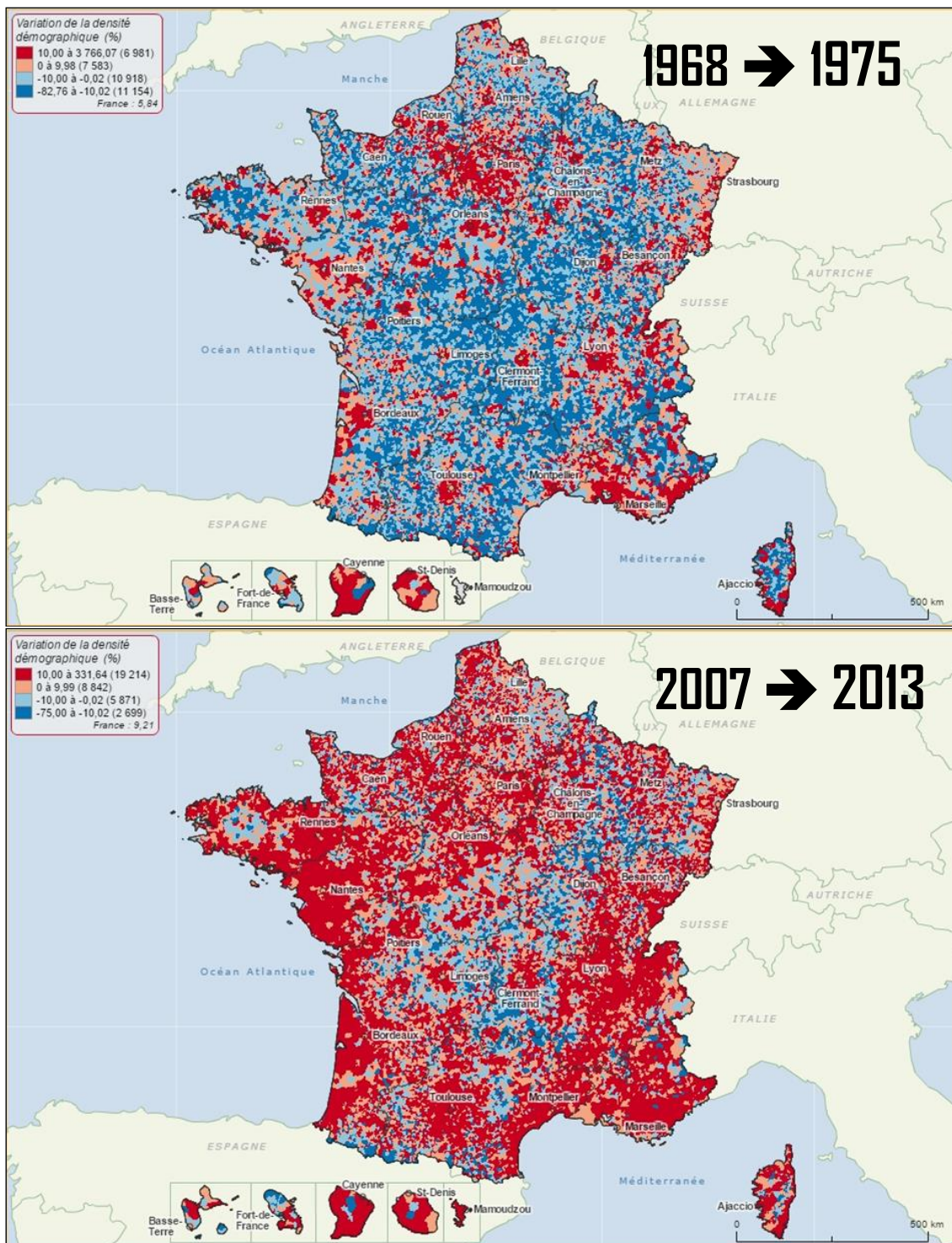
territoire repose non plus sur des dichotomies mais sur des synergies et des complémentarités.

Une véritable politique d'aménagement du territoire suppose ainsi d'appréhender ensemble l'urbain, notamment les banlieues et les villes petites et moyennes, le rural et les territoires particuliers, littoraux et de montagne. La ruralité – par ailleurs caractérisée par une réelle diversité de situations – n'est pas le seul ensemble qui appelle des réponses fortes de la part des pouvoirs publics.

Les campagnes ne sont ni rivales ni dépendantes des villes, elles leur sont complémentaires. Leur valeur ne se réduit pas à une réserve foncière, à des espaces agricoles ou des paysages récréatifs. Elles sont le lieu de dynamiques locales, qui permettent un développement économique autonome, sans être « sous perfusion ». Beaucoup d'innovations ne sont d'ailleurs pas suffisamment mises en valeur dans le monde rural, par exemple en matière de circuits courts alimentaires. Les campagnes proposent elles-mêmes des richesses qui sont nécessaires aux villes.

Plus largement, à l'échelle du territoire national, l'opposition entre « Paris et le désert français » est aujourd'hui éculée. Il existe un véritable attrait pour les zones à faible densité, que certains appellent « les nouvelles ruralités ». On assiste en effet, depuis les années 1970, à un repeuplement de certaines campagnes. La ruralité et la périphérie urbaine sont les territoires les plus plébiscités au niveau des flux démographiques, dans un contexte de densification générale du pays. Les villes perdent de la population et les communes périphériques en gagnent. La plupart des sondages montrent qu'une majorité de franciliens envisage de quitter la région parisienne. D'ailleurs, à l'exception notable de Toulouse, les flux démographiques sont orientés des métropoles vers les territoires ruraux. L'attractivité résidentielle la plus forte est observée dans les Landes et en Corse-du-Sud, devant la Seine-et-Marne ou l'Hérault. Cet exode urbain constitue une opportunité historique pour redéfinir notre ambition d'aménagement du territoire, alors que l'on prévoit une croissance de la population française d'environ dix millions de personnes au cours des vingt prochaines années.

VARIATIONS DE LA DENSITÉ DÉMOGRAPHIQUE À DEUX PÉRIODES DISTINCTES ILLUSTRANT L'INTENSIFICATION DE L'EXODE URBAIN



Source : CGET – Observatoire des territoires.

Si de nombreux Français font le choix des territoires peu denses, c'est parce que notre ruralité est solide et résiliente. Avec l'essor de l'économie résidentielle, les campagnes autour des villes se sont beaucoup

développées. De ce point de vue, le principal atout notre pays est sa taille à dimension humaine. Les distances d'un village à l'autre sont tangibles, ce qui n'est pas le cas d'autres pays au territoire plus étendu et moins homogène (États-Unis, Canada, Russie).

Tout l'enjeu est de faire en sorte que les territoires ruraux ne soient pas les « vassaux » des métropoles. Il est indispensable de remédier à ce sentiment diffus de « sous-territoires » et de « citoyens de second rang ». La question n'est pas de défendre une opposition stérile entre une ruralité oubliée et des métropoles privilégiées, mais de repenser les conditions de développement de ces territoires dans un nouvel univers urbain diffus. Pour permettre leur autonomie réelle, il devient nécessaire de mettre en place les services publics et les moyens correspondants pour répondre aux besoins des populations qui y résident déjà ou s'y installent.

b) Des nouveaux territoires caractérisés par la mobilité, les projets et les réseaux

L'aménagement du territoire est souvent évoqué avant même de savoir ce qu'est un territoire. Ce dernier ne se résume pas à ses frontières géographiques ou administratives. Il est bien sûr le fruit d'une histoire, d'héritages, de patrimoines, de traditions et de cultures. Pour sa population, les points d'ancrage restent liés à la réalité quotidienne : l'église, la mairie, l'école. Mais dans un monde globalisé, la connectivité d'un territoire, et donc son intégration dans des ensembles plus vastes, est de plus en plus déterminante. Cette tendance est largement amplifiée par le numérique.

La mobilité des populations, et par conséquent de l'activité économique et sociale, induit une circulation accrue. Nos concitoyens sont de plus en plus nombreux à appartenir à plusieurs espaces, plusieurs sphères, habitant ici et travaillant ailleurs. Cette mobilité est elle-même le fruit d'une stratégie résidentielle souvent bien élaborée : la plupart des habitants résident désormais là où ils ont décidé de le faire, en optimisant le trajet domicile-travail, l'accès à un certain nombre de facilités et services (l'école des enfants, les installations sportives, l'offre culturelle) et leurs propres aspirations (de la frénésie urbaine au calme reposant de la campagne). Ainsi, de nombreux citoyens choisissent ou souhaitent choisir le territoire qui leur convient le mieux. Assurer cette mobilité partout en France, y compris en milieu rural, est donc un enjeu majeur.

Une telle mobilité remet en cause une vision statique des territoires. L'approche des problématiques locales ne saurait être menée en vase clos, en considérant que les objets et sujets du territoire sont fixes. Pour reprendre une expression utilisée par Priscilla de Roo, il faut tenir compte du « *butinage territorial incessant des habitants et des entreprises* »¹. Cette mobilité généralisée

¹ La DATAR, *50 ans au service des territoires, La Documentation française, 2016.*

doit être intégrée lors de l'identification des difficultés et l'élaboration de solutions.

Le territoire apparaît donc à la fois comme la réponse à un équilibre personnel et professionnel, l'environnement subjectif dans lequel chacun construit son mode de vie, et le bouquet de possibilités auquel les individus ont accès. Il ne se définit plus uniquement par l'endroit auquel les gens habitent, mais par l'ensemble des lieux où ils circulent. Cette représentation dynamique du territoire s'articule mal avec une organisation politique et administrative qui reflète souvent l'idée selon laquelle la population vit, travaille et vote au même endroit.

Paradoxalement, le développement des mobilités renforce l'identité du territoire - son image de marque dirait-on d'une entreprise - et corrélativement son intégrité. De fait, le territoire demeure le socle de représentations subjectives : l'image qu'il véhicule sur place ou à l'extérieur, l'identité spatiale de ses habitants, leur capacité de mobilisation autour d'un projet. Le phénomène politique des identitaires locaux témoigne de l'importance de ces projections, alors même que le « terroir » résulte souvent d'une construction.

Si l'identité territoriale est un facteur de mobilisation pour « faire projet », ce sont de plus en plus les projets qui font les territoires. Cette dynamique justifie l'abandon de la conception classique, selon laquelle la frontière fait le territoire, au profit d'une ambition nouvelle, où le territoire est le fruit d'un projet stratégique. Ce changement de paradigme est lui-même lourd de conséquences. L'aménagement du territoire n'est plus seulement l'affaire de l'administration qui s'occupe d'organiser un espace bien délimité. Il devient la préoccupation de tous les acteurs du terrain, qui souhaitent disposer des moyens de prendre en main leur développement. La mission des pouvoirs publics est alors de créer les conditions d'une égalité des chances entre territoires.

c) La multiplication des acteurs de l'aménagement du territoire

La mise en œuvre de l'aménagement du territoire se caractérise par un double mouvement : un désengagement progressif de l'Etat et la montée en puissance de nouveaux acteurs. Toutefois, le recul de l'Etat n'a pu être intégralement compensé par ces nouvelles parties prenantes qui n'ont de toute évidence pas les mêmes capacités ni la même échelle d'intervention.

La décentralisation engagée en France depuis 1982 a eu pour conséquence majeure de doter les collectivités territoriales et leurs groupements de compétences de plus en plus étendues, les amenant de fait à assumer des responsabilités toujours plus importantes en matière d'aménagement. Régions, départements, communes - tous participent à leur mesure à l'aménagement du territoire sur lequel ils s'étendent. Incontestablement, cette évolution institutionnelle a affaibli la capacité de l'Etat à agir seul.

Aux collectivités territoriales reconnues par la Constitution s'ajoutent leurs groupements. Le développement de la coopération intercommunale, ouverte ou fermée, est une évolution majeure de la gouvernance locale. Outre les EPCI à fiscalité propre, dont la montée en puissance est indéniable suite aux réformes territoriales successives, des groupements thématiques ou de projets participent également à l'aménagement du territoire. Les syndicats d'électricité, d'eau, de gestion des déchets ou d'aménagement numérique contribuent, à doter les territoires d'infrastructures ou d'équipements, et à organiser certaines activités. Quant aux structures de projets – parcs naturels régionaux (PNR), pays, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) – ces regroupements d'acteurs visent explicitement à organiser le développement sur un territoire en partage.

Enfin, s'ajoutent à ces acteurs une multitude d'intervenants publics et privés qui contribuent de manière explicite ou implicite à l'organisation du territoire. Le rôle des entreprises doit en particulier être souligné dès lors que leur développement et leurs choix de localisation peuvent avoir des effets majeurs sur la cohésion économique et sociale des territoires concernés. La fermeture de sites industriels dans le quart nord-est de la France illustre l'importance des entreprises et l'impact de leurs décisions sur la vie locale.

Cette multiplication des acteurs de l'aménagement du territoire doit être prise en compte afin de structurer des politiques nationales et territoriales pertinentes. Un effort de mise en cohérence est d'autant plus indispensable que les motivations de ces acteurs varient, et que leur périmètre d'intervention ne recoupe pas toujours les limites administratives habituelles. L'aménagement du territoire implique d'abord de penser puis d'organiser l'espace. À défaut, la participation plus ou moins consciente de ces nombreuses parties prenantes au territoire risque de conduire à des incohérences voire à des phénomènes de concurrence, au détriment d'un développement optimal.

d) Une notion d'aménagement du territoire plus que jamais chargée de sens

À la question de savoir s'il faut encore mener une politique d'aménagement du territoire, la réponse apportée est unanimement positive. Pour les libéraux, cette politique favorise la mise en cohérence et évite le gaspillage des ressources. Pour les « interventionnistes », elle permet d'organiser le territoire pour donner une chance à chacun. En laissant faire les seules forces du marché, les territoires se sentent oubliés, les infrastructures sont en panne, la couverture numérique est à la peine, l'habitat rural se vide et ne trouve pas preneur, les centre-bourgs se désertifient.

Quelle que soit l'approche retenue, le constat est simple : si l'on souhaite concentrer toute la France en milieu urbain d'ici vingt ans, aucune

stratégie n'est nécessaire, il suffit de laisser faire la tendance actuelle. Si au contraire, l'on souhaite assurer la pérennité de nos territoires et les promouvoir, il faut redéfinir une vision stratégique. L'aménagement du territoire ne doit plus être perçu comme une politique publique en déshérence, une obligation morale que l'on s'impose sans en avoir les moyens. Il faut au contraire assumer son nouveau statut dans la France du XXI^e siècle et porter cette ambition moderne avec fierté.

En tout état de cause, l'aménagement n'est pas une fin en soi, mais le moyen d'un développement durable et choisi. Son objectif premier est d'assurer une répartition équilibrée des ressources afin de donner à l'ensemble des citoyens, quelle que soit leur localisation, en métropole et en outre-mer, les moyens de se développer comme ils le souhaitent. Il s'agit de créer les conditions favorables à un épanouissement individuel et collectif dans tous les espaces de la République.

Pour cela, une approche différenciée, respectueuse des spécificités et des acteurs de chaque territoire, doit être privilégiée. On ne saurait confier à l'aménagement du territoire un objectif général d'abolition des disparités spatiales, qui ne peuvent être systématiquement analysées comme des inégalités. Un tel objectif serait illusoire et ne répondrait pas aux attentes des citoyens, attachés à l'identité de leur lieu de vie. Un tel discours est par ailleurs dangereux, car, comme le souligne Eloi Laurent : « *les inégalités réelles prospèrent à l'ombre d'une mythologie républicaine qui voudrait abolir toutes les différences.* »¹ L'aménagement du territoire doit permettre de valoriser les atouts locaux et de résorber ou de compenser les difficultés structurelles qui entravent la vie quotidienne, sans être guidé par un égalitarisme territorial.

À cet égard, la notion d'attractivité territoriale est insuffisamment prise en compte dans les politiques publiques. Or il s'agit d'un enjeu particulièrement important à l'heure d'une mobilité accrue des citoyens, qu'ils soient actifs ou retraités, et de choix de localisation plus stratégiques. Raisonner en termes d'attractivité permet également de privilégier des projets de développement différenciés, capitalisant sur la diversité des situations et du patrimoine hérités de l'histoire.

Le principe d'équilibre territorial doit également être mieux intégré afin qu'attractivité et émulation territoriales ne se résument pas à une mise en concurrence au détriment des plus fragiles. De fait, les différences de concentration conduisent spontanément à des déséquilibres en termes de production de richesses. Les pouvoirs publics doivent intervenir pour rééquilibrer ce développement, en favorisant une complémentarité entre les territoires et en renforçant les mécanismes de solidarité.

Dans un contexte de destruction créatrice liée à des mutations technologiques accélérées, il convient de conjuguer à la fois un appui au

¹ Rapport public « Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques » dirigé par Eloi Laurent, février 2013.

développement d'écosystèmes productifs et générateurs de forte croissance dans les métropoles et un franc soutien au développement des autres territoires, soit par connexion avec les métropoles, soit en créant du développement endogène. Au vocabulaire des années 1960 – équilibre, harmonie, redistribution, solidarité –, il faut désormais ajouter celui de 2017 – management, réseaux, mobilité, réciprocité. Puisque la mobilité est redistributive, la réciprocité est essentielle entre des territoires qui sont dotés différemment et qui vont le rester.

La mise en œuvre de cette ambition doit être portée à la fois par la verticalité de l'État, qui seul peut définir la vision stratégique et cohérente au niveau national mais n'en possède plus tous les leviers d'action, et par l'horizontalité des territoires qui ont la volonté légitime de valoriser leurs différences. Ce système dual, alliant verticalité et horizontalité, est le pivot d'une politique territoriale réussie.

e) Le réseau des villes petites et moyennes est le pilier de notre cohésion territoriale

La métropolisation est régulièrement présentée comme seul horizon de l'organisation territoriale du pays. Cette attitude du « laissez-faire » au profit des grands pôles urbains existants conduirait en réalité à accroître les phénomènes existants de polarisation, et l'opposition entre des villes dynamiques, performantes et bien intégrées dans l'économie internationale, et des territoires moins denses et marginalisés. La captation des richesses et des centres de décision par les métropoles risque d'aboutir à un territoire national dominé par des isolats urbains de prospérité et de modernité. Poussée à l'extrême, cette logique approche risque de recréer de véritables féodalités locales, autour de métropoles devenues excessivement puissantes. Une telle approche reviendrait à renoncer à l'essence même de l'aménagement du territoire : soutenir les territoires qui dépériraient par les seules forces économiques, en l'absence d'intervention publique.

La richesse territoriale de la France réside en grande partie dans le réseau des villes petites et moyennes, constitué par l'histoire. Il est primordial de travailler notre ossature territoriale à partir des quelques 2 000 unités urbaines, dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants, qui structurent le pays. Ce maillage connaît un réel affaiblissement depuis plusieurs années. Il est pourtant indispensable de le soutenir, car il joue un rôle majeur pour la cohésion territoriale et le maintien d'une répartition équilibrée des ressources et des activités. Son effondrement appauvrirait significativement le territoire national, avec d'une part des concentrations urbaines mal maîtrisées et congestionnées autour des métropoles, et d'autre part, de grandes zones rurales en déshérence. C'est la densité même de la France, l'une de ses forces, qui serait mise en péril.

Pour mener cette nouvelle politique d'aménagement du territoire, il faut s'appuyer sur une gouvernance ouverte, qui favorise un aménagement

du territoire coopératif entre acteurs locaux. Il faut également privilégier des outils contractuels, permettant un développement négocié, partagé et donc mobilisateur pour tous. Cette approche soutiendra l'élaboration de stratégies locales différenciées, mais non déconnectées ou concurrentes les unes avec les autres.

Compte tenu de leur récent changement d'échelle, les nouvelles intercommunalités doivent jouer un rôle majeur pour organiser localement ce réseau de territoires solidaires. L'échelon régional doit quant à lui soutenir les relais de croissance, prévenir la constitution de nouveaux déséquilibres et faciliter la coordination entre acteurs.

II. LES DIX AXES D'UNE NOUVELLE AMBITION TERRITORIALE

A. REPLACER L'ÉTAT AU CŒUR D'UNE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'organisation politique et administrative de la France repose encore sur un État centralisé. Faute d'avoir achevé la décentralisation, qui nous conduirait à terme vers la construction d'un État fédéral, nous sommes au milieu du gué. L'État conserve une réelle emprise et une influence certaine, sans pour autant disposer de l'ensemble des leviers d'action pour la mise en œuvre de ses décisions. Il s'appuie pour cela sur les collectivités territoriales, d'autant plus volontiers que de nombreux exemples montrent que l'État est aujourd'hui incapable de s'adapter à la réalité de chaque territoire.

Il convient de prendre acte de cette situation de fait pour définir les contours d'une politique d'aménagement du territoire à notre époque et la répartition des responsabilités entre ses acteurs multiples. S'agissant de l'État, il n'est plus question de plaider pour un interventionnisme exacerbé. Dans le contexte budgétaire actuel, la recentralisation ne constitue en rien une garantie d'amélioration de la situation des territoires oubliés. Aussi, le groupe de travail propose d'identifier trois rôles dévolus à l'État en matière d'aménagement du territoire : l'État stratège, l'État régulateur et l'État aménageur en dernier ressort.

1. L'État stratège

Il est un rôle que personne ne conteste à l'État : il demeure le lieu de formation de la volonté collective, le garant de l'intérêt général à long terme et le gestionnaire des risques. Cette posture implique de sa part une capacité d'anticipation et l'énonciation d'orientations stratégiques. Il doit avoir une vision, opérer des choix lisibles et favoriser la convergence des actions des différents acteurs publics et privés. Une véritable stratégie suppose de

définir clairement des objectifs, et de mobiliser durablement les moyens adaptés pour les atteindre.

Il ne s'agit pas pour autant de se lancer à nouveau dans un grand mouvement de planification prescriptive, de schémas d'aménagement et de zonages en tout genre, déjà bien trop nombreux. Une telle démarche paralyserait encore davantage les projets de développement. Pour Gérard-François Dumont, *« le temps consacré, par les élus et par leurs collaborateurs, à rédiger ces documents, est d'une efficacité limitée. Ces schémas ne sont souvent que la copie d'un document voisin et ont une utilité pratique extrêmement réduite. Les territoires n'ont pas besoin de schémas, mais de projets. Ce n'est pas la même chose ! »*.

La politique des zonages a déjà démontré ses nombreuses limites. Outre son effet potentiellement stigmatisant, la superposition des zonages de toute nature conduit à une complexité particulière pour les élus et les habitants concernés. La multitude et la variabilité des critères d'établissement de ces zonages posent de réels problèmes de cohérence. Le principe même du zonage, dont la définition repose sur des paramètres définis au niveau central, méconnaît rapidement la diversité des difficultés et des besoins territoriaux. Dès 2001, le rapport des députés Geneviève Perrin-Gaillard et de Philippe Duron soulignait les dérives de ces dispositifs : *« la généralisation du procédé, la sédimentation excessive des zonages, la normalisation des politiques sur des territoires différents, constituent autant de facteurs qui en limitent l'efficacité. »*¹ La principale recommandation était déjà de remplacer le système des zonages par des contrats.

Vos rapporteurs regrettent à cet égard que le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) n'ait pas bénéficié d'une refonte plus ambitieuse. La réforme de 2015 a été d'abord guidée par des considérations techniques et des préoccupations budgétaires, ciblées sur les critères d'éligibilité, en privilégiant une approche intercommunale². Les sorties et les entrées de communes dans le zonage tendent à s'équilibrer à l'issue de cette réforme, mais l'attractivité des communes exclues du zonage sera affaiblie sur le long terme. L'appréciation des critères d'éligibilité au niveau intercommunal a conduit à la sortie de communes rurales ayant encore besoin d'un appui renforcé. L'intercommunalité aurait pu être chargée d'identifier en son sein les communes nécessitant encore d'être aidées. Par ailleurs, une réforme plus approfondie aurait permis de moderniser les avantages associés au zonage, pour soutenir plus efficacement la ruralité en difficulté.

¹ « Du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir », rapport de Geneviève Perrin-Gaillard et de Philippe Duron remis au Premier ministre, 2001.

² Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Proposition : Évaluer l'efficacité des différents schémas et zonages existants afin de les rationaliser et de réduire leur nombre.

L'État dispose encore de plusieurs leviers pour modeler le territoire. En dépit des vagues successives de décentralisation, il a conservé jusqu'ici une certaine maîtrise des grands équipements et réseaux et des services qui leur sont associés, qu'il s'agisse des transports, du numérique, de la distribution de l'énergie, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la santé ou de la culture. Bien qu'il n'en soit plus le principal financeur, l'État a encore un rôle à jouer dans l'organisation territoriale de la « France en réseaux ». Cette fonction dépasse d'ailleurs nos seules frontières, puisqu'il s'agit de penser l'articulation de notre territoire avec ceux de nos voisins, de l'interconnexion des réseaux de distribution d'énergie au rôle de nos *hubs* portuaires et aéroportuaires comme portes d'entrée du continent européen.

Au final, une vision stratégique de la connectivité et de l'organisation de notre territoire national apparaît plus que jamais nécessaire. Cette dimension ne peut être portée que par l'État. À cet effet, le groupe de travail préconise de prendre acte de l'échec du CGET, une fusion davantage portée par des impératifs de rationalisation des moyens et par des débats théoriques de structures et de compétences, plutôt que par une volonté d'agir réellement sur les modalités concrètes d'action en faveur d'un développement équilibré du territoire.

Le groupe de travail souhaite la transformation de cette instance en structure de pilotage transversal chargée de concevoir une vision prospective et cohérente du territoire national et d'assurer sa mise en œuvre. Afin que ses orientations s'imposent à l'ensemble des politiques sectorielles de l'État, cette structure devrait être placée sous l'autorité d'un secrétaire d'État rattaché au Premier ministre et être dotée de réels moyens de contrôle et d'évaluation. Ce secrétaire d'État disposerait d'un rôle transversal sur toutes les politiques publiques importantes pour l'aménagement du territoire. Un tel poste devrait être dépourvu d'autres compétences que l'aménagement du territoire, afin de garantir qu'il se consacre exclusivement à cette mission.

Proposition : Transformer le CGET en structure de pilotage stratégique du territoire national, placée sous l'autorité d'un secrétaire d'État dédié uniquement à l'aménagement du territoire et rattaché directement au Premier ministre.

Les conséquences en termes d'aménagement du territoire sont trop souvent négligées par les politiques sectorielles. Des évolutions majeures pour l'avenir des territoires, comme les réformes successives du système de

santé ou l'évolution des cartes administratives, ont insuffisamment pris en compte les fragilités territoriales. Les mesures directement liées à l'aménagement du territoire sont elles-mêmes souvent mal évaluées. Dans son avis de septembre 2016 sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, le Conseil d'État avait pu relever les nombreuses faiblesses de l'étude d'impact : « *de façon générale, l'étude d'impact transmise par le Gouvernement est apparue, pour bon nombre de dispositions, lacunaire ou insuffisante au regard des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009, alors qu'une telle étude aurait été particulièrement précieuse pour l'examen d'un projet de loi de la nature de celui-ci, qui regroupe de nombreuses mesures distinctes les unes des autres et prévoit des dispositions nouvelles incitatives dont, en l'absence de toute étude sérieuse, il est bien difficile d'apprécier l'effet réel et la pertinence* »¹.

Afin de permettre une réelle prise en compte des effets des réformes sur la localisation des ressources et des activités dans les territoires, il apparaît nécessaire d'intégrer systématiquement l'aménagement du territoire à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques. L'analyse des effets pour les collectivités territoriales des nouvelles dispositions législatives et réglementaires devrait à ce titre être complétée par une réflexion ciblée sur l'aménagement du territoire, dans les études et fiches d'impact.

Proposition : Mesurer systématiquement l'impact en termes d'aménagement du territoire des politiques publiques et des projets de lois et de décrets.
--

2. L'État régulateur

Puisque l'État a désormais vocation à définir les grandes orientations stratégiques du territoire national, et non plus à intervenir directement dans leur mise en œuvre, il doit pour cela s'en remettre aux autres acteurs publics et privés. Il demeure cependant seul à disposer des moyens et de l'autorité permettant d'organiser la répartition géographique de certaines activités au nom de l'intérêt général.

Il en découle naturellement une fonction de régulation de l'aménagement du territoire que l'État doit assumer bien davantage qu'aujourd'hui. Il lui revient ainsi de fixer les critères d'installation des professionnels de santé, de définir les priorités en matière de nouvelles infrastructures de transport, ou encore d'assurer la contribution des opérateurs privés au déploiement homogène des réseaux numériques sur le

¹ Avis du Conseil d'État n° 391883 sur un projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

territoire national. Dans tous ces domaines, l'initiative privée n'intervient spontanément qu'au-delà d'une certaine densité car elle assure une rentabilité suffisante. En l'absence d'intervention de l'État, les rapports de force sont globalement défavorables aux collectivités territoriales dans de telles situations.

Le rôle de l'État régulateur est alors d'équilibrer la couverture du territoire, en imposant au besoin des obligations aux différents acteurs ou opérateurs. À cet effet, la mise en place d'autorités de régulation indépendantes, comme c'est désormais le cas pour la plupart des services en réseaux, ne doit pas entraîner un effacement systématique du pouvoir politique. Le contenu de la régulation a bien vocation à intégrer d'autres enjeux que les seules règles d'une concurrence loyale, et notamment les impératifs de développement équilibré et d'égalité des chances. À ce titre, l'État reste également le garant de l'aménagement de territoires spécifiques, comme les territoires littoraux et les territoires de montagne, dont la mise en valeur ne peut intervenir que dans le cadre d'un modèle de développement adapté et équilibré.

Il revient à l'État de maîtriser les effets de l'ouverture à la concurrence et de la privatisation de certaines activités pour les territoires fragiles. Cette responsabilité est particulièrement importante dans les zones peu denses ou difficiles d'accès, dont les besoins ne sont pas satisfaits par les mécanismes de marché, faute d'une rentabilité suffisante. Ce rôle de régulation suppose également que l'État définisse mieux ses priorités dans la gestion de sa participation au capital de nombreuses entreprises. Le récent rapport de la Cour des comptes sur l'État actionnaire met en lumière le manque de vision stratégique et de hiérarchisation entre les différents objectifs poursuivis par l'État alors qu'il pourrait s'agir d'un réel levier au service d'une intervention territoriale ciblée¹. L'opposition aux récentes tentatives de consolidation dans le secteur des communications électroniques illustre une focalisation de l'État sur les enjeux économiques, au détriment d'autres considérations d'intérêt général.

L'aménagement du territoire doit également être identifié comme une priorité des choix d'investissement de l'État. La contractualisation établie avec les collectivités territoriales doit en être le levier, au-delà du seul volet territorial des contrats de plan État-région. L'intervention de l'État n'a de sens que si elle poursuit des finalités distinctes de celles des forces de marché, au nom de l'intérêt général. Or le maintien d'équilibres territoriaux est une considération que seule la puissance publique peut défendre durablement.

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « L'État actionnaire », janvier 2017.

Proposition : Faire de l'aménagement du territoire un critère prioritaire de la régulation et des choix d'investissement de l'État.

3. L'État aménageur

Enfin, pour compléter ces deux missions d'orientation stratégique et de régulation, l'État demeure le seul recours pour certains territoires interstitiels situés aux interfaces des régions ou des grandes agglomérations. Ceux-ci ne sont pas toujours intégrés dans le projet de développement local, surtout si le bassin de vie s'organise davantage en cohérence avec un territoire situé dans le périmètre d'une autre collectivité. Les limites administratives et la gouvernance ne correspondent pas toujours à la réalité du terrain. L'État reste alors le seul acteur capable de créer le lien nécessaire pour mettre en place un fonctionnement cohérent.

Il ne s'agit pas pour autant de réduire l'intervention de l'État au seul aménagement de l'« inter-territoire ». Celui-ci doit également exercer des fonctions essentielles en matière de continuité territoriale, en particulier pour les territoires d'outre-mer et les territoires insulaires comme la Corse, dont le potentiel pour notre pays mérite qu'un effort particulier d'aménagement leur soit consacré.

B. RECONNAÎTRE LE RÔLE PRIMORDIAL DU « COUPLE » RÉGION-EPCI

Une nouvelle doctrine d'aménagement du territoire suppose de reconnaître pleinement une réalité : le rôle primordial des collectivités territoriales, sans le concours desquelles plus aucune intervention locale n'est désormais possible ou acceptable. Les administrations centrales ne pourront être le garant de l'intérêt général que si elles ne s'en considèrent pas comme le dépositaire exclusif. À l'issue des réformes territoriales successives, deux niveaux d'intervention apparaissent particulièrement décisifs en matière d'aménagement du territoire - les régions et les intercommunalités - avec des responsabilités différentes.

Afin d'améliorer l'acceptabilité des projets, de mobiliser toutes les énergies autour d'une volonté commune de développement territorial et d'adapter les mesures aux spécificités locales, les interventions doivent systématiquement privilégier une méthode contractuelle. Enfin, la simplification des normes doit permettre de libérer les initiatives et d'élaborer des projets adaptés à chaque territoire.

1. Intégrer les conséquences des évolutions institutionnelles récentes

a) Un besoin de stabilisation de l'organisation territoriale

Des dernières réformes territoriales, encore en cours d'appropriation par les différents échelons de collectivités, deux niveaux apparaissent particulièrement significatifs pour l'aménagement du territoire : les régions et les intercommunalités. Ces deux niveaux constitueront un véritable binôme, chacun étant l'interlocuteur de l'autre. Une telle perspective est partagée spontanément par de nombreux contributeurs à la consultation publique organisée par le groupe de travail.

Ce rôle doit toutefois être construit, car un canevas national ne permettra jamais une politique concrète d'aménagement du territoire, s'il ne fait pas l'objet d'une appropriation au niveau local. Celle-ci nécessitera du temps. À cet égard, votre groupe de travail partage le souhait exprimé par de très nombreux élus locaux de bénéficier d'une véritable stabilisation des cartes territoriales. Si la méthode d'élaboration et certains choix retenus par les dernières réformes peuvent être contestés, revenir sur ces décisions serait un facteur supplémentaire d'instabilité, qui ne ferait que retarder la mise en œuvre de projets favorables au développement local. Il faut prendre acte du cadre qui résulte des lois de décentralisation successives afin de faciliter l'aménagement du territoire.

Proposition : Mettre en place un moratoire sur les réformes territoriales pour permettre la mise en œuvre et l'évaluation des évolutions institutionnelles récentes.

b) La région doit élaborer une stratégie de développement et d'aménagement équilibrés du territoire

Compte tenu des moyens dont elles disposent, de leurs compétences renforcées, de leur proximité avec le niveau local et de la légitimité de leurs élus, les régions sont appelées à devenir des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire.

La région est devenue l'échelon le plus pertinent pour mettre en œuvre une stratégie cohérente et homogène d'aménagement et de développement. La région doit également être chargée d'assurer la coordination entre acteurs locaux, et de contrebalancer un modèle d'aménagement uniquement métropolitain qui, même s'il fournit la majorité des richesses, engendre aussi nombre d'inégalités. La nouvelle échelle des régions renforce ce rôle d'ensemblier territorial, suite à l'adoption de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux

élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. L'agrandissement de certaines régions implique un effort particulier d'aménagement, compte tenu de la diversité accrue des territoires qui les composent désormais, en termes économiques, sociaux, environnementaux et culturels, afin d'assurer un développement équilibré de l'espace régional.

Par ailleurs, les compétences des régions ont été renforcées en faveur du développement économique et de l'aménagement du territoire par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales, modifié par cette loi, dispose que le conseil régional *« a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »*

Ses compétences en matière de développement économique et la gestion des différentes aides et subventions qui lui est confiée, doivent lui permettre d'organiser le développement territorial et d'éviter les déséquilibres infrarégionaux, en fléchissant mieux les soutiens, en partenariat avec l'échelon intercommunal. L'échelon régional pourrait en particulier organiser la solidarité financière entre les métropoles et les zones moins denses du territoire régional. À cet égard, la mise en place d'un prélèvement sur la fiscalité métropolitaine, tel qu'évoquée par l'Association des petites villes de France (APVF) à travers le « 1% métropoles », dont le produit serait utilisé afin de dynamiser le centre des petites villes, est une perspective intéressante. Une telle redistribution pourrait être organisée par la région, qui serait chargée de flécher le produit de ce prélèvement pour soutenir les territoires en difficulté.

La stratégie régionale de développement et d'aménagement du territoire pourra s'appuyer sur de nouveaux outils d'animation : le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Il revient aux régions de prendre progressivement en charge ces politiques, avec l'appui de l'État grâce aux contrats de plan, et de devenir le premier responsable de l'aménagement des territoires infrarégionaux. À cet égard, le SRADDET devra être le nouveau plan de la région, élaboré en concertation avec les autres collectivités territoriales, en remplacement d'une planification autrefois imposée par l'État. Ce nouvel exercice devra être mené avec un souci de clarifier et d'unifier la stratégie de développement régional, en cohérence avec l'esprit qui a présidé à la création d'un tel outil lors de

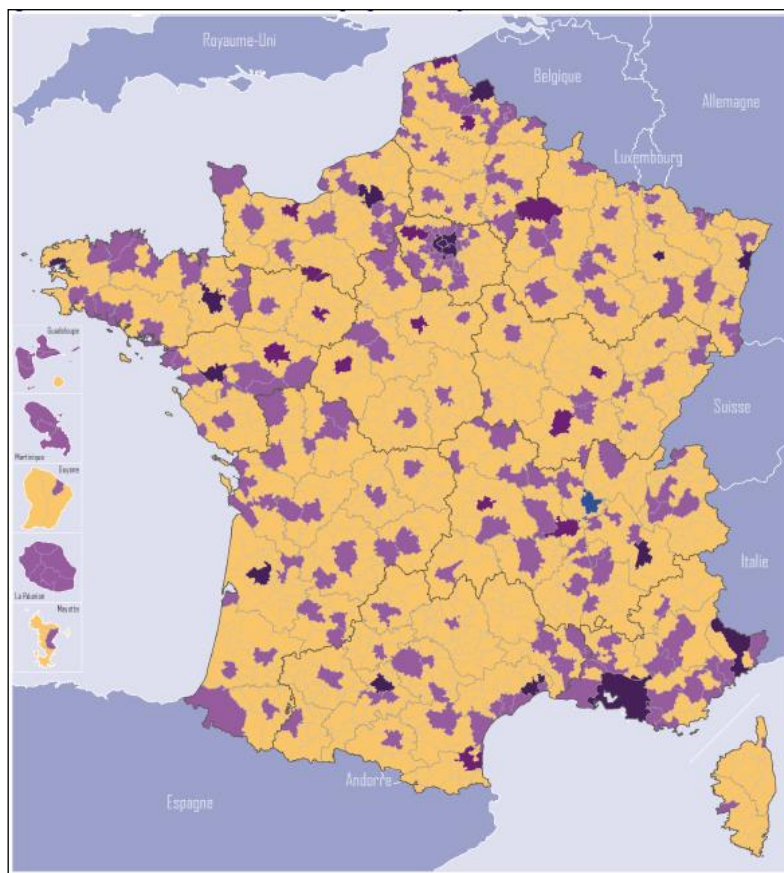
l'adoption de la loi NOTRe¹. Une évaluation de ce dispositif sera indispensable, en vue de vérifier ses résultats en termes de simplification et de mise en cohérence de la planification régionale.

Pour mettre en place des politiques coordonnées de développement des territoires, s'appuyant sur les complémentarités, la région est le niveau clef. Jusqu'ici, les réalités de la territorialisation de l'action publique ont davantage été marquées par la concurrence que par la coopération, ce qui n'a pu qu'accroître des dynamiques qui ont une tendance naturelle à diverger. C'est un mouvement opposé qu'il s'agit aujourd'hui de mettre en œuvre : articuler, compléter et faire coopérer, à la fois verticalement et horizontalement, les collectivités et tous les acteurs, dans des problématiques d'entraînement et de solidarités. La région devra être le fer de lance d'une gestion interterritoriale des atouts et des difficultés. Dans cette période de transition, le groupe de travail préconise une évaluation régulière afin de s'assurer que la montée en puissance des régions ne se traduit pas par une perte de capacité d'animation sur le terrain ou un soutien financier réduit au bloc communal.

c) L'intercommunalité est en première ligne pour un aménagement de proximité avec les communes

L'intercommunalité apparaît désormais comme l'échelon de proximité de l'aménagement du territoire. La réforme de la carte intercommunale, dont l'achèvement était fixé au 1^{er} janvier 2017, a profondément modifié l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en réévaluant les seuils de population définissant la taille des intercommunalités. Si l'application des critères, dont la définition avait été âprement débattue lors de l'examen au Parlement de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, a été hétérogène dans de nombreux territoires, la carte intercommunale dont nous héritons a changé d'échelle, et, avec elle, la portée des décisions des EPCI : de plus grandes intercommunalités ont non seulement les moyens mais également la responsabilité d'aménager leur territoire.

¹ Adopté avant le 28 juillet 2019 par chaque région, le SRADDET doit rationaliser la planification régionale, en regroupant plusieurs schémas sectoriels : schéma régional des infrastructures de transport (SRIT), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

CARTE DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE AU 1^{ER} JANVIER 2017

Source : DGCL, janvier 2017.

La France compte désormais 1 266 EPCI à fiscalité propre, contre 2 611 en 2010. Cette réforme a massivement concerné les communautés de communes, en d'autres termes les intercommunalités des territoires moins denses, notamment ruraux. Les autres formes d'intercommunalité, communautés d'agglomération et communautés urbaines, ont peu varié depuis 2010. La fusion des précédentes structures aboutit à des intercommunalités de plus grande taille, à la fois en termes de population et de communes. Ainsi, en 2017, les EPCI à fiscalité propre comptent en moyenne 52 300 habitants et 27 communes. La nouvelle échelle des communautés de communes les dotera de moyens d'action leur permettant de peser davantage face aux intercommunalités urbaines.

Permettant une coopération à géométrie variable, à l'exception des transferts imposés par la loi, l'intercommunalité doit être le socle d'une prise en charge des spécificités du territoire, à une échelle de vie et d'activité cohérente. Il reviendra aux nouvelles intercommunalités d'assurer un maillage équilibré en termes de services et d'équipements de proximité. Le changement de périmètre des intercommunalités implique toutefois une acculturation et une appropriation des problématiques communes, ainsi que le développement de nouvelles habitudes de coopération. L'élaboration des

documents de planification locale (SCoT, PLUi) peut notamment être un exercice stratégique afin de réaliser un diagnostic partagé des atouts et des problèmes du territoire, et de mener une réflexion commune quant à son avenir.

Cette responsabilité des nouveaux EPCI doit s'appuyer sur les communes. L'intercommunalité, encore dépourvue du statut de collectivité territoriale, tire sa légitimité des communes qui la constitue. Outre sa proximité incontestable avec les citoyens, l'échelon communal est le seul à conserver la clause générale de compétence suite à la promulgation de la loi NOTRe. Les communes assurent également plus des trois quarts des dépenses d'équipement du bloc communal, ce dernier étant le premier investisseur public avec 29,7 milliards d'euros de dépenses publiques en 2015. La création par les EPCI de fonds de concours pour répartir les ressources entre communes est une évolution intéressante, afin d'apporter une traduction concrète à la solidarité intercommunale. L'aménagement du territoire intercommunal exige un réel effort de coopération entre communes.

d) Le département demeure dans certains cas un acteur essentiel de la cohésion territoriale

Si le binôme région-EPCI est appelé à devenir le moteur de l'aménagement du territoire, le département conservera un rôle important dans les zones peu denses, et pourra, en particulier, apporter un appui aux petites villes et aux espaces ruraux. Comme le relève le récent rapport de la commission des lois sur le bilan de la réforme territoriale, le département reste une « *caisse de résonance des projets des territoires* »¹.

La loi NOTRe a confirmé la compétence du département « *pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes.* » L'exercice de cette fonction devrait être précisé et structuré par un effort de contractualisation, en particulier avec la région et les métropoles du territoire, afin d'éviter tout doublon ou incohérence. Compte tenu des difficultés financières rencontrées par un grand nombre de départements, il sera indispensable d'apporter aux départements les moyens nécessaires à cette intervention.

¹ « *Laisser respirer les territoires* » - Rapport d'information n° 485 (2016-2017) de MM. Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, fait au nom de la commission des lois (29 mars 2017).

e) Le réseau des villes petites et moyennes doit être soutenu et structuré

Le développement de notre pays ne sera solide et durable qu'en conservant une structure dense et polycentrique, au-delà des quelques grands pôles urbains que représentent les métropoles et leur périphérie immédiate.

D'une part, en créant les conditions d'une véritable solidarité dans le territoire, en particulier lorsqu'une métropole est présente. Il s'agit notamment de s'assurer que la croissance concentrée dans les grandes aires urbaines permet de soutenir les zones en difficulté, y compris par des mécanismes de redistribution financière. La complémentarité doit également être recherchée, pour valoriser la contribution et les services rendus par les différentes parties du territoire.

D'autre part, en permettant à la France des villes petites et moyennes et la France rurale de disposer de relais de croissance, et de projets de développement propres. Cette approche appelle une gouvernance permettant de prendre en compte l'interdépendance des politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales, en coordonnant les initiatives locales et en mutualisant les actions pertinentes. L'organisation de cette mise en réseau des territoires rejoint les analyses développées par le géographe Martin Vanier dans *Le Pouvoir des territoires*, qui souligne que, si des enjeux de développement et d'aménagement demeurent au sein de chaque territoire, les problématiques entre territoires gagnent en importance, à l'« ère de l'interterritorialité ».

2. S'appuyer sur des instruments ouverts et adaptables aux spécificités locales

a) La contractualisation doit être la méthode centrale de l'aménagement du territoire

Pour tenir compte des spécificités locales, l'aménagement du territoire doit s'appuyer sur des instruments souples. Le contrat est un outil moderne d'action publique, mais dévalorisé, car trop souvent réduit aux enjeux de financement entre les États et les territoires. La dernière génération des contrats de plan État-régions illustre les limites de cette approche. Le recours au contrat devrait permettre de créer de véritables politiques communes. L'État doit être le facilitateur de cette approche pluraliste des questions locales, en contribuant à la mise en relation des différentes parties prenantes et à l'animation de ces formats.

L'approche contractuelle est une méthode d'action cohérente avec la prise en compte de la décentralisation et de la diversité des acteurs. Elle permet en effet de moduler les ressources en fonction des besoins et des objectifs des parties prenantes dans le territoire visé. Le remplacement du

plan, par essence défini ou dirigé par un acteur unique, par le contrat doit poursuivre cette approche, qu'il s'agisse des contrats de plan État-régions, des contrats de ville, des contrats de territoire ou encore récemment des contrats de ruralité. Dans des domaines aussi importants que la santé ou l'éducation, la contractualisation devrait être amplifiée pour stabiliser l'évolution des moyens et définir les priorités en fonction des fragilités et des attentes de chaque territoire.

En mobilisant différents financeurs, le contrat permet également de renforcer la vigilance quant à l'utilité collective des investissements publics. La prise de décision isolée accroît en effet les risques d'une dépense locale inefficace ou sous-optimale.

À une époque marquée par la redéfinition des interventions publiques et privées en faveur de l'intérêt général, le contrat est l'instrument idéal pour associer toutes les parties prenantes sur le territoire. Autour d'un projet de territoire partagé, le contrat doit permettre de rassembler des acteurs institutionnels, comme l'État et les collectivités territoriales, les coopérations préexistantes comme les parcs naturels régionaux et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les acteurs de la société civile comme les entreprises privées fortement implantées dans le territoire et les associations actives en faveur de la cohésion sociale. Le groupe de travail partage à cet égard les propositions du rapport de Claudy Lebreton visant à renforcer l'association des acteurs publics et privés autour d'une responsabilité territoriale commune.

La contractualisation doit toutefois faire l'objet d'une certaine vigilance : la lisibilité et la réalité des contributions, en particulier financières, de chacun ; l'identification des responsabilités ; la faculté à suivre sa mise en œuvre. Le contrat ne doit pas devenir un accord mou, mais un véritable acte politique et juridique, précis et créant des obligations claires et assumées. La contractualisation nécessite un effort particulier de suivi, aujourd'hui très largement absent, au-delà de la seule approche budgétaire pour les contrats de plan État-région. L'application des contrats doit faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation rigoureux.

Proposition : Faire de la contractualisation la méthode centrale de l'aménagement du territoire pour permettre une adaptation des politiques publiques et de leurs ressources aux besoins de chaque territoire.

b) Un allègement de l'édifice normatif applicable aux collectivités territoriales est indispensable

Un effort particulier doit être mené pour alléger le cadre normatif applicable aux collectivités territoriales. Plusieurs associations nationales

d'élus ont réalisé des études sectorielles qui démontrent la ponction opérée sur les budgets locaux liée à l'inflation et à l'instabilité normatives. L'Association des maires de France (AMF) estime ainsi à 400 000 le nombre de normes que les élus locaux sont appelés à appliquer quotidiennement. Ces normes sont sources de dépenses supplémentaires, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, qui aggravent la situation des territoires les plus fragiles et contribuent à creuser la fracture territoriale.

L'absence de volonté politique pour la mise en œuvre du principe d'adaptation des normes aux spécificités des zones de montagne, prévu dans la loi montagne de 1985, et cela malgré des différences objectives liées à ces territoires, illustre les réticences de l'État central et déconcentré à tenir compte de la diversité locale dans la production et l'application des normes.

Des configurations territoriales différentes n'appellent pas nécessairement le même traitement normatif. Pour certaines politiques publiques, la réglementation nationale devrait être suffisamment souple, pour faciliter des adaptations territoriales, voire des expérimentations. Le rapporteur de la mission commune d'information sur l'« Avenir de l'organisation décentralisée de la République »¹, Yves Krattinger, estime ainsi que « *les domaines de l'accessibilité aux transports, des pratiques agricoles, ou de la gestion de l'eau, pour lesquels ces besoins diffèrent considérablement selon les territoires, et où la volonté d'uniformisation étatique est ressentie comme inadaptée et même infantilisante, semblent particulièrement indiqués* ».

Sollicité par le groupe de travail, Alain Lambert considère que « *la mission d'aménagement du territoire, pour qu'elle soit une réussite, est tributaire d'un droit de qualité, qui ne bride pas les initiatives locales et ne pénalise pas les rapports entre partenaires institutionnels et économiques. Les normes complexes étouffent nos forces vives ; il convient donc de se débarrasser de cette détestable habitude de vouloir tout prévoir* ». Le groupe de travail rappelle que le Sénat s'est fortement engagé ces dernières années pour libérer l'action territoriale et stabiliser le cadre juridique et financier applicable aux collectivités, en confiant notamment une mission générale de simplification à la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Vos rapporteurs saluent à cet égard la mobilisation de nos collègues Jean-Marie Bockel et de Rémy Pointereau en faveur de la simplification des normes, qui a notamment permis l'adoption d'un rapport² et la présentation d'une proposition de loi

¹ « Des territoires responsables pour une République efficace » - Rapport d'information n° 49 (2013-2014) de M. Yves KRATTINGER, fait au nom de la mission commune d'information sur l'« Avenir de l'organisation décentralisée de la République », déposé le 8 octobre 2013.

² « Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier » - Rapport d'information n° 720 (2015-2016) de MM. François Calvet et Marc Daunis, fait au nom du groupe sénatorial de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, constitué par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (23 juin 2016).

sur la simplification des normes en matière d'urbanisme, adoptée par le Sénat en première lecture le 2 novembre 2016¹.

L'aménagement et l'équilibre entre les territoires sont des raisons supplémentaires de poursuivre ce travail de fond, tout en mettant davantage l'accent sur l'analyse des résultats des normes plutôt que sur leur production.

Proposition : Libérer l'action des collectivités territoriales par la simplification des normes.

C. RENDRE LES MÉCANISMES FINANCIERS PLUS ÉQUITABLES ET PLUS INCITATIFS

1. Cesser la multiplication des dispositifs qui masque l'inégalité financière entre les territoires

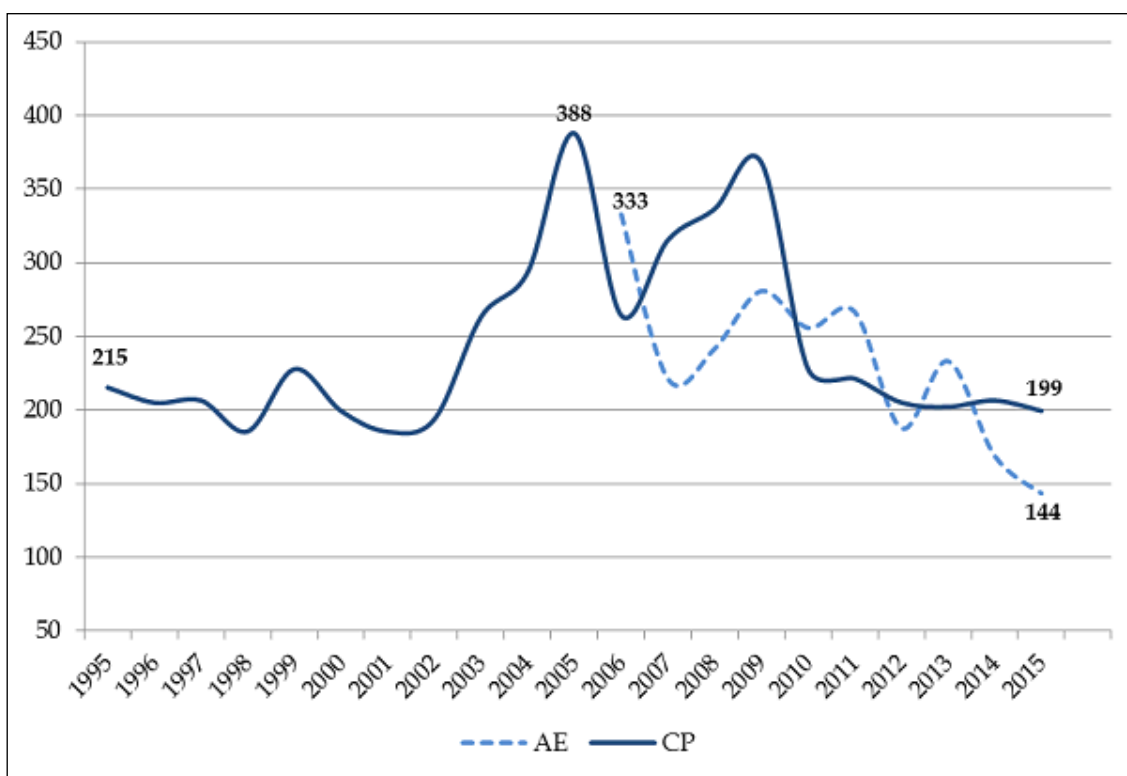
Les finances locales sont un levier privilégié pour réduire les fractures territoriales, lorsque l'on mesure que les collectivités locales sont le premier investisseur public français : elles réalisent 70 % de l'investissement public civil, le bloc communal y contribuant à hauteur des deux tiers environ.

Il existe actuellement de nombreux mécanismes financiers visant à soutenir les collectivités dans l'aménagement de leur territoire, dont l'articulation et le fonctionnement sont complexes. À force d'accumuler les dispositifs, les finances locales se sont transformées en un système incompréhensible où s'enchevêtrent dotations, fonds, garanties, compensations et mécanismes de péréquation. Le manque de lisibilité et les inégalités qui en découlent sont régulièrement dénoncés. Les effets cumulés du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), des subventions des départements et des régions, et de la réserve parlementaire, accentuent la compétition financière entre les territoires. La multiplication des instruments ne contribue pas à une vision budgétaire cohérente de l'aménagement du territoire, rend toute réforme systémique particulièrement difficile et masque en réalité la baisse concomitante du soutien de l'État.

¹ Proposition de loi n° 770 (2015-2016) portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, de MM. François Calvet, Marc Daunis et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 6 juillet 2016.

À cet égard, le destin du FNADT illustre les errements des pouvoirs publics. Créé en 1995 pour rassembler des fonds épars, le FNADT devait constituer le fer de lance de l'action budgétaire en faveur de l'aménagement du territoire. Or, depuis dix ans, ses moyens déjà très réduits ont connu une érosion majeure, de sorte que le volume de crédits consommés par le FNADT en 2016 se situe à un niveau proche de celui enregistré à sa création vingt ans plus tôt, soit environ 200 millions en euros courants. En parallèle, la doctrine d'utilisation des ressources de ce fonds s'est diluée, comme le note un récent rapport de contrôle de la commission des finances¹ : l'opacité des procédures d'attribution de ces crédits est vécue comme un véritable « fait du prince » pour de nombreux élus locaux.

EVOLUTION DES MOYENS DU FNADT ENTRE 1995 ET 2015 (EN CRÉDITS DE PAIEMENT ET AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du CGET).

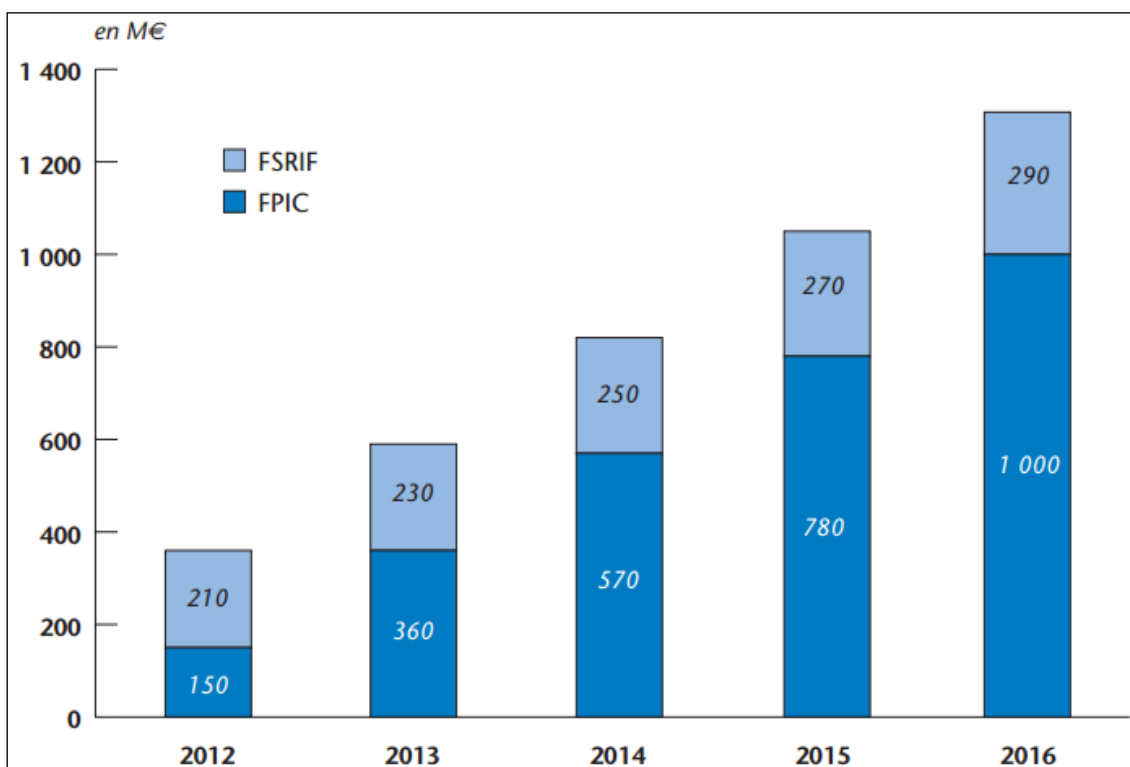
¹ « Repenser le FNADT en faveur du développement rural » - Rapport d'information n° 838 (2015-2016) de M. Bernard Delcros, fait au nom de la commission des finances du Sénat (21 septembre 2016).

2. Stabiliser la fiscalité locale pour offrir de la lisibilité aux territoires

La situation ne s'est pas arrangée avec la récente réforme de la fiscalité locale, consécutive à la suppression de la taxe professionnelle en 2010. Davantage conçue dans la perspective d'alléger la charge fiscale des entreprises que dans un but de rationalisation de la fiscalité territoriale, cette réforme a eu pour effet d'accentuer les inégalités entre les collectivités en favorisant les territoires les plus dynamiques. Le montant des compensations des recettes fiscales perdues par les collectivités a été gelé en nominal, entraînant un effet pervers désormais bien connu : les gagnants à la réforme le restent durablement, les perdants aussi, et les compensations versées par les premiers aux seconds décroîtront progressivement au rythme de l'inflation.

Les conséquences territoriales de cette réforme ont été mal anticipées et il aura fallu créer dans l'urgence de nouveaux mécanismes de péréquation, à l'instar des fonds de péréquation départementaux alimentés par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) lancé en 2012. Il est certes heureux de constater que le volume financier affecté à la péréquation horizontale a augmenté ces dernières années, sous l'effet de la montée en puissance progressive du FPIC (de 150 M€ en 2012 à 1 Md€ en 2017) et des hausses annuelles de la dotation de solidarité rurale (DSR) ou urbaine (DSU), particulièrement fortes entre 2015 et 2017. Pour autant, on mesure également le risque de gaspillage de ressources, un dispositif de péréquation corrigeant en partie ce que l'autre défait. La multiplication des mécanismes de péréquation contribue à la perte de lisibilité du système.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE DANS LA SPHÈRE COMMUNALE



Source : DGCL.

Dans le même temps, cette réforme de la fiscalité locale marque sans doute la fin, au moins pour un temps, de l'ambition d'accorder aux collectivités territoriales davantage de potentiel fiscal. De fait, dans un contexte de crise économique, une autonomie fiscale plus large ne constitue pas forcément une voie d'avenir pour les territoires les plus pauvres, dont les bases fiscales sont les moins résilientes, alors que le repli sur soi des collectivités rend plus difficile l'exercice de la solidarité horizontale. Il n'en reste pas moins que cette réforme, qui a globalement conduit à une recentralisation du pouvoir fiscal, doit susciter à long terme une réflexion d'ensemble sur le partage des ressources fiscales entre l'État et les collectivités et renforce à moyen terme les enjeux liés à la péréquation pour compenser les inégalités territoriales.

3. Prévoir une réforme ambitieuse de la péréquation financière en faveur de l'aménagement du territoire

Le groupe de travail considère qu'une refonte de la péréquation financière¹ s'impose, car celle-ci est actuellement loin d'atteindre ses objectifs. Il faut reconnaître que le cadre juridique est peu clair en la matière. La péréquation est définie par l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution aux termes duquel « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Cependant, aucun texte ne définit à ce jour cet objectif d'« égalité » ou ne prévoit de seuils quantifiés. En pratique, on ne peut nier que la péréquation a pour vocation de rétablir l'égalité des chances ou du moins de réduire les disparités de situation entre collectivités. Il s'agit notamment de compenser des avantages « naturels », un point de vue évidemment contesté par ceux qui considèrent qu'il n'existe pas de « rente de situation » en affirmant que le sort de chaque collectivité est uniquement le fruit des politiques publiques locales mises en œuvre.

À l'occasion de la table-ronde du 25 mars 2015, Gérard-François Dumont a ainsi résumé la situation actuelle : *« lorsque l'on regarde les territoires en difficulté, comme certaines communes de Seine-Saint-Denis, on constate que le principal problème est le manque d'égalité financière. Le cadre législatif actuel considère que le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par habitant doit varier selon le nombre d'habitants des territoires, sous prétexte qu'il y aurait des frais de centralité dans les communes les plus peuplées. Cela n'est pas faux, mais doit être mis en relation avec les économies d'échelle résultant d'une densité élevée de population, notamment pour la rentabilité des équipements et des infrastructures. En réalité, cette inégalité en matière de DGF, allant du simple au double avec des effets de seuil qui créent des inégalités supplémentaires, ne se justifie pas ».*

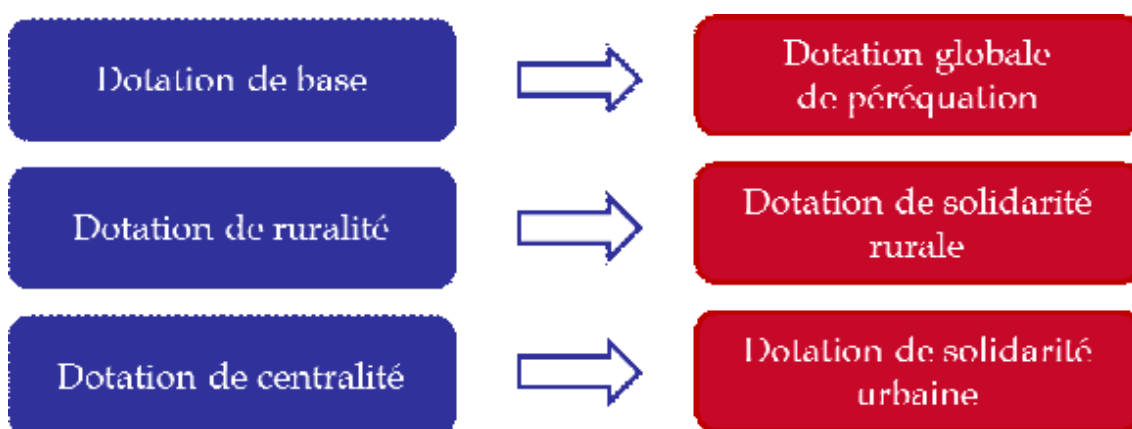
De fait, plus de 16 millions de Français vivent dans une commune de moins de 2 000 habitants et l'arrivée dans ces communes de populations d'origine urbaine sollicitant un niveau de service public élevé entraîne des besoins financiers accrus pour les communes rurales. Il n'est donc pas juste que la DGF par habitant dans une commune urbaine soit parfois de 1,5 à 2,5 fois plus élevée que dans une commune rurale. Ce sentiment d'injustice est renforcé par l'opacité des modes de calculs de la DGF, qui comprend cinq composantes : une dotation de base, une dotation proportionnelle à la superficie, une dotation « parc national », une part « compensations » et un complément de garantie. Les inégalités de DGF sont souvent elles-mêmes amplifiées par les dépenses d'investissement des régions, qui peuvent varier

¹ Pour rappel, on distingue deux formes de péréquation : la péréquation « horizontale » entre des collectivités dont les bases d'imposition (potentiel fiscal) corrigées des charges se situent au-dessus de la moyenne, vers les collectivités situées au-dessous ; la péréquation « verticale » complémentaire qui consiste à moduler les dotations de l'État aux collectivités ou à limiter des prélèvements pour corriger les inégalités territoriales, et suppose en tout état de cause de mobiliser un financement extérieur.

de 230 euros par an et par habitant en zone urbaine à 50 euros en zone rurale pour la Haute-Normandie par exemple.

Le groupe de travail plaide en faveur d'une remise à plat intégrale de ce système, afin d'en garantir la simplicité, l'équité, la lisibilité et la transparence. À la traditionnelle redistribution par de vastes dispositifs nationaux aux multiples critères doivent se substituer, d'une part, des dispositifs horizontaux simples de redistribution de richesses, et d'autre part, des dispositifs verticaux concentrés sur les territoires fragiles nécessitant un véritable soutien pour leurs projets de développement. À cet effet, le groupe de travail renvoie aux travaux qui ont été récemment conduits par la commission des finances du Sénat¹. Ils ont clairement posé les principes techniques pouvant constituer le socle d'une réforme de la DGF du bloc communal et proposent notamment de construire une dotation d'aménagement « en miroir » de chaque dotation forfaitaire.

CONSTRUCTION EN MIROIR DE LA DOTATION FORFAITAIRE ET DE LA DOTATION D'AMÉNAGEMENT



Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF.

Cette refonte doit s'accompagner d'une montée en charge progressive du volume global de la péréquation, afin d'en maximiser l'impact sur la réduction des fractures territoriales et l'aménagement du territoire. Pour reprendre l'objectif suggéré par Claudy Lebreton : « La péréquation peut être évaluée aujourd'hui entre 10 et 11 Md €, soit 4,5 % du total des budgets locaux, alors qu'elle devrait atteindre 20 % pour être significative ».

Cette réforme, aussi nécessaire que complexe ne se fera pas spontanément et doit s'inscrire dans le cadre d'une trajectoire clairement définie. Seul un cadre programmatique permet de garantir son respect, de

¹ Sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal - Rapport d'information n° 731 (2015-2016) de MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 juin 2016.

lutter contre le saupoudrage et d'introduire de la lisibilité dans le système complexe des finances locales. Par conséquent, le groupe de travail plaide pour la mise en place d'une loi de programmation pour les territoires, qui permette de dépasser le principe d'annualité budgétaire de l'État, accompagnée d'une loi de financement des collectivités territoriales adoptée chaque année par le Parlement. Une telle mesure, défendue à plusieurs reprises par la Cour des comptes, semble plus que jamais nécessaire, en dépit d'une certaine résistance au changement dans l'administration.

Proposition : Simplifier et rendre plus équitables et transparentes les dotations et subventions aux collectivités territoriales.

Proposition : Engager une réflexion sur le caractère incitatif de la fiscalité locale en termes d'aménagement du territoire.

Proposition : Améliorer la transparence et la programmation des finances locales par une loi de financement des collectivités territoriales, comprenant un volet aménagement du territoire

D. DEUX PRIORITÉS : L'ACCESSIBILITÉ NUMÉRIQUE ET LA LUTTE CONTRE LES DÉSERTS MÉDICAUX

1. Assurer enfin une réelle couverture numérique du territoire

La révolution numérique porte en elle de riches promesses et figure au cœur des préoccupations de nos concitoyens. D'une part, en compensant l'absence de services physiques et en proposant de nouvelles modalités d'accès aux services, elle atténue la notion de désertification, même dans les territoires à faible densité de population : la fermeture d'une perception rurale, qui n'a presque plus d'usagers, ne paraît pas anormale, dès lors qu'une couverture numérique suffisante permet d'accéder aux mêmes services en ligne et que la visioconférence permet d'assurer une présence plus consistante et un accès plus facile. D'autre part, elle transforme les comportements humains, par exemple à travers le développement de l'économie collaborative, du e-commerce et des réseaux sociaux, qui favorisent le passage rapide du local au global et projettent nos territoires dans une nouvelle dimension. En permettant l'accès à la connaissance, à la culture, et à un niveau inédit d'échanges, indépendamment du lieu de vie, le numérique contribue également à l'égalité des chances.

Le numérique permet de faire partie du monde, à condition de disposer d'infrastructures performantes. La télémédecine ou le télétravail seront uniquement un levier pour les territoires desservis en très haut débit fixe et mobile. L'approche est différente par rapport aux autres réseaux (eau,

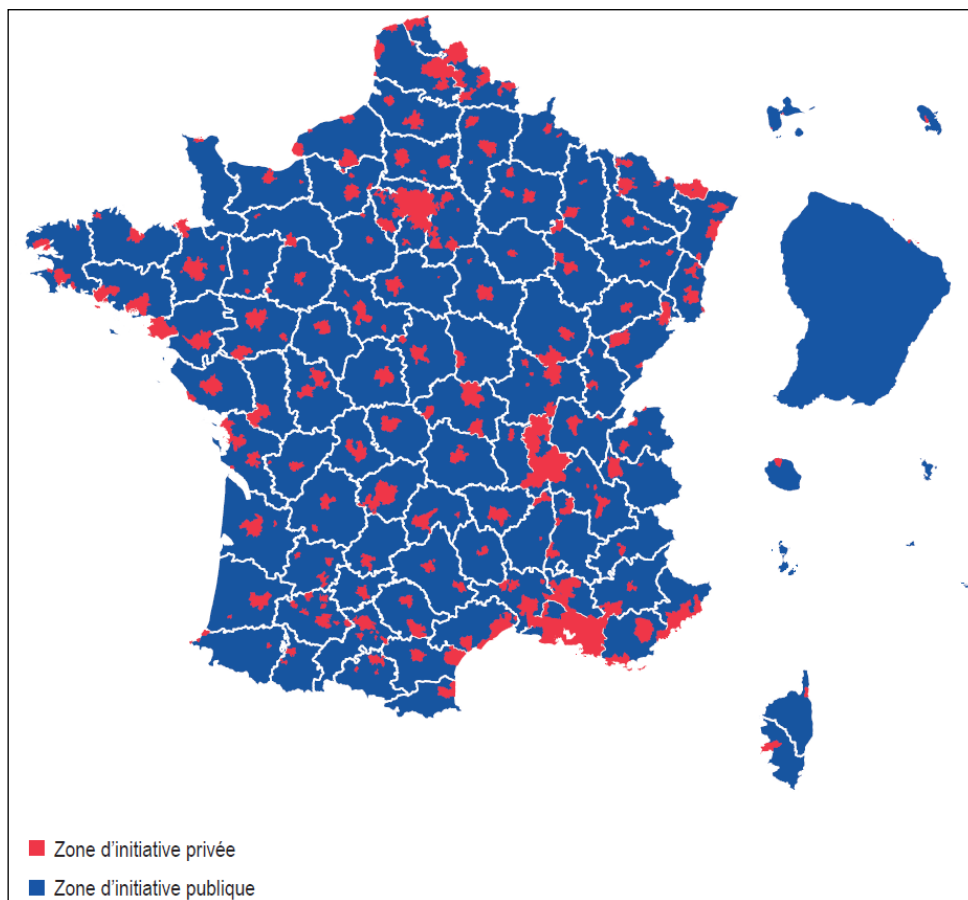
téléphone, électricité, etc.) pour lesquels le raisonnement était binaire : soit on est connecté, soit on ne l'est pas. Avec le numérique, l'enjeu principal est celui du débit qui doit permettre de répondre aux besoins croissants de la « Gigabit Society ».

Pour cette raison, le choix a été fait en France de déployer la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) à l'horizon 2022. Malgré les coûts de mise en place d'une nouvelle infrastructure, qui implique la création d'une nouvelle boucle locale jusqu'aux habitations, cette technologie présente des avantages incontestables à long terme par rapport au cuivre, dont les possibilités de montée en débit resteront physiquement limitées par l'atténuation des signaux électriques. Seule la fibre optique permet d'abolir la distance et l'isolement géographique.

S'agissant d'un sujet structurant pour l'avenir, une action volontariste de l'Etat aurait été possible pour mettre en œuvre un déploiement ambitieux. Malheureusement, l'État a - une fois de plus - unilatéralement fait le choix de laisser les opérateurs privés se concentrer dans un premier temps sur les zones les plus denses, qui assurent la meilleure rentabilité des investissements, laissant aux collectivités locales le reste du territoire, c'est-à-dire la partie non rentable. Quant aux réseaux d'initiative publique, l'État se contente de soutenir financièrement l'initiative locale et agit davantage comme un facilitateur et non comme un véritable organisateur du réseau de fibre optique, malgré la complexité des choix pour les collectivités, notamment en termes de modèle économique et de technologies.

Au final, l'absence d'un véritable Etat acteur et la difficulté à mobiliser les fonds publics nécessaires rendent d'ores et déjà illusoire la couverture intégrale du territoire à horizon 2022. Dans un récent rapport¹, la Cour des comptes partage cette inquiétude, soulignant que « *si l'objectif de couverture intermédiaire (50 % en 2017) sera bien atteint, l'insuffisance du co-investissement privé compromet l'atteinte de l'objectif de 100 % en 2022* » ; la Cour confirme que la majeure partie des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique qu'elle a examinés situent le terme des déploiements à 2030.

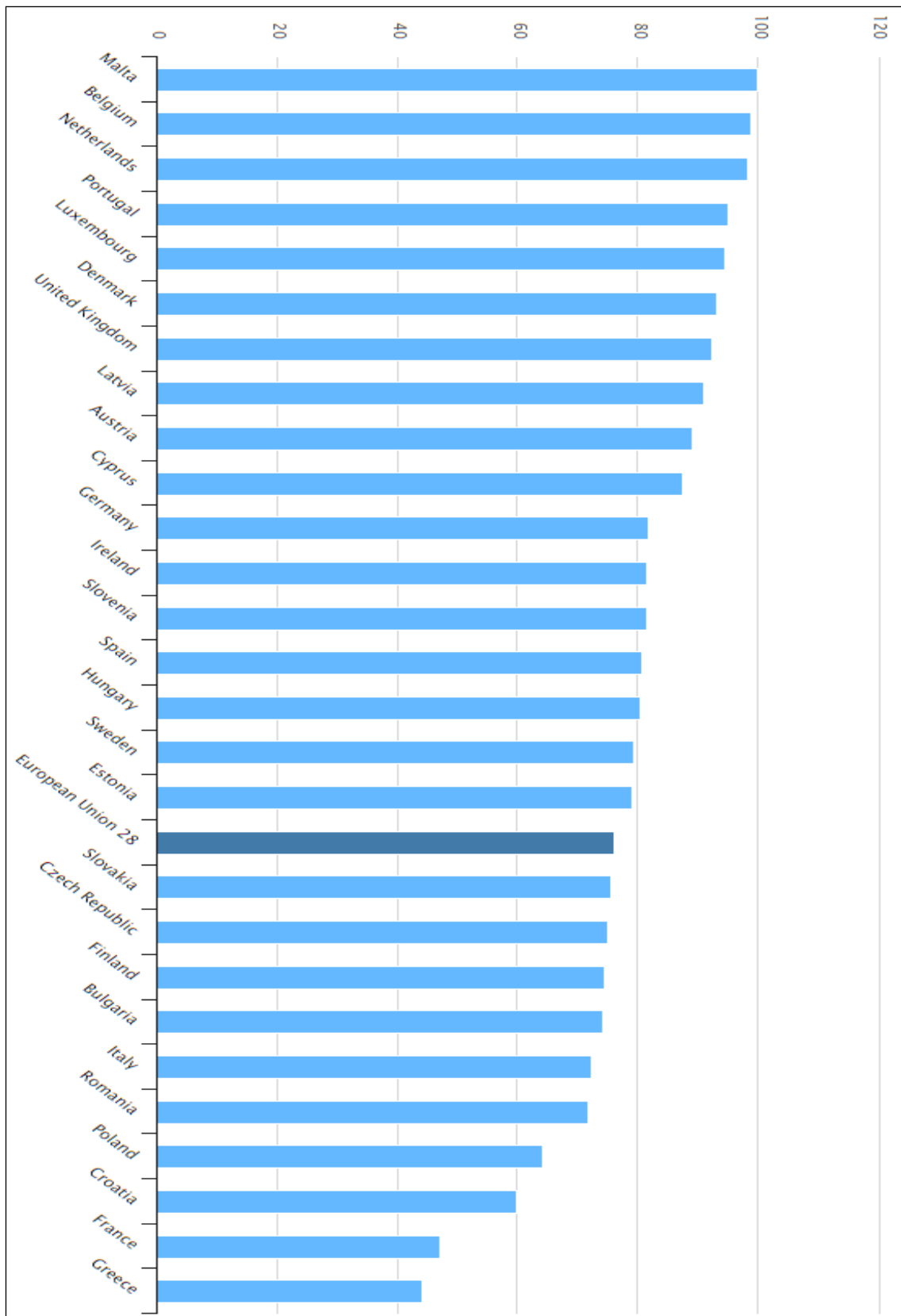
¹ Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan – Rapport public thématique de la Cour des Comptes (janvier 2017).

RÉPARTITION DES ZONES DE DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT

Source : Agence du numérique.

De cette absence de volontarisme au niveau national, il résulte un déploiement à géométrie variable, dans le fixe comme dans le mobile, et les attentes de la population sont déçues. Pour le très haut débit fixe, la constitution d'une infrastructure nationale par l'agrégation de dizaines de réseaux portés par des maîtres d'ouvrage distincts demeure par ailleurs un choix risqué en termes de rythme de déploiement et d'homogénéité technique, causé par un retrait de l'État. De fait, en termes de débit, la France prend du retard en Europe. Le dernier indice relatif à la société et l'économie numérique (*Digital Economy and Society Index - DESI*), publié par la Commission européenne en mars 2017 classe ainsi la France au 27^{ème} rang des pays européens pour le très haut débit, avec 47% des foyers couverts. Il devient donc urgent de doter à temps notre pays d'un réseau de dernière génération.

POURCENTAGE DE FOYERS COUVERTS EN TRÈS HAUT DÉBIT FIXE EN 2017



Source : Commission européenne - DESI 2017.

Il est également indispensable de combler rapidement les fractures numériques les plus flagrantes. Certains territoires subissent une situation de décrochage numérique, qu'il s'agisse de réseaux fixes ou mobiles, et ne disposent toujours pas d'un accès de base, dont les habitants des grandes villes bénéficient depuis plus d'une dizaine d'années.

S'agissant de l'internet fixe, plus de 10 % des lignes du réseau téléphonique offrent encore un débit inférieur à 4 Mbit/s, niveau pourtant jugé indispensable pour disposer d'un accès correct aux usages numériques, et qui sera certainement dépassé très rapidement. En matière de téléphonie mobile, le problème des zones blanches 2G et 3G n'a toujours pas été entièrement résorbé depuis le lancement du programme de couverture de 2003, ce qui est d'autant plus inacceptable qu'il ne s'agit que d'assurer la couverture des centres-bourgs.

Vos rapporteurs relèvent en particulier qu'en janvier 2017, les centres-bourgs de 296 communes n'étaient toujours pas couverts en 2G¹. Le Gouvernement avait pourtant annoncé l'achèvement du programme au 31 décembre 2016. En réalité, les opérateurs sont tenus de couvrir ces communes dans les six mois qui suivent la mise à disposition des pylônes par les pouvoirs publics. De fait, en l'absence de pylône, la couverture n'a pas progressé dans ces territoires, créant ainsi de nouvelles déceptions. En privant les habitants, les entreprises et les services publics du potentiel offert par le numérique, cette situation inacceptable est un facteur d'exclusion majeur de la modernité. La persistance de ces difficultés, pourtant présente depuis de nombreuses années, témoigne d'une véritable défaillance des pouvoirs publics et des gouvernements successifs. Elle prouve que les forces du marché ne peuvent répondre directement aux enjeux d'aménagement du territoire.

Le groupe de travail considère que l'accessibilité numérique est aujourd'hui le préalable indispensable à toute politique ou projet d'aménagement du territoire. Le développement des réseaux numériques est aussi important pour le développement des territoires que l'a été l'électrification du pays. Dans ce domaine, plus que dans tout autre, il est impératif de se donner les moyens d'une action publique ambitieuse, en garantissant que l'initiative privée, présentant un profil d'oligopole dans ce domaine, prenne sa juste part des déploiements.

En 2012, à la suite d'une mission parlementaire² et d'un rapport sénatorial³, une proposition de loi volontariste avait été adoptée par le Sénat⁴

¹ Observatoire de l'ARCEP sur les déploiements mobiles en zones peu denses, 28 février 2017.

² Rapport au Premier ministre remis le 26 octobre 2010 - « Réussir le déploiement du Très Haut Débit : une nécessité pour la France » - Hervé Maurey.

³ Rapport d'information du Sénat n°730 - Session ordinaire 2010-2011 - « Aménagement numérique des territoires : passer des paroles aux actes » - Hervé Maurey.

⁴ Proposition de loi n° 118 (2011-2012) visant à assurer l'aménagement numérique du territoire, de MM. Hervé Maurey et Philippe Leroy, déposée au Sénat le 17 novembre 2011.

dans un climat transpartisan. Ce texte prévoyait de vraies avancées pour nos territoires, avec un contrôle strict de la mise en œuvre des engagements des opérateurs et un dispositif de relai en cas de défaillance privée. Malheureusement, à la demande du Gouvernement, ce texte avait été rejeté à l'Assemblée nationale en novembre 2012. Aujourd'hui, il est dommage de constater que de nombreux risques identifiés lors des travaux préparatoires se sont effectivement réalisés, tandis que certaines situations n'ont que peu évolué alors que cinq années se sont déjà écoulées.

Face à ce constat alarmant, le groupe de travail préconise désormais de mettre en œuvre sans plus attendre l'intégralité des recommandations du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire¹, qui portent notamment sur le renforcement des moyens de l'État, les obligations imposées aux opérateurs, ou la résorption rapide des fractures territoriales les plus flagrantes en termes de téléphonie mobile et de haut débit fixe.

Proposition : Mettre en œuvre les recommandations du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire (v. annexe 1).

2. Lutter efficacement contre la désertification médicale

Dans un contexte de vieillissement de la population et d'augmentation des maladies chroniques, la désertification médicale inquiète particulièrement nos concitoyens. Alors qu'il n'y a jamais eu autant de médecins dans notre pays – le dernier *Atlas de la démographie médicale en France*, publié par le Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM), recense 198 144 médecins en exercice régulier au 1^{er} janvier 2016 -, ils n'ont paradoxalement jamais été aussi mal répartis sur le territoire ce qui pose un réel problème d'accessibilité pour plus de trois millions d'habitants :

- les écarts de densité varient de 1 à 4 entre les départements. Le département de l'Eure a la plus faible densité médicale : il recense 167 médecins pour 100 000 habitants en 2015. À une centaine de kilomètres, le département de Paris se positionne quant à lui au premier rang des départements ayant la plus forte densité médicale : il compte 678,2 médecins pour 100 000 habitants ;

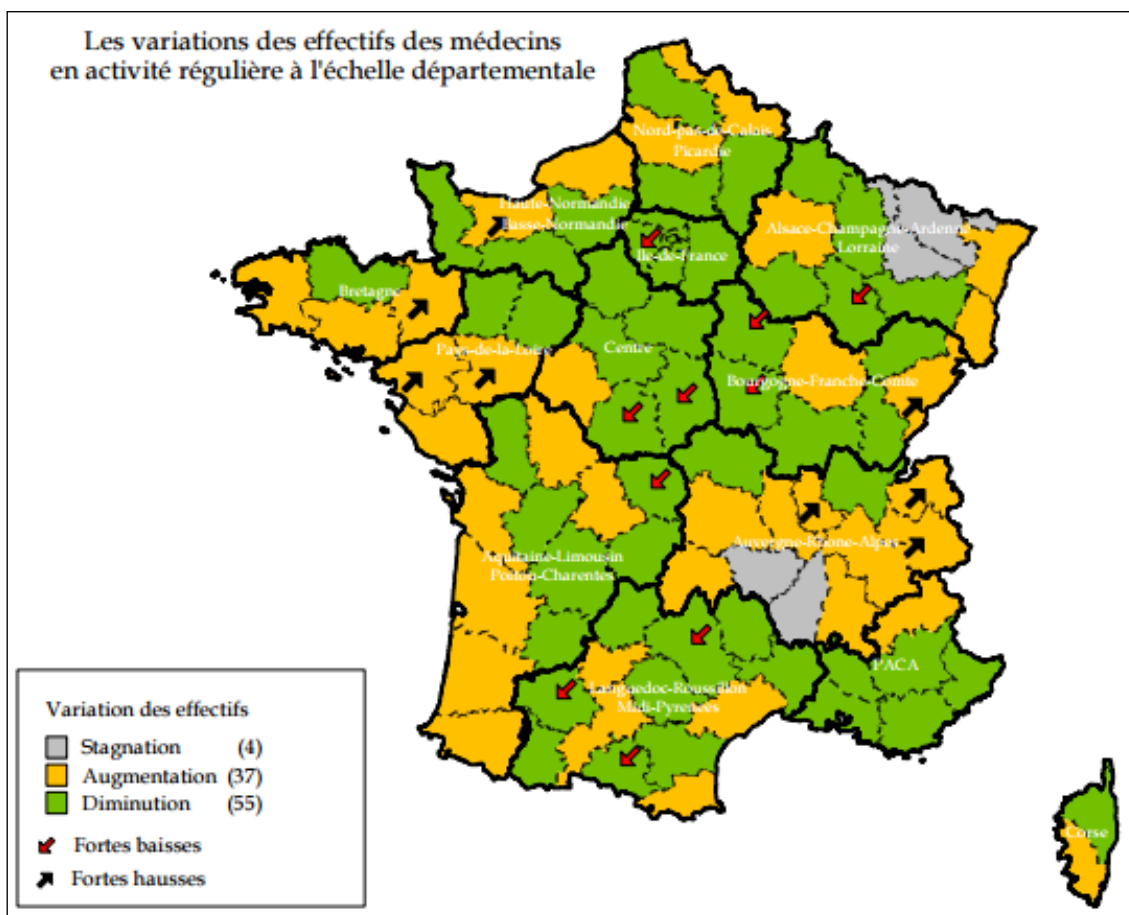
- les écarts de densité varient également d'une profession médicale et d'une spécialité à l'autre : en 2015, ils sont de 1 à 2 pour les médecins généralistes, de 1 à 8 pour les médecins spécialistes, de 1 à 9 pour les

¹ Rapport d'information n° 193 (2015-2016) de MM. Hervé Maurey et Patrick Chaize, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat (25 novembre 2015).

infirmiers libéraux, de 1 à 4 pour les masseurs kinésithérapeutes, de 1 à 5 pour les sages-femmes et de 1 à 3 pour les chirurgiens-dentistes.

Les évolutions observées au cours des dernières années témoignent bien d'une aggravation du phénomène : on assiste à un véritable « exode médical » du centre de la France vers les régions littorales et la façade est. Autrement dit, les difficultés continuent de s'aggraver dans les territoires qui sont déjà les plus à la peine. Il ne faut pas oublier également que la disparition des médecins entraîne celle des pharmaciens et de l'ensemble de la chaîne des professionnels de santé, ce qui crée de véritables « déserts médicaux » dans les zones rurales, mais aussi dans certaines villes moyennes ou zones péri-urbaines.

VARIATION DES EFFECTIFS DES MÉDECINS EN ACTIVITÉ RÉGULIÈRE ENTRE 2007 ET 2016



Source : Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM).

En pratique, le problème posé n'est pas celui de la distance mais la durée d'attente pour obtenir une consultation médicale, voire l'absence totale de médecins spécialistes dans certaines zones rurales ou certains quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il faut en moyenne 18 jours

pour voir un pédiatre, 40 jours pour un gynécologue et 133 jours pour un ophtalmologiste, sachant que les délais maximum dépassent très largement ces moyennes et peuvent atteindre douze à dix-huit mois dans certaines villes.

Ces constats ne sont pas nouveaux, mais l'aggravation du phénomène pose un problème majeur alors que la démographie médicale va connaître un creux dans les dix prochaines années, en raison de l'effet décalé dans le temps des décisions de resserrement du *numerus clausus* jusque dans les années 1990. L'effet de ciseau est accentué par un temps d'exercice médical qui se réduit, en raison d'aspirations croissantes des médecins à mieux concilier vie professionnelle et vie privée, et par les choix d'installation des jeunes médecins, qui ne s'orientent pas vers les zones fragilisées, mais sont davantage conditionnés par le lieu de leurs études et des considérations familiales.

Si l'objectif de 1400 maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) à horizon 2018 apporte un premier élément de réponse, votre commission défend depuis plusieurs années la mise en place d'un certain nombre de réformes. En 2012, elle avait mis en place un groupe de travail relatif à la présence médicale sur l'ensemble du territoire, dont les conclusions¹ sont toujours d'actualité. Parmi les propositions phares qui nécessitent d'être mises en œuvre, plusieurs pistes témoignent de la nécessité d'un volontarisme plus affirmé de l'Etat régulateur :

- introduire un conventionnement sélectif pour les médecins selon le principe « *une installation pour un départ* » dans les zones sur-dotées. Ce mécanisme existe déjà pour la plupart des professions de santé (infirmiers, sages-femmes, orthophonistes, chirurgiens-dentistes) et a largement fait les preuves de son efficacité ;

- réformer les études de médecine en prévoyant des stages obligatoires en médecine générale dès le deuxième cycle et en mettant en place une quatrième année professionnalisante en fin de troisième cycle pour les étudiants en médecine générale, accomplie de préférence dans les zones sous denses ;

- faciliter la délégation d'actes entre professions de santé en définissant la prise en charge des patients sur la base d'une notion de mission, et non plus une notion d'actes, dans les textes réglementaires.

<p>Proposition : Mettre en œuvre les recommandations du groupe de travail relatif à la présence médicale sur l'ensemble du territoire (<i>v. annexe 2</i>).</p>

¹ « Déserts médicaux: agir vraiment » - Rapport d'information n° 335 (2012-2013) de M. Hervé Maurey, fait au nom de la commission du développement durable (5 février 2013).

E. ADAPTER LA PRÉSENCE DES SERVICES PUBLICS POUR ASSURER LEUR PÉRENNITÉ

1. La présence territoriale de l'Etat est à adapter dans le cadre d'une approche globale de chaque territoire

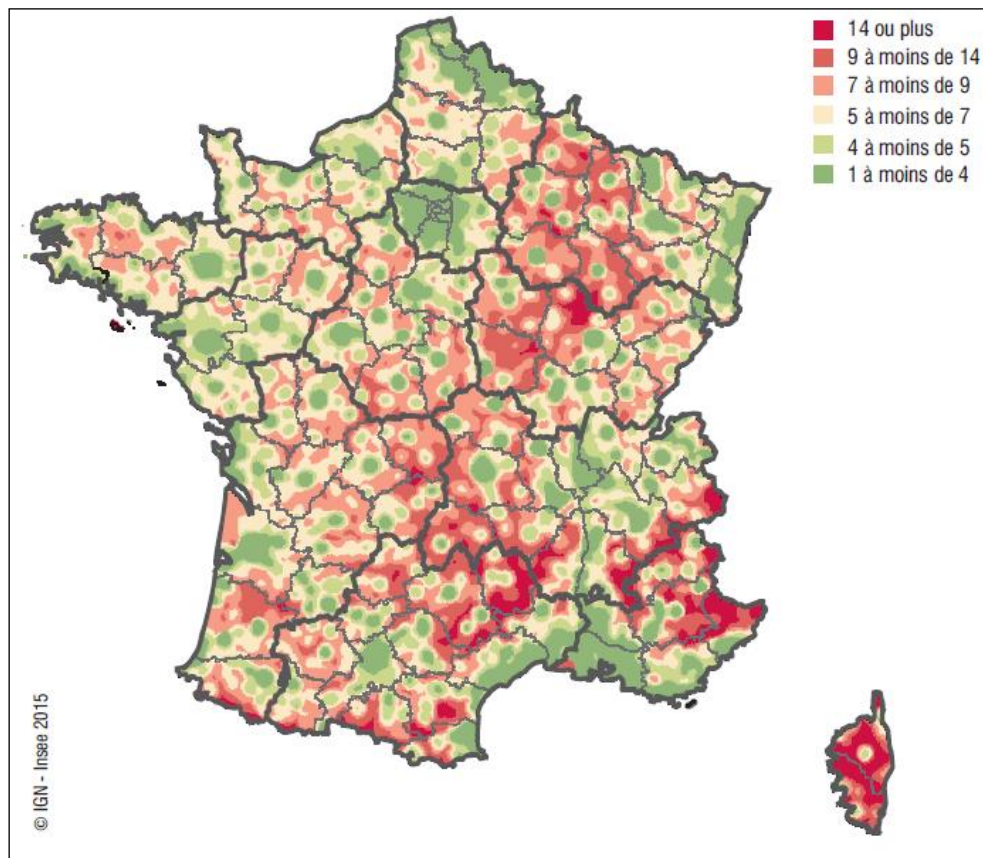
Les services au public relèvent de moins en moins de l'action directe de l'État, du fait des privatisations, déjà anciennes dans un certain nombre de secteurs (banque, télécommunications) et des transferts de compétences aux collectivités. Même dans des domaines qui relèvent encore de sa compétence (emploi, éducation), l'État n'a parfois plus les moyens d'assumer certaines missions. À l'opposé, il existe de nombreux doublons entre les services proposés par l'État et ceux proposés par les collectivités territoriales, notamment dans le domaine du sport, de la culture, de la cohésion sociale ou du tourisme. Ces situations ont été dénoncées par la Cour des comptes qui constate, en matière de tourisme par exemple, que « *la superposition des services déconcentrés de l'État, des comités régionaux du tourisme (CRT), des comités départementaux du tourisme (CDT) et des offices du tourisme (OT) et des syndicats d'initiatives est une source de confusion et de dépenses inutiles* »¹.

Les réformes administratives menées au cours de la dernière décennie - réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), révision générale des politiques publiques (RGPP), modernisation de l'action publique (MAP) - ont surtout eu pour objectif de rationaliser les moyens de l'État, à périmètre d'intervention constant. Il est dommage qu'elles n'aient pas été l'occasion d'une réflexion de plus grande envergure, qui aurait permis de supprimer les services en concurrence avec les missions désormais assurées par des collectivités ou des opérateurs privés, et de redéployer les moyens dans des services assurant des missions relevant exclusivement de l'État (tribunaux, gendarmeries, perceptions, etc.).

Au total, l'affaiblissement de la présence territoriale de l'État alimente l'éloignement de certains territoires, notamment les zones rurales et péri-urbaines, de moins en moins bien accepté par les citoyens. Il est dangereux de refuser de voir les conséquences de cette dégradation en se retranchant derrière les indicateurs favorables de l'INSEE, qui affirme que 90 % de la population accède à 22 services courants en moins de 20 minutes. Ces indicateurs ne rendent pas compte des effets cumulatifs et de la réalité de certains territoires qui ont vu disparaître en peu de temps un nombre important de services publics (perception, hôpital, caserne, tribunal, etc.). La désertification est un processus qui s'autoalimente et nécessite une vision globale de chaque territoire.

¹ Rapport public thématique relatif à l'organisation territoriale de l'État - Cour des comptes, juillet 2013 (p. 198).

TEMPS D'ACCÈS ROUTIER AU « PANIER DE LA VIE COURANTE »¹ EN 2015



Source : INSEE.

Comme le souligne le rapporteur de la mission commune d'information sur l'« Avenir de l'organisation décentralisée de la République »², « la présence de l'État et l'accès aux services publics sont deux faces d'un même sujet mais qui peuvent être appréhendées et gérées différemment. En effet, si l'égal accès aux services publics est un impératif, la possibilité de moduler la présence de l'État en fonction des spécificités territoriales devra être approfondie ». Il appartient à l'État de garantir, en fonction des spécificités propres à chaque territoire, l'accès des populations à l'ensemble des services publics. Le désenclavement des territoires éloignés doit devenir un réflexe interministériel.

¹ Ce panier regroupe 22 équipements et services considérés comme essentiels dans la vie courante : des commerces (boulangeries, supermarchés...), des établissements d'enseignement (écoles, collèges, lycées), des services de soins de première nécessité, des services pour les personnes âgées ou les jeunes enfants.

² « Des territoires responsables pour une République efficace » - Rapport d'information n° 49 (2013-2014) de M. Yves KRATTINGER, fait au nom de la mission commune d'information sur l'« Avenir de l'organisation décentralisée de la République », déposé le 8 octobre 2013.

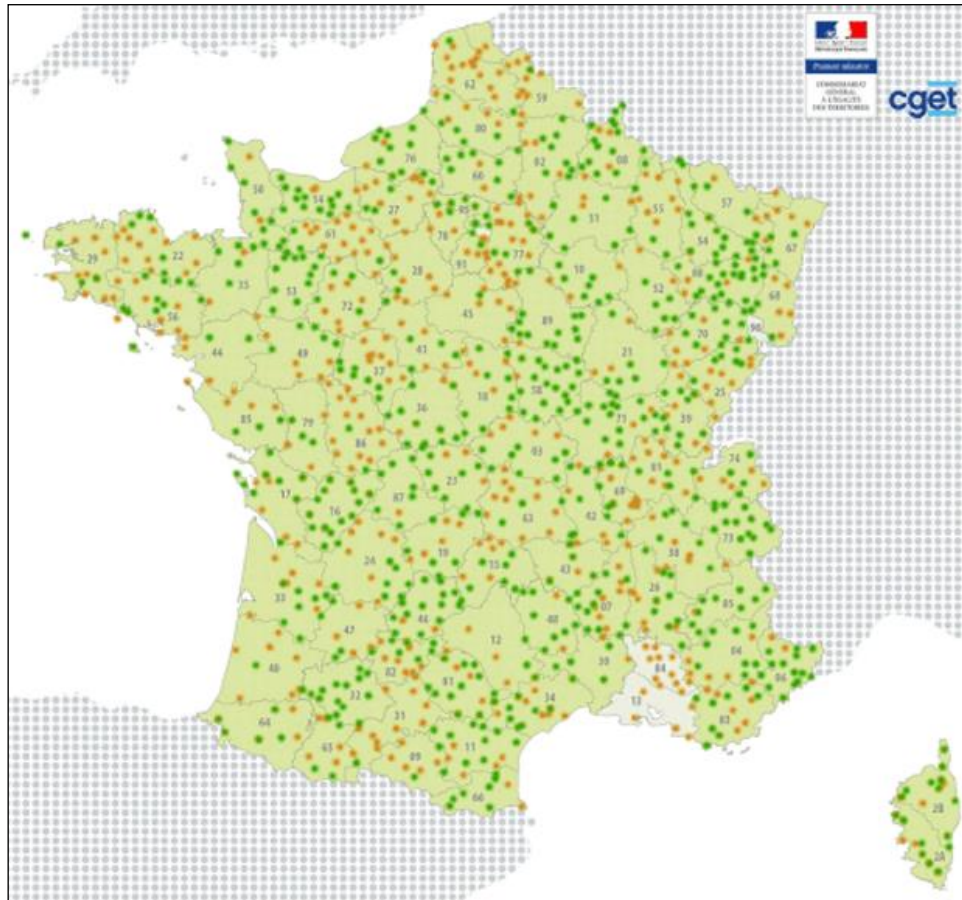
Proposition : Redéployer la présence territoriale de l'État en supprimant les doublons avec les collectivités mais en préservant les territoires fragiles des effets cumulatifs des fermetures de services publics.

2. La mutualisation et la coordination des services de proximité doivent être poursuivies

L'accessibilité de certains services est devenue un enjeu majeur pour un grand nombre de territoires. La plupart des services de proximité peuvent d'ailleurs faire l'objet d'une mutualisation. Depuis la signature de l'accord national « + de services au public » en 2010, la création de points d'accueil mutualisés en zone rurale est devenue le pilier de la politique publique d'accessibilité aux services essentiels. Le dispositif des maisons de services au public (MSAP) incarne cette ambition à travers une offre regroupée de services au public sur un seul et même lieu, permettant leur accès aux citoyens les plus éloignés, notamment à ceux habitant dans les zones rurales ou périurbaines.

Les MSAP regroupent en moyenne 4 opérateurs nationaux et 9 opérateurs locaux. On en dénombre actuellement 1 100 ouvertes ou en cours d'installation, dont près de 500 résultent de la transformation de bureaux de poste, dans lesquelles l'espace, les systèmes d'information et la caisse sont partagés avec d'autres opérateurs, comme la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Pôle emploi, EDF, ERDF, GRDF, la Mutualité sociale agricole (MSA) ou le Régime social des indépendants (RSI). Dans la majorité des cas, un même agent gère ces différents services, après avoir bénéficié d'une formation par les opérateurs concernés, et joue le rôle d'un médiateur numérique en proposant un accompagnement pour la réalisation de démarches administratives dématérialisées.

RÉPARTITION DES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC AU 1ER OCTOBRE 2016



Source : CGET.

Le groupe de travail considère que le déploiement des MSAP doit être poursuivi, en s'appuyant notamment sur le maillage historique de La Poste. Il rappelle à cet effet que la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a permis de conforter les missions de service public confiées à l'entreprise, parmi lesquelles figurent la mission d'accessibilité bancaire et la mission de contribution à l'aménagement du territoire. En pratique, La Poste a engagé le développement de son offre de services à domicile, du transport de courses et de plateaux repas au diagnostic énergétique des logements, en passant par la distribution de médicaments ou l'expertise pour les compagnies d'assurance. Depuis 2016, il est même possible de passer l'épreuve théorique du permis de conduire dans certains bureaux de poste.

Du point de vue de nos concitoyens, la question n'est pas tant que le service soit rendu par l'État, un opérateur public ou une entreprise privée, mais qu'il soit répondu de la manière la plus efficace possible aux besoins exprimés. Par conséquent, le groupe de travail encourage l'État et les collectivités à donner de la consistance au souhait du législateur : il n'est pas

à exclure d'installer un office du tourisme, un guichet de préfecture ou de centre des finances publiques, dans un bureau de poste.

Parmi les grands sujets de proximité se pose également la question de l'école, particulièrement anxiogène pour les familles. En témoignent les débats récurrents sur la carte scolaire ou l'entrée à l'école maternelle dès deux ans, qui touchent à l'organisation même de notre société, à la vitalité et au dynamisme des communes, à la nécessaire conciliation entre vie professionnelle et familiale, et aux modalités d'accueil et de garde de l'enfant. Compte tenu des enjeux que représente l'école, l'État doit se donner les moyens d'une réelle souplesse, qui permette d'adapter les structures éducatives locales aux situations spécifiques des territoires, et de maintenir des écoles de proximité partout où elles sont nécessaires à la cohésion et à la vitalité de nos territoires.

Proposition : Faciliter la mutualisation entre des opérateurs publics et privés pour garantir l'accessibilité aux services de proximité sur tous les territoires.

Proposition : Maintenir des écoles de proximité, lorsqu'elles sont nécessaires à la cohésion et à la vitalité des territoires.

F. REMETTRE LES INFRASTRUCTURES ET LES RÉSEAUX AU PREMIER RANG DES PRIORITÉS

1. Il est urgent d'enrayer la dégradation tendancielle de nos équipements

Les flux matériels et immatériels façonnent la structure et l'organisation des territoires. Leur circulation s'appuie sur des réseaux et des infrastructures dont le développement est hautement stratégique puisqu'ils contribuent directement à la compétitivité et à l'attractivité des territoires. Pour reprendre une image proposée par le *think tank* Infrastructure France, si l'on compare le territoire à un système biologique, « *les équipements de transport charpentent le squelette, les réseaux d'énergie ou d'eau constituent le système artérioveineux, les réseaux de très haut débit organisent le système nerveux* ».

Ce n'est donc pas sans raison que la politique des infrastructures et des équipements est traditionnellement considérée comme l'instrument privilégié de toute politique d'aménagement du territoire. De nos jours encore, l'accessibilité géographique (réseau routier, réseau ferré, réseau fluvial, desserte maritime, réseau aérien) demeure l'une des préoccupations majeures des territoires, dans la mesure où l'organisation des déplacements rend plus facile celle des autres réseaux. En effet, la faculté de se déplacer

conditionne de nombreux choix comme les études, l'activité professionnelle, l'accès à la culture et aux loisirs, l'implantation résidentielle. Sur un territoire qui offre des facilités de mobilité, les réseaux d'assainissement sont moins coûteux à mettre en œuvre et les réseaux scolaires s'organisent plus facilement. Inversement, un territoire mal desservi périclité, faute de nouveaux arrivants et par le départ d'habitants qui ne supportent plus leur confinement géographique.

Certes, la France hérite de réseaux relativement denses, mais il reste encore beaucoup à faire en la matière. Bien sûr, des métropoles sont hautement dotées et extrêmement attentives à leurs réseaux, à l'instar du Grand Paris. Mais le désenclavement des quartiers à l'écart et des territoires isolés demeure un impératif afin d'enrayer les effets cumulatifs : moins d'habitants signifie moins de ressources, et par conséquent moins d'équipements, ce qui fait fuir les habitants restants. Pour autant, il ne s'agit pas uniquement d'un « problème de pauvres » mais également d'une préoccupation majeure de territoires fortement dynamiques sur le plan économique.

Il est donc nécessaire de construire une nouvelle politique de connectivité fondée sur deux piliers : d'une part, des investissements dans certaines infrastructures critiques, et d'autre part, des soutiens ciblés sur les bourgs et petites villes dans les territoires les plus enclavés. Le groupe de travail a été conforté dans cette position par les nombreuses contributions recueillies sur l'espace participatif du Sénat, qui ont souligné le caractère prioritaire de la mobilité et des transports. Le développement d'une offre multimodale (train, bus, vélo ou voiture à la demande, covoiturage) doit permettre de fournir une offre de transport économiquement et écologiquement viable sur chaque portion de notre territoire. Si la multimodalité s'impose naturellement dans les zones denses, elle est souvent la dernière solution qui s'offre à la ruralité, où l'usage des transports collectifs diminue tendanciellement.

Le développement du transport multimodal nécessite en revanche de solides infrastructures à tous les niveaux, à commencer par les principaux nœuds de mobilité. Malheureusement, l'État se heurte aujourd'hui à des problèmes de financement et également d'acceptabilité des grands projets d'infrastructure, dont témoignent les tribulations du projet d'aéroport Grand Ouest. Il fait aujourd'hui montre de son incapacité à lancer le moindre projet structurant, alors même que ces grands projets, à l'instar du tunnel transalpin Lyon-Turin, demeurent de son ressort.

À ces difficultés s'ajoute un sous-investissement chronique dans l'entretien et la maintenance conduisant à un vieillissement généralisé des équipements existants. En dehors des lignes à grande vitesse, nos voies ferrées classiques sont dans un état de délabrement tel que le programme de rénovation d'urgence, porté à 2,5 milliards d'euros par an, ne concerne pour l'instant que le réseau principal. Or ce sont à peu près 20 000 à

25 000 kilomètres sur les 30 000 kilomètres de lignes ferroviaires qui, pendant trente ans, n'ont pas bénéficié des investissements de renouvellement requis.

Le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, signé le 20 avril 2017 malgré de vives oppositions, ne fixe pas de cap clair dans ce domaine. Comme l'a relevé Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), à l'occasion de son audition devant la commission le 19 avril 2017, le contrat ne comporte aucun objectif précis concernant le périmètre du réseau à la fin de la période de contractualisation. Il ajoute qu' *« en particulier, la liste des lignes du réseau à conserver impérativement fait défaut. Notre pays compte 29 000 kilomètres de lignes et 49 000 kilomètres de voies ; les moyens existants ne permettent absolument pas le maintien de la totalité de ces lignes et de ces voies. Or l'État reste muet sur cette question ! Il évoque la rénovation du réseau structurant, c'est-à-dire à la fois de la grande vitesse et des lignes classées UIC 1 à 6, soit à peu près de la moitié du réseau. Pour le reste, il se contente de dire que les lignes UIC 7 à 9, à savoir celles qui sont laissées à la contractualisation avec les régions et les autorités organisatrices de transports (AOT) locales, « seront maintenues en lien avec les autorités locales ». C'est insuffisant ! Le rôle de l'État stratège est de dire les choses ! »*.

En ce qui concerne le patrimoine routier, un récent rapport de votre commission¹ a également alerté sur sa dégradation rapide au cours des cinq dernières années : alors que plus de 85% du réseau routier national était considéré en état correct entre 2010 et 2012, ce chiffre est progressivement tombé à 83% en 2015, tandis que le réseau départemental connaît des situations variables. Comme l'a rappelé Pierre Calvin, représentant de l'Union des syndicats de l'industrie routière française (Usirf), à l'occasion de la table-ronde sur l'état des infrastructures routières et autoroutières du 8 février 2017, *« notre patrimoine routier vaut 2 000 milliards d'euros. Et l'on ne consacre que 15 milliards d'euros par an pour l'entretenir, soit 0,75 % de sa valeur. À ce rythme, il faudra 130 ans pour le renouveler ! »*

Cette dégradation des réseaux fait régulièrement perdre des places à la France en termes d'attractivité : selon Infrastructure France, en l'espace de dix ans, notre pays est passé de la 2^{ème} place à la 6^{ème} place au niveau mondial pour le ferroviaire, de 10^{ème} à 26^{ème} pour le réseau portuaire, de 5^{ème} à 15^{ème} dans le secteur aéroportuaire, et de 4^{ème} à 14^{ème} pour la distribution d'électricité. Le risque est à terme d'entraîner une dépréciation irréversible de ce capital précieux, constitué sur plusieurs dizaines d'années, et qu'il sera bien plus coûteux de reconstruire qu'il ne l'aurait été de l'entretenir.

Par conséquent, le groupe de travail estime que la remise en état des réseaux actuels est une condition indispensable à l'attractivité de chaque territoire et de notre pays en général. Pour mesurer l'ampleur des besoins et le coût de l'inaction, il souhaite qu'un bilan consolidé du patrimoine des

¹ Rapport d'information n° 458 (2016-2017) de M. Hervé Maurey, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (8 mars 2017).

infrastructures et équipements des collectivités et de l'État soit réalisé et recommande de sanctuariser les dépenses d'entretien des réseaux existants.

Enfin, le groupe de travail préconise de réaliser un état des lieux des besoins prioritaires d'infrastructures pour l'aménagement du territoire. Leur réalisation devrait alors être engagée sans délai. La vente de participations de l'État dans certaines entreprises pourrait permettre de financer ces infrastructures, s'agissant de projets d'intérêt général à long terme, plutôt que de contribuer au désendettement comme c'est le cas actuellement.

Proposition : Déterminer les projets de nouvelles infrastructures qui présentent un caractère prioritaire au regard de l'aménagement du territoire, tout en sanctuarisant les dépenses indispensables à l'entretien des réseaux existants.

Proposition : Réaliser un bilan consolidé des infrastructures et équipements des collectivités et de l'État et prévoir une programmation pluriannuelle des travaux nécessaires pour leur remise à niveau.

2. L'État doit adapter les modalités de son intervention financière

Le principal défi à relever pour bâtir une nouvelle politique de connectivité est en effet celui du financement. Dans un contexte budgétaire contraint, les investissements nouveaux et la maintenance des équipements existants ne peuvent que rarement être cumulés. La politique d'investissements s'inscrivant dans un horizon de long terme, il appartient donc à la puissance publique de définir les critères guidant les choix de création de nouvelles infrastructures et de modernisation des réseaux existants, en ayant à l'esprit que l'utilité sociale ne se confond pas avec la rentabilité des projets. Il faut passer d'une politique de l'offre à une politique du besoin adaptée aux spécificités de chaque territoire.

À l'heure actuelle, l'approche retenue par le ministère des finances est essentiellement comptable et ne prend pas en compte l'intérêt à long terme des investissements. La question de la rentabilité des lignes nouvelles ou existantes est aujourd'hui trop souvent le principal critère d'analyse des projets, qui conditionne l'effort d'investissement public. Or dans l'économie de réseaux qui nous caractérise aujourd'hui, la connectivité est plus importante que la rentabilité.

L'autre écueil constaté par le groupe de travail est que l'absence de moyens publics devient désormais un argumentaire récurrent qui masque les opportunités de financements privés et les montages financiers innovants. Il est désormais nécessaire de lier les interventions d'acteurs publics et privés, en facilitant la délégation de l'exploitation, de la modernisation et du

développement des réseaux à des acteurs privés. Les sociétés d'autoroutes ont par exemple proposé de reprendre à leur charge l'entretien de certaines routes transversales, contre une majoration raisonnable des tarifs autoroutiers, ce qui mérite d'être étudié dans un contexte de pénurie des moyens publics. En parallèle, la réorientation des finances publiques vers l'investissement plutôt que vers les dépenses de fonctionnement pourrait s'opérer à moyens constants, en appliquant les règles de la comptabilité générale à l'État et aux collectivités (amortissement des investissements pour et obligations de provisionnement), en excluant les investissements des règles de calcul du déficit des administrations publiques, ou en soutenant le financement de marché par l'émission d'emprunts obligataires mutualisés.

La puissance publique reste cependant au cœur du dispositif. En matière d'infrastructures et de réseaux, le secteur privé n'intervient spontanément qu'au-delà d'une certaine densité qui assure la rentabilité des investissements. L'État régulateur doit imposer des obligations aux différents opérateurs pour homogénéiser la couverture de chaque réseau sur le territoire. L'État stratège reste quant à lui responsable de la vision prospective, plus que jamais nécessaire dans un contexte où les technologies évoluent rapidement.

Enfin, l'État aménageur ne saurait se désengager de la politique des grands réseaux. Sa part de financement doit nécessairement demeurer significative, au risque que les seuls projets mis en œuvre soit ceux engagés par les collectivités disposant de moyens financiers importants, ce qui serait contraire au maintien d'une équité territoriale. L'État est également le garant d'une certaine prudence dans la politique des infrastructures, dont certains effets peuvent aller à l'encontre du développement des territoires périphériques. Il est notoire que les activités ont tendance à se concentrer aux nœuds des réseaux au détriment des lieux intermédiaires : une connectivité trop importante de certains territoires risque de faciliter la fuite des activités économiques et sociales, à l'encontre de l'objectif recherché.

<p>Proposition : Prendre en compte l'aménagement du territoire et non la rentabilité économique comme critère principal d'investissement public dans les infrastructures et les réseaux.</p>
--

G. CONSIDÉRER LA TRANSITION VERTE COMME UNE OPPORTUNITÉ

1. Favoriser les synergies entre aménagement du territoire et développement durable

Le changement climatique, la préservation de la biodiversité et la maîtrise de l'énergie sont devenus des composantes stratégiques à part entière du développement des territoires. L'aménagement durable du territoire est à la fois un défi, pour concilier aménagement et préservation de l'environnement, un impératif, pour ne pas perdre un patrimoine naturel qui fait la richesse et la diversité de notre pays, et une opportunité, pour améliorer l'attractivité des territoires et construire des compétences d'avenir. À cet égard, la ruralité peut être le laboratoire de l'écologie de demain.

La France a hérité d'un patrimoine naturel, agricole et paysager particulièrement riche, que de nombreux dispositifs locaux visent à protéger des effets de l'activité humaine. Le défi consiste donc à atténuer les effets des changements climatiques et à s'y adapter, à améliorer l'efficacité énergétique sans renoncer au niveau élevé de développement économique et humain. Les territoires sont riches en ressources, mais ils doivent faire face aux risques naturels et aux conséquences de l'activité humaine sur l'évolution de l'environnement. L'environnement est un bien commun, qui doit être géré dans le cadre d'une véritable solidarité territoriale.

Il revient aux acteurs locaux de concilier les différents enjeux environnementaux pour mener un aménagement durable de leur territoire. Le principe directeur ne doit pas être de mettre l'environnement sous cloche, mais d'opter pour une approche dynamique, permettant d'intégrer et de valoriser le patrimoine naturel dans les stratégies de développement. Perdre un tel capital naturel serait à terme catastrophique pour la diversité territoriale du pays, la qualité du cadre de vie et l'attractivité.

La prise en compte de ces enjeux est d'autant plus importante que la protection de l'environnement se heurte parfois frontalement à des projets d'aménagement du territoire. Plusieurs exemples récents, comme le barrage de Sivens, l'aéroport du Grand Ouest ou le centre industriel de stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde (Cigéo) à Bure, témoignent des tensions qui peuvent désormais se cristalliser autour des préoccupations environnementales. Cette dimension doit non seulement faire l'objet d'un examen attentif en amont des projets, mais elle doit être intégrée tout au long de leur déroulement en associant les différentes parties prenantes. Il s'agit désormais d'un critère essentiel pour assurer l'acceptabilité des équipements structurants. À cet égard, la légitimité des collectivités territoriales leur confère un rôle particulier en matière d'information des citoyens et de médiation entre parties prenantes.

2. La qualité environnementale des territoires est un levier essentiel pour valoriser leur attractivité

La préoccupation environnementale peut également être le pivot d'une action commune pour améliorer l'attractivité et le dynamisme d'un territoire. Lancée à partir de 1967, la politique des parcs naturels régionaux (PNR) a connu un réel succès, en permettant de valoriser le patrimoine environnemental et culturel sur un espace déjà doté d'une identité commune, pour la renforcer et la dynamiser, à partir d'une volonté commune des acteurs du territoire. Les 51 parcs actuellement en place couvrent 15% du territoire français, 12 régions, 74 départements, 4 300 communes et regroupent 8,7 millions de Français. Avec de nouveaux projets en cours et une gouvernance modernisée par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, les PNR illustrent la capacité des acteurs locaux à construire et à organiser de manière dynamique un territoire en plaçant l'environnement au cœur de leur projet de développement.

De fait, la dimension paysagère de l'aménagement du territoire ne saurait être négligée. Dans l'identité de notre pays, le paysage est une composante fondamentale. L'imaginaire collectif reste fortement structuré par la France des villages. La préservation et la valorisation des terroirs dans leur diversité doivent être systématiquement à l'esprit des maîtres d'ouvrage publics et privés. Il s'agit d'une ressource « subjective » à conserver, pour assurer la qualité du cadre de vie et l'attractivité des territoires, à une époque où se développent le tourisme vert et les filières d'excellence. Paradoxalement, l'administration ayant davantage encouragé le peuplement urbain et l'urbanisme urbain, on observe aujourd'hui une perte de compétences et une défaillance collective à concevoir l'aménagement et l'urbanisme des campagnes, alors que celui-ci correspond pourtant au cadre de vie recherché tant par nos concitoyens que par les nombreux touristes qui visitent chaque année notre pays.

Le développement d'une agriculture durable est un autre volet important de la transition verte auquel les collectivités territoriales peuvent directement contribuer. Afin préserver une agriculture locale à taille humaine, de réduire les impacts de la production et des transports sur l'environnement et de promouvoir les productions de qualité, la mise en place de circuits courts de transformation et de distribution des produits alimentaires est une perspective d'avenir pour les territoires. Cette approche doit en particulier permettre de mettre en réseau les activités productives en zone rurale avec les lieux de consommation qui se concentrent dans les grandes aires urbaines.

L'attention grandissante des consommateurs pour les productions bio et locales est une opportunité à saisir pour soutenir une activité agricole de proximité, indispensable à la cohésion sociale de nombreux territoires¹. À cet égard, la signature du premier contrat de réciprocité « ville-campagne » entre la métropole de Brest et le pays du Centre Ouest Bretagne en novembre 2016 ouvre une perspective intéressante pour renforcer les liens de solidarité et d'interdépendance sur un même territoire. L'organisation contractuelle des relations entre ville et campagne, en particulier dans le cadre des métropoles, pourrait systématiquement intégrer un volet consacré à l'alimentation.

Enfin, l'adaptation des territoires au changement climatique constitue aujourd'hui un moteur pour le développement de l'activité économique locale. À tous les échelons, des « agendas 21 » ont été votés dans les années 2000 afin de préserver les ressources naturelles et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les collectivités ont engagé de nombreuses démarches en matière d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, de verdissement des transports et de développement des énergies renouvelables.

Ce foisonnement d'initiatives mérite d'être mis en cohérence, ce qui est désormais possible dans le cadre des projets d'aménagement et de développement durable (PADD) des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), ou dans les nouveaux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) mis en place par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Avec l'adoption de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, il s'agit aujourd'hui d'aller encore plus loin en planifiant un développement ambitieux des énergies renouvelables dans l'ensemble de notre pays. Jusqu'ici, leur déploiement s'est réalisé sans vision globale d'aménagement à l'échelle du territoire national. Pourtant, l'occasion est inespérée pour offrir aux territoires les plus fragiles les moyens de conserver des emplois non délocalisables : installation et maintenance d'éoliennes et de centrales photovoltaïques, « *energy managers* » pour les *smart grids*, rénovation thermique des logements et bâtiments tertiaires, transports en communs, frêt ferroviaire et fluvial. Les modèles de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) envisagent ainsi plus de 300 000 créations d'emplois liés à la transition énergétique d'ici à 2030, et jusqu'à 800 000 à horizon 2050².

¹ L'intérêt des citoyens pour une consommation durable et locale a été récemment illustré par le succès et la portée du documentaire *Demain*, comprenant des séquences consacrées aux pratiques agro-écologiques.

² L'évaluation macroéconomique des visions énergétiques 2030-2050 de l'ADEME (octobre 2013).

Proposition : Conforter le lien entre aménagement et développement durable en valorisant les atouts de la transition verte dans les territoires (écotourisme, filières d'excellence, circuits courts alimentaires).

Proposition : Planifier un développement ambitieux des énergies renouvelables, pour en faire une opportunité dans tous les territoires, particulièrement les plus fragiles, en créant des emplois non délocalisables.

H. FAVORISER L'ACCUEIL DES ENTREPRISES

1. La tendance à la concentration spontanée des emplois et des activités pénalise les territoires périphériques

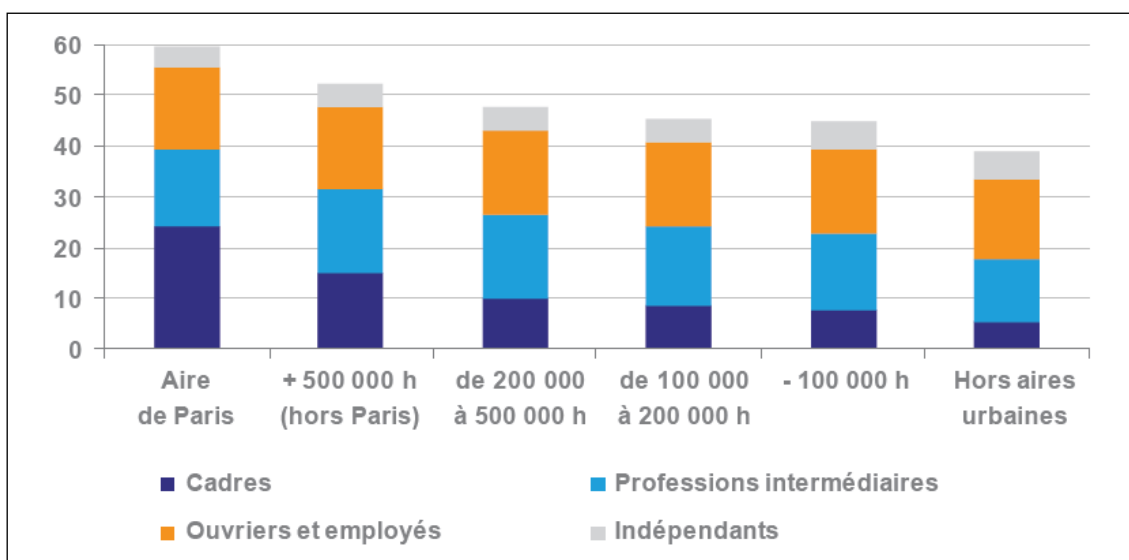
La politique d'aménagement du territoire vise traditionnellement à éviter une trop forte concentration des activités économiques. Dans ce contexte, les élus locaux ont longtemps misé sur leur capacité à attirer et négocier l'implantation d'entreprises sur leur territoire. Les relations avec les acteurs économiques s'inscrivaient dans le cadre d'un contrat tacite, où les pouvoirs publics offrent des conditions optimales de production (fiscalité incitative, facilités d'accès aux infrastructures et services) en échange de créations d'emplois. Le maillage de notre industrie aéronautique est ainsi intimement lié à une politique publique d'aménagement du territoire, car il n'est pas rationnel économiquement : pour Airbus, il aurait été préférable d'implanter toute la chaîne de construction et de sous-traitance à Toulouse, par exemple.

Aujourd'hui, ce paradigme a évolué sous l'effet de la mondialisation qui met en avant les gains économiques liés à la concentration spatiale des activités : des externalités technologiques localisées, un meilleur appariement sur le marché du travail local, des échanges d'informations, un partage plus efficace des équipements. Les élus locaux n'ont que peu de prise sur de tels phénomènes et ont perdu une grande part de leur influence. Pour autant, ces choix d'implantation ne résultent pas nécessairement du libre fonctionnement des marchés et sont souvent eux-mêmes le fruit d'une réglementation (en matière d'urbanisme par exemple), qui réhabilite le rôle des pouvoirs publics.

Au final, l'emploi se concentre dans les principales métropoles : entre décembre 2007 et décembre 2014, la France a perdu 450 000 emplois privés, mais 7 aires urbaines en ont créé à elles seules 110 000. Il en résulte une division spatiale du travail défavorable aux territoires moins denses, dans lesquels les métiers marqués par des tâches répétitives y sont plus

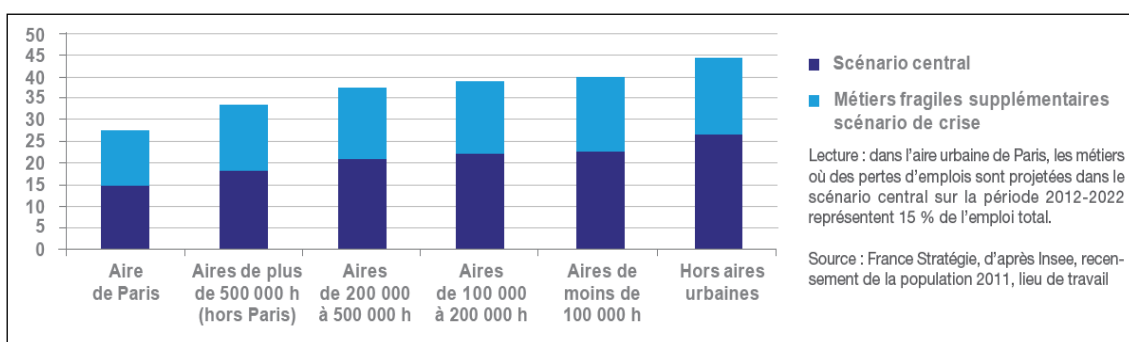
nombreux. Comme le souligne France Stratégie¹, « dans un contexte d'élévation tendancielle des niveaux de qualification, une question centrale est la capacité de notre système productif à maintenir, voire à développer des emplois qualifiés hors des métropoles ».

LES MÉTIERS À FORT POTENTIEL DE CRÉATIONS D'EMPLOIS (EN POURCENTAGE)



Source : France Stratégie.

PART DES MÉTIERS « FRAGILES » DANS L'EMPLOI (EN POURCENTAGE)²



Source : France Stratégie.

¹ Note d'analyse « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », France Stratégie (février 2017).

² Les métiers ici considérés comme fragiles sont ceux affectés par au moins 2 000 pertes d'emplois entre 2012 et 2022 dans le rapport de France Stratégie et de la Dares (2015), « Les métiers en 2022 ». Il s'agit essentiellement des métiers agricoles, des ouvriers industriels, des secrétaires et employés de la banque-assurance ou des employés ou professions intermédiaires administratives de la fonction publique dans le scénario central. S'y ajoutent dans le scénario de crise d'autres employés administratifs, des ouvriers non qualifiés de la manutention ou du bâtiment, les conducteurs de véhicule et les caissiers.

En tout état de cause, un problème se pose pour des territoires fragiles (absence de spécialisation forte, industries en déclin, etc.) qui souffrent de la mondialisation. En particulier, pour certaines villes moyennes qui ne parviennent pas à conserver leurs outils de production et dont le déclin entraîne celui de l'ensemble du territoire alentours. Il s'ajoute aux difficultés structurelles des communes isolées liées à la baisse des effectifs dans les activités agricoles et industrielles. L'attitude des pouvoirs publics centraux ne facilite en rien les choses : la promesse d'accompagnement sur la base d'appels à projets est contreproductive, car il est difficile pour ces territoires de lancer des projets. Au final, la mise en concurrence des territoires productifs apparaît comme une tendance de fond déclenchée par la mondialisation et amplifiée par l'action publique. Il n'est ainsi pas rare de trouver deux zones d'activités distantes de seulement quelques kilomètres.

Le groupe de travail considère qu'il appartient aujourd'hui aux régions, compétentes en matière de développement économique, d'organiser la gestion des aides publiques pour éviter une concurrence excessive entre les territoires. Une vision d'ensemble est nécessaire pour structurer le tissu productif sur l'ensemble du territoire régional, en fléchissant les aides et subventions dans le cadre d'une contractualisation région/EPCI.

2. Un effort public est nécessaire pour valoriser l'attractivité économique des territoires périphériques

Pour les territoires défavorisés, l'enjeu n'est pas celui de leur réindustrialisation par l'implantation artificielle d'activités économiques. Il s'agit avant tout de créer des conditions favorables à l'implantation d'entreprises pour lesquelles la concentration spatiale importe peu. Ils peuvent en effet miser sur certains atouts, comme des coûts de production avantageux, avec un foncier peu coûteux et une échelle des salaires plus basse, ou une économie de proximité non délocalisable.

À cet égard, les centres-bourgs des petites et moyennes agglomérations connaissent un affaiblissement important, caractérisé par la désertification commerciale et l'augmentation des logements vacants, une tendance dénoncée de longue date par les élus locaux. En 2015, plus de la moitié des cœurs des villes moyennes avaient un taux de commerces vides supérieur à 10 %¹. Le groupe de travail plaide pour la mise en place d'un programme ambitieux de rénovation de l'habitat et des commerces dans les centres-bourgs destiné à enrayer ce phénomène inquiétant pour l'aménagement du territoire. Sur ce point, le coût de l'inaction serait également bien plus élevé que celui d'un soutien public immédiat, tant il est

¹ « La revitalisation commerciale des centre-villes » (juillet 2016) - Rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

difficile d'enrayer les dynamiques de désertification lorsqu'elles sont amorcées.

En complément, il apparaît indispensable que les aides économiques de la région et de l'État soient modulées en fonction de critères d'aménagement du territoire, afin de soutenir les filières ou activités nécessaires à la vitalité de chaque territoire. À cet égard, le groupe de travail regrette la baisse drastique des moyens de revitalisation du commerce, notamment en milieu rural. En effet, les crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) se sont effondrés au cours des dernières années, de 65,5 millions d'euros en 2010 à 16,5 millions d'euros en 2017, alors que ce fonds a largement démontré son utilité. Le Fisac apporte en effet un formidable effet de levier pour le maintien et le développement de l'offre de commerces, de services et d'activités artisanales dans les territoires qui souffrent le plus de la désertification économique : on estime en moyenne qu'une subvention de 1 € permet de trouver des financements pour 5 €.

De plus, pour encourager le maintien d'une économie locale et d'une capacité d'innovation, la politique d'aménagement du territoire doit intégrer les externalités liées à la présence de services publics. Il est certes légitime que les têtes de réseau soient implantées dans les métropoles, mais des antennes spécialisées doivent être maintenues dans les villes moyennes, afin de conserver une population jeune et une vitalité du tissu économique.

Enfin, au-delà de ces grandes installations publiques, le groupe de travail considère que l'attractivité économique des territoires est intimement liée à la présence de services de proximité. Près de quatre millions de Français sont ainsi menacés par la fermeture des stations-services, à la campagne comme à Paris. De même, la suppression des distributeurs automatiques de billets accélère la disparition des commerces dans certaines communes. Si le niveau de rentabilité de ces installations n'est pas suffisant pour leur exploitation par le secteur privé, les collectivités doivent contribuer à leur prise en charge afin d'éviter qu'un cercle vicieux de désertification ne s'installe. Il appartient alors à l'État d'ajuster sa dotation de péréquation pour prendre en compte l'intérêt général lié au maintien de ces installations critiques.

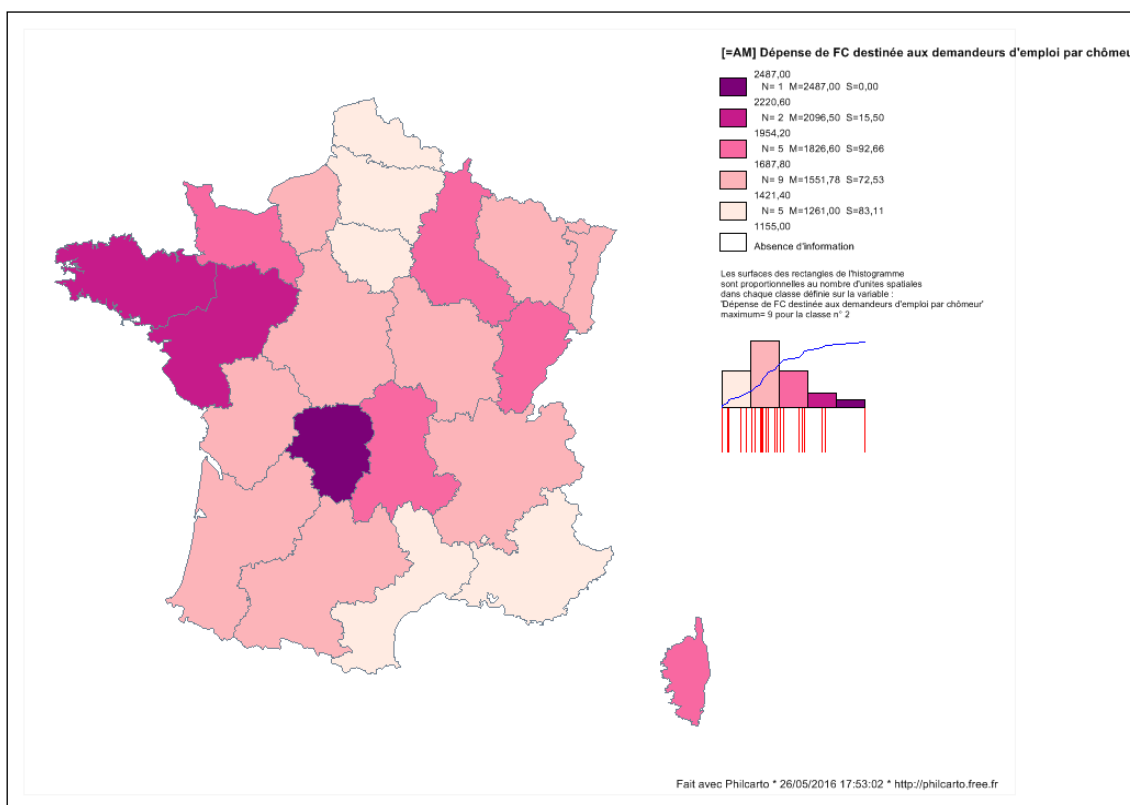
<p>Proposition : Conforter l'attractivité des centres-bourgs par un programme ambitieux de rénovation de l'habitat et des commerces, et le maintien ou l'installation d'équipements essentiels pour l'activité locale.</p>
--

3. Renforcer la formation et la mobilité pour faciliter l'appariement sur le marché du travail local

L'appariement sur le marché du travail local est encore insuffisant dans les territoires périphériques. Les entreprises sont confrontées à des difficultés réelles de recrutement dans certaines filières, faute d'une main-d'œuvre qualifiée, adaptée et disponible à proximité.

Une remise à plat de notre système de formation continue est nécessaire pour rééquilibrer l'investissement en capital humain et enrayer la spirale de déqualification de l'emploi dans les territoires périphériques. Jean-Pisani Ferry constate ainsi que « *les dépenses pour la formation continue des chômeurs sont très variables selon les territoires. Grandes sont ainsi les différences entre les Hauts-de-France et la Bretagne. Les applications de la politique nationale de lutte de chômage sont ainsi très différentes selon les territoires. Consacrons-nous suffisamment d'efforts à la correction de telles inégalités liées au territoire de résidence ?* ». Au-delà des seuls aspects quantitatifs, il existe un réel problème d'adaptation du contenu de l'offre de formation : il n'est pas rare que des formations soient proposées localement aux demandeurs d'emploi alors qu'aucun débouché réel n'existe sur le territoire.

DÉPENSES DE FORMATION CONTINUE DESTINÉE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI PAR CHÔMEUR



Source : France Stratégie.

Proposition : Proposer des offres de formation réellement adaptées aux besoins des entreprises locales.

Lorsque la main-d'œuvre n'existe pas localement, des dispositifs de mobilité innovants peuvent être mis en place pour contourner le manque de transports collectifs dans certaines zones et faciliter les déplacements de la ville vers la campagne (et pas seulement l'inverse). A titre d'illustration, la région Hauts-de-France a récemment lancé au début de l'année 2017 une initiative « En route pour l'emploi », qui permet aux demandeurs d'emploi d'emprunter des véhicules de la flotte régionale pour la somme de deux euros par jour, assurance comprise. Plus largement, une réflexion doit être engagée pour lever l'ensemble des freins à la mobilité qui pénalisent l'appariement sur le marché du travail local, à commencer par les mobilités résidentielles (rigidité du parc locatif social, niveau élevé des droits de mutation à titre onéreux sur les résidences principales) et familiale (difficultés à trouver rapidement un emploi pour le conjoint).

I. RECONSTITUER UNE CAPACITÉ D'INGÉNIERIE TERRITORIALE

1. Le démantèlement de l'ingénierie d'État prive de nombreuses collectivités de l'expertise nécessaire pour créer des projets territoriaux cohérents

Toute politique d'aménagement du territoire digne de ce nom suppose de disposer des compétences nécessaires pour la concevoir et la mettre en œuvre. Malheureusement, il est de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de trouver des compétences et leur capacité d'initiative s'affaiblit. Faute de moyens, l'État s'est progressivement désengagé de ses missions d'ingénierie publique de solidarité et d'expertise d'appui aux collectivités. Les services déconcentrés des ministères de l'équipement, de l'environnement, des transports et de l'agriculture (les anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) et directions départementales de l'agriculture (DDA)), qui assuraient autrefois des missions essentielles de conseil et d'appui aux collectivités territoriales, ont été progressivement vidés de leur substance et les départements ont été contraints de compenser ce retrait de l'État.

La dernière Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie de l'État dans les territoires, couvrant la période 2016-2018, confirme cette tendance. L'État n'apporte plus d'aide directe et les préfets ont pour mission de faciliter la mise en relation des élus locaux porteurs de projets avec les

grandes agences publiques (Cerema, agences d'urbanisme, Anru, etc.) ou avec des entreprises privées d'ingénierie, notamment en mettant à disposition des acteurs locaux une cartographie de l'offre d'ingénierie publique et privée dans leur département. Comme le relève à juste titre Claudy Lebreton¹ : « À l'heure actuelle, l'offre d'ingénierie de l'État est considérée comme peu sécurisante, oscillant entre reconversion (l'exemple du CEREMA a été cité plusieurs fois), sous-traitance (en référence aux nombreux mandats confiés à la Caisse des dépôts) et bricolage avec l'éparpillement des moyens en micro-projets ou programmes ».

Plus que jamais, le développement de l'ingénierie publique territoriale devient une condition nécessaire de l'autonomie des collectivités territoriales, et de leur capacité à concevoir et mettre en œuvre des projets d'aménagement du territoire. Cela concerne bien sûr des domaines techniques comme l'urbanisme, l'équipement ou l'expertise scientifique, mais l'un des points les plus importants est l'ingénierie de projet. Il est en effet plus facile de trouver des ressources pour construire des infrastructures (routes, ronds-points, etc.) que pour mettre en place des processus (par exemple, un plan alimentaire). Or, même lorsque les collectivités font appel au secteur privé, la constitution d'un partenariat robuste suppose, en amont, un travail considérable de définition des cahiers des charges.

2. L'État doit organiser les conditions d'une juste répartition des moyens d'ingénierie entre les territoires

En raison du coût élevé de l'ingénierie, il existe une véritable fracture entre les collectivités. Seules celles d'une certaine taille - régions, départements et EPCI/communes les plus importants - ont réellement les moyens de se doter de personnels d'encadrement et d'ingénierie en nombre suffisant. Les petites collectivités n'ont quant à elles pas les moyens de s'appuyer sur une réelle capacité d'expertise, ni en interne faute de personnel, ni en externe faute de crédits pour financer les bureaux d'étude.

Dans les faits, les capacités de management public sont ainsi concentrées aux deux tiers dans un millier de collectivités, contre 46 000 environ aux moyens humains plus limités². À cet égard, la logique des appels à projets de l'État est particulièrement délétère, car elle met directement en concurrence les territoires. Elle favorise le creusement des inégalités territoriales, dans la mesure où les EPCI les moins intégrés et les communes les plus isolées ne disposent pas de l'ingénierie et des ressources nécessaires pour y répondre, sauf à faire jouer d'autres mécanismes

¹ « Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe » (mars 2016) - Rapport de la mission sur l'« Aménagement du territoire : refonder les relations entre État et collectivités territoriales », conduite par Claudy Lebreton (p. 42).

² « La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ? » - Avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) présenté par Paul de Viguier, décembre 2013.

(mutualisations intercommunales de fonctions, rôle subsidiaire des services déconcentrés de l'État). Il devient donc indispensable que les nouveaux EPCI qui se constituent s'attachent à développer prioritairement leurs propres capacités d'ingénierie – en coordination avec la région –, ce qui légitimerait d'autant leur rôle auprès des maires concernés.

En parallèle, l'État doit assumer ses responsabilités au-delà de la seule facilitation de l'ingénierie d'accompagnement. Une remise à niveau des capacités d'ingénierie qui peuvent être proposées aux communes rurales ou aux périphéries urbaines s'impose, afin qu'elles puissent engager les actions nécessaires à la valorisation de leurs atouts. La rationalisation des moyens se heurte aujourd'hui à la nécessité de maintenir les capacités encore existantes dans les directions départementales des territoires (DDT) et au sein de l'administration centrale.

À cet effet, le groupe de travail préconise la création d'un « guichet unique de l'ingénierie publique » qui aurait pour mission d'organiser et de coordonner la mise à disposition de l'ensemble des compétences disponibles et d'orienter les territoires vers les acteurs les plus compétents. Cette initiative prolongerait ainsi les expériences actuellement menées, qui consistent à mobiliser les corps d'inspection de l'État pour aider les collectivités sur des problèmes spécifiques. Dans le contexte budgétaire actuel, l'objectif n'est pas d'accroître les effectifs de la fonction publique, mais de s'appuyer opportunément sur des redéploiements permis par l'allègement de ses tâches de gestion (qui ont vocation à être progressivement assurées par les régions) dans certains organismes comme le CGET (300 agents), le Cerema¹ (3 100 agents) ou l'IFFSTAR² (1 100 agents).

Par ailleurs, le fonctionnement d'un tel guichet unique suppose d'introduire davantage de souplesse dans la gestion des cadres et de fluidité entre les fonctions publiques. Les collectivités et l'État faisant désormais jeu égal dans de nombreux domaines, notamment ceux associés à l'aménagement du territoire, le groupe de travail préconise la mise en place d'un parcours de formation commun pour les futurs gestionnaires et managers publics. À cet effet, la fusion de l'Institut national des études territoriales (INET) et de l'École nationale d'administration (ENA) constituerait assurément un facteur d'efficacité pour le service public et un signal fort pour nos territoires : d'une part, ces deux écoles se caractérisent par une proximité géographique et pédagogique qui rend légitime une rationalisation des moyens ; d'autre part, leurs missions sont relativement similaires pour peu que l'on s'éloigne de positions convenues sur les différences entre administrateurs territoriaux et civils ou entre fonction publique territoriale et fonction publique de l'État.

¹ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

² Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux.

Proposition : S'appuyer sur le binôme EPCI-région pour reconstituer une capacité locale d'ingénierie et faciliter l'accès aux ressources et conseils de l'État par un guichet unique.

Proposition : Fusionner l'INET et l'ENA et introduire davantage de fluidité entre les fonctions publiques pour accroître les capacités de management de projets territoriaux.

J. AGIR AU NIVEAU EUROPÉEN POUR DÉFENDRE LE PROJET TERRITORIAL FRANÇAIS

1. Un lobbying intensif en faveur des territoires est à conduire dans le cadre de la prochaine programmation budgétaire 2021-2027

En principe, l'aménagement du territoire n'est pas une compétence propre de l'Union européenne (UE) et relève des États-membres. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de dispositifs confèrent à l'action de l'UE une forte influence sur l'aménagement de l'espace européen, tels que les réseaux transeuropéens, les fonds structurels et de cohésion, la politique agricole commune, la politique environnementale ou les actions en faveur de la recherche et de l'innovation. Dans ces différentes approches, les instances européennes se préoccupent à juste titre des écarts entre les différentes régions européennes et des questions spécifiques posées par les régions ultrapériphériques.

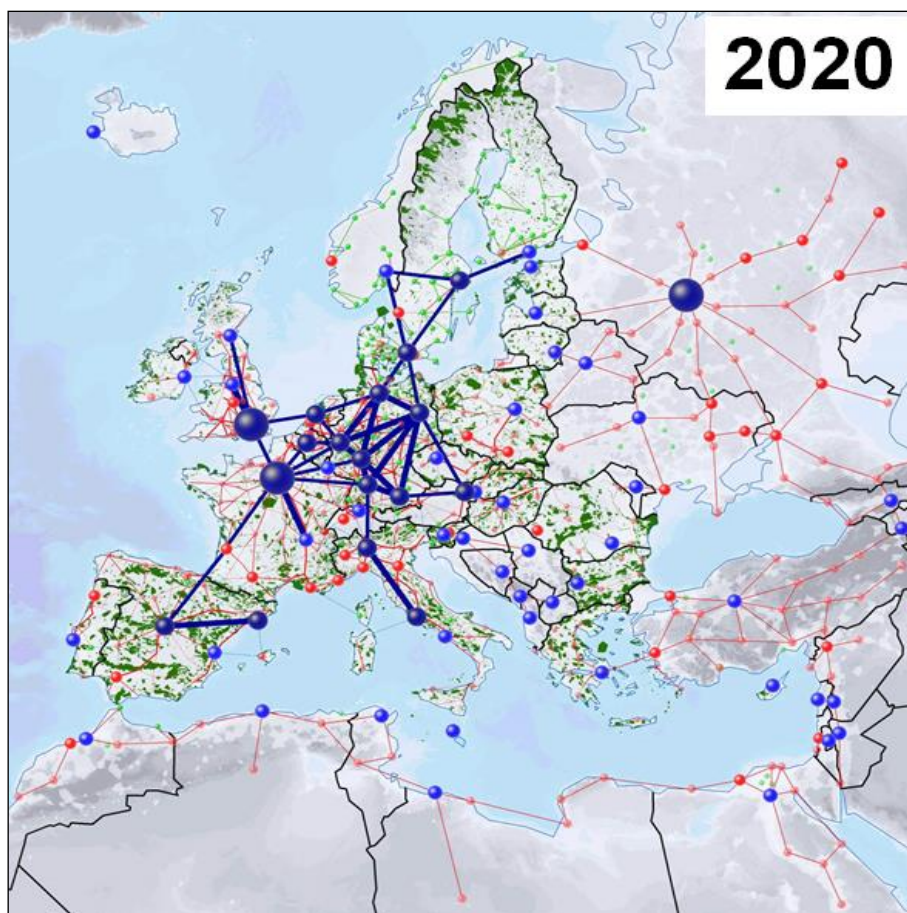
Dans les faits, l'Europe apparaît bien comme le premier contributeur financier de l'aménagement du territoire aujourd'hui : les fonds européens contribuent à hauteur de 20 % dans les budgets d'investissement des régions françaises. Son intervention repose cependant sur le principe de subsidiarité, selon lequel l'intervention publique se fait à l'échelon le plus approprié, et sur l'engagement des États membres dans les dispositifs communautaires.

Il est donc naturel que l'UE élabore une réflexion sur son organisation et son intégration spatiale. Ainsi, l'Observatoire européen en réseau de l'aménagement du territoire (ORATE), ou *European Observation Network, Territorial Development and Cohesion* (ESPON), est un programme de recherche appliquée en aménagement du territoire européen, qui étudie les principales tendances d'évolution du territoire européen au regard des objectifs fixés par la politique de cohésion.

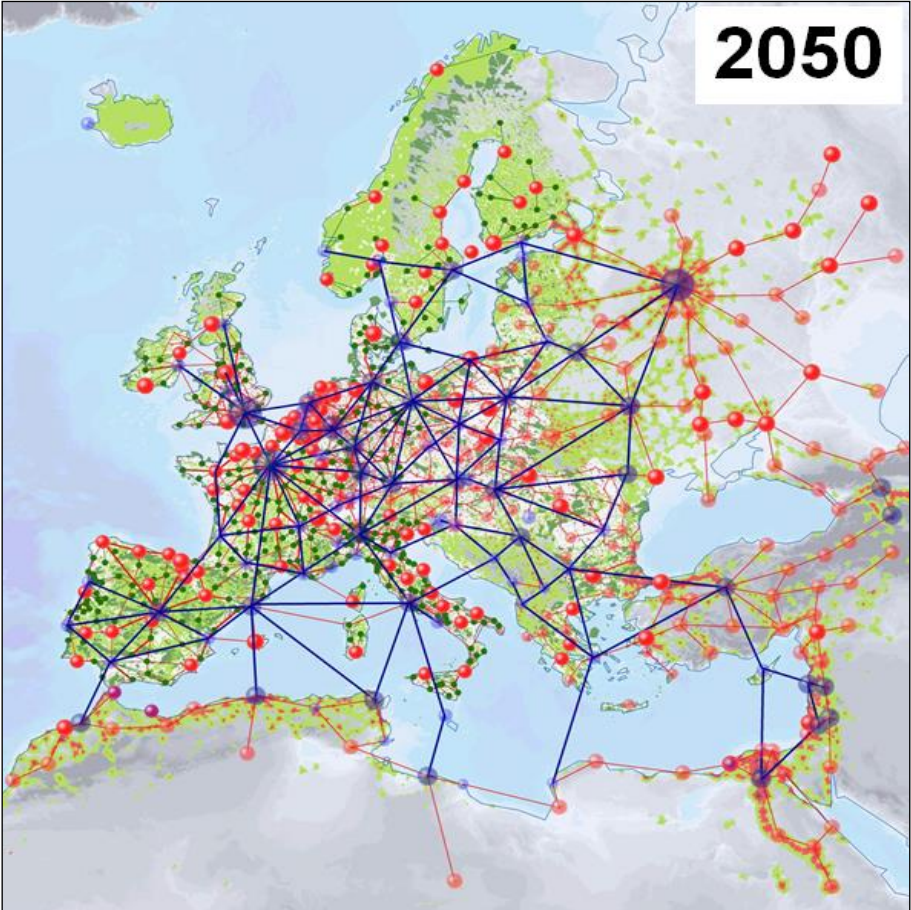
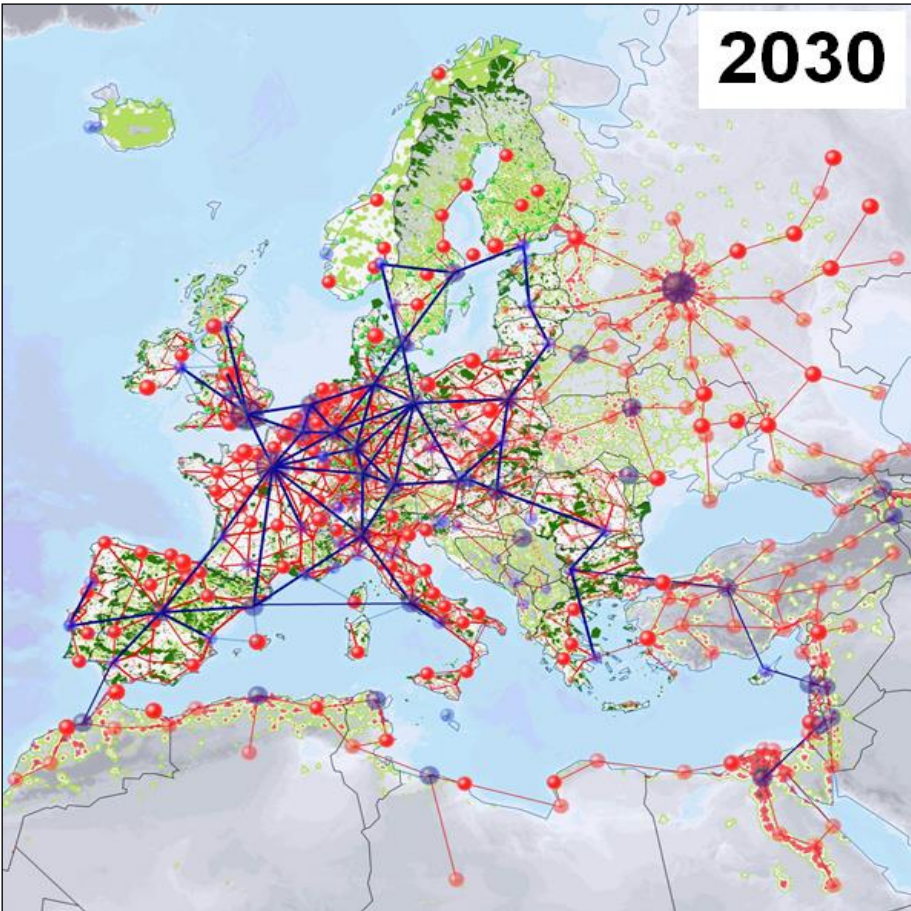
Dans le cadre de cet observatoire, une démarche prospective a été élaborée pour définir les contours d'« Une Europe ouverte et polycentrique à l'horizon 2050 ». La conclusion de ces travaux est que la stratégie de développement la plus pertinente consiste à organiser la coexistence et la

combinaison de trois modèles extrêmes sans les hiérarchiser : une croissance basée sur le marché favorisant les grandes métropoles ; des politiques publiques promouvant des réseaux de villes moyennes au nom de l'équité territoriale ; des initiatives locales et européennes promouvant des petites villes et des régions moins développées. On retrouve en quelque sorte, à l'échelle du continent, une forme de « polycentrisme maillé » qui avait été théorisé par la DATAR pour le seul territoire français.

**PROJECTIONS DU TERRITOIRE EUROPÉEN « OUVERT ET POLYCENTRIQUE »
À HORIZON 2020, 2030 ET 2050**



Source : ESPON.



Les objectifs de la politique de cohésion, historiquement conçue comme une politique de rattrapage vers un seul modèle, ont donc vocation à évoluer vers davantage de coexistence et une meilleure prise en compte des effets négatifs des territoires « locomotives » sur les autres. Sur ce fondement, plusieurs principes servent l'ambition territoriale de l'UE : un développement urbain équilibré et polycentrique pour engager de nouvelles relations ville-campagne ; une équité d'accès aux infrastructures et aux réseaux ; la promotion de l'aménagement et du développement durable.

Il n'en reste pas moins nécessaire, pour la France, d'affirmer son modèle d'aménagement pour orienter les priorités européennes. Les négociations du budget et de la politique des fonds structurels pour la période 2021-2027 se préparent dès maintenant. Notre pays doit peser en faveur d'une « feuille de route des territoires » visant à éviter l'abandon et le déclassement des territoires en Europe, en plaidant pour la sanctuarisation de fonds spécifiques. À l'heure actuelle, les crédits liés au développement rural sont intégrés à l'enveloppe de la politique agricole commune, pour laquelle ils servent de variable d'ajustement.

Proposition : Exiger un véritable Agenda des territoires auprès de la Commission européenne, distinct de la politique agricole commune, avec des crédits sanctuarisés dans la programmation budgétaire 2021-2027.

Il convient également de veiller à ce que la nouvelle carte régionale française ne conduise pas à une forme de lissage dans l'attribution des fonds européens. D'autant qu'il n'est pas rare que les territoires se considèrent mal informés sur les modalités d'attribution et d'utilisation des fonds européens, soulignant régulièrement la difficulté à obtenir des financements du Fonds européen de développement régional (FEDER). Or la réduction des inégalités territoriales infrarégionales doit faire partie intégrante de la politique contractuelle entre l'Europe et les régions, afin de contribuer à la péréquation « verticale ». Il appartient donc aux régions, qui gèrent désormais les fonds structurels, de s'organiser avec les EPCI pour mettre en œuvre la solidarité territoriale dans les critères d'attribution de ces fonds en s'appuyant sur des priorités renouvelées dans la contractualisation avec l'UE : numérique, services publics, mobilité, transition énergétique.

2. La coopération transfrontalière doit être renforcée pour gérer au mieux nos territoires dans l'espace européen

L'Union européenne n'est pas le seul horizon de notre politique d'aménagement du territoire. La coopération transfrontalière de proximité

est tout aussi nécessaire pour gérer l'interdépendance de territoires qui s'organisent spontanément autour des frontières nationales. À cet égard, la représentation cartographique de la France ne rend pas toujours bien compte des réalités territoriales, qu'incarnent par exemple l'espace Sarre-Lor-Lux (englobant le Land de Sarre, la Lorraine, le Grand Duché de Luxembourg et une partie du Palatinat occidental) ou le Rhin supérieur (recouvrant l'Alsace, une partie du Land de Bade-Wurtemberg et du Land de Rhénanie-Palatinat, ainsi que les Cantons suisses de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Jura et Soleure).

D'une façon générale, ces territoires sont caractérisés par des flux importants de travailleurs frontaliers, qui représentent parfois plus de 40 % des actifs au sein de certaines zones d'emploi comme Longwy, Saint-Louis, le Genevois français ou Morteau. En 2011, on dénombre ainsi plus de 350 000 travailleurs français qui franchissent quotidiennement la frontière pour se rendre au travail (contre 10 000 personnes dans l'autre sens) et réinjectent leurs revenus sur les versants français. Pour autant, l'aménagement transfrontalier ne se résume pas à la seule gestion des migrations pendulaires et concerne de nombreuses politiques sectorielles, de l'urbanisme au transport, en passant par l'énergie ou l'environnement, pour lesquelles la coopération peine à dépasser le stade d'une réflexion théorique.

Le groupe de travail considère que la négociation intergouvernementale est encore trop présente dans la gestion des projets d'aménagement de ces territoires transfrontaliers. Il recommande d'approfondir les possibilités de délégation de souveraineté pour faciliter la consolidation de réseaux de ville transfrontaliers et la réalisation de liaisons interrégionales.

<p>Proposition : Expérimenter des mécanismes de délégation de souveraineté pour s'affranchir des négociations intergouvernementales dans la coopération transfrontalière.</p>

CONCLUSION GÉNÉRALE

Depuis les années 1990, force est de constater que l'État a abandonné toute ambition en matière d'aménagement du territoire. Jadis, acteur clé de l'organisation du territoire, son rôle est désormais limité au mieux à celui de facilitateur quand il n'est pas totalement désengagé. Le rôle dévolu au CGET (ex- DATAR), autrefois bras armé de l'État pour l'aménagement du territoire, en est l'illustration la plus flagrante. Ce dernier ne constitue plus qu'une structure vidée de sa substance, de ses moyens d'actions et de toute ambition même.

Le groupe de travail a pu constater à travers les auditions, les contributions d'élus et la consultation publique en ligne une demande forte d'aménagement du territoire.

Cette attente se comprend quand on observe les disparités territoriales en termes d'emploi, de services à la population, de couverture numérique ou encore d'accès aux soins. Ce constat est indissociable de l'échec des politiques mises en œuvre ces dernières années et de l'absence de vision des gouvernements successifs en la matière. La mise en œuvre de politiques sectorielles et de dispositifs épars sans cohérence globale s'est substituée à toute ambition d'aménagement du territoire. La créativité sémantique de ces dernières années – que ce soit le concept d'« égalité des territoires » ou le changement récurrent de noms du CGET – cache mal l'absence de doctrine et de vision stratégique de l'État.

Cette démission des pouvoirs publics est d'autant plus regrettable que les transformations profondes touchant l'aménagement du territoire appellent plus que jamais à une action renouvelée et forte des pouvoirs publics. Les dynamiques de mondialisation économique, et de métropolisation qui l'accompagne, de décentralisation, de construction européenne ou encore de développement durable sont autant de défis qui ont éprouvé notre modèle.

La conséquence de la « passivité » de l'État est un accroissement sans précédent des inégalités entre les territoires et le sentiment pour une partie de la population d'être « oubliée de la République ». La disparition des services publics et des installations de proximité ou encore les difficultés grandissantes d'accès aux soins, aux facilités de transport ou au monde numérique exacerbent le sentiment d'injustice et de déclassement. Les résultats obtenus par le Front National lors du dernier scrutin présidentiel en attestent malheureusement.

Face à ce constat, la seule issue est une nouvelle politique d'aménagement du territoire forte et volontariste impliquant des évolutions institutionnelles et l'ensemble des parties prenantes (élus, administrations locales et centrales, acteurs privés, etc.).

Cette nouvelle politique d'aménagement du territoire plus que jamais nécessaire doit s'appuyer sur le binôme Région-EPCI qui a désormais un rôle majeur à jouer. Pour autant celui-ci n'exempte pas, bien au contraire, l'Etat d'être à nouveau un acteur de premier rang. Il doit être stratège, régulateur et en dernier ressort aménageur.

Les politiques actuelles, caractérisées par un enchevêtrement de zonages illisible et contre-productif, sont vouées à l'échec. La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales apparaît comme le moyen de pilotage le plus adapté pour assurer une cohérence au niveau national.

Cette nouvelle ambition doit afficher des objectifs clairs concentrés sur des politiques identifiées. Deux grandes priorités pour lesquelles la demande est forte se dégagent : l'accessibilité numérique et la lutte contre les déserts médicaux. L'état des infrastructures de transport devient alarmant et nécessite une mobilisation des pouvoirs publics. Le maintien de services publics de proximité est impératif et appelle des solutions innovantes. Les conséquences d'une telle ambition doivent être tirées par l'État en apportant aux opérateurs de ces programmes (agence, collectivités, etc.) un financement à la hauteur des enjeux.

A défaut d'un État qui prendrait à bras-le-corps l'aménagement du territoire, la situation économique et sociale du pays ne pourrait que s'aggraver. Le sentiment d'abandon déjà largement ressenti par les populations « oubliées » ne ferait que s'accroître avec à la clef des conséquences politiques graves. Le Président de la République récemment élu a créé un ministère de la Cohésion des territoires. Derrière ce nouveau changement de terminologie, il faut espérer une réelle volonté d'agir en faveur des territoires. C'est le souhait du groupe de travail qui invite le nouveau gouvernement à mettre en œuvre ses propositions.

ANNEXE 1 : LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

1. Associer systématiquement le Parlement aux choix structurants de la couverture numérique des territoires et créer un établissement public dédié au pilotage du très haut débit, doté de moyens renforcés et d'une gouvernance partagée entre État, collectivités territoriales et opérateurs.

I. Assurer le respect des engagements des opérateurs privés pour le déploiement du très haut débit fixe.

2. Demander dès le début de l'année 2016 aux opérateurs privés s'ils confirment leurs engagements de déploiements, et dans l'affirmative mettre en place une contractualisation claire et précise (calendrier de déploiement contraignant, montant annuel des investissements...), assortie de sanctions financières prises par le régulateur en cas d'inexécution. En l'absence de contractualisation, permettre aux collectivités de déployer un réseau d'initiative publique avec le soutien financier de l'État dans les zones concernées.

3. Veiller au respect du principe de complétude dans la zone moins dense et renforcer le suivi de l'État et du régulateur sur la progression et l'homogénéité des déploiements dans l'ensemble de la zone préemptée par les opérateurs.

II. Renforcer le soutien aux déploiements menés par les collectivités territoriales et leurs délégataires.

4. Pérenniser et renforcer le subventionnement de l'État par la mise en place d'un fonds alimenté par une contribution de solidarité numérique, assise sur les abonnements haut débit et très haut débit, pour assurer une véritable péréquation entre zones urbaines et zones rurales.

5. Permettre de fédérer les réseaux d'initiative publique lors de leur commercialisation, en prévoyant par voie législative la possibilité de créer un syndicat de syndicats, afin de rééquilibrer le rapport de force entre collectivités territoriales et opérateurs privés.

6. Garantir aux collectivités territoriales la possibilité d'adapter la commercialisation et la tarification aux spécificités des réseaux d'initiative publique afin d'améliorer l'attractivité des réseaux.

7. Faire en sorte que les opérateurs utilisent les réseaux déployés par les collectivités territoriales dès lors qu'ils auront obtenu une certification de leur qualité technique, délivrée par un organisme neutre.

III. Rendre l'environnement technologique et technique plus favorable au déploiement de la fibre optique.

8. Réaffirmer l'objectif du FttH par un encadrement du recours à la montée en débit sur cuivre, en vérifiant systématiquement sa compatibilité avec un déploiement ultérieur de la fibre optique, sauf impossibilité technique ou économique dûment justifiée par la situation locale.

9. Sécuriser les opérations de montée en débit sur cuivre, par un ajustement du cadre juridique, économique et technique de cette technologie : mise en conformité avec le droit européen, récupération de la taxe sur la valeur ajoutée, régulation de l'offre PRM d'Orange.

10. Faciliter l'accès des collectivités territoriales aux infrastructures d'accueil existantes et réglementer sa tarification, renforcer les servitudes d'utilité publique au bénéfice de la fibre et simplifier la procédure de raccordement des immeubles, pour accélérer le déploiement.

11. Mettre en place un dispositif de basculement volontariste du cuivre vers la fibre optique : expérience d'extinction en zone d'initiative publique, calendrier de basculement défini dans les SDTAN, critère de complétude adapté à l'obtention du statut de zone fibrée en territoire rural, mesure tarifaire sur le cuivre, aide financière à l'achèvement des plaques, labellisation de la zone.

IV. Désenclaver rapidement tous les territoires privés d'accès au haut débit.

12. Définir un droit au haut débit de qualité pour assurer un accès supérieur à 3 Mbit/s à l'ensemble de la population d'ici 2017 en prévoyant des incitations financières spécifiques et en développant les technologies complémentaires : nouvelles capacités satellitaires, subventionnement d'une composante hertzienne terrestre, élargissement de la bande de fréquences 3,5 GHz, commercialisation de la 4G à usage fixe.

13. Accélérer le raccordement des sites stratégiques pour les territoires par un subventionnement accru, afin de diffuser rapidement les progrès du numérique là où ils sont le plus nécessaires (santé, éducation, administration, attractivité économique...)

V. Assurer réellement la couverture mobile des territoires.

14. Modifier les critères et les méthodes de mesure de la couverture pour disposer d'un recensement conforme à la réalité des réseaux dans les territoires ruraux.

15. Viser une couverture intégrale de la population en 4G en 2022 pour disposer d'une technologie très haut débit en l'absence de réseau fixe à très haut débit dans les territoires isolés.

16. Assurer l'efficacité réelle des annonces du Gouvernement en termes de couverture mobile : identification exhaustive des sites, clef de répartition des aides aux collectivités, obligations précises des opérateurs sur les infrastructures mises à disposition, calendrier local de déploiement, contrôles et sanctions par le régulateur, association des élus locaux au suivi.

17. Développer une approche intégrée des réseaux fixes et mobiles pour prévenir le risque d'isolés multi-technologies, et soutenir le développement du très haut débit mobile à usage fixe pour surmonter l'absence d'accès filaire de qualité et faciliter l'extinction du réseau de cuivre.

ANNEXE 2 : LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PRÉSENCE MÉDICALE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

I. Faire évoluer les études de médecine

1. Mener une réflexion approfondie pour adapter les critères de sélection lors de l'accès aux études de santé, afin notamment d'élargir les origines sociales et géographiques des étudiants, peu propices à l'installation dans les zones sous dotées.
2. Diversifier l'enseignement aujourd'hui centré sur la pratique hospitalière en introduisant des matières (gestion, communication, psychologie, bioéthique, économie de la santé) favorisant l'installation en ambulatoire et préparant les futurs médecins à être de véritables acteurs de santé.
3. Rendre effective l'obligation des stages d'initiation en médecine générale, en conditionnant la validation du deuxième cycle des études médicales à leur réalisation, et en favorisant l'accueil des étudiants (aides au logement et au transport, équipement des maisons de santé en logements étudiants, encouragement et reconnaissance des maîtres de stages).
4. Adapter les épreuves classantes nationales, qui ouvrent l'accès au troisième cycle des études médicales, aux besoins des différentes filières médicales de chaque région.
5. Mettre en place une quatrième année professionnalisante en fin de troisième cycle pour les étudiants en médecine générale, accomplie de préférence dans les zones sous denses.

II. Mettre en œuvre à l'échelle des territoires une politique d'accès aux soins

6. Créer à l'échelle du département une commission de la démographie médicale qui délimitera des aires de santé et définira et organisera les moyens d'accéder aux soins sur ces territoires.
7. Favoriser la coopération et les transferts d'actes entre les différentes professions de santé, pour améliorer la prise en charge des patients, en refondant les textes réglementaires définissant celles-ci sur la base de la notion de missions et non plus sur la notion d'actes.
8. Favoriser l'exercice regroupé pluriprofessionnel en apportant un financement incitatif à l'installation en maisons et pôles de santé (« forfait équipe coordonnée », « forfait structure » ou « forfait secrétariat »).

9. Favoriser l'allongement de la durée d'activité des médecins en exonérant du paiement des cotisations d'assurance vieillesse les médecins retraités reprenant ou poursuivant une activité dans les zones sous médicalisées.

10. Développer lorsque cela est nécessaire des formes de médecine salariée, en confortant les centres de santé et en mettant en place une offre de soins ambulatoire assurée par des remplaçants salariés dans les zones fragiles.

11. Encourager le développement de la télémédecine en clarifiant juridiquement la responsabilité du médecin sollicité et en établissant une cotation spécifique aux actes de télé-consultation et de télé-expertise.

III. Clarifier et promouvoir les mesures incitatives existantes

12. Évaluer et réorienter les aides financières à l'installation en zones sous-dotées en fonction du rapport entre leur coût et leur impact réel.

13. Faire des agences régionales de santé le point d'entrée unique des aides financières, en développant les plates-formes internet d'appui aux professionnels de santé et en dotant de moyens adéquats un « référent-installation » dans chaque agence régionale de santé.

IV. Mieux réguler l'installation des professionnels de santé

14. Étendre aux médecins le conventionnement sélectif, qui existe déjà pour les principales autres professions de santé, en fonction de la nature des zones d'installation (zones sur-dotées ou sous-dotées).

15. Instaurer, pour les médecins spécialistes, une obligation d'exercer pendant deux ans à la fin de leurs études, à temps plein ou partiel, dans les hôpitaux des chefs-lieux de départements où le manque de spécialistes est reconnu par les agences régionales de santé.

16. Informer dès à présent les étudiants en médecine de la possibilité d'instaurer pour les médecins généralistes une obligation de quelques années d'exercice en zone sous-dotée en début de carrière si, au terme de la présente législature, la situation des inégalités de répartition territoriales des médecins n'a pas évolué positivement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 31 mars 2016 :

- *Conservatoire national des arts et métiers* (CNAM) :
M. Laurent Davezies, professeur.

Jeudi 19 mai 2016 :

- *Projet ESPON 2005* : M. Andreu Uljed, directeur MCRIT.

Jeudi 7 juillet 2016 :

- M. Aurélien Bellanger, auteur de « *L'aménagement du territoire* » ;
- *Realista résidences* : M. Nicolas Jacquet, président.

Mercredi 9 novembre 2016 :

- *Commissariat général à l'égalité des territoires* (CGET) : M. Jean-Michel Thornary, commissaire général, et Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet ;
- *Think tank « Sol et civilisation »* : M. Guillaume Dhérissard, directeur.

Jeudi 24 novembre 2016 :

- *Association nationale nouvelles ruralités* : MM. Jean-Pierre Dayras, délégué général, et Julien Mezzano, chargé de mission.

Jeudi 1^{er} décembre 2016 :

- *Association « Le Mont Champot »* : M. Jean-Pierre Riou, président, auteur de « *Le défi de l'hyper-ruralité : forces et enjeux* » ;
- *Think tank « Infrastructure France »* : MM. Daniel Tardy, président du conseil d'orientations stratégiques et Thierry Lidolff, chargé de la coordination des activités.

Jeudi 8 décembre 2016 :

- Mme Marjorie Jouen, Institut Jacques Delors, auteur de « *Éloge de l'arrière, repenser le rôle des campagnes à l'ère de l'anthropocène* ».

Jeudi 26 janvier 2017 :

- M. Jacques Lévy, professeur de géographie et d'urbanisme à l'École polytechnique fédérale de Lausanne ;

- M. Martin Vanier, géographe.

Jeudi 9 février 2017 :

- M. Claudy Lebreton, auteur en 2016 d'un rapport au gouvernement sur l'aménagement du territoire, ancien président de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;

- *Groupe La Poste* : MM. François Hamet, directeur des relations avec les territoires, et Jean-Paul Forceville, directeur de la régulation et des affaires institutionnelles, et Mme Smara Lungu, délégué à l'aménagement du territoire.

Mercredi 15 février 2017 :

- *Caisse des dépôts et consignations* : Mmes Brigitte Laurent, directrice des relations institutionnelles, et Élisabeth Vall, directrice du département de l'appui aux territoires, et M. Marc Abadie, directeur du réseau et des territoires ;

- *Association des maires de France (AMF)* : M. Philippe Laurent, secrétaire général, et Mme Nathalie Brodin, responsable du département finances et fiscalité locale.

Mercredi 23 février 2017 :

- *Comité des finances locales (CFL)* : MM. André Laignel, président, et vice-président de l'Association des maires de France (AMF), et Benjamin Pasquier, conseiller.