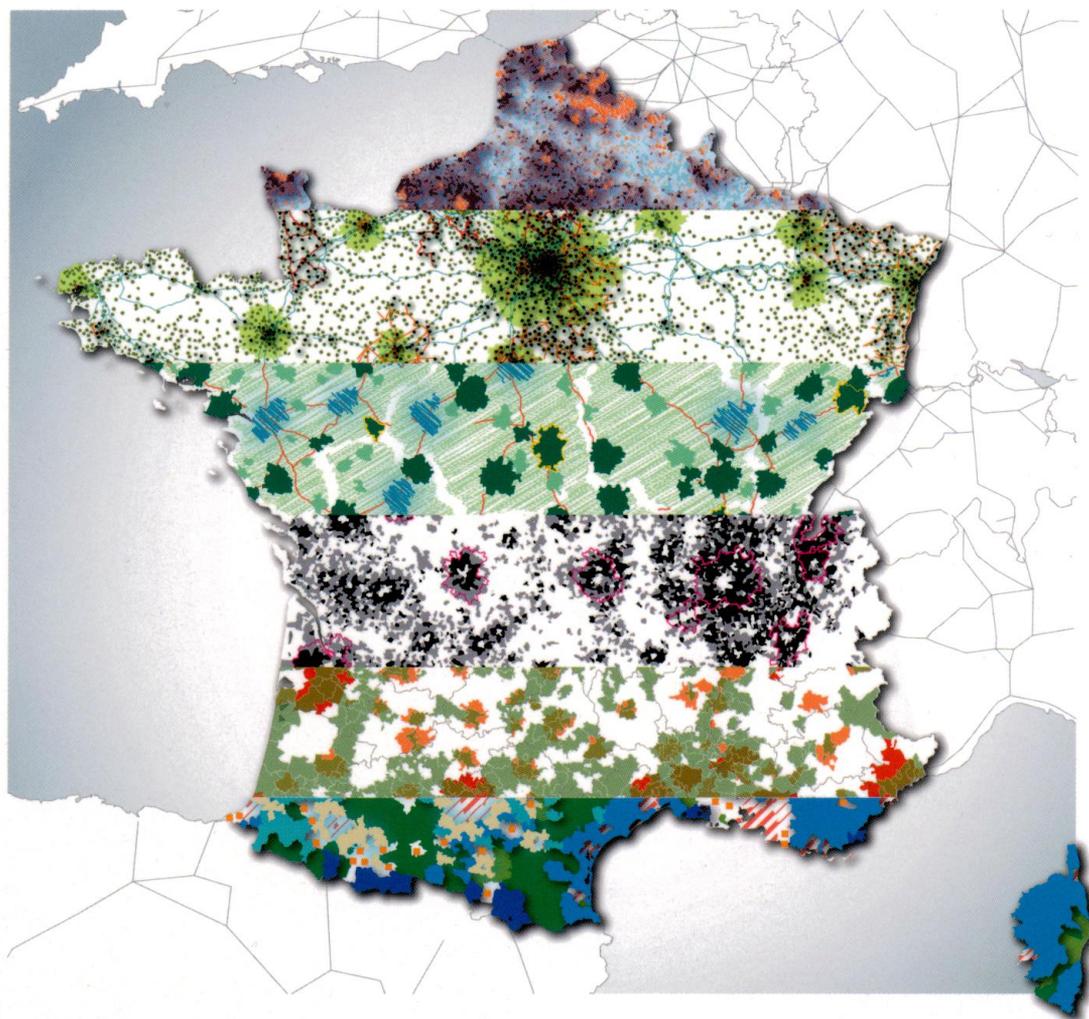


UNE NOUVELLE AMBITION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



Ce rapport a été conçu et rédigé sous la direction de
Pierre Dartout,
délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

Il a été coordonné par
Stéphane Cordobes, conseiller prospective et études,
avec la collaboration de
Karine Hurel, Florian Muzard, Philippe Matheron et Amélie Durozoy.

Sont remerciés pour leur participation l'ensemble
des conseillers et chargés de mission de la DIACT et particulièrement :
Max Barbier, Lorraine Bertrand, Xavier Chauvin, Pierre-François Clerc, Jérôme Coutant,
Eliane Dutarte, Fabien Ferrazza, Marc Guigon et Caroline Larmagnac.

Ce rapport est un document de travail contribuant à la réflexion
sur les politiques d'aménagement du territoire qui n'engage pas le Gouvernement

SOMMAIRE

Préface	5
Introduction	
Repenser l'aménagement du territoire	11
Les transformations de la France et de ses territoires	13
La mondialisation	13
L'intégration européenne	13
L'évolution du rôle de l'État : entre décentralisation et modernisation	13
La démographie et les mobilités	14
L'extension du mode de vie urbain	14
Les évolutions de la ruralité	14
Les défis environnementaux et énergétiques	15
Enjeux et leviers d'action pour l'aménagement du territoire	19
1 ^{er} enjeu : le dynamisme territorial et la croissance globale	19
2 ^e enjeu : la cohésion sociale et territoriale	20
3 ^e enjeu : l'adoption de comportements vertueux en matière énergétique et environnementale	21
1 ^{er} levier d'action : la polarisation	23
2 ^e levier d'action : la connexion	24
3 ^e levier d'action : la coopération	24
Neuf chantiers pour l'aménagement du territoire	25
1. Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires	29
2. Pour une région-capitale de stature mondiale	38
3. Pour un « mieux vivre » urbain	44
4. Pour des petites villes et des campagnes attractives	52
5. Pour des territoires à l'ère numérique	59
6. Pour un transport de marchandises et une logistique plus efficaces	65
7. Pour la préservation et la valorisation des territoires à enjeux naturels	69
8. Pour une adaptation des territoires aux changements climatiques	75
9. Pour redéfinir la position des acteurs et les échelles de l'aménagement du territoire	78
Conclusion	81

PRÉFACE

Depuis sa création à l'initiative du Général du Gaulle en 1963 pour donner un nouvel essor au développement des régions, la DATAR n'a cessé d'imaginer, de concevoir, de coordonner et d'impulser des politiques d'aménagement qui ont profondément transformé les territoires français. Dans une déclaration à l'Assemblée nationale, le 26 novembre 1963, Georges Pompidou, alors Premier ministre, précisait : « Le but est de développer ou de chercher à développer les capacités et les aptitudes de chaque région, de telle manière que celle-ci puisse fournir à la prospérité générale sa juste contribution et qu'elle puisse, sur son propre sol, faire vivre aussi bien qu'ailleurs, une population correspondant à ses moyens, mais à ses moyens utilisés au mieux ».

Près d'un demi-siècle plus tard, malgré son changement de nom et l'élargissement de ses missions en 2006, la vocation de la DIACT, héritière de la DATAR, s'inscrit dans cette continuité qui s'accompagne évidemment d'adaptations au contexte socio-économique et aux évolutions institutionnelles. Aujourd'hui, il s'agit de contribuer à la croissance nationale et de favoriser le développement durable et complémentaire des territoires en valorisant leurs attractivités et leurs excellences respectives.

Les politiques récentes auxquelles la DIACT a participé, lorsqu'elle ne les a pas elle-même conçues et mises en place, témoignent du rôle qu'elle a joué et joue encore activement : animation et coordination des évaluations des contrats de projets État-Régions et des programmes opérationnels européens, lancement et suivi de la politique nationale des pôles de compétitivité, des pôles d'excellence rurale, participation aux Grenelle de l'environnement et de la mer, contribution au plan d'accompagnement des restructurations de la Défense, au plan de relance de l'économie, etc.

Aujourd'hui, il paraît important de redonner aux dimensions prospectives et stratégiques la place centrale qui a été la leur dans l'histoire de la DATAR, non par nostalgie mais avec la conviction que les transformations profondes du monde actuel et leurs conséquences sur les territoires, nous obligent à recouvrer au plus vite une force d'anticipation, d'imagination, d'innovation et de proposition.

En effet, alors que la science, la technique, l'ingénierie, notre connaissance du monde et notre maîtrise de la nature ont fait des progrès considérables, jamais le sentiment d'incertitude et ses effets délétères ne semblent avoir été aussi prégnants dans nos sociétés. Ce phénomène s'explique

bien sûr par l'ampleur des changements en cours : croissance démographique, mondialisation, émergence d'une nouvelle société de la connaissance et du développement durable, crises multiples d'ampleur internationale, métropolisation, accélération des temporalités et contraction de l'espace, individualisation des modes de vie, etc. Pour autant, ce sentiment d'incertitude résulte aussi d'un défaut d'anticipation, de réflexion prospective et de préparation à l'action, qui sont autant de moyens de dessiner l'avenir souhaité que de restaurer la confiance nécessaire à sa construction. C'est bien ainsi qu'à la fin des années 1950, Gaston Berger analysait cette nouvelle donne : « Notre civilisation est comparable à une voiture qui roule de plus en plus vite sur une route inconnue lorsque la nuit est tombée. Il faut que ses phares portent de plus en plus loin si l'on veut éviter la catastrophe ».

Cet ouvrage témoigne d'un nouvel engagement de la DIACT dans cette direction. Il comprend des éléments de diagnostic des territoires français, l'énoncé de principes directeurs et l'identification de grands enjeux auxquels l'ouverture de chantiers d'aménagement du territoire veut répondre. Il manifeste ainsi notre intention de donner à l'aménagement du territoire une nouvelle ambition. Pour autant, il ne s'agit là que de travaux préalables constituant une vision stratégique et annonciatrice d'un programme de travail important pour les mois à venir. Les propositions qui figurent dans cet ouvrage n'engagent naturellement que la DIACT et ne sauraient être considérées comme des propositions entérinées par le gouvernement. Elles se veulent le socle d'un débat, le fondement d'une ambition pour que les territoires français soient plus performants, plus harmonieux et plus équilibrés.

Pierre Dartout

*Délégué interministériel à l'aménagement
et à la compétitivité des territoires*

Les axes-clés

Le contexte : les transformations de la France et de ses territoires

La mondialisation

Les territoires sont aujourd'hui insérés dans un système mondialisé qui les place au cœur d'interdépendances économiques, sociales, environnementales.

L'intégration européenne

L'intégration européenne s'est renforcée : primauté de la politique de développement régional, effet induit de l'ouverture du marché intérieur et développement de la coopération transfrontalière.

L'évolution du rôle de l'État

L'État n'est plus le décideur unique qu'il était auparavant : la décentralisation a considérablement renforcé le rôle des collectivités. Par ailleurs, l'État est en phase actuelle de modernisation.

L'extension du mode de vie urbain

La France profondément rurale de l'après-guerre a cédé la place à une France majoritairement urbaine.

Les évolutions de la ruralité

Si les dernières décennies ont profondément modifié la configuration des territoires ruraux, elles ont aussi accentué leur diversité.

Les défis environnementaux et énergétiques

Le Grenelle de l'environnement constitue un processus essentiel de long terme qui contribuera largement, à travers sa territorialisation, à construire la France de demain.

Mobilités et démographie dynamiques

Mobilités quotidiennes, touristiques, résidentielles, migratoires témoignent d'une société en mouvement.

3 enjeux d'avenir



Le dynamisme territorial et la croissance globale
Valoriser les territoires de croissance et l'excellence territoriale

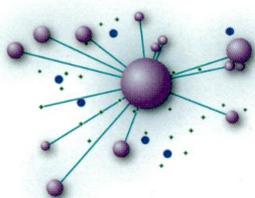


La cohésion territoriale
Améliorer l'attractivité et la complémentarité de tous les territoires



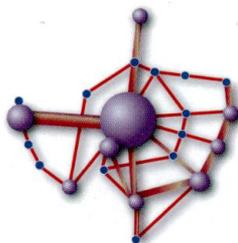
L'adoption de comportements vertueux en matière énergétique et environnementale
Promouvoir des territoires durables et la croissance verte

3 leviers d'action



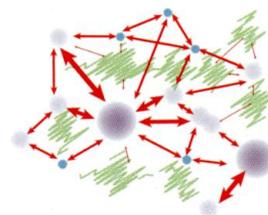
Polarisation

Concentration de population, de ressources et d'activités permettant une capacité d'attraction, d'influence et d'entraînement importante.



Connexion

Permet de relier les entreprises comme les populations et de ce fait, contribue très directement à la cohésion sociale comme à la croissance économique.



Coopération

Pratiques créatrices d'économies d'échelles, de synergies d'action et de valeur ajoutée pour les territoires.

9 chantiers pour l'aménagement du territoire

1. Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires
2. Pour une région-capitale de stature mondiale
3. Pour un « mieux vivre » urbain
4. Pour des petites villes et des campagnes attractives
5. Pour des territoires à l'ère numérique
6. Pour un transport de marchandises et une logistique plus efficaces
7. Pour la valorisation des espaces naturels à enjeux
8. Pour une adaptation des territoires aux changements climatiques
9. Pour redéfinir la position des acteurs et les échelles de l'aménagement du territoire

Les propositions phares

Les propositions qui suivent sont extraites du présent ouvrage. Elles constituent les axes saillants des chantiers d'aménagement du territoire engagés par la DIACT depuis plusieurs mois. La suite des travaux aura pour but de les consolider et de leur donner un caractère pleinement opérationnel.

1. Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires

- > Instituer des collectivités ou communautés métropolitaines correspondant à des aires urbaines de plus de 500 000 habitants
- > Renforcer les dispositifs territoriaux de polarisation (pôles de compétitivité, PRES, clusters, etc.) pour favoriser l'innovation
- > Développer les liaisons ferroviaires à grande vitesse entre les métropoles
- > Promouvoir des métropoles ouvertes sur l'Europe et l'international

2. Pour une région-capitale de stature mondiale

- > Inciter à la concentration des excellences de la région-capitale et au développement d'une métropole-réseau française
- > Mettre en réseau et mieux organiser les excellences métropolitaines des régions et celles de la région-capitale
- > Renforcer les coopérations entre Paris et le Bassin parisien

3. Pour un « mieux vivre » urbain

- > Maîtriser l'étalement urbain et les mobilités (spatiales et temporelles) aux échelles territoriales les plus adaptées
- > Insérer les quartiers sensibles et espaces paupérisés dans une politique de cohésion et de mobilité à l'échelle de l'aire urbaine
- > Favoriser le développement de villes durables, attrayantes, innovantes et créatives

4. Pour des petites villes et des campagnes attractives

- > Définir un socle de services aux publics répondant aux besoins des habitants et à des objectifs d'accessibilité et de qualité
- > Instaurer des chartes de l'attractivité et du développement durable à l'échelle de territoires pertinents
- > Veiller au développement de capacité d'ingénierie adaptées aux enjeux des territoires

5. Pour des territoires à l'ère numérique

- > Réussir la généralisation de l'accès à internet à très haut débit fixe et mobile sur tous les territoires à une échéance de 10 ans

- > Réduire la fracture sociale et générationnelle dans le cadre de la politique d'aménagement numérique des territoires

- > Mobiliser les acteurs territoriaux sur le développement du télétravail et le renforcement du maillage des territoires en télécentres

6. Pour un transport de marchandises et une logistique plus efficaces

- > Optimiser et fiabiliser l'utilisation des grands ports maritimes français en lien avec la logistique des villes-ports et le développement des ports secs
- > Renforcer les grands corridors ferroviaires pour la circulation cadencée des autoroutes ferroviaires et des trains longs de transport combiné
- > Dynamiser le transport fluvial en lien avec le développement des territoires desservis

7. Pour la valorisation des espaces naturels à enjeux

- > Généraliser la pratique des contrats de projet pour la protection et le développement des espaces naturels à enjeux
- > Refonder une politique du littoral intégrant des approches interrégionales et interministérielles et des modalités de gouvernance locale
- > Développer des outils d'évaluation environnementale permettant de valoriser les aménités des espaces naturels

8. Pour une adaptation des territoires aux changements climatiques

- > Intégrer les enjeux climatiques dans les études, évaluations, outils d'adaptation (...), à une échelle pertinente (interrégionale, transfrontalière, ou transnationale)
- > Encourager la coopération transfrontalière et européenne notamment dans l'espace méditerranéen

9. Pour redéfinir la position des acteurs et les échelles de l'aménagement du territoire

- > Refonder le rôle majeur de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie d'aménagement du territoire
- > Susciter l'émergence de territoires de coopération de dimension interrégionale, structurés autour de métropoles
- > Structurer et mettre en œuvre une démarche en continu de prospective territoriale

INTRODUCTION

REPENSER L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les politiques d'aménagement menées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ont profondément transformé le territoire français en même temps qu'elles marquaient les esprits des citoyens et de leurs représentants :

- l'après-guerre et l'effort de reconstruction, de développement de grands équipements et de montée en puissance des métropoles d'équilibre ;
- les années 1970-80 et les aides à la reconversion à la suite des désindustrialisations ainsi que la décentralisation et l'essor du développement local ;
- les politiques des années 1990 visant à doper les territoires pour faire face à la mondialisation en favorisant leur compétitivité et en atténuant les effets des délocalisations.

Il s'agit de politiques différentes selon les périodes, mais dont le rôle structurant a construit une « image » positive de l'aménagement du territoire, à la fois au plan économique et en matière sociale, dans la mesure où elles ont contribué à la cohésion, à l'équilibre entre les territoires, où elles ont corrigé les inégalités entre la capitale, qui concentrait tous les pouvoirs, et les autres grandes villes, entre les grandes villes et les villes moyennes, entre les bassins d'emplois compétitifs et ceux en crise, et entre la ville et le monde rural. Il s'agit aussi de politiques qui ont été reconnues lorsqu'elles correspondaient à l'idée d'équité territoriale et qui ont été plus décriées lorsqu'elles ont tenté de renforcer certains territoires considérés comme les moteurs de la compétitivité nationale et des leviers de croissance.

Repenser l'aménagement du territoire aujourd'hui doit permettre de dépasser cette opposition : **sans le dynamisme des territoires de croissance, l'effet d'entraînement pour les territoires les plus fragiles ne peut pas exister.** Ainsi, il ne saurait y avoir de solidarité territoriale sans action forte en faveur de l'attractivité.

Repenser l'aménagement du territoire aujourd'hui, c'est enfin **prendre en compte tous les territoires, quelle qu'en soit l'échelle**, y compris Paris et les quartiers sensibles ainsi que l'ensemble des villes et des territoires

ruraux, parce qu'ils participent d'un ensemble complexe qu'on ne peut appréhender efficacement de manière fractionnée.

Repenser l'aménagement du territoire aujourd'hui, ce n'est plus édicter les grands projets souhaitables pour la France du seul niveau central, mais **orienter, coordonner et se concerter avec les partenaires territoriaux et notamment les collectivités régionales** qui disposent de compétences dans ce domaine.

C'est en remplissant ces trois conditions qu'il est possible de formuler une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire français.

LES TRANSFORMATIONS DE LA FRANCE ET DE SES TERRITOIRES

La France a connu depuis 50 ans des transformations qui ont rendu indispensable la redéfinition des politiques d'aménagement du territoire. Il est essentiel de rappeler ces grands changements.

LA MONDIALISATION

Les territoires sont aujourd'hui insérés dans un système mondialisé qui les place au cœur d'interdépendances économiques, sociales, environnementales. La mondialisation se caractérise notamment par la libéralisation des échanges, la modification des conditions de concurrence qui en résulte, les enjeux de compétitivité et une explosion des mobilités (migrations, tourisme, etc.). De ce fait, les territoires doivent désormais prendre en compte les stratégies multi-territoriales des grands groupes tout comme celles des individus. La crise actuelle souligne cette dépendance en même temps qu'elle fragilise le pays, fragilité qui pourrait s'avérer durable et préjudiciable aux territoires et aux populations les plus vulnérables.

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

L'intégration européenne s'est renforcée avec trois conséquences déterminantes : en premier lieu, la primauté de la politique de développement

régional, qui depuis vingt ans, mobilise des financements importants sur des objectifs largement définis au niveau supranational (stratégie de Lisbonne-Göteborg); en second lieu, l'ouverture du marché intérieur et des dispositifs de soutien aux nouveaux États membres qui ont accru le déficit concurrentiel et la fragilité de certains territoires; enfin, un phénomène plus récent et appelé à se renforcer, qui est le développement de la coopération entre des régions relevant d'États membres voisins, dans des stratégies transfrontalières.

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT : ENTRE DÉCENTRALISATION ET MODERNISATION

L'État n'est plus le décideur unique qu'il était auparavant : la décentralisation a considérablement renforcé le rôle des collectivités, ce qui le conduit désormais à agir en liaison ou en coordination, tant dans la définition des stratégies d'aménagement du

territoire que dans leur mise en œuvre. Au demeurant, sans négliger le phénomène de redistribution dont il est l'initiateur, l'État n'a manifestement plus aujourd'hui les mêmes latitudes budgétaires que dans les vingt premières années de la V^e République. Dans le même temps, les attentes des citoyens n'ont pas diminué à son égard, notamment dans sa fonction de garant de la cohésion. C'est dans ce contexte de profond renouvellement initié par la révision générale des politiques publiques que l'État est appelé à se moderniser pour agir plus efficacement et jouer son rôle de stratège.

LA DÉMOGRAPHIE ET LES MOBILITÉS

Le phénomène majeur à prendre en compte est celui de la croissance de la population française et de son vieillissement. On observe par ailleurs un accroissement général des mobilités, qu'elles soient quotidiennes (alternances domicile-travail-loisirs) ou liées au tourisme, lequel joue un rôle moteur dans le développement de nombreux territoires. On constate également un accroissement des migrations interrégionales en direction des façades atlantique et méditerranéenne, qui trouvent leur raison d'être non seulement dans des motifs d'ordre professionnel mais également dans une recherche de qualité de vie. Les mouvements migratoires au sein de l'espace Schengen comme aux frontières de l'Europe renouvellent également la donne en termes de disponibilité et d'allocation de la main d'œuvre.

L'EXTENSION DU MODE DE VIE URBAIN

Il faut prendre acte du fait que la France encore rurale de l'après-guerre a

cédé la place à une France majoritairement urbaine (*cf.* carte 1). Cette mutation s'est opérée par l'étalement résidentiel, l'expansion de la population urbaine, mais aussi **des nouveaux modes de vie qui se généralisent dans les campagnes, dont les signes d'urbanité sont dominants** (services, emplois, loisirs, accès aux réseaux, etc.), ce qui, dans des espaces à très faible densité, génère des tensions d'une sensibilité nouvelle (besoin de services, conflits d'usage, artificialisation des sols, etc.). Quant aux cœurs de villes et d'agglomérations, ils cumulent des enjeux complexes de nature économique (interconnexion des réseaux, concentration d'activités à haute valeur ajoutée au service de la compétitivité et de l'innovation), sociale (mixité, renouvellement urbain) et patrimoniale (culture, qualité résidentielle, attractivité touristique). La diffusion du mode de vie urbain trouve une expression nouvelle dans les pratiques liées à la téléphonie mobile et Internet. Celles-ci ont profondément changé la société en un temps très court. Cette capacité de connexion en tout lieu transforme et multiplie les conditions d'accès aux emplois, aux services, aux loisirs, à la consommation, etc., entraînant la revendication de « nouveaux droits » (accès au très haut débit par exemple).

LES ÉVOLUTIONS DE LA RURALITÉ

Si les dernières décennies ont profondément modifié la configuration des territoires ruraux, elles ont aussi accentué leur diversité. **On distingue au moins « trois France rurales » :**

- tout d'abord, les campagnes en déséquilibre sévère, dépendant souvent d'une mono-activité agricole insuffisamment diversifiée et/ou d'une tradition industrielle en déclin marqué ;

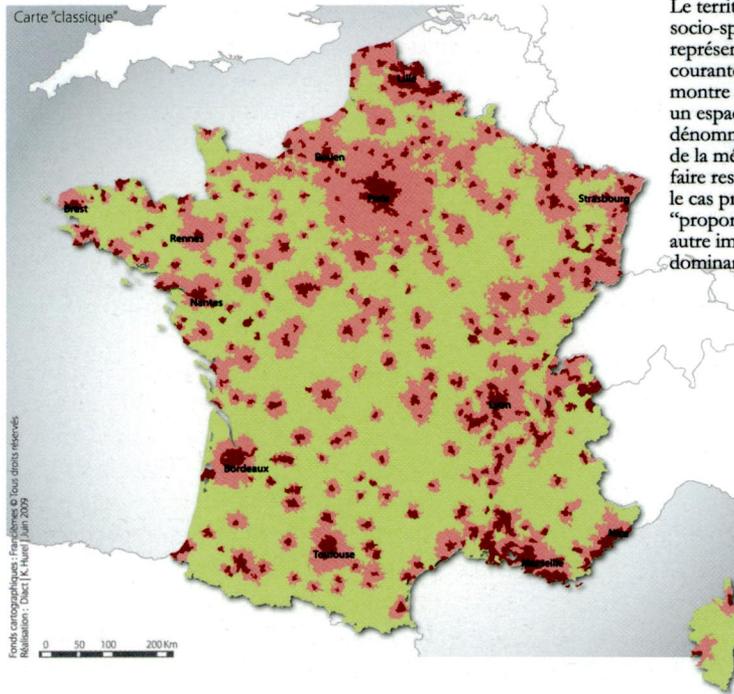
- ensuite, les campagnes périurbaines, en croissance démographique mais subissant les contraintes parfois très lourdes induites par leur dépendance au regard des centres urbains principaux ;
- et enfin, les territoires ruraux dynamiques, parvenus à un positionnement économique attractif, sur la filière touristique par exemple (mais non exclusivement), privilégiant une dynamique de projet et interpellés par les demandes des nouveaux résidents en termes de services. Cette diversité de situations appelle des réponses adaptées.

LES DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX ET ÉNERGÉTIQUES

Les territoires connaissent des évolutions constantes et, parmi les phénomènes à prendre en compte pour anticiper leurs futures configurations, le changement climatique, la préservation

de l'environnement et le renchérissement du coût de l'énergie sont des variables déterminantes. **Le Grenelle de l'Environnement constitue un processus essentiel de long terme qui contribuera largement, à travers sa territorialisation, à construire la France de demain.** Plus directement, la crise économique que nous traversons accélère la restructuration de nombreux secteurs d'activité, non préparés ou insuffisamment innovants pour répondre aux besoins du marché. Cette situation rend nécessaire l'évolution, voire la mutation, des entreprises et des territoires pour mieux se positionner sur des secteurs participant du développement durable ou potentiellement contributeurs de la croissance verte. C'est bien dans le cadre d'une politique d'aménagement prenant en compte la diversité des enjeux aux échelles adaptées que l'environnement deviendra un réel gisement de croissance et de développement pour les territoires.

Carte 1. Population et espaces : deux perspectives singulières



Le territoire, en tant que construction socio-spatiale, fait l'objet de nombreux types de représentations cartographiques. La plus courante repose sur la métrique euclidienne. Elle montre l'inscription du phénomène urbain dans un espace rural vaste. La seconde carte dénommée cartogramme permet de se dégager de la métrique euclidienne du fond de carte pour faire ressortir le phénomène à considérer. Dans le cas présent, il s'agit de donner un poids visuel "proportionnel" au nombre d'habitants. Cette autre image témoigne à l'inverse, de la dominance du phénomène urbain en France.

Type d'espace

Espace à dominante urbaine

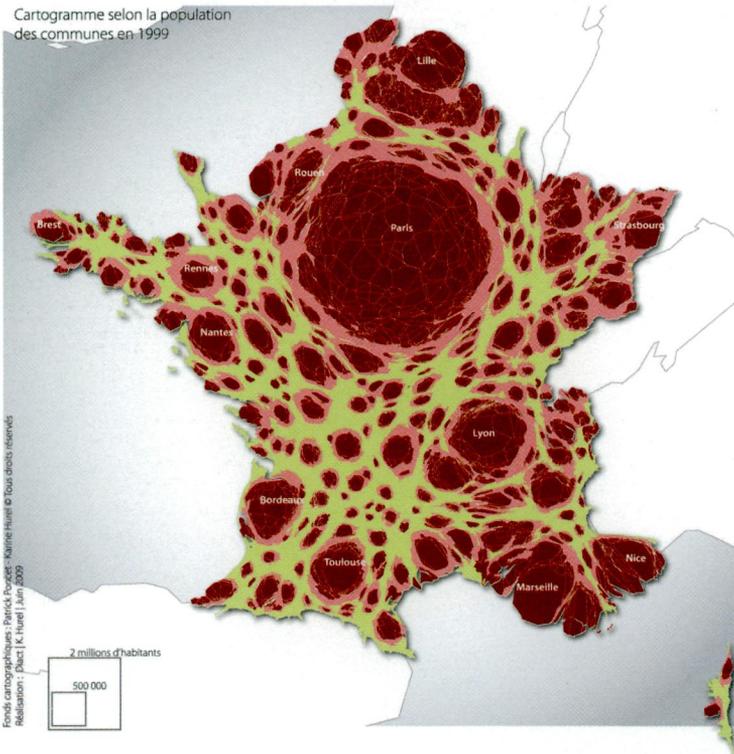
■ Pôle urbain

■ Périurbain

Espace à dominante rurale

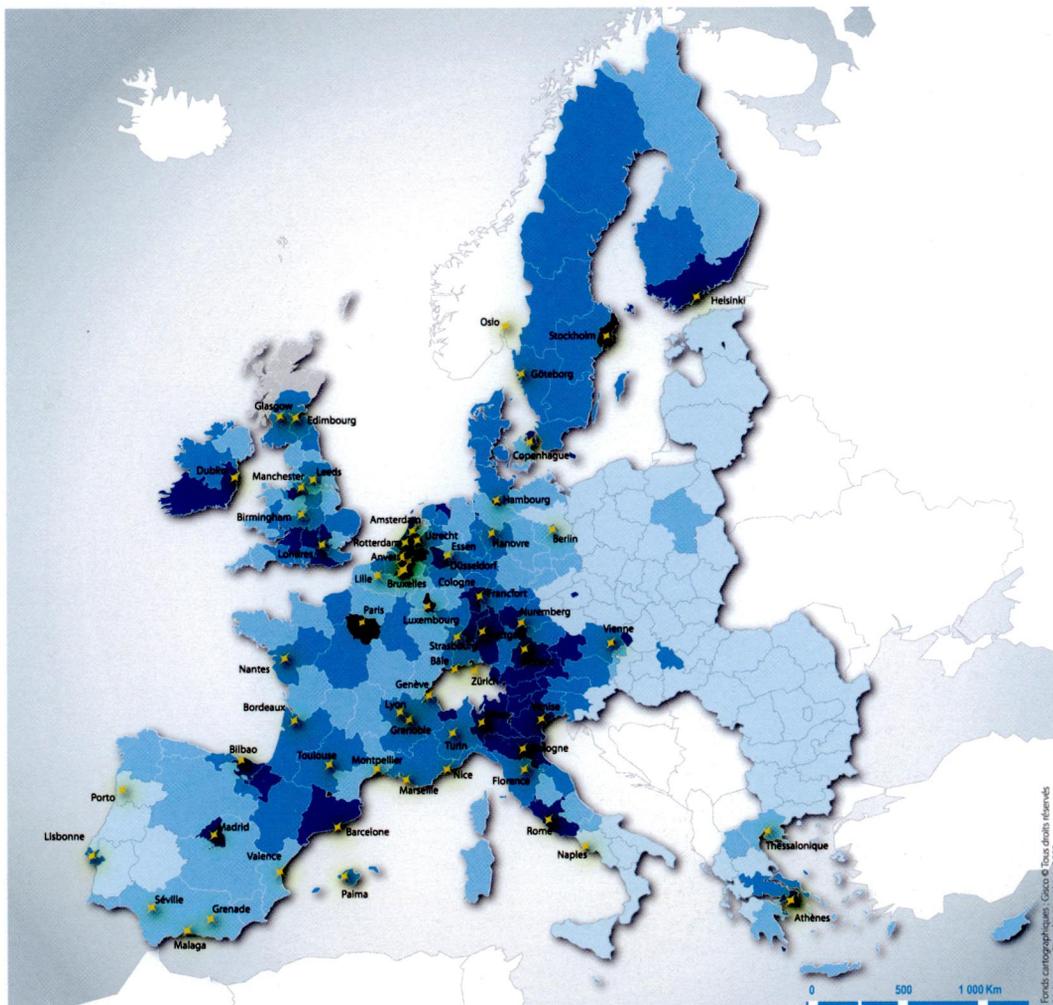
Typologie inspirée de celle proposée par l'Insee, dont le zonage est défini à partir des déplacements domicile-travail au recensement de 1999.

Source : Insee, Rp99

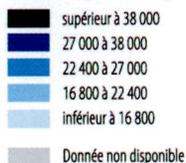


Carte 2. La constellation des territoires de croissance en Europe

Les métropoles sont les véritables moteurs de la croissance des territoires en Europe. Mais ce n'est qu'à partir d'une certaine taille démographique qu'elles peuvent réunir les fonctions supérieures indispensables les dotant d'un rayonnement national, européen ou mondial et leur permettant d'entraîner les territoires qui les environnent dans une dynamique de développement.



PIB par habitant, en 2005
(par nuts 2, exprimé en parité de pouvoir d'achat)
Les nuts 2 correspondent aux régions pour la France



★ Les 60 premières métropoles européennes *
Classement portant sur l'Union européenne à 15, ainsi que sur la Suisse et la Norvège, et basé sur l'analyse de 15 indicateurs rendant compte des principales fonctions métropolitaines internationales.

* Classement d'après C. Rozenblat, P. Cicille, *Les villes européennes Analyse comparative*, DATAR, La documentation Française, 2003

ENJEUX ET LEVIERS D'ACTION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le nouveau contexte territorial qui vient d'être décrit dans ses grandes lignes montre l'ampleur du défi à relever pour assurer le développement équilibré et responsable du pays. Trois enjeux spécifiques se dégagent auxquels l'activation d'un ou de plusieurs leviers d'action permet concrètement de répondre.

1^{ER} ENJEU : LE DYNAMISME TERRITORIAL ET LA CROISSANCE GLOBALE

La croissance de l'économie est essentielle au développement et à l'équilibre de la France. À côté de facteurs macro-économiques (fiscalité, normes, etc.), la compétitivité des entreprises dépend de leurs territoires d'implantation, au premier rang desquels les métropoles, et de facteurs tels que la disponibilité des ressources, des communications performantes, une accessibilité aux flux physiques et numériques, etc. Ce sont ces éléments constitutifs de l'attractivité territoriale qui doivent être adaptés à chaque territoire en fonction de ses domaines d'excellence, dans une logique d'efficacité. **Dans l'économie de la connaissance, la place des métropoles est centrale** ainsi que leur renforcement autour d'un faisceau d'axes stratégiques : fonctions supérieures (universitaires, financières, etc.), pôles de compétitivité, connexion aux flux internationaux, etc.

La création de richesses, moteur du développement économique, et la création d'emplois, moteur de la cohésion sociale, doivent s'appuyer sur un socle productif performant et organisé (taille critique et structuration en réseaux). **Ce socle productif a une force d'entraînement pour la croissance nationale et la redistribution des richesses qui nécessite que l'on s'y intéresse en priorité.** Les activités productives doivent être d'autant plus soutenues par les territoires qu'elles sont également menacées par la concurrence internationale. Le risque de délocalisation n'épargne pas non plus les secteurs des services qui doivent par conséquent faire l'objet d'une attention particulière dans les stratégies publiques, qu'elles soient défensives ou relèvent de structurations de filières. La crise actuelle qui touche tous les territoires, risque de créer sur les plus fragiles des irréversibilités qu'il faut s'employer, dès maintenant, à amortir tout en imaginant de nouveaux leviers de relance et de développement.

Les évolutions démographiques en cours, entre vieillissement et mobilité interrégionale, sont de nature à pénaliser les zones d'économie productive (industrielles, agricoles) au bénéfice des espaces de qualité de vie. Les changements socio-culturels qui les accompagnent rendent parfois difficile le développement d'activités économiques dans des espaces progressivement considérés comme réservés à une pure fonction résidentielle ou de loisirs, générant ainsi des conflits d'usage. **Toutefois l'attention portée aux territoires de croissance ne saurait conduire à négliger le fait que l'économie présente (économie résidentielle et tourisme) participe du développement et de l'attractivité de nombreux territoires.** À ce titre, une meilleure prise en considération du tourisme dans les économies régionales et nationale est déterminante. C'est pourquoi il apparaît prioritaire aujourd'hui de concevoir une politique en faveur des territoires de croissance dans une logique d'interdépendance avec les autres territoires.

→ **Objectif : Valoriser les territoires de croissance et l'excellence territoriale**

Il faut faire en sorte que la croissance économique de la France soit globalement plus forte, en utilisant pour cela et au mieux les potentialités de chacun des territoires et en valorisant leurs atouts spécifiques. On parlera d'excellence territoriale pour désigner ces domaines qui constituent de véritables avantages comparatifs et des leviers de développement. Un des objectifs principaux des politiques d'aménagement du territoire est de favoriser l'atteinte de cette excellence.

L'excellence peut concerner tous les territoires, non seulement les métropoles moteurs de la croissance française, mais aussi tous les autres qui participent de différentes formes d'excellence,

qu'elle soit économique, résidentielle, touristique, environnementale, etc.

Les actions visant à « doper » les territoires de croissance peuvent avoir des résultats positifs pour l'ensemble du pays au travers de mécanismes de péréquation ou dans une dynamique de diffusion territoriale (au bénéfice des villes petites et moyennes, des territoires ruraux ou des réseaux d'entreprises). C'est le cas de politiques ciblées sur la région économique de Paris ou sur la constitution d'un réseau métropolitain ou bien encore sur les pôles de compétitivité.

2^E ENJEU : LA COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE

Assurer les conditions de la cohésion territoriale répond à une double nécessité : la première est qu'elle s'inscrit dans le droit fil de la tradition républicaine de cohésion sociale ; la seconde est plus « utilitaire » et fait directement écho à l'attractivité des territoires. **Demain, la cohésion territoriale constituera un facteur à la fois d'attractivité et de développement.** Pourtant, force est de constater qu'elle est aujourd'hui mise à mal sur de nombreux territoires. Certains d'entre eux connaissent des phénomènes de ségrégation et de repli sur soi, allant parfois jusqu'à la ghettoïsation. Ce sont bien entendu les « quartiers sensibles » caractérisés par des regroupements de population, socialement et culturellement homogènes voire par des replis communautaires. En réaction, dans le cadre de stratégies d'évitement, d'autres populations choisissent de s'éloigner, voire de s'isoler. À l'autre extrémité de l'éventail géographique, la question de la cohésion sociale est également aiguë dans les zones rurales peu denses où se fragilisent certaines populations (personnes âgées, jeunesse désœuvrée, ménages pauvres, etc.). Dans tous

les cas, les risques de comportements individualistes, voire de repli identitaire, sont présents et remettent en cause les principes constitutifs du modèle français.

À un niveau plus global, il faut aussi veiller à ne pas laisser s'aggraver les inégalités entre grands territoires, à l'instar de la problématique de décrochage concernant le Grand Nord-Est.

→ **Objectif : Améliorer l'attractivité et la complémentarité de tous les territoires**

L'attention portée à l'excellence et à la croissance ne doit pas faire perdre de vue que le développement des territoires doit également être, autant que possible, équilibré et harmonieux. **En effet, même si la croissance nécessite de soutenir et de renforcer les « champions nationaux », chaque territoire doit avoir une chance équivalente de voir ses potentialités valorisées et son attractivité renforcée.** Le développement équilibré de la France repose sur une politique en faveur de l'attractivité différenciée des territoires, en termes de niveau d'équipement, de disponibilité des ressources, de qualité environnementale, de connexion aux flux, d'accessibilité aux services, etc.

Les territoires sont des organisations complexes dont l'équilibre est assuré par la diversité et la complémentarité des fonctions. **Promouvoir de manière différenciée leur attractivité**, voire leur excellence, ne signifie pas que l'on mise uniquement sur leur spécialisation. Il s'agit, au contraire, de trouver un compromis vertueux entre, d'une part, l'équilibre interne du territoire et, d'autre part, sa capacité à attirer, à rayonner et à créer de la valeur. Par ailleurs, les enjeux actuels nécessitent souvent d'être appréhendés à l'échelle supra-territoriale. C'est la complémentarité entre les territoires eux-mêmes qui doit être recherchée pour parvenir

à un développement plus efficace que ne le permettrait la stricte logique de compétition entre les territoires.

3^E ENJEU : L'ADOPTION DE COMPORTEMENTS VERTUEUX EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

Mieux gérer nos ressources, tant énergétiques que naturelles, est un enjeu prioritaire. Entre la raréfaction des énergies fossiles, l'augmentation tendancielle de leur coût et les objectifs de préservation de l'environnement, les raisons d'agir sont maintenant consensuelles. Elles sont portées par une réelle volonté politique et seront de plus en plus établies sur des règles contraignantes. **La question environnementale ne relève pas pour autant d'une logique de contrainte, mais constitue une opportunité pour la France de valoriser ses atouts.** Sa moindre densité, sa grande étendue et la richesse de son patrimoine naturel et paysager lui donnent des leviers stratégiques de développement futur. Pour cela, les territoires français doivent contribuer à faire évoluer les usages économiques comme individuels. La tentation est toujours grande, en effet, de privilégier la croissance et l'emploi au détriment de la préservation des équilibres environnementaux et de la lutte contre les pollutions et le changement climatique. **Au contraire, il s'agit de faire du développement durable le moteur d'une nouvelle croissance.**

L'exemple de l'étalement urbain illustre clairement la nécessité de donner une base territoriale au développement durable. En l'occurrence, dans un contexte de responsabilisation environnementale forte et d'objectifs de réductions nettes des émissions de gaz à effet

de serre, considérer l'extension urbaine et la mobilité comme des droits absolus est susceptible de poser des problèmes croissants. **Il importe au contraire de densifier là où les conditions le permettent, de repenser conjointement habitat et mobilités, en privilégiant par exemple les modes de transports collectifs ou alternatifs. Cette option nécessite un changement radical tant de représentations que de comportements.**

→ **Objectif: Promouvoir des territoires durables et de croissance verte**

La croissance qu'il s'agit de retrouver ne peut être que durable, en conformité avec la dynamique créée par le Grenelle de l'Environnement. **Dès lors, les notions de durabilité et de responsabilité doivent devenir parties intégrantes des politiques d'aménagement du territoire.** Elles doivent préparer un

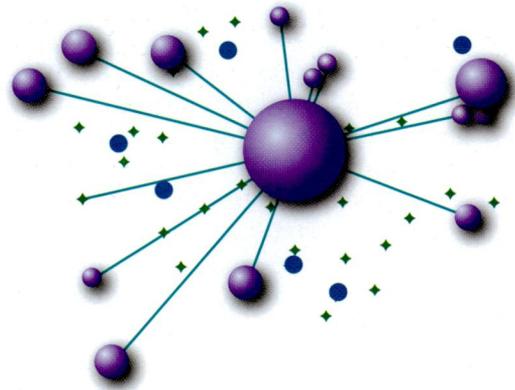
avenir souhaitable pour les territoires et leurs habitants et pour cela prendre en compte le long terme et la nécessité de préserver les ressources indispensables à la satisfaction des besoins des générations futures.

Cet objectif de croissance verte doit fournir l'occasion de repenser profondément le développement territorial en général. Elle doit aussi inciter à **repenser la politique dite des mutations économiques** dont les fonctions d'accompagnement et de revitalisation territoriale se déploient trop souvent dans l'urgence et le court terme. Il s'agirait plutôt d'anticiper le plus en amont possible ces mutations pour préparer et adapter les secteurs d'activités et les territoires concernés aux enjeux environnementaux et énergétiques dans une logique de viabilité et de compétitivité à long terme.

Pour répondre à ces enjeux, plusieurs leviers d'action publique peuvent être actionnés. **Du fait de leur caractère structurant et dans une logique de cohérence, ont été déclinés ou adaptés au contexte français les trois leviers d'action énoncés dans le livre vert sur la cohésion territoriale de la Commission européenne.** Ceux-ci ne sont pas exclusifs les uns des autres et méritent, en fonction des enjeux, d'être activés seuls ou complémentirement.

1^{ER} LEVIER D'ACTION : **LA POLARISATION**

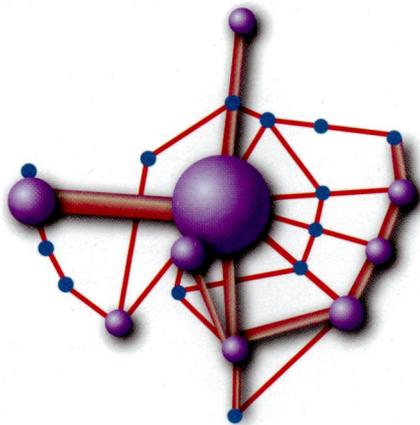
La polarisation se conçoit comme un phénomène de concentration de population, de ressources et d'activités qui permette une capacité d'attraction, d'influence et d'entraînement importante. **On considère que chaque territoire doit pouvoir atteindre un niveau optimal de polarisation pour valoriser son potentiel et atteindre son excellence.** Ainsi, pour une métropole, le niveau de polarisation de capitaux, de chercheurs et de services est essentiel pour lui donner les capacités d'innovation et de croissance qui fondent son excellence à l'échelle européenne, voire mondiale. À l'inverse pour un parc naturel régional, il s'agit de rechercher un bon degré de concentration d'activités et de peuplement qui permette d'assurer la préservation de son environnement : biodiversité, etc. Cette notion de



polarisation est un bon indicateur pour la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Elle ne doit pas conduire cependant à trop simplifier une réalité éminemment complexe et, en particulier, ne doit pas écarter les notions de mixité et de diversité qui participent de son intérêt.

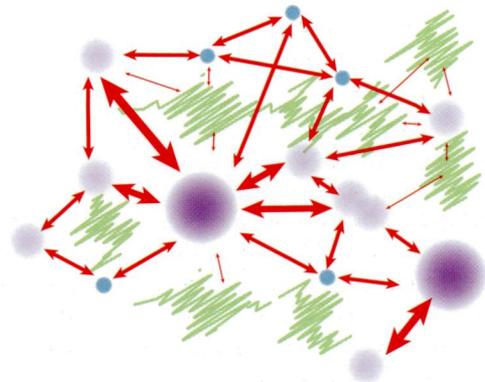
2^E LEVIER D'ACTION : LA CONNEXION

L'idée de connexion est essentielle : **elle permet de relier les entreprises comme les populations et, de ce fait, contribue très directement à la cohésion sociale et territoriale comme à la croissance économique.** La connexion revêt deux modalités différentes. Ce sont d'abord des infrastructures de transports : lignes à grande vitesse entre métropoles ; transports collectifs à l'intérieur des agglomérations ou en intercités ; transport fluvial et approches multimodales pour le transport de fret. Dans tous les cas, les modes de transport les plus fluides et les plus propres sont à privilégier. Les politiques d'aménagement du territoire s'intéressent également à la qualité de la desserte, à son cadencement, à l'offre technologique la mieux adaptée, etc. La connexion se conçoit également comme l'accès facilité à des services publics ou d'intérêt général de qualité et par la disponibilité d'Internet à haut voire très haut débit. En l'espèce, la connexion numérique transforme radicalement les notions de proximité et d'accessibilité.



3^E LEVIER D'ACTION : LA COOPÉRATION

Les pratiques de coopération, créatrices d'économies d'échelles, de synergies d'action et de valeur ajoutée pour les territoires, constituent une réalité déjà présente en France, notamment dans le cadre de l'intercommunalité. Mais la coopération entre les territoires peut s'exercer à d'autres niveaux : par exemple, à l'échelle d'un massif ou d'un bassin fluvial. **Demain les coopérations devront se multiplier et se diversifier.** Ainsi on doit envisager de développer certaines pratiques de coopération, par exemple les coopérations transfrontalières, et en susciter de nouvelles, particulièrement à l'échelon interrégional. Ce besoin de coopération s'exprime par exemple au niveau d'inter-régions confrontées à des problématiques communes d'équipement (ex : LGV dans le Sud-Ouest), d'impacts climatiques (ex : façade méditerranéenne) ou de reconversion (ex : Grand Nord-Est).



NEUF CHANTIERS POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

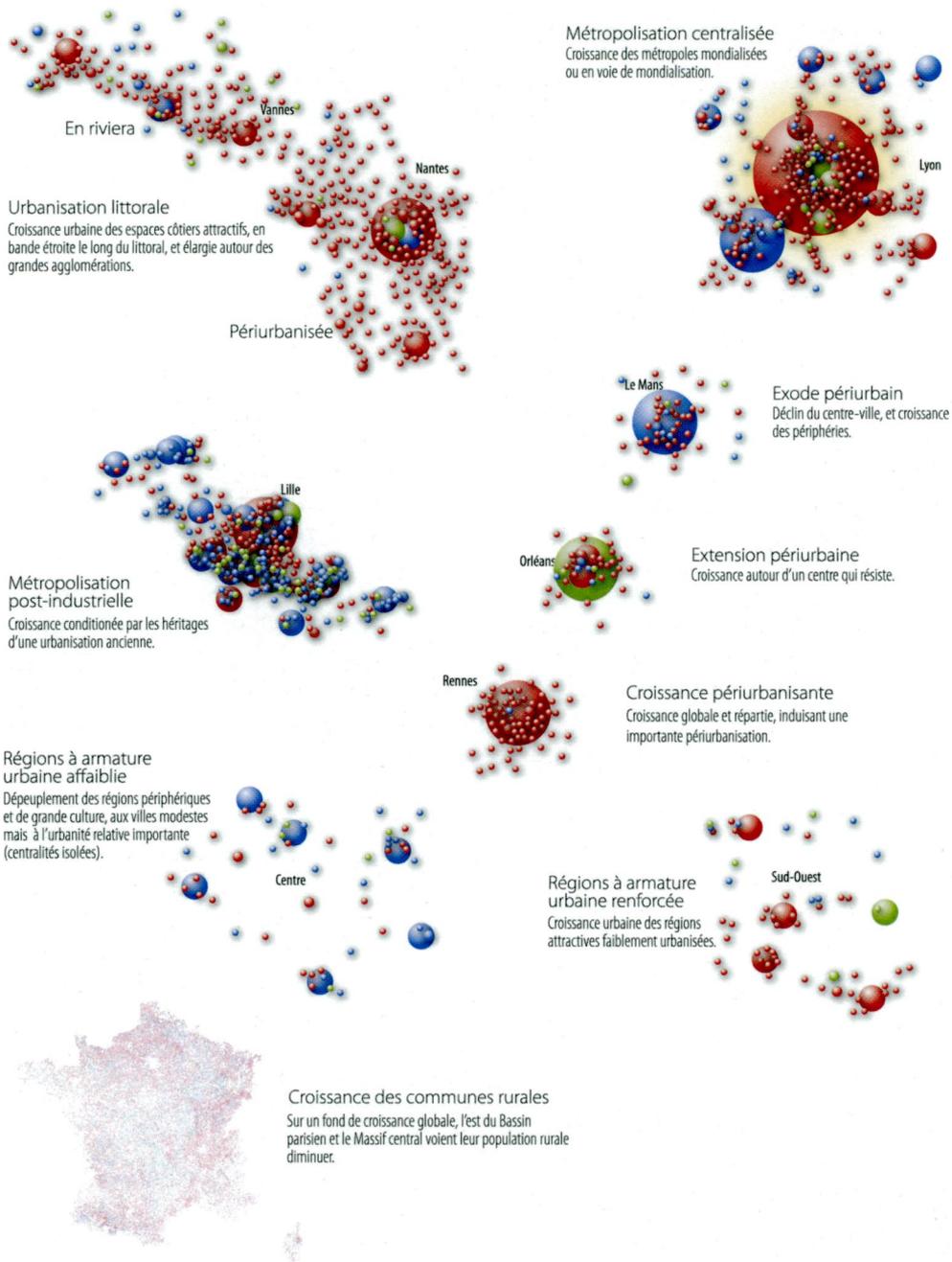
Cette nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire s'incarne au travers de neuf chantiers stratégiques. Sans visée programmatique figée, ces chantiers ont vocation à être régulièrement enrichis ou à s'adosser à de nouvelles thématiques stratégiques, de manière à s'adapter à un environnement territorial en continue mutation générant de nouveaux enjeux d'aménagement et de développement tout en intégrant une nécessaire vision de moyen et long termes. Qu'ils donnent ou non leur titre à un chantier, tous les territoires ou échelles d'intervention publique, se retrouvent, à des degrés divers, mais nécessairement, dans chacun des chantiers stratégiques, à l'instar des « villes moyennes », qui constituent un échelon territorial clé de la majorité des chantiers.

Parce que le territoire se situe au croisement d'une situation géographique et fonctionnelle (localisation, niveau de spécialisation, etc.) et de multiples flux (navettes domicile-travail, investissements d'entreprises, informations, migrations de cycle de vie, etc.), il a été retenu d'adopter en fonction des cas, une approche sectorielle ou territoriale. **La politique proposée, en tout**

état de cause, procède d'une vision intégrée qui place les chantiers en situation d'interdépendance. Cette dynamique n'a de sens et de force de résolution qu'à travers **une stratégie favorisant la complémentarité inter-territoriale qui a le soin constant de ne laisser aucun espace à l'écart des bénéfices de la croissance et du développement.**

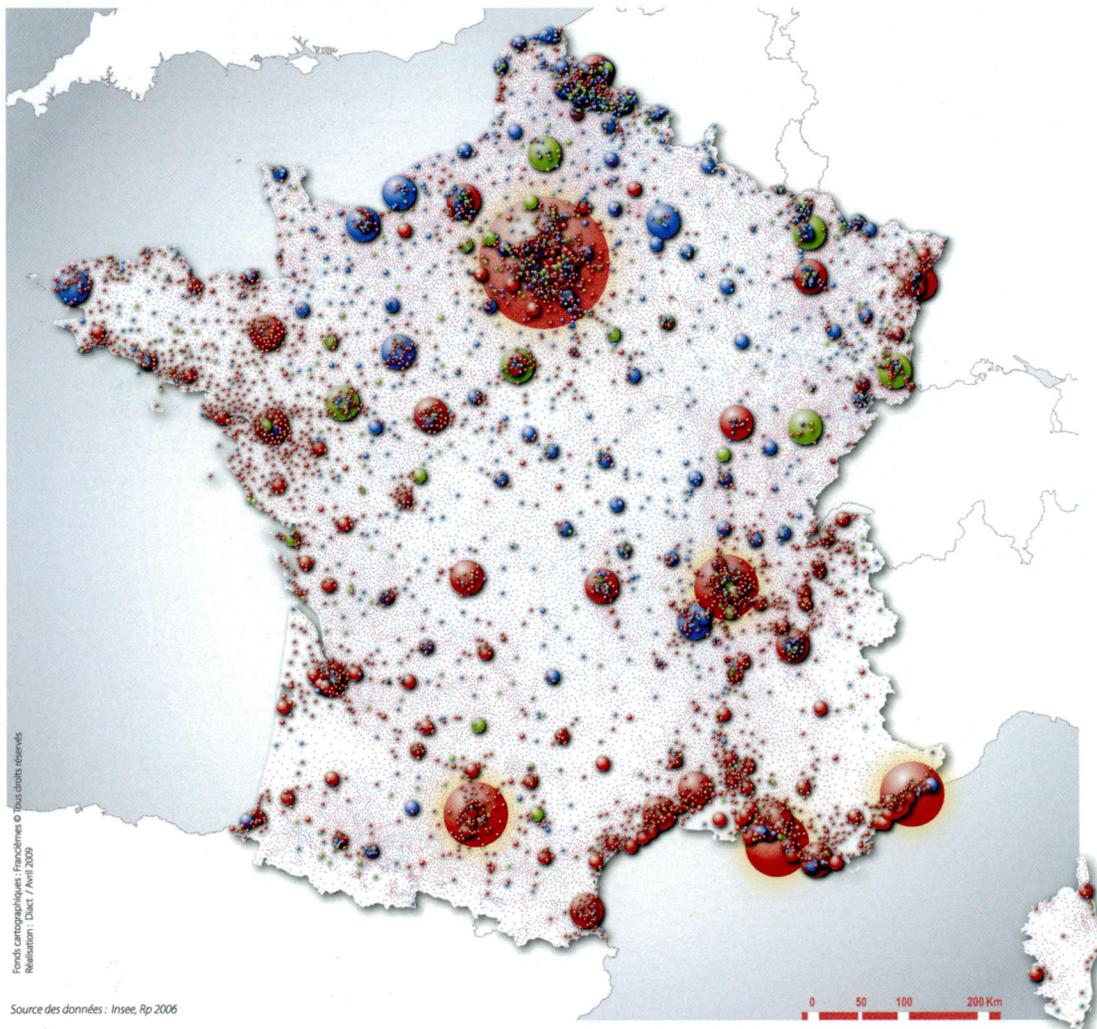
Pour y parvenir, cette politique d'aménagement du territoire refondée fait le choix d'un investissement décisif en faveur de l'attractivité et de la compétitivité des métropoles. C'est leur rôle moteur dans la production de la valeur ajoutée qu'il importe d'accélérer, leur force d'entraînement pour les autres territoires et la reconnaissance que sans elles, le système redistributif national, que l'on entend valoriser et pérenniser, ne pourrait fonctionner. Les autres chantiers nationaux détiennent tous le même niveau de priorité et leur classification dans ce rapport stratégique n'implique aucune intention de les hiérarchiser. On rappellera pour mémoire qu'un dixième chantier est déjà engagé, celui du Grand Nord-Est.

Carte 3. La France de la coprésence



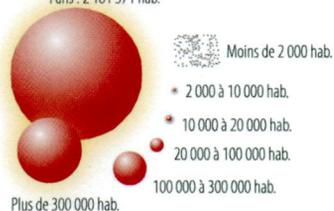
Réalisation: Dactyl / K. Huel / Juin 2009

On nomme « coprésence » l'existence en simultané et sur un même lieu de dynamiques et d'acteurs d'une grande variété (sociale, économique, culturelle, scientifique, etc.) rendant possible de multiples interactions. C'est dans les espaces urbains que la coprésence génère une efficacité et une créativité maximales en raison du haut niveau de densité et de diversité qui les caractérise (sociale et fonctionnelle) et d'une intensité de la mobilité rendue possible par deux facteurs : la qualité des infrastructures de transport et la performance des réseaux TIC qui y sont implantés.



Population des communes en 2006

Paris : 2 181 371 hab.



L'évolution moyenne annuelle de la population des communes entre 1999 et 2006



Pour clore cette présentation et ouvrir sur les chantiers, on insistera sur la vision prospective et durable que porte cette nouvelle politique d'aménagement du territoire; prospective, du fait qu'elle intègre des enjeux de long terme comme ceux du climat, de l'énergie mais aussi de la qualité de vie urbaine ou des gisements de services offerts par le numérique; durable, dans la mesure où cette stratégie est conçue pour mieux anticiper et accompagner certaines des mutations économiques et environnementales majeures que connaîtront les territoires en leur proposant un cadre d'orientation et de coordination national, tout en étant respectueux des compétences décentralisées ou capitalisées localement. Forte de ces ambitions, cette stratégie nationale pourra se concrétiser dans un cadre de gouvernance renouvelé pour l'aménagement des territoires.

Suivent ci-après, les neuf chantiers, comme autant de résolutions pour un aménagement du territoire d'avenir :

- **Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires**
- **Pour une région-capitale de stature mondiale**
- **Pour un « mieux vivre » urbain**
- **Pour des petites villes et des campagnes attractives**
- **Pour des territoires à l'ère numérique**
- **Pour un transport de marchandises et une logistique plus efficaces**
- **Pour la préservation et la valorisation des territoires à enjeux naturels**
- **Pour une adaptation des territoires aux changements climatiques**
- **Pour redéfinir la position des acteurs et les échelles de l'aménagement du territoire**

1. POUR DES MÉTROPOLIS, MOTEURS DE CROISSANCE ET D'EXCELLENCE DES TERRITOIRES

La métropole est un espace à dominante urbaine doté d'un faisceau de fonctions supérieures, d'infrastructures et d'équipements de rayonnement international et qui a vocation à mettre en œuvre une stratégie territoriale. Organisée en système, structurée par des pôles (espaces urbains centraux, villes moyennes, etc.) et des liens fonctionnels efficaces, les métropoles sont aujourd'hui les lieux essentiels de la croissance française. Pour cette raison, leur performance conditionne l'existence même des politiques nationales de redistribution et de cohésion territoriale. **Il est donc nécessaire de renforcer leur attractivité et l'efficacité du système territorial qu'elles irriguent, tout en encourageant une ouverture à l'international encore plus marquée.**

Lyon et Marseille, puis Toulouse et Lille, disposent d'atouts importants et diversifiés qu'il importe de conforter. D'autres très grandes villes méritent également d'être soutenues en tant que métropoles : ainsi en est-il de Strasbourg, Bordeaux, Nantes, Nice, Montpellier, Toulon, Grenoble et Rennes.

On observera qu'à l'heure actuelle, les systèmes métropolitains et leur aire d'influence ne couvrent pas l'ensemble du pays. Ils sont plutôt localisés, hormis le cas de Paris, sur le littoral ou à proximité de régions frontalières.

De ce fait plusieurs remarques s'imposent :

- des villes grandes ou moyennes, notamment dans le centre de la France, n'apparaissent pas clairement impliquées dans un système métropolitain. Il est donc nécessaire de rechercher pour ces territoires à la fois un réseau plus organisé

- entre les villes qui les composent et des coopérations plus étroites avec les systèmes métropolitains les plus proches ;
- des systèmes métropolitains peuvent émerger si s'affirme une volonté forte de deux ou plusieurs villes de s'associer : c'est l'exemple du sillon lorrain ;
- concernant la « région économique de Paris » : en fonction de leurs potentialités, différentes les unes des autres, et dans une démarche de cohérence globale, les grandes villes du bassin parisien, de plus en plus intégrées dans l'aire d'attractivité de la capitale, doivent acquérir un positionnement bien identifié au sein du système métropolitain. Ainsi en est-il de Rouen, Le Havre, Amiens, Reims, Orléans et Caen.

Dès lors, penser aujourd'hui les métropoles implique de dépasser notre cadre de référence habituel. L'attractivité de celles-ci dépend à la fois de leur pôle urbain, de leur espace périurbain, de leur « hinterland » mais également de territoires plus éloignés en fonctionnement avec elles. **Sans cohérence entre les différents espaces qui composent ces « grands territoires », le système métropolitain ne peut parvenir à fonctionner efficacement.**

Enfin, parler de métropoles compétitives impose de réunir au moins cinq facteurs : la performance économique, la présence d'un tissu économique local diversifié, avec notamment de grandes entreprises concurrentielles, des infrastructures et équipements bien dimensionnés, une administration publique efficace et une stratégie de développement durable.

Pour des métropoles au cœur des territoires

La faiblesse des grandes villes françaises résulte de leur taille insuffisante comparée à d'autres pays similaires, mais également de ressources trop

souvent dispersées, qu'il s'agisse du capital humain, des acteurs et outils de l'innovation, de l'enseignement, de la recherche, etc.

Il faudrait parvenir à une meilleure organisation interne de leur territoire d'influence notamment par le renforcement des réseaux de villes existants ou le développement de coopérations nouvelles et par l'instauration de nouveaux contrats ou périmètres institutionnels. Une gouvernance optimisée des territoires métropolitains doit permettre de définir une stratégie de développement durable partagée et adaptée, qui tiendra compte des enjeux, de leurs atouts et ambitions.

En outre, on gagnera à encourager le rapprochement entre les métropoles et l'échelle régionale en raison de la forte complémentarité de leurs missions territoriales et de leurs moyens. **La bonne articulation entre les métropoles et le réseau de villes moyennes qu'elles structurent est également déterminante et de nature à créer des relations partenariales particulièrement porteuses.**

Il semble par ailleurs indispensable de soutenir l'attractivité et le développement des villes grandes et moyennes qui, bien que mal insérées dans un système métropolitain, constituent à la fois des relais essentiels entre les métropoles et des territoires à plus faible densité de population et des moteurs locaux de développement pour les territoires qui les environnent.

Surtout, l'opposition systématique entre zones urbaines et zones rurales, doit être dépassée au profit

d'une relation de complémentarité entre espaces nécessairement inter-dépendants¹, ayant chacun leur fonction et leur domaine d'excellence. Ainsi, par exemple, la qualité de vie, qui est devenue un facteur d'attractivité majeur, résulte d'un équilibre entre d'une part, l'agrément environnemental des campagnes, architectural et urbanistique des villes et d'autre part, les services supérieurs du pôle urbain, la qualité résidentielle du périurbain, etc.²

Penser les métropoles aujourd'hui nécessite donc d'élaborer des stratégies de développement à l'échelle des systèmes métropolitains ou selon les cas de grands territoires régionaux, interrégionaux et même transfrontaliers.

Des métropoles aux régions

Cette ambition en faveur des métropoles nécessite de s'appuyer sur des structures rénovées bénéficiant d'une dimension optimale. **À cette fin, il est proposé que chaque territoire à dominante urbaine, constitué par un ensemble cohérent de communes d'une population totale d'au moins 500 000 habitants, soit érigé en « collectivité métropolitaine » ou en « communauté métropolitaine ».** La délimitation de cette nouvelle entité juridique (collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale) prendrait en compte le périmètre de l'aire urbaine correspondante. En outre, pour être constituée, la métropole devra réunir un ensemble d'équipements et d'infrastructures lui permettant d'exercer des fonctions supérieures de rayonnement international dans tout ou partie des champs d'activités suivants : économique, écologique, scientifique, technologique, touristique,

1. Renvoi vers le chantier N° 4 « Pour des petites villes et des campagnes attractives »

2. Renvoi vers le chantier N° 3 « Pour un mieux vivre urbain »

culturel ou récréatif. Territoire institutionnel et de projet d'un genre nouveau, la communauté métropolitaine définirait et mettrait en œuvre une stratégie territoriale.

Les communautés métropolitaines bénéficieraient de transferts de compétences en matière de développements économique et durable pour être des moteurs de croissance et faire face aux enjeux notamment du climat, de l'énergie et de l'expansion urbaine.

Elles ont vocation à être les leviers privilégiés d'une politique nationale d'aménagement, de cohésion et de compétitivité des territoires en rassemblant et en mettant notamment en synergie les communautés universitaires et scientifiques, l'ingénierie de la formation, les réseaux d'entreprises, etc.

Elles agiraient en synergie au sein d'une région ou d'inter-régions. Elles seraient en capacité, de dégager des économies d'échelle nécessaires à leur développement endogène, de mettre en place des partenariats publics-privés et de fédérer les énergies et investissements au service de la croissance et de la cohésion territoriale. Le système métropolitain serait ainsi mieux en phase avec les processus socio-économiques de la mondialisation et les objectifs européens de Lisbonne-Göteborg.

Pour les autres villes, grandes ou moyennes, on préconise des regroupements de communes prenant en compte l'échelle de l'aire urbaine, afin de constituer des communautés d'agglomération de taille cohérente bénéficiant de compétences élargies en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace.

Pour des métropoles au centre de la connaissance et de l'innovation

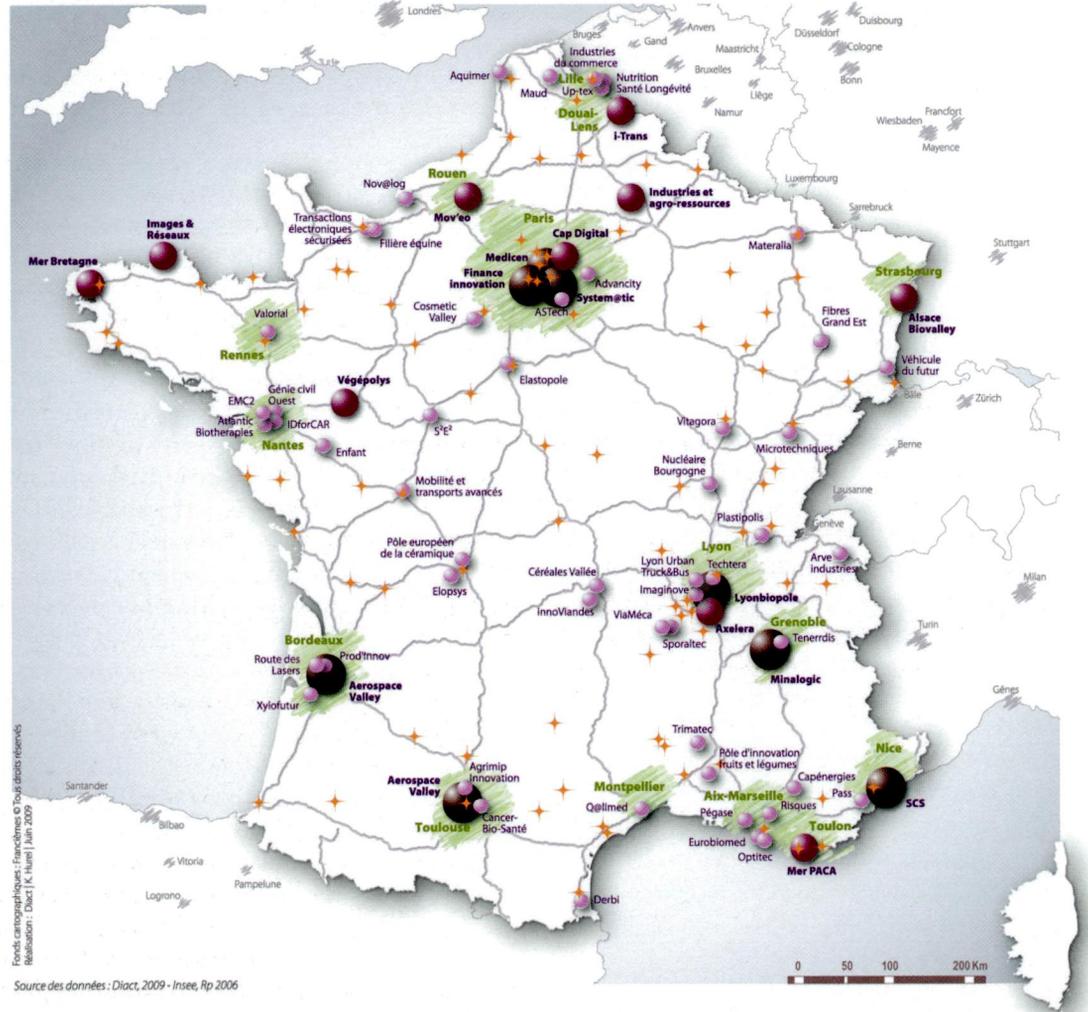
L'attractivité des métropoles repose principalement sur la présence de fonctions et de services supérieurs : parmi ceux-ci, la dimension « enseignement, recherche et innovation » est déterminante et la recherche de l'excellence dans ces domaines, un véritable enjeu national.

Les différentes politiques de polarisation territoriale tels que les PRES (pôle de recherche et d'enseignement supérieur), le plan Campus, les pôles de compétitivité, en priorité mondiaux et à vocation mondiale, et les autres types de « clusters » territoriaux qui visent à concentrer les ressources à la fois pour une plus grande efficacité et un plus grand rayonnement international sont à poursuivre et à renforcer (cf. carte 4 et 6). Pour y parvenir, il est jugé indispensable de pouvoir développer de véritables connexions et coopérations à partir des potentialités scientifiques et technologiques de la France et positionner Paris comme un des catalyseurs de ces excellences³. Il paraît également utile d'améliorer les synergies entre ces différents dispositifs, tant à l'intérieur des métropoles et des grandes villes elles-mêmes, qu'avec leurs réseaux de villes moyennes et de sites universitaires « secondaires » dont le rôle est important, particulièrement en termes de dynamique territoriale. À cette fin, se diriger vers une spécialisation des pôles secondaires d'enseignement supérieur et de recherche, notamment ceux des villes moyennes, en lien avec les besoins de leur université mère et les domaines d'excellence des territoires dans lesquels ils s'intègrent,

3. **Renvoi vers le chantier N° 2** « Pour une région-capitale de stature mondiale »

Carte 4. Territoires et grappes d'innovation

La mise en réseau des acteurs économiques et des territoires est à l'origine de synergies porteuses. Les clusters (SPL, pôles de compétitivité, etc.) constituent une batterie d'outils d'action publique diversifiée à même de renforcer à des degrés divers, l'ancrage, le niveau de formation, le potentiel d'innovation ou la performance économique globale. Comme illustration de l'intérêt significatif de la coprésence, c'est dans les aires urbaines, a fortiori métropolitaines que se structurent les réseaux compétitifs les plus nombreux (configuration de grappes) qui à leur tour, dynamisent les territoires.



- Source des données : Diact, 2009 - Insee, Rp 2006

paraît nécessaire. Cette démarche de qualification serait accompagnée par le développement de l'université numérique⁴ ainsi qu'à travers la mise en place d'un système d'aide à la mobilité pour les étudiants. **Ce sont des exemples de basculement d'un modèle fondé sur la simple proximité à un nouveau modèle reposant sur l'accessibilité et une très haute intensité de services.**

Parallèlement, le potentiel de connaissance et d'innovation présent dans les PME organisées en clusters doit être mieux valorisé pour donner à la France les moyens de créer ou de rendre plus performant le tissu économique (industriel et tertiaire) de ses territoires..

Cette ambition nationale reposera alors sur une stratégie à long terme de développement économique engagée par l'État et ses partenaires territoriaux, au premier rang desquels les métropoles joueront un rôle majeur. Cette stratégie doit se traduire par la réalisation d'investissements structurels ciblés sur des secteurs clés.

Ces investissements permettraient à la France de compter dans les « marchés du futur » en recourant de manière plus prononcée à la coopération publique-privée et de mettre en valeur des excellences nationales, régionales et métropolitaines. Cette stratégie renouvellerait ainsi les critères d'attractivité et de compétitivité de la France et la positionnerait au centre d'une compétition européenne et mondiale.

Ces clusters, appuyés pour certains d'entre eux sur des pôles de compétitivité et des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, seraient alors en capacité d'agir, à court et moyen termes,

sur le triptyque : croissance économique, emploi et qualifications.

Pour atteindre cet objectif de croissance, d'attractivité et de compétitivité, les métropoles gagneront à construire des outils et processus d'intelligence territoriale; celle-ci devant favoriser le développement cohérent des territoires et la convergence des fonctions supérieures et économiques précédemment citées. Ces métropoles disposeraient ainsi d'instruments de veille, d'anticipation et de prospective utiles à l'évolution et au déploiement de nouvelles stratégies leur permettant, par exemple, en situation de crise, de mettre en place des plans de relance territoriaux.

En tant que démarche de projet, cette montée en puissance de l'intelligence territoriale devrait aider à structurer les relations entre les métropoles, les réseaux de villes moyennes et favoriser le partage d'informations stratégiques.

Des métropoles connectées à la grande vitesse

Pour favoriser la compétitivité mais aussi la cohésion, il paraît déterminant d'intensifier les échanges et pour ce faire, **de disposer de métropoles connectées à la grande vitesse** (cf. carte 5 et 6). Cela aura pour effet de mailler et d'innover la totalité du territoire national. **Cet enjeu doit être envisagé globalement et embrasser tous les champs de « la grande vitesse », terrestre et numérique.** Cette ambition devrait enfin reposer sur des nœuds de communication performants centrés sur les métropoles⁵, qui irrigueraient ensuite l'ensemble de leur aire d'influence grâce à des infrastructures complémentaires adaptées.

4. **Renvoi vers le chantier N° 5** « Pour des territoires à l'ère numérique »

5. **Renvoi vers le chantier N° 6** « Pour un transport de marchandises et une logistique plus efficaces »

La mise en œuvre d'une nouvelle politique d'aménagement des territoires reposera donc sur la mise en place de transports performants (fréquence, temps de parcours et services offerts). À ce titre, la mise en service des premières lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV) a déjà montré ses effets sur l'attractivité des territoires. La performance des trains à grande vitesse en fait l'un des équipements les plus structurants pour les territoires desservis. Le maillage de la France en LGV n'est pas encore optimal pour offrir une accessibilité et une dynamisation satisfaisante des territoires. Le réseau actuel, essentiellement centré sur Paris, demeure insuffisant pour certaines villes en périphérie proche ou éloignée, ainsi que pour les relations Province-Province et France-Europe.

Finaliser les liaisons qui innervent Paris, mais aussi faciliter les liaisons Province-Province pour relier les métropoles entre elles et les connecter aux grands réseaux européens constitue donc un objectif majeur d'aménagement pour faire monter en puissance les métropoles françaises et leur aire d'influence.

Avec le même niveau d'intérêt que pour le ferroviaire, la métropole devra répondre aux défis du numérique⁶. La France, comme les autres pays développés, entre dans une évolution profonde des usages et services liés aux technologies de l'information et de la communication. Cette évolution constituera demain un gisement de croissance et de performance pour la France. De manière nécessaire mais non suffisante, **le déploiement de la fibre optique ou d'une technologie très haut débit comparable**

conditionnera la compétitivité et l'attractivité des territoires.

Grâce à leur potentiel d'investissement, les métropoles doivent jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre de schémas d'infrastructures numériques et être les nœuds du déploiement du très haut débit dans les territoires. Ce programme d'équipement pourrait se réaliser dans un cadre de concertation à l'échelon régional (via des schémas de cohérence régionaux). **Ces schémas seront la garantie d'un déploiement optimal du très haut débit dans les territoires et d'une péréquation en faveur de la cohésion des espaces.**

Des métropoles ouvertes sur l'Europe et l'international

L'activation conjointe de tous ces leviers contribuera à la compétitivité et donc à la visibilité de nos métropoles à une échelle européenne et mondiale. **En outre les territoires métropolitains devront davantage valoriser et faire connaître leur identité (vie sociale et culturelle, etc.) et leur environnement (paysage, offre de loisirs, etc.) pour stimuler leur « ambiance créative ».** Cela renforcera leur attractivité et leur rayonnement économique, scientifique, touristique et culturel, en France et en Europe et même dans le monde.

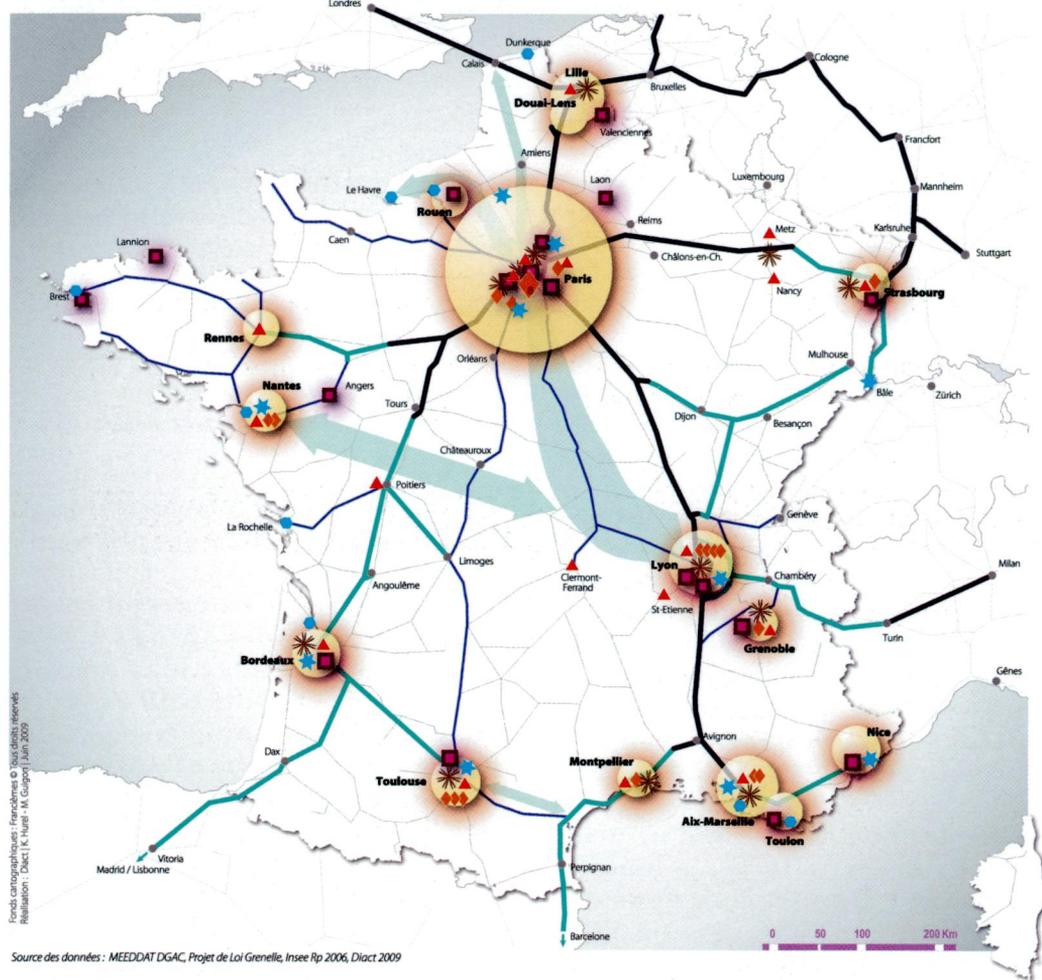
Cette ouverture internationale de nos métropoles se traduira par une amélioration de leur positionnement géostratégique et les avantagera pour peser dans une économie européenne et mondialisée.

Cette stratégie permettra d'élaborer des programmes d'investissements publics, privés et publics-privés

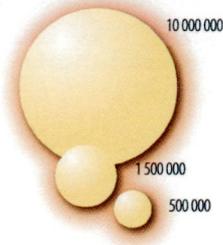
6. Renvoi vers le chantier N° 5 : « Pour des territoires à l'ère numérique »

Carte 6. La France à très grande vitesse

Territoires de production, d'innovation et de concentration de fonctions indispensables à l'économie de la connaissance, les métropoles, au premier rang desquelles la région économique de Paris, sont les têtes de pont de l'ensemble du système territorial français. D'où l'importance pour l'aménagement du territoire, de dynamiser leur développement, de rapprocher et de relier les métropoles françaises par des infrastructures performantes de transport comme par les TIC, dans une double logique de compétitivité et de cohésion sociale.



Aire urbaine de plus de 500 000 habitants [Nombre d'habitants en 2006]



Pôle de compétitivité

■ mondial ou à vocation mondiale

Recherche et enseignement supérieur

▲ Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) (janvier 2009 et prévu) dont 1 PRES régional Bretagne et une fusion

◆ Réseau thématique de recherche avancée (RTRA) ou réseau thématique de recherche santé (RTRS) dont 1 RTRA inter-site [Janvier 2009]

✳ Opération Campus [Janvier 2009]

— Réseau classique

— LGV en service

— Améliorations de grands axes existants

— LGV à lancer d'ici 2020

— LGV : Programme supplémentaire [Grenelle et PR]**

* La représentation des liaisons sur cette carte ne préjuge pas des tracés futurs.

** Projet Paris - Le Havre annoncé par le Président de la République le 29 avril 2009

● Grand port maritime civil ou militaire

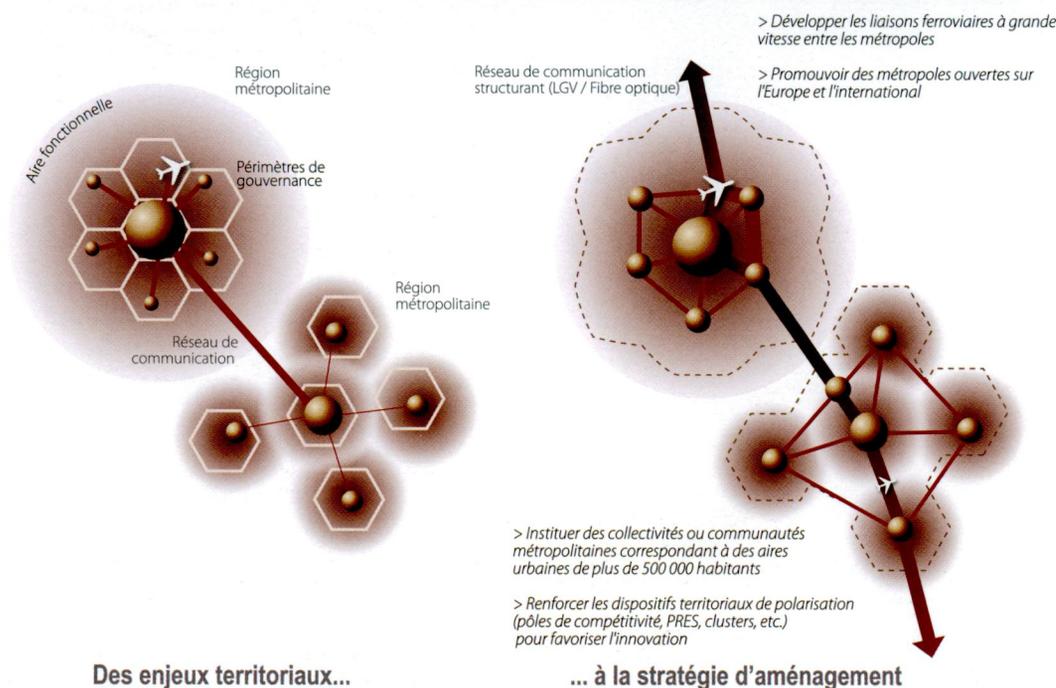
★ Aéroport dont le trafic est supérieur à 2 millions de passagers par an, en 2008

(développement de fonctions portuaires, plate-forme logistique⁷, etc.), notamment par des investissements directs étrangers, et renforcera la position de la France en matière d'organisation de grandes manifestations et d'événements professionnels, culturels et touristiques. Pour atteindre ces objectifs, des formules de gouvernance innovantes nécessitent d'être développées comme cela est fait pour des enjeux spécifiques avec les groupements européens de coopération territoriale ou le futur institut fédérant des acteurs régionaux, nationaux, européens et mondiaux pour porter le projet de l'Union pour la Méditerranée⁸.

Cette dynamique d'investissements et d'actions, élaborée en partenariat avec

les collectivités territoriales compétentes, pourrait constituer le socle d'une stratégie nationale de compétitivité des territoires. **Ces programmes seraient de véritables amplificateurs de rayonnement pour une nouvelle génération d'institutions métropolitaines puissantes.** Ces collectivités ou EPCI bien insérés dans l'armature urbaine et en coopération avec d'autres territoires, seront en capacité de mettre en œuvre des projets d'intérêt métropolitain capables d'assurer leur rayonnement. Cela ne sera rendu possible qu'au travers de compétences et de missions élargies qui feront des métropoles les échelons stratégiques des politiques d'aménagement, de cohésion et de compétitivité des territoires.

Figure 1. Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires



7. Renvoi vers le chantier N° 6 « Pour un transport de marchandises et une logistique plus efficaces »
 8. Renvoi vers le chantier N° 8 « Pour une adaptation des territoires au changement climatique »

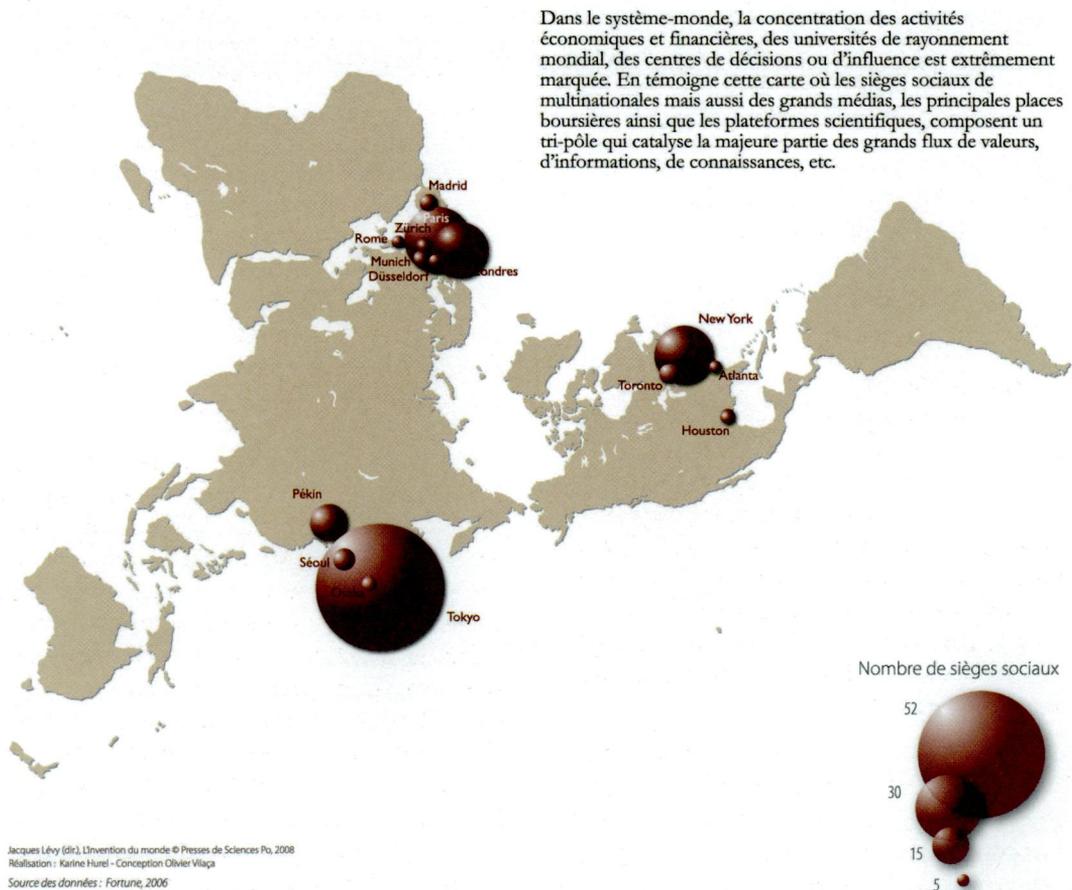
2. POUR UNE RÉGION-CAPITALE DE STATURE MONDIALE

Paris Île-de-France occupe une place à part parmi les grandes villes françaises. C'est la seule métropole française dont le rayonnement est mondial et qui n'a qu'une seule concurrente en Europe : Londres, elle-même de rang mondial (cf. carte 7).

Premier PIB européen, la région-capitale compte un nombre élevé d'excellences métropolitaines de premier rang.

Mais l'absence d'investissements stratégiques au cours des vingt dernières années (transport en première couronne notamment, desserte efficace des grands pôles de développement de grande couronne, circulation rapide inter-pôles, etc.), **l'élargissement de l'Union européenne et la modification des critères de la compétition internationale liée à la mondialisation l'ont placée en situation de relative faiblesse par rapport aux autres métropoles mondiales de premier plan**, avec lesquelles elle est en concurrence.

Carte 7. Le triangle des sièges sociaux des entreprises mondialisées



L'organisation des institutions françaises, assez différente des organisations sur lesquelles s'appuient les standards internationaux peut aggraver cette situation comme on l'observe dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur : malgré ses universités, ses grandes écoles et ses laboratoires d'excellence, le classement international de Paris est relativement faible faute d'établissements dotés d'une taille critique et d'une adaptation du système universitaire et de recherche français aux critères d'évaluation qui se sont imposés.

Sur le plan intérieur, l'Île de France pâtit aujourd'hui d'une perte d'attractivité, comme l'illustrent les flux démographiques, ce qui ne sera pas sans effet, à moyen terme, sur son attractivité internationale. Si elle continue à attirer les jeunes, son bilan est négatif pour les familles avec enfants et les retraités. Les conditions de la vie courante (logement, mobilités de proximité, cadre de vie, etc.) méritent donc la plus grande attention.

C'est ce diagnostic qui a conduit à la création d'un Secrétariat d'État chargé du développement de la région-capitale.

Excellences mondiales et qualité de vie

Le renforcement des excellences fragilisées de la région capitale, qu'elles soient scientifiques ou économiques, est en effet une nécessité pour permettre à la France de continuer à compter parmi les principales puissances mondiales et l'amélioration des conditions de vie de ses habitants est l'une des conditions de son attractivité et de son rayonnement.

Tel est l'objet des différents projets et mesures annoncés, le 29 avril 2009, par le Président de la République à la Cité de l'architecture et du patrimoine sur proposition du Secrétaire d'État : schéma

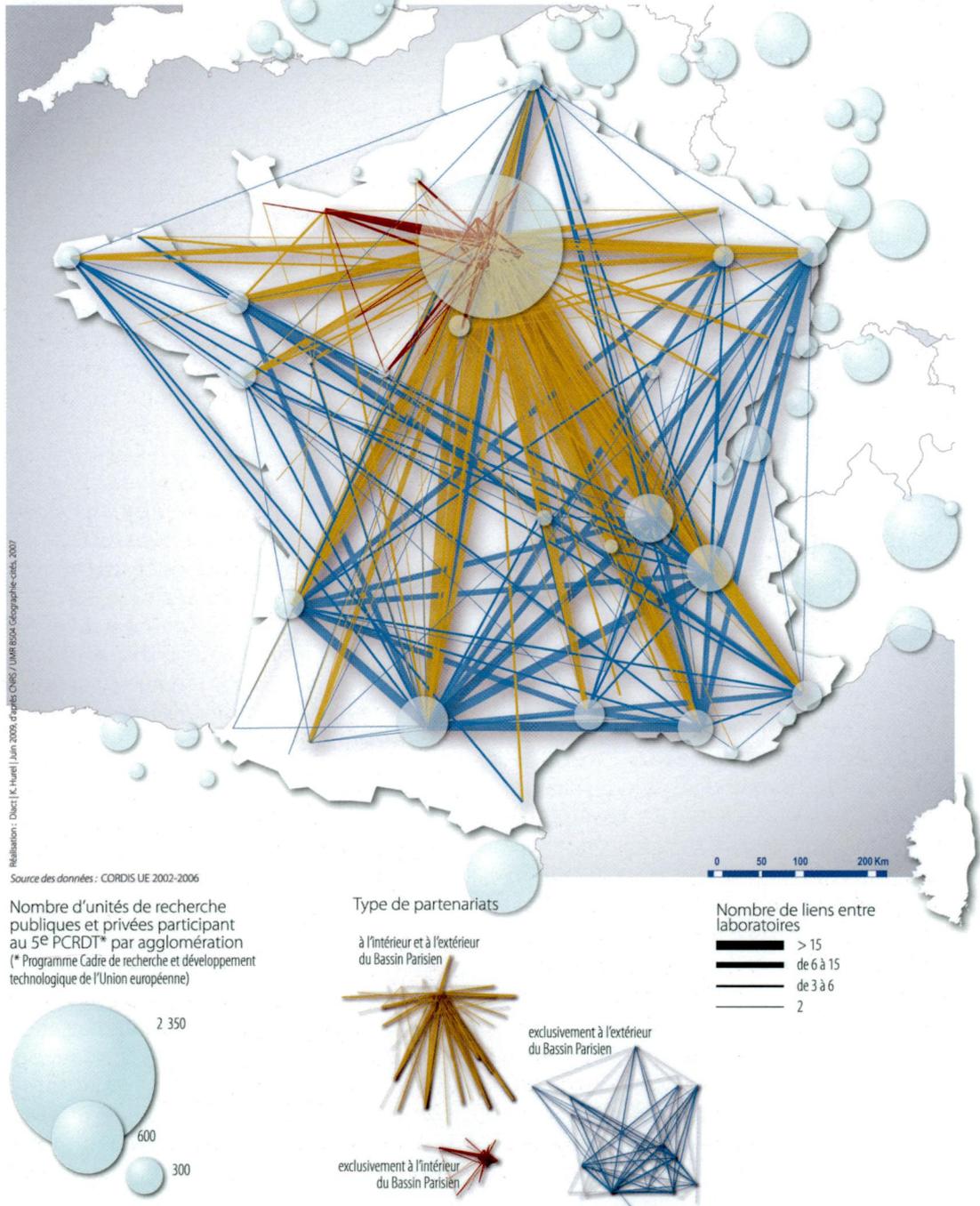
de transport structurant le développement des grands pôles économiques franciliens, grande vitesse entre Le Havre et Paris, Grand Paris de la Culture, pôles d'excellence à vocation mondiale (Cité financière à La Défense ; éco-industries et logistique dans la vallée industrielle de la Seine ; plateau de Saclay et vallée des biotechnologies au sud ; économie de la ville durable à l'est ; industries de la création dans la Plaine Saint-Denis, aviation et tourisme d'affaires au Bourget et échanges internationaux et industrie de la logistique à Roissy), nouvelles centralités urbaines et cohésion urbaine et sociale dont 70 000 logements, etc.

Ce renforcement ne peut cependant ignorer les excellences métropolitaines des autres régions, proches ou plus lointaines (Bassin parisien et autres territoires de l'Hexagone) : celles-ci doivent en effet être prises en compte et mises en synergie avec les excellences franciliennes – sur la base de la plus grande valeur ajoutée des unes par rapport aux autres et des effets de leviers qui peuvent être attendus de synergies potentielles entre les différentes excellences au niveau national – qu'il s'agisse d'excellences de premier plan, d'excellences de niches ou d'excellences en devenir et quelle que soit leur localisation.

Si Paris et l'Île-de-France restent incontestablement les locomotives du rayonnement de la France dans de nombreux domaines (scientifiques, technologiques, économiques, culturels, etc.), en dépit du fléchissement de certains indicateurs, ces territoires ne détiennent pas l'exclusivité des excellences nationales (cf. carte 8). Il en existe ailleurs (comme le montrent les pôles de compétitivité : aéronautique, biotechnologies, nanotechnologies, etc.), parfois méconnues et souvent insuffisamment valorisées bien que vivaces.

Carte 8. La métropole parisienne, cœur de réseau des coopérations scientifiques

Cette carte illustre la profusion des partenariats qui existent en France entre laboratoires de recherche. Même si elle donne une vision très hexagonale de la situation ne rendant pas compte des multiples liens qui existent avec des pôles de recherche internationaux, elle permet de saisir l'intensité avec laquelle l'économie de la connaissance irrigue le territoire depuis les métropoles. Première d'entre elles, la métropole parisienne apparaît comme le cœur de ce réseau, dans plusieurs types de configurations, à l'intérieur mais également à l'extérieur du bassin parisien.



Il n'est pas plus pertinent aujourd'hui de renforcer Paris et sa région à leur seul bénéfice que de développer les autres régions au détriment de Paris/Île-de-France comme ce fut naguère le cas. **L'intérêt national commande de faire progresser le plus grand nombre possible d'excellences partout où elles se trouvent, en tenant compte des niveaux atteints et des potentiels de toute nature aussi bien que de la situation géostratégique des différents territoires (espaces frontaliers notamment), à l'échelle nationale et européenne, sans écarter d'éventuelles spécialisations.** La recherche et l'organisation de synergies aux différentes échelles du territoire national, **à commencer par l'identification et l'organisation d'une véritable « région économique de Paris » dans le Bassin parisien**, est donc une absolue nécessité.

Identification des excellences scientifiques, technologiques et économiques

À partir d'une grille de 24 excellences scientifiques et de 30 excellences technologiques établie par l'Observatoire des sciences et des techniques (OST), ainsi que d'une recherche des excellences économiques par territoires pertinents et non selon la maille statistique habituelle des circonscriptions administratives, une cartographie de ces trois types d'excellences – incluant leur niveau de développement, leur poids national et européen, leur dynamisme et leur potentiel ainsi que la nature et l'intensité des coopérations et partenariats repérés – devrait permettre d'élaborer des scénarii d'optimisation et de valorisation scientifique, économique et organisationnel de l'existant.

Par cette démarche – où Olivet ou Oyonnax peuvent être aussi importants que Le Havre ou la métropole lyonnaise – il s'agit de se donner les moyens de construire une « région économique de Paris » plus forte, plus dynamique et surtout ne négligeant aucun atout à l'échelle du Bassin parisien parce que reposant sur un véritable dialogue entre le centre et les périphéries, afin de mieux faire face aux nouveaux enjeux de la compétition internationale et de garantir les solidarités rendues nécessaires par d'éventuels différentiels de croissance.

Dans un second temps, mais toujours fondée sur l'analyse des excellences scientifiques et économiques et sur le principe de la plus grande valeur ajoutée des territoires les uns par rapport aux autres, une démarche de même nature sera engagée sur l'ensemble de l'Hexagone. Quelles autres grandes « régions économiques » peuvent être identifiées, reposant sur quelles excellences, pour conforter la place de la France dans le monde ? Quels partenariats ou coopérations entre ces « régions économiques » et la « région économique de Paris » pourraient, par une meilleure adéquation des investissements et des efforts aux excellences locales et à leur complémentarité, augmenter encore les performances nationales ?

Dans tous les cas, il s'agit d'identifier des « régions économiques » fonctionnelles de rang international (et non d'évaluer le poids économique des régions administratives et institutionnelles les unes par rapport aux autres) et d'imaginer comment elles peuvent se conforter mutuellement et non se concurrencer.

Adéquation des dispositifs de production des connaissances aux besoins de l'économie des différents niveaux de territoires (compétitivité et emploi)

Une première analyse de l'organisation de l'enseignement supérieur

(masters) et de la recherche dans le Bassin parisien révèle une inadéquation des dispositifs aux besoins des territoires qui le composent : surproduction ou déficit importants de production de compétences (diplômés) par rapport aux besoins des différents territoires et segmentation des dispositifs ne facilitant pas les mobilités et les échanges.

L'organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche mérite donc d'être examinée – dans le cadre des orientations nationales et en lien avec les différents acteurs : nationaux et locaux ; administratifs, scientifiques et professionnels – afin de rechercher la meilleure adéquation possible aux différents niveaux d'objectifs : rayonnement de la connaissance, satisfaction quantitative et qualitative des offres d'emploi, insertion professionnelle des diplômés, efficacité institutionnelle.

Territoires, innovation et clusters

Particulièrement frappé par les mutations technologiques des activités économiques issues de la « décentralisation industrielle » des années 1960-70 et les mouvements liés à la mondialisation, le Bassin parisien doit faire l'objet de démarches innovantes de reconquête d'excellences ou d'anticipation de mutations menaçantes pour le tissu économique actuel, a fortiori dans la perspective de construction d'une « région économique de Paris » caractérisée par la complémentarité des fonctions du centre et de la périphérie, en rupture avec la dépendance antérieure de la périphérie.

Les caractéristiques de différents territoires du Bassin parisien les désignent

tout particulièrement comme territoires d'expérimentation de la stratégie de recherche des liens entre territoires, innovation et formes particulières d'organisation telles que les clusters.

La création et l'offre culturelle, facteurs déterminants de l'attractivité et de la compétitivité de la Région capitale

Si la qualité de la scène culturelle parisienne et la diversité des atouts de la Capitale dans le domaine de la création et du patrimoine culturel ne sont pas à démontrer, ces excellences méritent toutefois d'être réexaminées au regard des effets de la mondialisation (apparition de nouvelles scènes culturelles, évolution des formes de la création, élargissement du marché de l'art, etc.) mais aussi des attentes d'un public de plus en plus divers – local, national et international – et de plus en plus mobile, comme de l'accueil des créateurs et du maintien d'un certain nombre de qualifications et de savoir faire (métiers d'art par exemple).

L'accès de tous aux différentes formes de la culture ne saurait en outre être négligé, a fortiori dans une métropole de 15 millions d'habitants où cette question pose des problèmes spécifiques.

Les excellences culturelles – qu'il faut appréhender à une échelle plus large que la seule zone dense parisienne – constituent un enjeu tant pour la compétitivité de l'économie nationale (tourisme, marché de l'art, etc.) que pour la cohésion sociale et territoriale de la région capitale (pratiques culturelles, emplois, etc.).

Transport, logement, qualité urbaine et valorisation paysagère

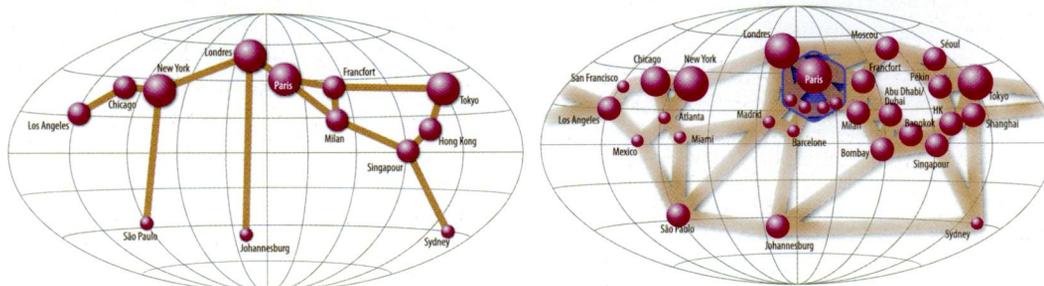
La question des excellences, de quelque nature qu'elles soient, suppose des mesures fortes dans différents domaines au premier rang desquels : le transport (qu'il s'agisse du transport structurant le développement économique et la polarisation urbaine par l'accès aux grands pôles générateurs de trafic et de richesse que sont Roissy ou La Défense par exemple, ou du transport maillant le territoire pour assurer les déplacements quotidiens liés au travail, au commerce, aux loisirs, etc.) et le logement (logement quantitativement et qualitativement structurant pour le

développement économique comme pour la cohésion sociale et territoriale).

La qualité des aménagements urbains est à cet égard de plus en plus stratégique et la Région capitale dispose, dans son centre comme dans sa périphérie, d'atouts paysagers de premier plan qu'il importe de valoriser comme éléments d'un patrimoine commun dans une perspective métropolitaine et non pour les seuls habitants des espaces concernés.

Le traitement de ces questions suppose, à l'échelle de la région économique de Paris, une nouvelle approche des relations entre le centre et les périphéries, impliquant une conception nouvelle de la question métropolitaine en lien direct avec les autres chantiers.

Figure 2. Pour une région-capitale de stature mondiale



> Inciter à la concentration des excellences de la région-capitale et au développement d'une métropole-réseau française

> Mettre en réseau et mieux organiser les excellences métropolitaines des régions et celles de la région-capitale

> Renforcer les coopérations entre Paris et le Bassin parisien

Des enjeux internationaux...

... à la stratégie de développement

3. POUR UN « MIEUX VIVRE » URBAIN

Parce que le territoire est par définition un espace vécu et que 80 % de la population française réside et travaille en ville ou pour le moins dans un espace à dominante urbaine, ce chantier cherche à apporter des solutions aux conséquences négatives produites par l'urbanisation⁹ et qui peuvent constituer un frein majeur à l'attractivité des villes, particulièrement des métropoles.

La généralisation de l'urbain est observable selon de multiples critères : administratifs, dans la mesure où les 4/5èmes de la population habitent désormais dans une ville de plus de 2 000 habitants; fonctionnels puisque l'urbanité établie statistiquement par l'Insee (rattachant aux pôles urbains ses espaces périphériques dès lors que 40 % de leurs habitants viennent y travailler quotidiennement) rassemble 82 % de la population; sociologiques enfin, du fait d'une homogénéisation dans les pratiques sociales, le besoin de services et le mode d'accès aux ressources, désormais presque totalement déconnectés d'une activité agricole individuelle.

Pour autant, l'urbain est tout sauf uniforme et banalisé. Verticalement, il s'organise et se distribue au sein d'une **armature de villes de toutes tailles**, exerçant à chaque niveau, un ensemble de fonctions complexes et fortement différenciées. Horizontalement, sa morphologie évolue radicalement selon un double critère de densité et de diversité, qui permet de distinguer des ensembles urbains relativement typés : centres-villes (denses et pouvant concentrer des catégories socioprofessionnelles et des

activités très différentes), quartiers en difficulté (densément peuplés mais avec un profil essentiellement résidentiel et paupérisé), espaces périurbains (à la fois peu denses et très segmentés du fait du zonage), etc.

En tant qu'espace attirant la population, les emplois, les services, l'information et l'échange sous toutes ses formes, **l'urbain est en prise directe avec la mondialisation** et les exigences d'une société basée sur l'innovation continue et la compétitivité. À cette tendance de fond qui singularise des cités inscrites dans la compétition internationale ou européenne et d'autres qui en subissent les contrecoups, se superpose une autre dynamique, non moins structurante : **l'individualisation des comportements** qui produit une urbanisation à caractère spontané, sans aucune pensée d'aménagement. Ce que l'on a appelé la « ville émergente », c'est-à-dire la production en série de lotissements et de zones commerciales, est, aujourd'hui, une réalité en expansion sous la forme de couronnes ou de nappes périurbaines et d'une urbanisation mal maîtrisée notamment dans le Sud et le long des littoraux. Ces enjeux de société font de l'urbain un champ prioritaire d'investigation des politiques d'aménagement du territoire.

Une efficacité urbaine génératrice d'attractivité

Les villes contribuent directement aux dynamiques territoriales de croissance et à leur tête se positionne la Région-capitale¹⁰ suivie des métropoles françaises. D'autres ensembles urbains participent de la compétitivité nationale, européenne ou

9. **Renvoi vers le chantier N° 1** « Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires »

10. **Renvoi vers le chantier N° 2** « Pour une région-capitale de stature mondiale »

internationale, mais dans une logique de spécialisation plus nette.

Il importe de maintenir sur le long terme, les conditions de la compétitivité des villes françaises. Or, il apparaît que celle-ci dépend étroitement de **l'efficacité organisationnelle** dont ont su se doter les territoires concernés. Quelle que soit la taille des villes, les dysfonctionnements, sous-dimensionnements, retards d'équipements (notamment en très haut débit¹¹) et externalités négatives des systèmes urbains nécessitent donc une vigilance et une capacité de résolution particulièrement efficaces. Sont spécifiquement visés : la saturation des infrastructures de transport, le renchérissement du coût du foncier, la pénurie de logements, l'insécurité dans certains quartiers, les pollutions et nuisances de toutes natures, etc. Ces effets collatéraux peuvent avoir des conséquences critiques : désaffection des cadres, éviction des classes modestes, perte d'attractivité pour les entreprises, etc. **La qualité de vie et le « mieux-vivre » urbain** ont donc un impact significatif sur la compétitivité et l'attractivité des territoires qui nécessitent la mise en œuvre de politiques adaptées et d'une ingénierie permettant d'anticiper les besoins et risques de ruptures de charge.

De manière générale, la perte de **diversité sociale et culturelle** constitue un risque sérieux pour la cohésion comme pour la compétitivité des villes. On peut en voir un exemple dans le **phénomène récent de « muséification »** qui correspond à la volonté de préserver un patrimoine historique au détriment du développement de l'habitat et de l'activité économique productive. Dans une logique de renforcement de leur

attractivité, toutes les villes devraient avoir pour objectifs : d'assurer la mixité des populations et des fonctions ainsi que l'attractivité commerciale, la qualité architecturale et environnementale. Une attention doit être portée aux « quartiers stratégiques » (gares, quartiers d'affaires notamment) qui ont intérêt à développer leur rôle de moteur. Dans ce contexte, il paraît indispensable de disposer au niveau central d'un tableau de bord des dynamiques en cours. Ainsi la politique nationale d'aménagement du territoire prévoit d'élaborer **une série d'indicateurs de l'attractivité urbaine** que les métropoles et grandes villes pourront utilement mobiliser pour superviser et améliorer leur efficacité territoriale.

Il serait intéressant de dresser une carte nationale des mobilités et hubs¹² urbains. Sur la base de ce document stratégique et en accompagnement des collectivités ou intercommunalités concernées, il s'agirait d'inciter au développement de coopérations territoriales entre métropoles ou à une plus petite échelle pour soutenir la création de pôles secondaires interconnectés aux réseaux de transports en commun. Dans les deux cas, l'objectif est de fluidifier le déplacement des actifs et de susciter des coopérations qui auront des effets bénéfiques pour tous les territoires concernés. Cette politique est le corollaire d'un **nécessaire et massif investissement en faveur de la modernisation des infrastructures, d'une politique volontaire en faveur du logement et de l'implantation de réseaux innovants** permettant de dynamiser le potentiel de mobilité métropolitaine (déplacements-informations-services), tout en permettant aux entreprises dans des environnements

11. **Renvoi vers le chantier N° 5** « Pour des territoires à l'ère numérique »

12. **Hub** : Lieu ayant la particularité d'organiser des correspondances permettant la maximisation du nombre de relations entre les lieux.

d'envergure, d'innover et de développer de nouveaux procédés et technologies à haut rendement.

Enfin, le rythme de la ville ne correspond plus aujourd'hui à celui d'une fraction toujours plus importante de ses habitants, notamment des actifs (décalages avec les horaires d'ouverture des services publics; pics de fréquentation des axes routiers et des transports en commun sur certains créneaux contre une accessibilité maximale à d'autres). Il faut donc poursuivre **une réflexion innovante et partenariale sur la question des temporalités et synchronisations urbaines**, afin d'améliorer les aménités publiques pour les citoyens et l'efficacité du fonctionnement de la ville pour ses entreprises.

Des espaces urbains fédérateurs et solidaires

Le constat d'une correction significative des inégalités et d'un rééquilibrage socio-économique entre les régions françaises peut être fait. A contrario, les inégalités à des échelles plus fines se sont creusées et l'espace urbain apparaît, au premier chef, concerné. **L'objectif de rééquilibrage socio-spatial ne semble pouvoir se concevoir aujourd'hui en dehors d'une approche d'ensemble, c'est-à-dire à l'échelle de l'aire urbaine** (cf. carte 9).

Les quartiers sensibles sont sans doute l'exemple emblématique des difficultés de la ville, difficultés endémiques puisque plus de vingt ans de politiques de discrimination positive territoriale n'ont pas réussi à les endiguer. Si ce problème dépasse largement le seul domaine de l'aménagement du territoire, une autre approche, plus positive, plus volontariste est d'autant plus nécessaire que ces quartiers, souvent au cœur des agglomérations, abritent une population jeune,

aux compétences diverses et mal exploitées tant pour ce qui concerne les jeunes diplômés que l'important vivier qu'elle représente pour les secteurs de l'industrie ou des services à la personne.

Trois orientations pourraient utilement être explorées : changer de périmètre pour ne plus agir seulement sur les quartiers mais à l'échelle des métropoles ou des agglomérations, pour assurer des connexions avec le reste du territoire; considérer les quartiers non comme des handicaps mais comme des opportunités qui nécessitent de fait des investissements d'un nouveau genre (ex : création de centres d'activités publiques-privées, construction en haute qualité environnementale, valorisation de vastes réserves foncières fréquemment situées à proximité de l'hyper-centre, etc.); passer d'une logique de prise en charge sociale à celle de valorisation de l'excellence potentielle de ces quartiers, économique et résidentielle, notamment par le renforcement de l'offre de services générant des flux entrants-sortants, à partir de ces nouveaux pôles de développement urbain. Mais la fragmentation urbaine, et donc l'enjeu de cohésion territoriale, ne se limitent pas aux territoires classés en zones urbaines sensibles ou à la paupérisation de certains quartiers. Si dans certaines villes, le centre ville est en voie de paupérisation, dans d'autres villes c'est le phénomène inverse qui se produit. On doit ainsi prendre en compte **le processus de « gentrification » de certaines villes-centres** du fait notamment de la hausse du coût du foncier rejetant ainsi en périphérie les classes les plus modestes dans de vastes zones périurbaines, fréquemment mal desservies en transport en commun. **L'une des priorités est bien leur désenclavement et leur connexion à la ville-centre en même temps que la mise**

Carte 9. Les nouvelles façons d'habiter le territoire : entre densité et diversité

Cette carte présente l'évolution du phénomène urbain en France depuis 25 ans. Celui-ci s'est considérablement étalé en périphérie des noyaux durs formés des villes-centres et des banlieues tout en évoluant radicalement dans sa texture. Cette dynamique n'est pas sans conséquences sur la manière dont vivent ensemble les habitants sur un même territoire. Avec une densité moindre, l'espace périurbain pourrait être également moins divers, contrairement aux pôles qui concentrent des populations plus mélangées. Il existe cependant des exceptions, notamment les quartiers en CUCS, denses mais sociologiquement plus homogènes. C'est bien l'alliance de la densité et de la diversité qui permet le plus d'interactions et de créativité culturelle, économique et sociale, et qui, à ce titre, constitue la caractéristique la plus manifeste de l'urbanité.



Taux d'évolution de la densité de population
entre 1975 et 1999 (par commune, exprimé en %)



• Commune signataire d'un contrat
urbain de cohésion sociale (CUCS)

en œuvre d'une politique de mobilité innovante.

On observera enfin que **la réorganisation des services publics** modifie la vision qui prévalait jusque-là, basée sur les principes de proximité et d'égalité d'accès en tout point du territoire. Un certain nombre de villes, petites et moyennes mais aussi de quartiers en difficulté, sont directement affectées par la fermeture d'administrations et se considèrent comme laissées pour compte¹³. Ce point de vue serait pleinement justifié si la politique d'aménagement du territoire ne se donnait pour objectif de **reconsidérer précisément la problématique de l'accès et de la qualité du service public rendu aux usagers**. Car s'il est vrai de dire qu'une excellente accessibilité aux services publics est indispensable de manière homogène sur le territoire, il est par contre injustifié de penser qu'un maillage de proximité suffit à satisfaire les besoins et le souci de qualité attendu par l'utilisateur. Les villes, petites, moyennes ou grandes, ces dernières au niveau de secteurs géographiques plus fins, ont vocation à être les points-relais des services aux publics sur les territoires.

Il est par conséquent proposé de réaliser à l'échelle d'une aire métropolitaine ou d'une ville moyenne des **schémas territoriaux d'accessibilité aux services aux publics**. Ces schémas à valeur prescriptive permettraient de disposer d'une vision claire et transversale de la couverture du territoire en services aux publics depuis un niveau de base (accès direct à l'information, ressources de l'e-administration et des télé-procédures, espaces publics numériques, etc.) jusqu'au niveau d'expertise le plus élevé (*cf.* plateaux

techniques, etc.). Ils permettraient le repérage de zones déficitaires ou concernées par un effet-cumul de projets de fermetures de services et de prescrire des mesures correctrices. Ces schémas mettraient surtout en avant la nécessaire complémentarité des villes dans la chaîne de l'offre de services et l'importance qu'il y a à coopérer dans le cadre d'une stratégie reposant sur la qualité de service et la subsidiarité.

Mutations urbaines et développement durable

L'espace périurbain illustre les difficultés environnementales que pose la ville et constitue un enjeu majeur d'aménagement du territoire (artificialisation et imperméabilisation des sols, étirement des réseaux publics, etc.). Comment renverser la tendance actuelle qui se caractérise par une consommation excessive d'énergie et d'espace? (*cf.* carte 10)

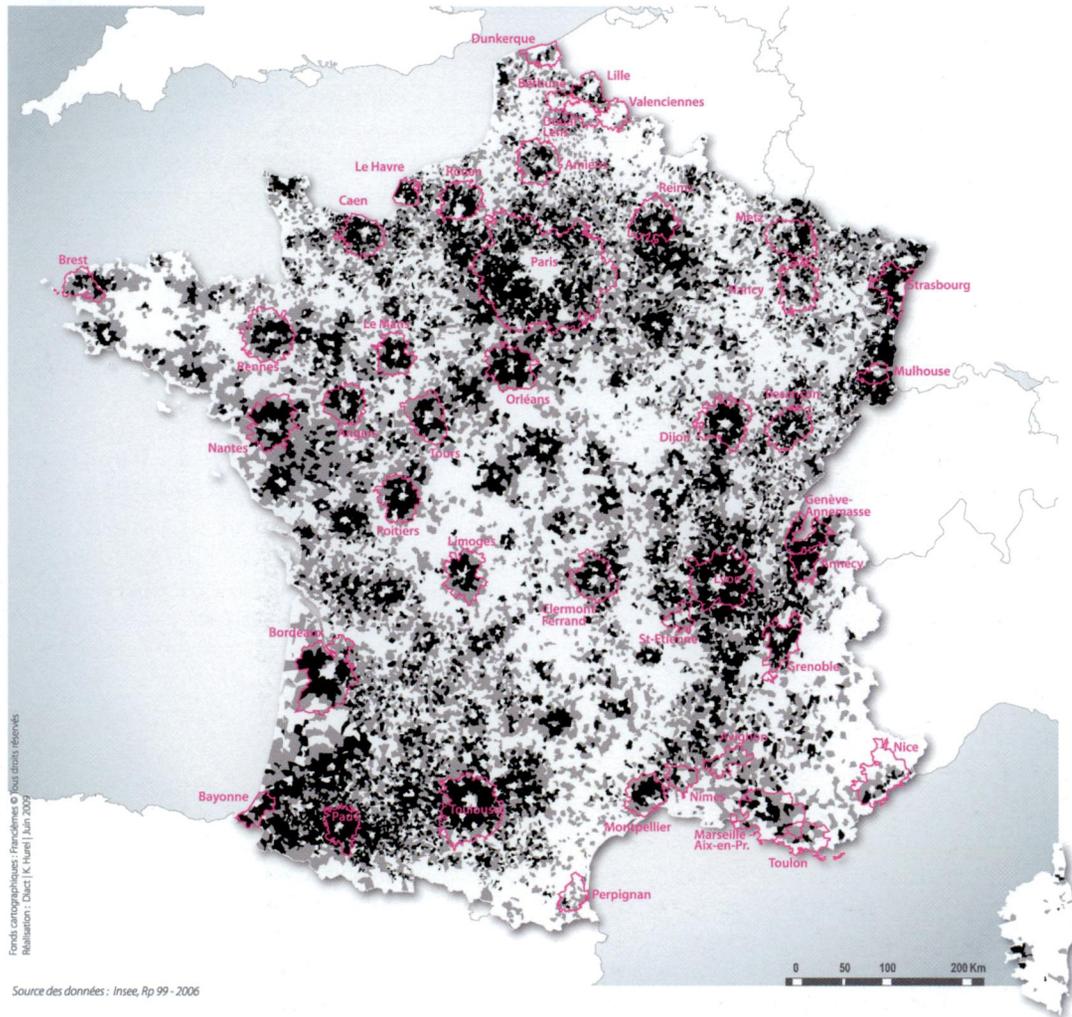
On devrait pouvoir être plus efficace dans l'utilisation des outils existants : à cette fin, les SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) devraient être moins dispersés et leurs périmètres plus pertinents, en prenant en compte l'échelle des aires urbaines; par exemple il serait nécessaire d'instaurer le principe d'un SCoT unique pour une aire métropolitaine; leur contenu mériterait aussi d'être plus ambitieux et plus volontaire¹⁴. Toutefois, l'échelon des SCoT peut se révéler trop étroit et nécessiter d'agir au niveau régional ou interrégional (espace méditerranéen ou vallée du Rhône par exemple). **Interconnexion des lieux de travail, de loisir et de résidence, développement de modes de transport non carbonés, densification, notamment dans le cadre de polarités nouvelles**

13. **Renvoi vers le chantier N° 4** « Pour des petites villes et des campagnes attractives »

14. **Renvoi vers le chantier N° 1** « Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires »

Carte 10. Le périurbain, espace de la mobilité sous contrainte

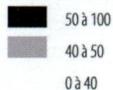
La « bi-motorisation » apparaît comme un indicateur pour appréhender le phénomène de périurbanisation. En effet, la répartition sur le territoire des ménages détenant deux voitures ou plus, correspond de façon quasi exacte à la carte du périurbain qui, en raison de sa faible densité, est mal adapté à la desserte en transports en commun, contrairement aux villes-centres. Ce rapport du périurbain à la voiture est tellement étroit qu'il en a produit la morphologie particulière (lotissements, zones d'activités, etc. uniquement accessibles par la route). Cette situation est source de nombreuses interrogations quant à la durabilité de cet espace : artificialisation des sols, coût énergétique, mobilités contraintes, etc.



Un "modèle" d'organisation centre-périphérie



Part des ménages ayant 2 voitures ou plus dans l'ensemble des ménages en 1999 (par commune, exprimée en %)



Aire urbaine de plus de 200 000 habitants, en 2006



qui structureraient le périurbain, et gel de l'étalement urbain, paraissent autant de défis à relever.

L'une des caractéristiques de la métropolisation est que l'espace urbain y est présent de manière d'autant plus diffuse que l'on s'éloigne du pôle central. Cette situation fait apparaître **des morphologies territoriales inédites** où espaces construits alternent avec des îlots de nature, des champs cultivés avec des bases logistiques, etc. Dans une double exigence donc, de **rétablissement de la continuité biologique fractionnée** par la progression de l'urbanisation et la prolifération des réseaux routiers ou ferroviaires, **mais aussi d'amélioration de l'accessibilité des citadins aux espaces de nature à valeur récréative ou de bien-être**, il apparaît nécessaire de soutenir une réflexion nationale partenariale sur l'opportunité et la préfiguration expérimentale d'un **maillage du territoire français en trames vertes et bleues**¹⁵.

La modélisation d'une ville durable est l'un des objectifs affichés de cette nouvelle stratégie d'aménagement du territoire¹⁶. Dans la poursuite des démarches entreprises dans le cadre des agendas 21 ou des futurs schémas régionaux climat-air-énergie, les villes de toutes tailles ont intérêt à améliorer leur efficacité énergétique et à développer une attractivité respectueuse de l'environnement. **Cette exigence de durabilité est particulièrement aiguë en milieu urbain où est produite la majeure partie des émissions de gaz à effet de serre** (circulation automobile, chauffage, éclairage public, etc.) **et où existent de nombreux conflits d'usage** (gestion de la ressource en eau, préservation de certains milieux, etc.).

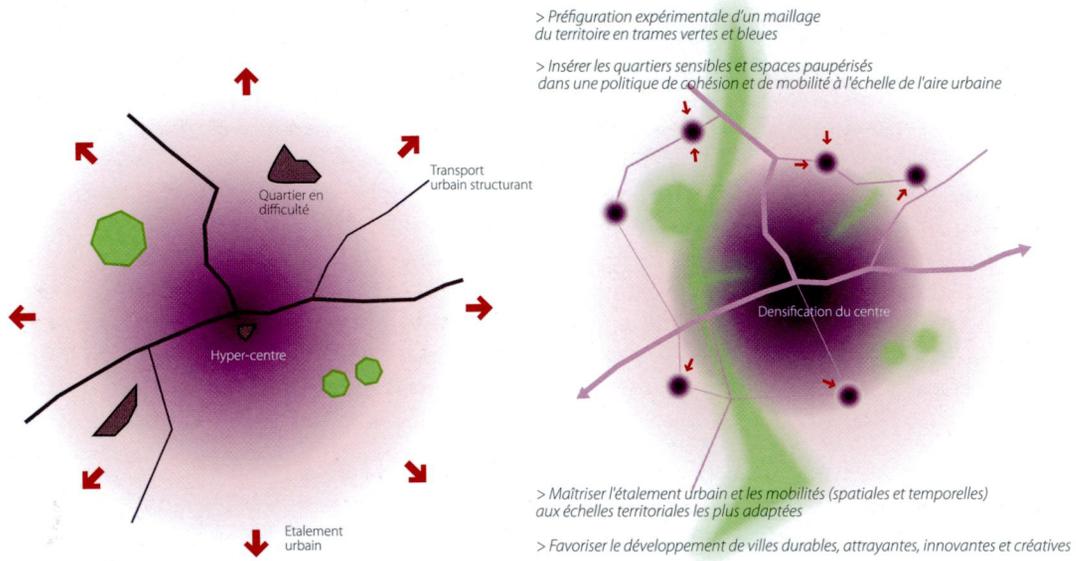
C'est au travers d'une approche hautement intégrée de l'écologie urbaine alliant la cohésion territoriale, l'innovation et une ambiance propice à la créativité que se concevront les villes et métropoles durables de demain¹⁷.

15. **Renvoi vers le chantier N° 7** « Pour la préservation et la valorisation des territoires à enjeux naturels »

16. **Renvoi vers le chantier N° 8** « Pour une adaptation des territoires au changement climatique »

17. **Renvoi vers le chantier N° 1** « Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires »

Figure 3. Pour « un mieux vivre » urbain



Des enjeux territoriaux...

... à la stratégie d'aménagement

4. POUR DES PETITES VILLES ET DES CAMPAGNES ATTRACTIVES

Le recensement de 2006 a confirmé **un regain démographique du monde rural**. Solde naturel et solde migratoire y contribuent dans des proportions variables selon les régions; ainsi celles du Sud et de l'Ouest se montrent plus attractives pour de nouvelles populations françaises et étrangères. Pour autant, il faut préciser que ce dynamisme profite davantage aux espaces périurbains, même si certaines petites communes du rural isolé présentent également une évolution récente favorable.

Ce phénomène s'accompagne de l'émergence d'une ruralité moderne, marquée par la généralisation de modes de vie, donc de comportements et d'attentes en matière de services, relativement homogènes sur l'ensemble du territoire national (cf. carte 11).

Dans les territoires attractifs, les nouveaux habitants, amenés vers le rural par une recherche d'espace, de nature, de tranquillité, ou par des considérations financières liées au coût du foncier, n'envisagent pas de renoncer au niveau de services caractéristiques des espaces plus denses, notamment en matière de santé, d'éducation et de prise en charge périscolaire, de transports, de loisirs. Ils peuvent aussi se montrer plus sensibles à certains enjeux du développement durable et réclamer par exemple une agriculture raisonnée, la mise en place de circuits courts, une approche plus participative de l'action publique locale, etc. **Même dans les territoires les moins dynamiques, les évolutions**

sociologiques et culturelles créent beaucoup d'attentes nouvelles.

Les collectivités locales ne présentent pas toujours l'organisation la plus pertinente pour faire face à ces enjeux. Les communes, trop souvent trop petites, restent encore pour certaines hors de toute intercommunalité à fiscalité propre, et les intercommunalités sont trop souvent d'une taille insuffisante, inférieure au bassin de vie. Les réponses aux attentes des habitants, qui nécessitent une coordination et une mutualisation de moyens, sont donc moins efficaces – faute d'être envisagées à la bonne échelle¹⁸.

De la même façon, les questions plus stratégiques du renforcement de l'attractivité territoriale, de la localisation des grands équipements, de la maîtrise de l'étalement urbain¹⁹, de la protection des espaces naturels, de la cohésion sociale, ne sont pas toujours abordées **dans un cadre de réflexion ou de planification adapté**, qu'on se réfère aux intercommunalités, aux pays ou aux SCoT.

Si les métropoles apparaissent aujourd'hui comme le moteur de la croissance nationale²⁰, il faut veiller à ce que leur compétitivité renforcée profite à l'ensemble du territoire. Cela suppose d'organiser les relations entre ces grands pôles urbains, les villes moyennes qui leur sont périphériques et les espaces plus ruraux, dans un souci de cohésion. L'État et les régions ont une responsabilité forte en la matière. **Pour atteindre cet équilibre, le rôle des petites villes qui ne bénéficieraient pas des effets d'entraînement des métropoles, mérite**

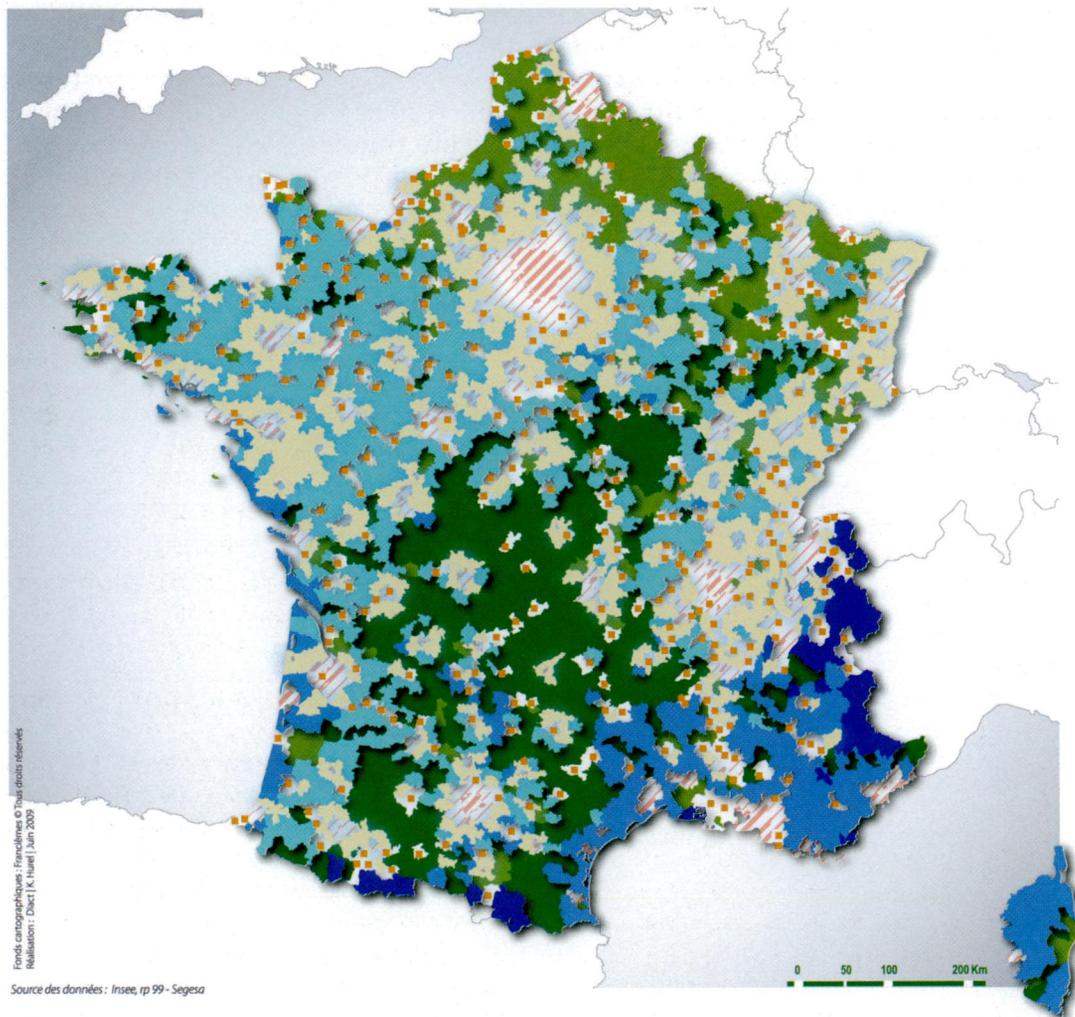
18. **Renvoi vers le chantier N° 9** «Pour redéfinir la position des acteurs et les échelles de l'aménagement du territoire»

19. **Renvoi vers le chantier N° 3** «Pour un mieux vivre urbain»

20. **Renvoi vers le chantier N° 1** «Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires»

Carte 11. Les 3 France rurales

La dernière enquête de recensement de la population (Insee 2006) révèle que les espaces ruraux connaissent un regain de vitalité. Cette tendance ne doit cependant pas dissimuler la grande diversité des situations ni la reconfiguration de la ruralité par les mobilités. Trois catégories de campagnes apparaissent qui conditionnent des politiques publiques différenciées ou selon les cas, articulées avec les espaces urbains (des petites villes aux métropoles), dans une logique de complémentarité territoriale.



- | | |
|---|--|
|  Territoire urbanisé | |
| Les campagnes des villes | Les nouvelles campagnes |
|  Périurbain de proximité |  Rural à économie touristique |
|  Rural en voie de périurbanisation |  Rural à attractivité touristique résidentielle |
| Les campagnes fragiles |  Rural en transition |
|  Rural agricole vieilli et peu dense |  Petite ville rurale |
|  Rural ouvrier | |

d'être conforté. Ces pôles urbains remplissent des fonctions diverses et inégalement réparties (fonctions productives, touristiques, de services, etc.), sur lesquelles peut s'appuyer, au sein de territoires cohérents, le développement des espaces environnants.

Quant aux espaces ruraux, ils appellent selon leur situation des politiques publiques diversifiées : les plus attractifs ont besoin d'être accompagnés dans la voie d'un développement durable, afin que la qualité de vie soit préservée dans ses aspects environnementaux et sociaux; les moins dynamiques doivent être aidés afin de compenser certains handicaps (dont l'enclavement) et de construire, en lien avec les villes avec lesquelles ils sont interconnectés, des projets de développement réalistes et adaptés à leur potentiel. Cependant, l'une des vocations premières des espaces ruraux demeurera la production agroalimentaire, secteur performant dans le commerce extérieur, la question alimentaire étant l'un des enjeux majeurs de la mondialisation.

Les compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement rural sont aujourd'hui partagées entre l'État, la région, le département; de nombreux opérateurs publics, parapublics et privés interviennent dans le domaine des services à la population; l'État lui-même a créé plusieurs agences, comme l'ADEME, qui sont devenues des interlocuteurs incontournables pour les territoires. Il résulte de cette situation une multiplication d'échanges, souvent bilatéraux, susceptibles de constituer des freins à l'action locale, voire des obstacles à sa cohérence. **La diversité des politiques publiques de développement, insuffisamment concertées,** aboutit en effet à des contractualisations trop souvent séparées, auxquelles s'ajoutent de nombreux appels à projets. Dans ces conditions, il est difficile pour

les territoires d'élaborer et de mettre en œuvre des projets territoriaux échappant aux logiques d'opportuniste.

En outre, **le maintien d'approches purement sectorielles peut venir percuter des démarches territoriales** en cours; ainsi, les politiques agricoles encore très centrées sur des approches « filières » pourraient être plus réceptives aux enjeux d'un développement rural intégré. De leur côté, les zonages d'aménagement du territoire, comme les zones de revitalisation rurale, construits à partir de paramètres essentiellement techniques, pourraient davantage prendre en compte le caractère vécu des territoires et leurs dynamiques réelles.

Nul doute que des objectifs définis collectivement, plus ciblés, entraînant une moindre dispersion des crédits, rendraient l'action publique plus efficace. Ainsi, **plusieurs types d'action peuvent être envisagés** pour favoriser le développement durable des territoires ruraux.

Approfondir la connaissance des évolutions en cours

Les études déjà conduites sur la ruralité contemporaine doivent être actualisées, afin de bien cerner les processus à l'œuvre et d'anticiper leurs conséquences à 20-30 ans pour les territoires. Il convient notamment d'affiner les typologies établies à partir de leur degré d'attractivité et des caractéristiques de cette attractivité. Cet exercice permettra, pour chaque catégorie, **d'identifier les points de vigilance qu'imposent les objectifs nationaux de développement durable, mais aussi de spécifier les besoins en services, préalables nécessaires à une intervention publique différenciée.**

Dans le même temps, une observation continue des modes de vie et des déplacements des populations permettra de

repérer et d'anticiper les modifications qui affectent les « systèmes territoriaux » – au sens d'espaces autorisant une complémentarité fonctionnelle entre leurs différentes composantes, de la métropole aux secteurs les plus ruraux.

Améliorer l'organisation territoriale²¹

La pertinence des différents périmètres nécessite d'être accrue, ce qui supposerait : d'obliger chaque commune à intégrer un EPCI à fiscalité propre (Établissement Public de Coopération Intercommunale) ; de fixer par voie législative des références permettant aux préfets de proposer ou de refuser certains périmètres – cette référence pouvant être le bassin de vie pour l'intercommunalité rurale, l'aire urbaine pour l'intercommunalité urbaine, le bassin d'emploi pour le SCoT.

Par ailleurs, **pour une action locale plus efficace**, il conviendrait :

- de renforcer les **compétences** obligatoires des EPCI à fiscalité propre, notamment en matière d'urbanisme ;
- de veiller à ce que les territoires aient les capacités **d'ingénierie** adaptées aux enjeux auxquels ils sont confrontés et aux opérations qu'ils portent, que ces moyens soient internes ou externes – en amont ou à côté des consultants, les centres de ressources régionaux ou nationaux peuvent jouer un rôle important dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage ;
- de réaffirmer l'intérêt des **démarches de projet**, à une échelle compatible avec une réflexion stratégique transversale. Cette réflexion, associant acteurs publics et privés, peut se concrétiser par un agenda 21 ou une charte, dont le SCoT renforcé issu de la loi « Grenelle 2 » a vocation à être la traduction spatiale.

Offrir aux territoires un accès équitable aux services

Les évolutions des territoires induisent **des besoins de services différenciés** tout en produisant des capacités de réponse inégales. En se plaçant du point de vue de l'utilisateur, il conviendrait d'examiner les besoins, en distinguant les services indispensables et les services secondaires, et d'observer leurs conditions d'accessibilité, soit physique, soit numérique quand la nature du service le permet.

Ce travail, qui, en tout état de cause, nécessite d'être mené en concertation entre les partenaires impliqués, doit permettre d'aboutir à la définition d'un socle commun, auquel pourrait s'ajouter selon les territoires un volet spécifique adapté aux besoins particuliers, actuels et futurs. Il pourrait donner lieu à **un engagement des différents partenaires**, État, opérateurs de services publics, collectivités territoriales, acteurs privés (professionnels de la santé par exemple), **portant à la fois sur l'accessibilité du service et sur sa qualité**. Il pourrait prendre la forme d'une charte ou d'un contrat.

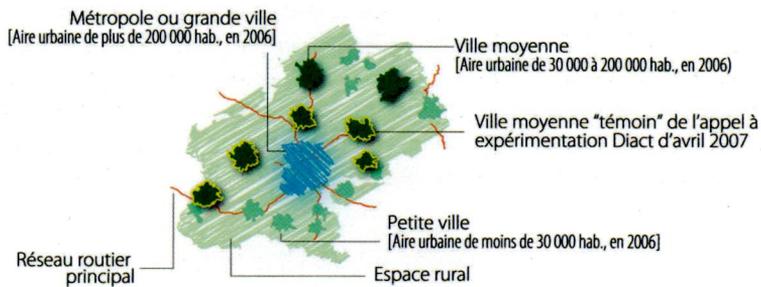
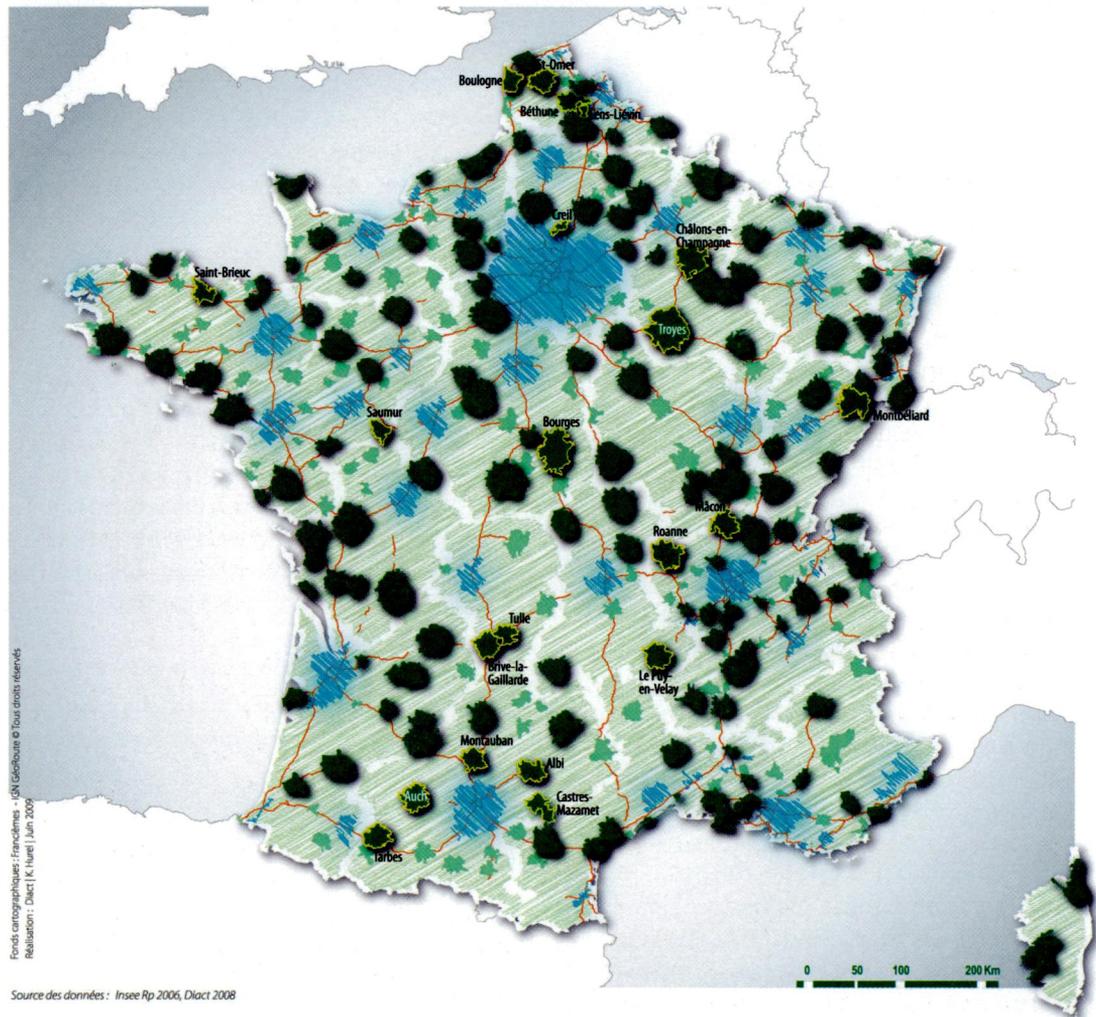
L'irrigation du territoire en haut, voire très haut débit, constitue un enjeu prioritaire²², l'organisation d'une offre de transports à la demande, le regroupement de certains services dans des lieux uniques (maisons de santé, maisons de services publics), les partenariats services publics-services marchands sont autant de pistes déjà explorées, notamment dans le cadre des pôles d'excellence rurale, qui méritent d'être généralisées.

21. **Renvoi vers le chantier N° 9** « Pour redéfinir la position des acteurs et les échelles de l'aménagement du territoire »

22. **Renvoi vers le chantier N° 5** « Pour des territoires à l'ère numérique »

Carte 12. Les villes moyennes : un échelon intermédiaire essentiel

Les villes moyennes sont plébiscitées par les Français qui apprécient la qualité de vie qu'elles offrent. Dans l'armature territoriale, elles constituent le trait d'union indispensable entre les grandes villes et les espaces à dominante rurale. En l'occurrence, elles jouent un rôle d'intermédiation important tout en se posant d'emblée comme un échelon clé de la proximité et de l'accès aux services. Dans l'appel à expérimentation lancé par la DIACT en avril 2007, « 20 villes moyennes témoins », quatre thèmes sont particulièrement ciblés : enseignement supérieur, accessibilité et transports, renouvellement des centres urbains, santé et offre de soins.



Par ailleurs, il conviendrait de concevoir des mécanismes permettant, dans le cadre des systèmes territoriaux précédemment évoqués, de faire contribuer les métropoles au financement de certains services dont la charge pèse sur des communes ou groupements de communes résidentiels.

Promouvoir et maîtriser l'attractivité des territoires et leur développement durable

Qu'il s'agisse d'exigences environnementales, liées à la lutte contre le changement climatique²³, à la création de corridors écologiques, à la préservation/reconquête de la qualité de l'eau, au maintien de la biodiversité, à la maîtrise de l'étalement urbain, etc., ou d'objectifs sociaux de lutte contre l'exclusion, de mixité, de bien-être, les territoires ruraux peuvent se trouver démunis.

En s'appuyant sur des partenaires qui bénéficient d'une expérience et d'une expertise reconnue, **l'État peut organiser un accompagnement**. À titre d'exemple, les parcs naturels régionaux pourraient faire profiter les territoires qui les environnent de leur savoir-faire en matière de préservation du patrimoine naturel ou d'énergies renouvelables.

L'État pourrait également encourager des expérimentations, sur des modes d'action très innovants, qui auront notamment pu être mis en valeur par les pôles d'excellence rurale, en vue de diffuser leurs résultats à l'échelle nationale. **Il pourrait enfin contribuer à la mise en place d'une gouvernance locale en adéquation avec les enjeux**, c'est-à-dire associant acteurs publics et privés

et capable de s'affranchir des limites administratives classiques.

La mise en cohérence de l'ensemble de ces objectifs et engagements pourrait être effectuée dans le cadre d'une charte de l'attractivité et du développement durable qui comprendrait à la fois la garantie du socle de services aux publics évoqué plus haut, mais aussi différents objectifs comme la pérennisation de ses fonctions agricoles qui passe par la préservation du foncier qui lui est nécessaire, ou le développement des technologies numériques qui permettront à ces territoires d'atteindre l'excellence économique, résidentielle, environnementale et touristique. Par ailleurs, lors de l'élaboration de la charte, une analyse des capacités de production d'énergie renouvelable (biomasse, solaire, éolien, hydro-électrique), adaptée aux besoins spécifiques des acteurs du territoire, pourrait être réalisée. Elle illustrerait le potentiel d'atténuation (du changement climatique) du territoire et servirait de base à l'élaboration d'un volet énergie de la charte.

Pour renforcer la complémentarité des petites villes et des campagnes avec les autres espaces du territoire national, il pourrait être envisagé que les partenaires de ces chartes soient non seulement l'État, la région ou le département, mais aussi les métropoles ou les villes moyennes, parce que leurs développements sont étroitement associés (cf. carte 12).

Ces chartes s'appuieraient sur les bassins de vie, regroupés le cas échéant pour constituer des territoires cohérents. Cette cohérence doit s'apprécier selon des critères à la fois fonctionnels (modes de vie des populations) et identitaires

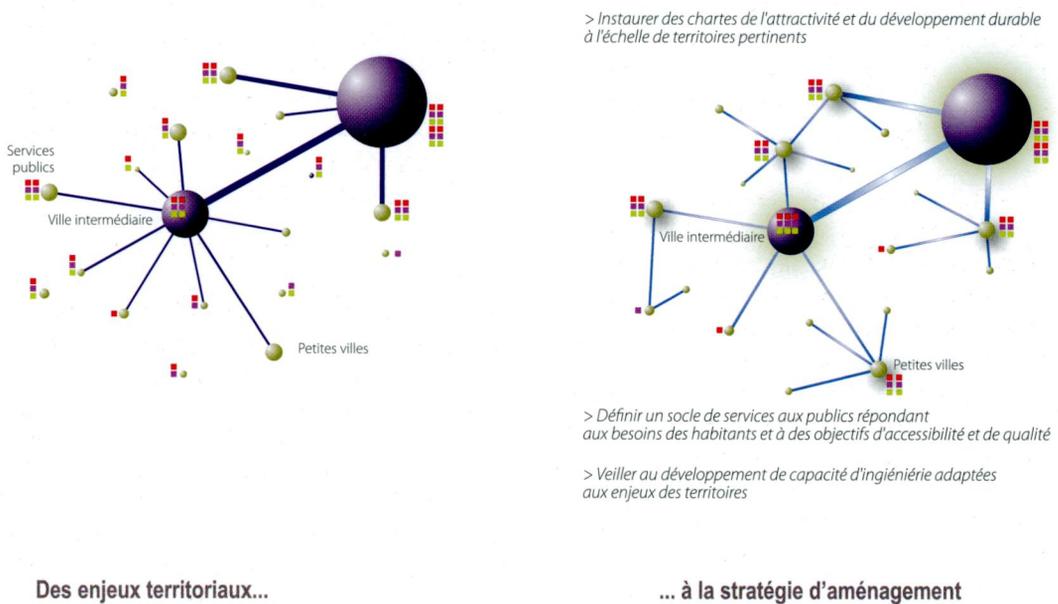
23. **Renvoi vers le chantier N° 8** «Pour une adaptation des territoires au changement climatique»

(existence d'un sentiment d'appartenance), de façon à concilier efficacité et proximité.

Les chartes ont vocation à être portées par les intercommunalités correspondant à ces bassins de vie. Pour renforcer les liens entre espaces à dominante rurale et espaces urbains, et favoriser

leur nécessaire contribution mutuelle à l'attractivité et au développement durable des systèmes territoriaux qu'ils constituent, elles doivent être l'occasion de créer ou d'amplifier des partenariats avec les villes moyennes, grandes villes et métropoles concernées, aux côtés de l'Etat, de la région et du département.

Figure 4. Pour des petites villes et des campagnes attractives



5. POUR DES TERRITOIRES À L'ÈRE NUMÉRIQUE

La révolution numérique a entraîné l'émergence d'une « économie de l'immatériel » qui pèse de plus en plus lourd dans l'économie mondiale. Elle transforme radicalement les notions de proximité et d'accessibilité et invite donc à reconsidérer la notion de territoire²⁴. Dès lors, par exemple, le territoire de la métropole n'est plus uniquement celui de la grande ville, où se concentrait l'essentiel des échanges, mais il s'étend aussi à l'ensemble des territoires maillés par des réseaux²⁵. Dans les « territoires à l'ère numérique », la création de valeur est désormais théoriquement rendue possible en tout point du territoire.

L'expérience de ces dix dernières années montre que **les seuls mécanismes de marché ne permettent pas le déploiement équilibré et pérenne des réseaux**, compte tenu notamment de la densité de population relativement faible qui caractérise notre pays. Ce fut le cas du haut débit et de la téléphonie mobile, qui ont nécessité une intervention publique massive a posteriori. Malgré cela, une partie du territoire n'est pas couverte par les services des trois opérateurs mobiles (les « zones grises ») ni par ceux des opérateurs haut débit fixe (environ 30 % des répartiteurs de l'opérateur historique ne sont toujours pas dégroupés), et la qualité et la diversité des offres au grand public ou aux entreprises est moindre dans les zones les plus rurales n'ayant pas bénéficié d'une intervention publique²⁶.

Or, la France, comme les autres pays développés, est face à une évolution profonde des usages et à une demande croissante en haut et très haut débit fixes et mobiles, qui nécessitent le déploiement de nouveaux réseaux « tout fibre optique » et de nouvelles technologies de transmission. Cette évolution vers le très haut débit est uniquement engagée par les opérateurs dans les zones les plus denses, créant un nouveau risque de décrochage et d'enclavement des territoires ruraux ou des régions de montagne. En matière d'infrastructures numériques, l'intervention de l'État et des acteurs publics paraît plus que jamais nécessaire pour éviter cette fracture numérique sur le très haut débit. Il conviendrait donc **d'anticiper pour réussir la généralisation de l'accès à internet à très haut débit fixe et mobile** sur tous les territoires à une échéance de 10 ans.

Si la question des infrastructures numériques est prioritaire, il conviendrait de **poursuivre les efforts engagés pour lutter contre la fracture numérique sociale et générationnelle**. En effet, l'impossibilité d'accéder aux nouveaux services numériques en raison du revenu, de l'âge ou du handicap devient un nouveau facteur d'exclusion économique, sociale, culturelle et citoyenne. Le maillage des territoires ruraux, montagneux ou urbains défavorisés en espaces publics numériques devrait être renforcé, en lien avec l'évolution des besoins en services de proximité.

Enfin, mobilisées pour le développement durable, les technologies numériques offrent un potentiel considérable : pour l'accès à la santé, à l'éducation et aux

24. **Renvoi vers le chantier N° 3** « Pour un mieux vivre urbain »

25. **Renvoi vers le chantier N° 1** « Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires »

26. **Renvoi vers le chantier N° 4** « Pour des petites villes et des campagnes attractives »

services publics, comme évoqué ci-dessus, mais aussi pour la maîtrise des risques environnementaux et la responsabilisation de chacun aux consommations énergétiques, pour la participation à la vie citoyenne et aux décisions publiques. Il conviendrait donc de **mieux articuler les politiques locales d'aménagement numérique du territoire avec les Agendas 21, les plans climats locaux et les futurs schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie**²⁷.

Réussir la généralisation de l'accès internet à très haut débit sur tous les territoires

Le « très haut débit », caractérisé par des débits de l'ordre 100 Mb/s symétriques, sera vraisemblablement la norme minimale dans dix ans. C'est pourquoi il est essentiel de préparer dès aujourd'hui une stratégie de généralisation de la desserte en fibre optique, comme ce fut le cas pour l'eau ou l'électricité.

La loi de modernisation de l'économie et le plan « France numérique » ont posé le cadre juridique pour faciliter le déploiement des nouveaux réseaux de fibre optique par les opérateurs. Ils ont également institué pour l'État et les collectivités locales un droit à l'information sur les réseaux et les services numériques déployés sur les territoires. Ils ont organisé à l'échelon régional la gouvernance territoriale en matière d'aménagement numérique du territoire afin de faciliter une plus grande coordination entre collectivités pour étudier et mettre en œuvre les réseaux d'initiative publique. De plus, le Premier ministre a décidé de réserver des fréquences issues du dividende numérique pour la couverture hertzienne très haut débit des territoires ruraux.

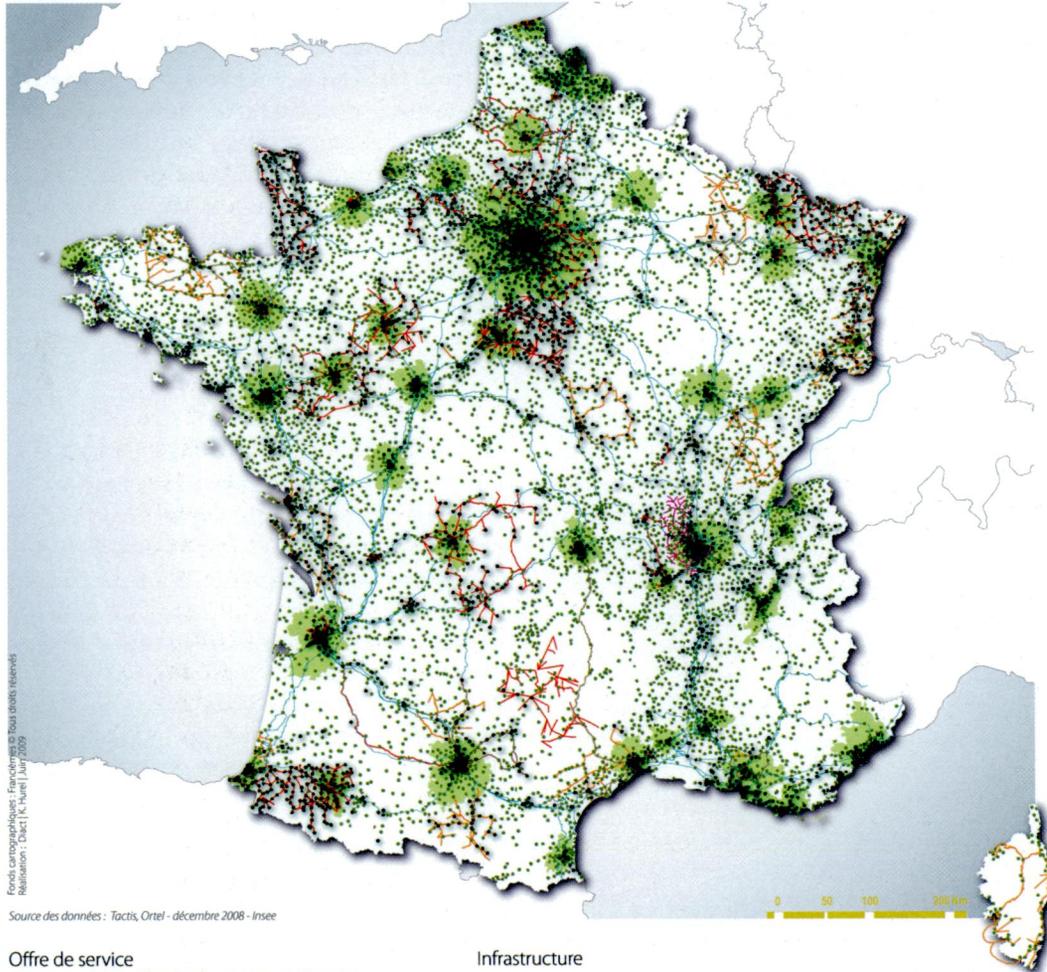
Mais faute d'une implication de l'ensemble des collectivités et faute de mécanismes financiers de solidarité nationale, les déploiements de réseaux de desserte en fibre optique pourraient ne concerner à terme que 50 à 60 % de la population résidant dans les zones urbaines denses. Par ailleurs, une moitié seulement du territoire français est concernée par une initiative publique sur les réseaux primaires de collecte, qui assurent une forme de péréquation infrarégionale entre zones urbaines et zones rurales et qui sont l'étape préalable au déploiement des réseaux très haut débit dans des conditions concurrentielles satisfaisantes.

Les orientations suivantes sont préconisées pour une couverture numérique optimale de la France en très haut débit à l'horizon 2020. Il conviendrait, en premier lieu, de **réaffirmer l'engagement de l'État à soutenir les initiatives publiques locales sur les réseaux primaires de collecte**. Outre les financements à travers les Contrats de projets État-Région (CPER) et les Programmes opérationnels (PO) **la création d'un fond national d'intervention sur l'aménagement numérique du territoire** permettrait à l'État d'abonder les projets sur les territoires les moins peuplés (*cf.* carte 13).

En second lieu, il convient de **mobiliser et de soutenir les communes et intercommunalités dans la préparation des infrastructures d'accueil de la fibre optique**, dans le cadre fixé par les schémas directeurs numériques élaborés à l'échelle départementale ou interdépartementale et en lien avec les autres documents de planification territoriale (PLU et SCoT notamment). Cette approche revient à considérer les communes les plus rurales

Carte 13. L'aménagement numérique des territoires

Cette carte donne une vision du niveau de couverture des territoires par une offre internet à haut débit. La France bénéficie à ce titre d'un taux d'équipement parmi les plus élevés d'Europe et d'un accès haut débit pour plus de 98 % de la population. Pour autant, de fortes différences de qualité de service et de tarification traduisent une fracture qui pourrait s'accroître lors du déploiement du très haut débit. Des clivages urbain/périurbain ou urbain/rural apparaissent ainsi de manière marquée, parfois compensés localement par des réseaux d'initiative publique (Manche, Pays Basque, etc.) mais qui nécessitent de la part de l'Etat, des actions tant de correction que d'anticipation des futurs standards technologiques et de leurs conséquences territoriales.



Fonds cartographiques : Francorégis © Tous droits réservés
Rédaction : Dactyl / Le Point / Juin 2009

Source des données : Tactis, Ortel - décembre 2008 - Insee

Offre de service

Zones sur lesquelles les fournisseurs d'accès internet proposent leurs services d'accès ADSL
Rayon de simulation autour du nœud de raccordement à l'abonné de 1,9 km lorsque le nœud de raccordement d'abonnés (NRA) est ouvert à l'ADSL 2+



Infrastructure

— Réseaux optiques des opérateurs alternatifs (a)

Infrastructure - Réseaux d'initiative publique

— Réseaux d'initiative publique neutres accessibles aux opérateurs Opérationnel

— Réseaux d'initiative publique neutres accessibles aux opérateurs En cours de construction

— Réseaux d'initiative publique dédiés à un opérateur (câble) ou un réseau indépendant (b)

(a) Ne figurent que les infrastructures en propre ou les fibres louées à tiers

(b) Réseaux indépendants établis par une collectivité ou une communauté d'utilisateurs dans le cadre d'un GPU

comme le « 1^{er} kilomètre » et le cœur du futur réseau, et non comme son extrémité ou sa périphérie. Outre la production d'un guide à l'attention des communes et intercommunalités sur le sujet, l'État pourrait faciliter ces investissements en infrastructures d'accueil du très haut débit dans les zones les moins denses par un mécanisme financier de solidarité nationale entre les territoires, comme le préconise le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son rapport publié en février 2009. Il convient donc d'étudier dès maintenant les pistes possibles dans ce domaine.

Enfin, au-delà de l'indispensable concertation entre acteurs publics sur l'aménagement numérique du territoire, tant au niveau national que régional, **la concertation avec les citoyens résidant sur un territoire doit constituer un objectif à part entière, relevant des principes de développement durable.** Les nuisances liées aux travaux de génie civil et les nuisances supposées liées aux émissions radioélectriques constituent autant de motifs de questionnements légitimes de la part des habitants. L'État trouverait avantage à apporter dans ce domaine des éléments d'information précis et des outils de dialogue, dont l'élaboration serait partagée entre l'État et ses partenaires publics et privés, permettant à chacun de comprendre les enjeux et les raisons des décisions publiques et d'apprécier la portée réelle des risques éventuels.

Renforcer les actions de lutte contre l'exclusion sociale et générationnelle sur le numérique dans les zones les plus rurales ou les zones urbaines sensibles

L'accès aux réseaux et aux services numériques est devenu l'une des conditions d'intégration dans notre société.

Or, environ la moitié des Français ne dispose pas d'un ordinateur et ne se connecte jamais à internet. Cette proportion est plus importante dans les territoires ruraux ou montagnards, dans certains quartiers urbains, parmi les personnes à plus faible revenu ou les plus âgées. Depuis une dizaine d'années, les acteurs publics ont multiplié les initiatives en matière de formation mais aussi de création d'espaces publics numériques, au nombre d'environ 4 000. La politique d'aménagement du territoire devrait porter autant sur la cohérence géographique de ce maillage que sur la pérennité de ces dispositifs, et sur leur adaptation aux besoins actuels et futurs de certains publics. Enfin, dans les « territoires à l'ère numérique », l'augmentation de la population âgée constitue un axe de réflexion à part entière.

L'une des pistes possibles pour **faciliter la cohérence territoriale et la pérennité des espaces publics numériques** pourrait être le partage des installations et des équipes d'animation et de médiation avec les autres dispositifs de services aux publics (Relais services publics, maisons de l'Emploi, points d'information jeunesse, médiathèques, etc.). Cette démarche de mutualisation, bien adaptée aux zones les plus rurales et aux zones urbaines, est déjà mise en œuvre par certaines collectivités. Il convient de tirer les enseignements de ces réalisations pilotes et d'identifier comment l'État pourrait faciliter la généralisation de cette approche de mutualisation sur l'ensemble des territoires pertinents.

Il conviendrait également de **préparer l'adaptation de ces espaces publics numériques à l'évolution des besoins de la population et à celle de l'offre de services de proximité sur les territoires.** Les événements de la vie courante (déménagements, naissances, scolarisation, maladies, départ à la retraite, élections, etc.) continuent

de rythmer les besoins en informations et en services des citoyens; de plus, de nouveaux usages vont émerger, par exemple dans le domaine de la santé ou de l'éducation (ouverture du dossier médical personnel, transmission de données médicales, accès à l'environnement numérique scolaire, etc.). **Une réflexion prospective sur l'évolution des besoins en services de proximité et sur la place du numérique pour y répondre paraît aujourd'hui indispensable.**

Enfin, **le vieillissement de la population est l'un des défis majeurs auxquels les politiques sociales territoriales seront confrontées au cours de la prochaine décennie.** Au-delà des perspectives offertes par les NBIC (nanotechnologies, biotechnologies, technologies de l'information et technologies cognitives), le numérique peut apporter des solutions pour faciliter le maintien à domicile notamment par le lien social permanent qu'offre internet. Il conviendrait d'engager rapidement des réflexions prospectives dans ce domaine.

Mobiliser les technologies et les services numériques au service du développement durable en articulant les politiques d'aménagement numérique du territoire avec les Agendas 21 locaux et les plans climat

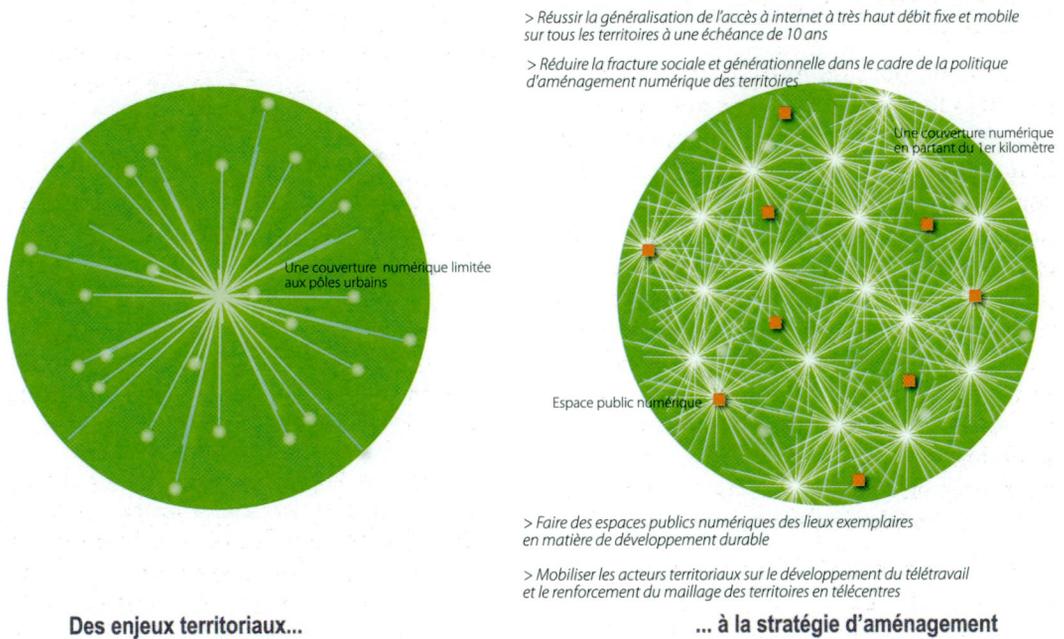
L'accès de tous les publics aux services numériques constitue certainement l'un des fondements d'un développement plus durable des territoires. Les services numériques facilitent en effet l'accès à la santé, à l'éducation, aux services publics et à la vie citoyenne. Plus largement, internet est avant tout une technologie de la relation et de l'échange. Ainsi, dans les territoires à l'ère numérique, de nouvelles

méthodes de travail, de coopération et de relation se développent.

Compte tenu du rôle joué par les espaces publics numériques, il conviendrait de les rendre exemplaires en matière de développement durable, d'en faire des lieux «vitrine» du développement durable (construction HQE, affichage des consommations énergétiques, ordinateurs recyclés, ateliers pédagogiques, équipement en installations de téléprésence pour favoriser l'«e-substitution», etc.). À titre d'exemple, l'impulsion et le soutien de l'État pourraient être utiles pour y parvenir, par l'éligibilité des investissements aux financements de l'État et de l'Europe dans le cadre des Contrats de projets et des Programmes opérationnels.

Le développement du télétravail est identifié par le plan «France numérique» comme un moyen de réduire les déplacements domicile-travail, mais également de moderniser l'organisation des entreprises. C'est pourquoi il est préconisé, en parallèle aux actions nationales, de **mobiliser les acteurs territoriaux sur le développement du télétravail et de renforcer le maillage des territoires en «télécentres»**, en lien avec le déploiement des autres lieux de services aux publics. Là aussi, l'État pourrait soutenir les efforts des collectivités afin de faire émerger des schémas directeurs régionaux sur le télétravail.

Figure 5. Pour des territoires à l'ère numérique



6. POUR UN TRANSPORT DE MARCHANDISES ET UNE LOGISTIQUE PLUS EFFICACES

Le transport de marchandises et les activités logistiques, tant en approvisionnement qu'en distribution, participent à la fois de la cause et des effets de la croissance économique nationale et internationale. Les procédés industriels ont évolué en faveur de la circulation en France de produits semi-finis ou finis et les organisations logistiques ont globalement allongé les distances de parcours des marchandises : ces tendances appellent à mieux adapter le système de transport et de logistique, ce qui converge avec les exigences environnementales renforcées par le Grenelle de l'Environnement²⁸.

Le report modal du transport de marchandises favorise les modes alternatifs à la route, soit de bout en bout, soit en combinant ces modes avec la route.

Les voies ferroviaires ou navigables ou maritimes exigent une massification des flux de marchandises, qui est pertinente dans les grands corridors de fret : couloir rhodanien, arc languedocien, corridor Nord, axe atlantique, sillon mosellan, liaisons transalpines.

L'optimisation du transport massifié de marchandises

La majorité des transports de marchandises (en tonnage) est assurée sur des courtes distances. Aussi, il apparaît nécessaire de mener des actions relatives au transport de longue distance pour lequel les modes alternatifs à la route sont bien adaptés, mais aussi d'accroître la performance du transport à courte distance qui est, et restera, principalement routier : capacité des camions, modes de propulsion, etc.

L'évolution des transports des marchandises est liée aux évolutions des modes de fonctionnement économiques de la planète, ainsi qu'à celles des consommations des populations et des entreprises. Les transports de marchandises sont liés à l'activité économique du pays, en volume et en type d'activité. Il faut ainsi considérer que la France conservera une activité manufacturière lourde et puissante. Les grandes orientations en termes de transport de marchandises en découleront.

Deux mutations sont en cours et vont changer les voies de développement des services de transport de marchandises :

La mondialisation, avec la fabrication manufacturière délocalisée dans des pays lointains à faible coût de main d'œuvre, donne aux ports maritimes une place prépondérante dans le système de transport. Par ailleurs, les pays émergents vont devenir des marchés gigantesques et les échanges de marchandises pourraient trouver un nouvel équilibre.

L'ouverture à l'Europe orientale aura inéluctablement des conséquences sur des délocalisations et un déplacement des activités et la logistique qui leur est associée. Il s'ensuivra l'émergence de nouveaux marchés générés par l'accroissement du niveau de vie de ces populations. Aux grands corridors européens de transport, aujourd'hui majoritairement orientés Nord-Sud, s'ajoutent progressivement des corridors Est-Ouest par rapport auxquels la France se trouve en périphérie.

L'enjeu des transports de marchandises en Europe passe donc par **une meilleure utilisation des ports maritimes et une amélioration de leurs dessertes à l'intérieur du pays, voire du continent**, en intégrant les grands corridors Est-Ouest et les trafics de

28. **Renvoi vers le chantier N° 8** « Pour une adaptation des territoires au changement climatique »

transit entre la Péninsule ibérique et le reste de l'Europe.

Des orientations stratégiques pourront contribuer à :

- optimiser et fiabiliser l'utilisation des grands ports maritimes français en confortant la place internationale des ports du Havre, de Marseille et de Dunkerque et en assurant des pré – et post-acheminements portuaires de qualité ;
- mieux utiliser les villes-ports pour assurer les fonctions logistiques et développer les ports secs en France afin de libérer la place portuaire pour des activités à valeur ajoutée ;
- développer le transport fluvial en lien avec le développement des territoires desservis (procédure Grand Chantier du Canal Seine-Nord-Europe, bases logistiques, etc.) ;
- renforcer les grands corridors ferroviaires pour la circulation cadencée des autoroutes ferroviaires et des trains longs de transport combiné, afin de rendre compétitif le transport ferroviaire de marchandises ;
- mettre en place de réelles dynamiques territoriales pour les transports locaux (opérateurs de proximité, etc.) ;
- promouvoir l'intermodalité des transports car le transport terminal sera encore pour longtemps assuré par camion.

Le développement territorial de l'activité logistique

La logistique peut rassembler plusieurs ensembles de services couvrant le transport, l'entreposage, la maintenance, l'emballage, la transformation de produits, du conseil, des services d'information, etc. Ainsi, la logistique contribue à l'efficacité des autres activités économiques qui en consomment les services. Il existe des logistiques portuaires

concentrées sur les ports et les villes-ports associées, des logistiques d'entreprise ou des logistiques de la grande distribution.

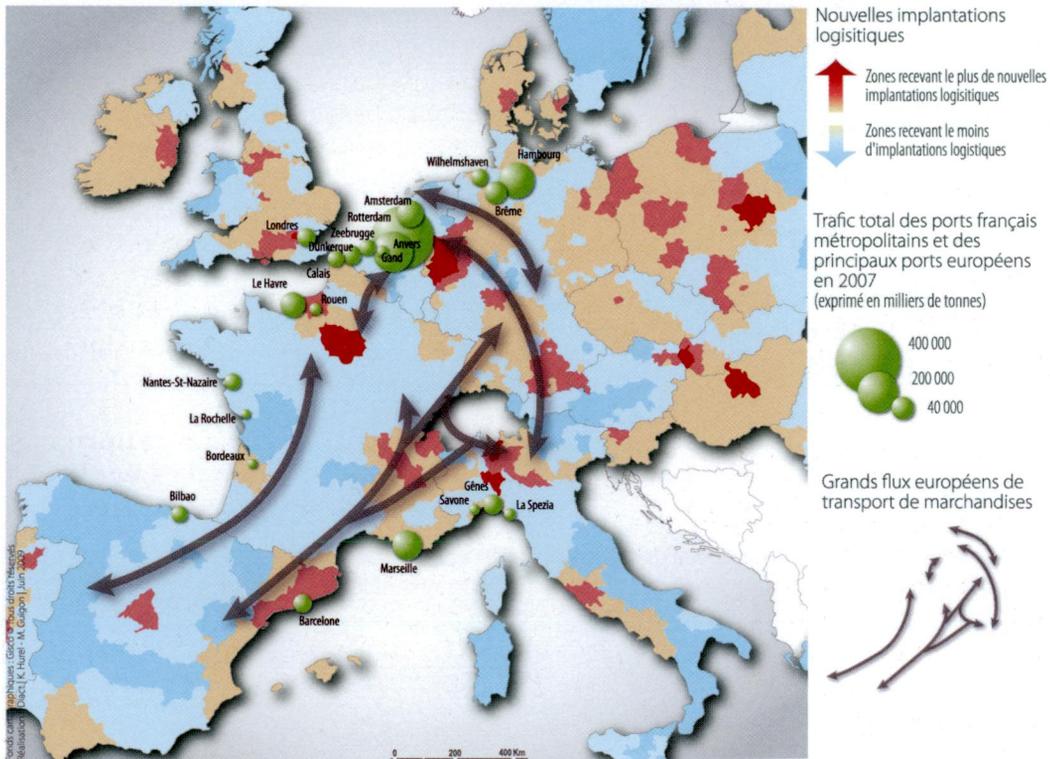
De nombreuses offres logistiques sont concentrées dans les aires métropolitaines où elles trouvent leurs clients et leurs destinataires, mais aussi où elles utilisent des axes de transport performants²⁹. **Ainsi, la logistique développe la vitalité du tissu économique local, attire des entreprises, organise l'espace local et contribue à une organisation des transports de marchandises.**

L'un des enjeux forts de la logistique est celui de l'emploi. L'emploi logistique représente de l'ordre de 8 % de l'emploi total en France, et son volume augmente régulièrement. Les grands ensembles métropolitains se distinguent aisément (en France, les quatre pôles métropolitains dessinant l'axe Lille-Paris-Lyon-Marseille), tandis que les zones de moindre densité logistique se situent à l'ouest d'une diagonale Le Havre – Marseille. De même, les implantations logistiques montrent la prédominance des grands ports du Nord, de l'Italie du Nord, et de la diagonale citée précédemment (cf. carte 14).

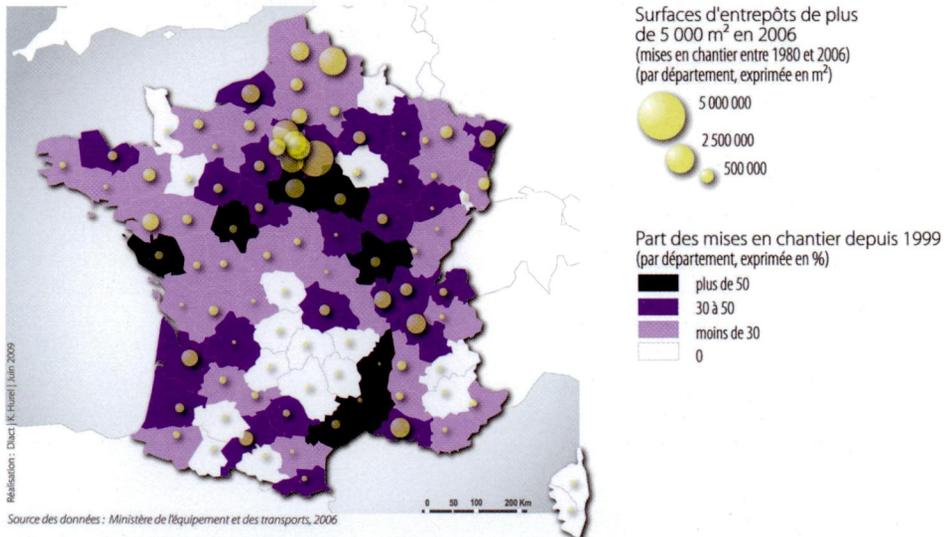
Enfin, un autre concept, celui de **la logistique urbaine**, marie les techniques de transport et de livraison en ville avec celles de la logistique de distribution. Il s'agit d'assurer une desserte de marchandises à l'intérieur d'une zone urbaine en tenant compte des contraintes de qualité de vie dans ces zones : peu de pollution, de bruit, d'encombrement, de congestion, etc. Les modes de consommation des populations évoluent pour se recentrer sur des commerces de proximité et des consommations par correspondance.

Carte 14. Transport et logistique : des territoires de flux

Ces deux cartes montrent comment la France s'insère dans une stratégie de sites de stockage et de flux de fret de portée internationale. Logistique et transports constituent des activités industrielles majeures où les enjeux d'aménagement du territoire consistent à perfectionner et fluidifier un réseau concentré sur les aires métropolitaines (Nord, Bassin parisien, régions lyonnaise et marseillaise) et qui se canalise le long de grands corridors (vallée du Rhône, arc languedocien, etc.). La compétitivité et l'irrigation multimodale de leur hinterland, par ailleurs facteurs de dynamisation du tissu économique local, constituent une clé de réussite du dispositif national, nécessaires à la captation d'un trafic globalisé.



Source des données : DTZ Research 2006, MEEDDAT 2007, Diact



Source des données : Ministère de l'équipement et des transports, 2006

Des orientations stratégiques concernant la logistique pourront utilement contribuer à :

- assurer une prospective territoriale de la logistique afin d'en obtenir une vision à long terme ;
- soutenir des sites stratégiques existants ou à créer pour les réserver à la logistique, particulièrement en Île-de-France³⁰ ;
- soutenir la création d'un observatoire dressant un état de la logistique (intercontinentale, européenne, nationale et locale), de son évolution, des performances économiques, etc.

Des secteurs économiques nécessitant un excellent niveau d'ancrage territorial

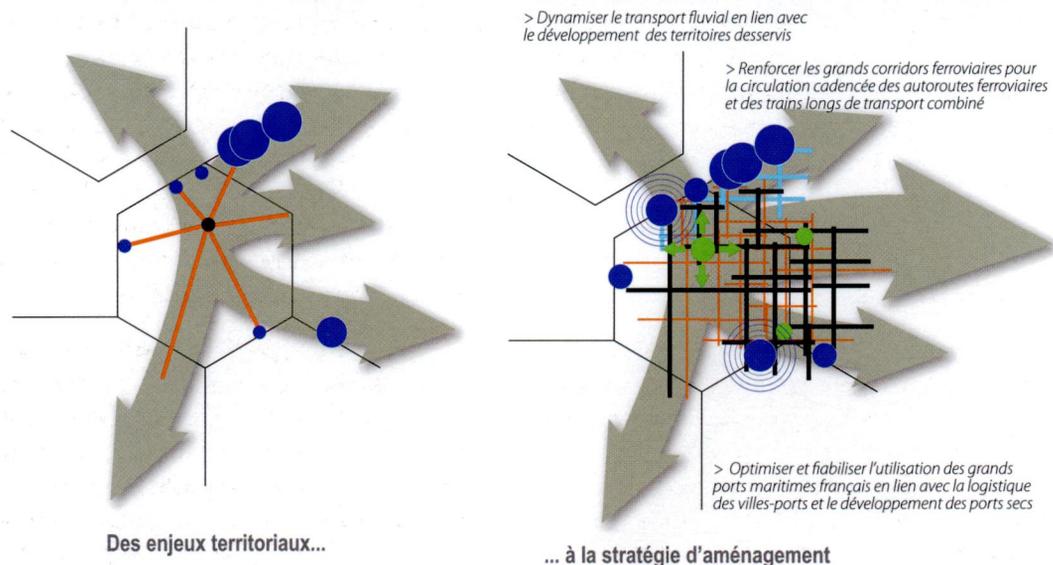
L'attractivité effective de la France pour les transports et pour la logistique doit être maintenue en préservant la

qualité de ses infrastructures, en améliorant la qualité des services de transports, notamment ferroviaires et maritimes, en anticipant les mutations conséquentes des systèmes de production, d'approvisionnement, de distribution dans un environnement géo-économique très changeant.

Les retombées économiques et sociales du passage des grands flux nationaux et internationaux de marchandises doivent être mieux exploitées dans les territoires fragiles³¹ qui sont ainsi traversés et qui doivent mieux mettre leur position géographique à profit pour attirer des implantations et offrir des services attractifs.

Le transport et la logistique sont des services marchands soumis à une forte et rapide concurrence ; l'offre territoriale pour en faire un secteur conséquent en termes d'emplois locaux et de services associés devra donc être particulièrement réactive.

Figure 6. Pour un transport de marchandises et une logistique plus efficaces



30. Renvoi vers le chantier N° 2 « Pour une région-capitale de stature mondiale »

31. Renvoi vers le chantier N° 4 « Pour des petites villes et des campagnes attractives »

7. POUR LA PRÉSERVATION ET LA VALORISATION DES TERRITOIRES À ENJEUX NATURELS

De nombreux **territoires à enjeux naturels mais aussi agricoles et forestiers** subissent une pression foncière importante consécutive à leur attractivité résidentielle et touristique. Elle se traduit notamment par un étalement urbain répondant au besoin de construction de logements et d'implantation d'activités économiques³².

Cette pression s'exerce de manière hétérogène sur le territoire français et **certains espaces notamment en zone de massif ou littorale sont particulièrement vulnérables du fait de leur attractivité et de la fragilité actuelle et future de leurs écosystèmes.**

Le Grenelle de l'Environnement a montré l'importance patrimoniale, économique et culturelle de ces espaces pour le maintien de la biodiversité, mais aussi pour les nombreux services qu'ils rendent à l'économie (pollinisation, filtrage des eaux, stockage de CO₂, loisirs et tourisme). **La mise en place d'une meilleure gestion durable du territoire, comprenant une approche patrimoniale et environnementale est essentielle.**

Cette approche n'est évidemment pas seulement conservatoire : la France dispose d'un véritable atout avec son territoire à la fois peu dense, divers et bien préservé (cf. carte 15). Elle doit **valoriser pleinement cet espace** en l'intégrant à sa stratégie de développement tant dans son versant

«aménagement» que dans son versant économique en favorisant l'essor de nouvelles filières et débouchés dans les secteurs comme le tourisme ou le «marché carbone». De nombreux dispositifs de classement existent déjà : ainsi 5 % du territoire est couvert par des espaces inscrits ou classés au titre des paysages, 12 % est classé en zone «Natura 2000»; des terrains acquis par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) sont préservés, et les parcs naturels régionaux et nationaux contribuent pleinement à la réalisation de cette ambition. Mais ces dispositifs sont insuffisants au regard des pressions et des attentes sociétales.

Identifier et gérer les conflits d'usage par la planification stratégique

L'enjeu d'une politique territoriale durable devrait consister à identifier et à gérer les conflits d'usage dans le territoire considéré, notamment dans l'organisation de l'espace en faveur de l'accueil et du développement des différentes activités attendues, dans l'organisation des relations entre système social et écosystèmes locaux, mais également dans l'organisation des interrelations avec les territoires adjacents avec lesquels il est en constante relation.

La première approche est celle offerte par la planification spatiale (DTA, SCoT, PLU, etc.) qui identifie les enjeux et détermine les vocations et fonctions des différents sous-ensembles du territoire en s'appuyant sur les évolutions socio-démographiques prévisibles et sur la capacité d'accueil du territoire concerné.

32. Renvoi vers le chantier N° 3 «Pour un mieux vivre urbain»

Carte 15. Le capital « vert » de la France

À l'image d'une France majoritairement urbaine, il faut pour être objectif, ajouter son pendant, à savoir la forte représentation des espaces agricoles, forestiers, naturels et paysagers. Ils constituent un patrimoine, une ressource, des écosystèmes riches en biodiversité et un enjeu culturel que l'aménagement du territoire appréhende globalement. Ils représentent une valeur inestimable dans une perspective de « croissance verte ».



La pertinence de cette approche est cependant limitée, d'une part, par les problèmes de définition des périmètres adéquats, d'autre part, par le découpage qui en résulte et qui se traduit par une affectation « privative » entre usagers de ces différents zonages. Par ailleurs, elle conduit à un débat stérile entre développement et préservation, où tout espace soumis à des mesures de classement et de protection est considéré comme soustrait à la collectivité et rendu improductif.

Cette planification spatiale conduit à une segmentation du territoire. Elle ne prend pas en compte les interactions entre les différentes activités dont ces zonages sont le support et ne gère pas les conflits d'usage. Il conviendrait de lui substituer une planification stratégique.

L'enjeu de cette approche est d'intégrer les enjeux naturels, agricoles et forestiers aux stratégies de développement mises en œuvre dans ces différents territoires, de transformer en atout ce qui apparaît comme une contrainte et de faciliter la réappropriation du patrimoine naturel et culturel qu'il constitue par les populations locales. Il s'agit de gérer un double paradoxe : un capital environnemental qui produit des aménités positives, mais dont la valeur économique n'est pas reconnue ; des espaces naturels dont l'importance économique et sociétale est reconnue, mais qui sont menacés du fait de l'attractivité qu'ils suscitent (*cf.* carte 16).

La valorisation des territoires à enjeux naturels, agricoles et forestiers nécessite **une révision des outils de planification** pour que la dimension environnementale soit mieux prise en compte.

Une planification stratégique devrait permettre de formaliser les

choix collectifs et ainsi de limiter les conflits entre les différents usages.

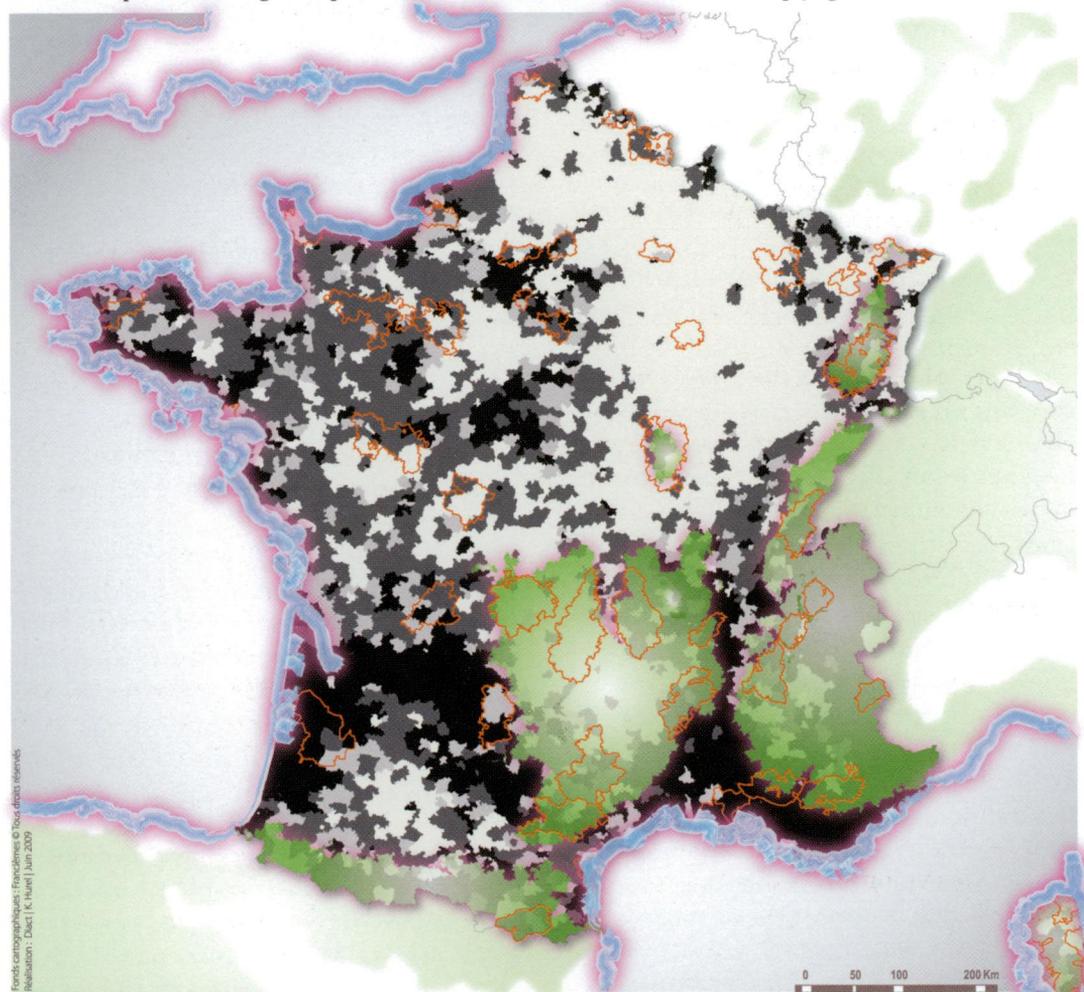
Ceci passe par la mise en cohérence des stratégies sectorielles, dans une logique d'intégration. La planification stratégique serait un outil de gestion de l'espace et donc d'organisation du partage entre les différentes vocations du territoire. Elle viserait à organiser les fonctions, à prioriser les activités, selon la capacité du territoire à les accueillir, selon leur compatibilité avec les objectifs identifiés localement, selon leur cohérence avec les enjeux supra territoriaux. La planification stratégique permettrait de maîtriser les impacts des activités humaines, en développant l'évaluation environnementale, pour mieux prendre en compte les effets cumulés.

La mise en œuvre de politiques plus volontaristes de gestion des espaces naturels, agricoles et forestiers est ainsi à même de justifier le développement d'outils d'accompagnement (fonciers, fiscaux, contractuels, etc.). **Une meilleure reconnaissance des aménités directes ou indirectes produites par ces espaces supposerait par exemple la mise en place du calcul économique de leur valeur.**

La mise en œuvre d'une politique d'aménagement durable et intégrée des territoires à enjeux naturels pourrait également passer par : la définition des échelles territoriales adaptées ; le développement d'approche d'inter-territorialité ; l'intégration des politiques sectorielles ; l'organisation de la gouvernance ; la gestion par le contrat ; le développement d'outils d'accompagnement : la planification stratégique, la politique foncière, la fiscalité, etc. Cette valorisation qui doit associer vertueusement préservation environnementale et développement, s'inscrirait parfaitement

Carte 16. Terres agricoles et terrains constructibles : l'enjeu foncier

L'indice de perturbation permet de repérer les lieux où l'attractivité résidentielle a une incidence significative sur le coût du foncier agricole et forestier. Un grand arc excluant le quart Nord-est de la France délimite un vaste espace particulièrement marqué sur ses littoraux, piémonts, le couloir rhodanien, etc. La construction y progresse et met au contact une population à dominante agricole et de nouveaux arrivants (résidents et touristes). Les conséquences sont complexes et sources de multiples saisines pour l'aménagement du territoire : gestion des conflits d'usage, régression des terres fertiles, effet d'éviction pour les personnes à revenus modestes, atouts et pistes d'évolution des SCoT ou des parcs naturels régionaux pour la maîtrise de l'urbanisation et la valorisation des paysages, etc.



Fond cartographique: Espritcarte © Tous droits réservés
Mise à jour: Dacti (A. Huet) | Juin 2009

Source des données : Terres d'Europe, SCAFR, SAFER 2004-05-06 - Etd 2009

Perturbation du marché des terres agricoles
(exprimée en valeur, par canton)

Indice base 100 France métropolitaine

■	> à 100
■	60 à 100
■	20 à 60
■	0 à 20

L'indicateur de perturbation du marché des terres agricoles rend compte de l'importance de l'effet perturbateur du marché résidentiel ou de loisirs sur le marché foncier de l'espace rural (strictement à destination agricole ou forestière). Pour ce qui concerne l'indicateur de perturbation du marché des terres agricoles en valeur, pour chaque canton, la surface du marché résidentiel ou de loisirs (biens bâtis et non bâtis) est multipliée par le prix moyen par hectare des surfaces non bâties de ce marché. Ce produit est ensuite rapporté à la surface cantonale, puis le ratio cantonal est divisé par le ratio national.

Espace à enjeux naturels

-  Littoral
-  Municipalité dite de montagne
-  Parc naturel régional

dans l'esprit du Grenelle et constituerait même un **espace d'expérimentation remarquable**³³ pour la nouvelle politique d'aménagement du territoire responsable et ambitieuse qu'il s'agit de promouvoir.

Développement d'une gouvernance multi-niveaux

L'expérience de la politique de massif, intégrant une approche interrégionale et interministérielle, associant des modalités de gouvernance nationale et locale (le Conseil national de la montagne et les Comités de massif), pourrait être reproduite sur d'autres espaces au premier rang desquels **le littoral**, notamment par le développement de démarches de gestion intégrée des zones côtières, articulé à la mise en place de nouveaux outils de gouvernance tant au niveau national qu'au niveau interrégional. La gouvernance multi-niveaux doit également être mise en place pour les **trames vertes et bleues**.

Une meilleure gestion du foncier

L'articulation et la mise en cohérence des différents niveaux de planification territoriale ne devraient pas se limiter aux contraintes législatives. Des démarches volontaires d'adhésion à des projets à l'instar de l'expérience des parcs naturels régionaux, avec l'adhésion volontaire des collectivités, dont la charte a un caractère contraignant pour ces mêmes collectivités, peuvent certainement être étendues à **des démarches d'interterritorialité**. Des actions locales ont été mises en œuvre, leur analyse devrait permettre de dégager les conditions d'extension de telles démarches. **Des chartes**

plus contraignantes pourraient être une piste d'action.

L'identification de territoires à enjeux naturels ne suffit pas à garantir leur préservation. Il existe de nombreux outils de gestion foncière (zones agricoles protégées, périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, etc.), mais ils sont peu utilisés. Dans le cadre de la poursuite du Grenelle de l'environnement, **les travaux interministériels sur la connaissance de l'utilisation du foncier devraient être valorisés et les acteurs locaux encouragés à se les approprier, ce qui nécessite la mise en place d'outils de porter à connaissance**.

Définition des méthodes de valorisation du capital naturel

La mise en place de politiques de valorisation des espaces naturels passe par la reconnaissance des aménités directes ou indirectes produites par ces espaces. Il paraît donc nécessaire de **savoir évaluer** – par le calcul économique – **la valeur de ces aménités**, qu'il s'agisse tant d'une valeur intrinsèque que d'une valeur de services rendus à d'autres territoires. De telles évaluations sont évidemment évolutives dans la durée. Ceci impose de clarifier les notions d'espaces naturels préservés, d'aménités, etc.

L'intérêt d'une contractualisation adaptée

La préservation des territoires à enjeux passe par des pratiques adaptées d'entretien dont la mise en place est souvent prévue par des documents

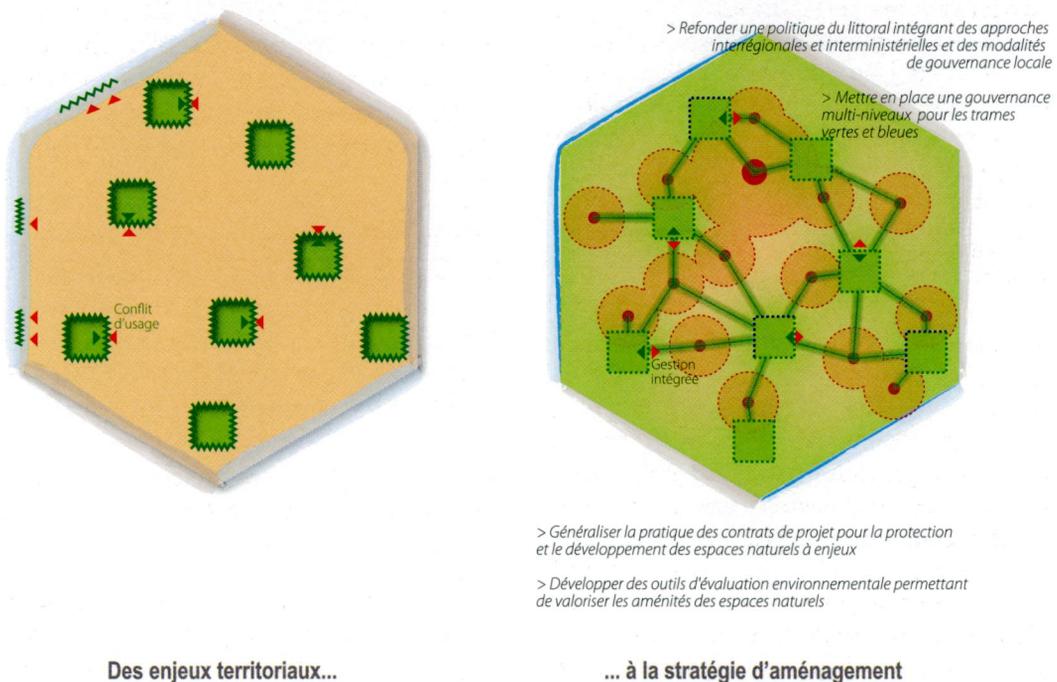
33. Renvoi vers le chantier N° 8 « Pour une adaptation des territoires au changement climatique »

d'objectif (Natura 2000). Il paraît indispensable pour renforcer l'appropriation par les acteurs locaux d'élaborer, à l'échelle d'un territoire, une stratégie globale de préservation pouvant s'inscrire notamment dans une démarche de projet.

Dans ce cadre, la mise en place des trames vertes et bleues constitue une

thématique transversale, qui concerne de nombreux domaines (gouvernance multi-niveaux, gestion du foncier, contractualisation, etc.). De façon similaire, la démarche des ateliers territoriaux du Grenelle s'inscrit dans ces pratiques d'intégration des préoccupations environnementales dans des projets et planifications de territoires.

Figure 7. Pour la préservation et la valorisation des territoires à enjeux naturels



8. POUR UNE ADAPTATION DES TERRITOIRES AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La tempête de janvier 2009, après celle de décembre 1999, présente des caractéristiques qui donnent la mesure de l'ampleur et des incidences que peut entraîner le changement climatique auquel **les territoires vont devoir s'adapter**. Parmi les conséquences identifiées, il faut s'attendre, malgré les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre, à une modification des températures moyennes, une augmentation de la fréquence de phénomènes climatiques jugés extrêmes comme les canicules, les précipitations de forte ampleur ou au contraire trop faibles. Cependant, l'évaluation précise de ces effets reste très difficile car ils dépendent de nombreux paramètres parmi lesquels, les caractéristiques géomorphologiques fines des territoires.

Du fait de l'interdépendance des territoires et des répercussions de phénomènes globaux au niveau local, il est hautement probable que ces évolutions auront des impacts majeurs, notamment dans les domaines suivants : démographiques, au travers des flux migratoires résultant d'une perte ou d'une amélioration d'attractivité (économie, cadre de vie, etc.); économiques avec la modification de la productivité et de la production agricole, la modification des contextes d'attractivité, comme pour le tourisme de montagne, le risque assurantiel par rapport notamment à la protection des biens ; organisationnels de par la gestion de la pénurie ou de la baisse de qualité des ressources naturelles à l'instar de la ressource en eau ; sanitaires, du fait de la modification des aires « d'influence » des maladies ; naturels en lien avec la modification de la biodiversité, l'acclimatation ou le transfert de populations, etc.

Informer et appréhender les évolutions climatiques aux bonnes échelles

Ces évolutions, de portée mondiale, mettent en exergue deux enjeux pour les territoires. Tout d'abord, et malgré le haut niveau de probabilité de ces évolutions, la plupart des acteurs locaux sont démunis pour mettre en œuvre des stratégies locales face à des bouleversements globaux aux incidences territoriales non déterminées. Il paraît donc nécessaire, en premier lieu, de **faire de l'information préventive pour mieux faire partager les enjeux** à l'ensemble des acteurs des territoires afin qu'ils les prennent en compte dans leur propre stratégie de développement. Ensuite, l'interdépendance des territoires dans leur fonctionnement nécessite que certaines analyses, ainsi que la mise en cohérence des actions se fasse à une **échelle suprarégionale et le cas échéant, transfrontalière**. Il est donc nécessaire, en second lieu, de porter au niveau interrégional et en lien avec les échelons internationaux la réflexion d'analyse, l'élaboration de méthodologies d'évaluation locale des impacts et le développement des outils d'adaptation.

Concilier la nécessaire contribution de chaque territoire avec ses spécificités

Si les dimensions géographiques de la lutte contre le changement climatique sont importantes, tant pour atténuer ce changement en réduisant les émissions de gaz à effet de serre que pour s'adapter aux inévitables dérèglements climatiques à venir, il n'en demeure pas moins que **la réussite de ces politiques d'atténuation et d'adaptation repose sur la contribution de tous les échelons territoriaux, jusqu'aux plus fins et sur l'évolution des comportements individuels**. Il faut donc que les grands

enjeux planétaires, relayés par des protocoles internationaux, des objectifs européens, des engagements nationaux, soient déclinés aux niveaux inférieurs, en France essentiellement régionaux et intercommunaux.

L'approbation volontaire de ces engagements passe par la reconnaissance d'une nécessaire solidarité, mais son acceptation suppose également que les spécificités du territoire concerné aient été prises en compte, a fortiori lorsqu'il s'agit de s'adapter à des changements climatiques dont l'impact spatial, économique, humain sera très différent selon qu'il s'agit d'un littoral, d'une montagne, de plaine agricole, de massif forestier ou de la ville continentale. **L'adaptation au changement climatique peut bouleverser la donne et transformer une zone peu favorisée en un territoire aux opportunités nouvelles**, pour peu qu'on sache et qu'on veuille exploiter son potentiel devenu précieux. **À l'inverse, la dérive climatique peut menacer l'économie déjà fragile d'autres territoires, qui doivent anticiper pour se prémunir ou se réorienter.**

Ce défi considérable, dont l'ampleur est encore méconnue, doit donc être appréhendé avec des visions ambitieuses très anticipatrices, beaucoup de pédagogie et une relation partenariale forte avec les territoires.

Un champ d'expérimentation particulièrement représentatif : le bassin méditerranéen

De manière spécifique, les territoires du bassin méditerranéen ou sous son influence, présentent à la fois une certaine uniformité dans leur sensibilité au changement climatique et une grande variété dans leurs caractéristiques économiques et géographiques qui en font un excellent champ d'étude et d'action.

L'enjeu est d'autant plus marqué pour eux qu'ils sont soumis à d'autres contraintes aggravantes : optimum agricole souvent atteint mais fragile voire dépassé, vulnérabilité aux risques naturels et attractivité résidentielle et touristique forte. Ils ont de plus à faire face à d'autres phénomènes de fragilisation de l'environnement et des ressources (processus d'étalement urbain et de conurbation le long du littoral avec des conséquences importantes en termes d'artificialisation des sols).

Les premières réflexions menées au niveau interrégional dans le Grand Sud-Est français montrent qu'à court terme, l'impact sur les systèmes territoriaux des dynamiques économiques transfrontalières, européennes et internationales, est majeur (sur la disponibilité de la ressource en eau, sur la biodiversité, sur l'habitat, etc.).

Ce contexte favorise donc l'émergence d'une **coopération transfrontalière et européenne** en matière d'études avec les régions méditerranéennes voisines d'Italie et d'Espagne, afin de limiter les effets de bord, induits par une externalisation d'une importante partie des filières économiques.

Par ailleurs, la lutte contre le changement climatique doit être replacée au sein de l'objectif de développement durable de la société. À ce titre, le bassin méditerranéen constitue, dans sa globalité, **un espace d'expérimentation** permettant à la fois de répondre à des questions comme les formes d'organisation territoriale adaptées aux nouveaux enjeux, et de mettre en jeu la responsabilité des pays européens en matière de solidarité envers les territoires moins favorisés. **Le cadre de l'Union pour la Méditerranée** pourra ainsi être mis à profit pour engager un programme d'actions en matière de développement durable.

Un des chantiers-phares d'un tel programme sera de définir et de préfigurer un modèle de métropole durable adaptée au changement climatique. Son modèle de développement sera un modèle de croissance métropolitain compétitif fondé sur une coopération publique et privée structurante permettant de répondre tout particulièrement aux enjeux du changement climatique.

Cette réflexion pourra être organisée dans un premier lieu au sein d'une future **agence méditerranéenne des villes et territoires durables**. Sa mise en œuvre pourra être assurée par quelques métropoles du bassin méditerranéen. Elles serviront de laboratoire d'initiatives innovantes capable de donner un sens aux principes dégagés.

9. POUR REDÉFINIR LA POSITION DES ACTEURS ET LES ÉCHELLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Repenser le rôle des acteurs de l'aménagement du territoire est indispensable compte tenu de la complexité de l'organisation institutionnelle et des évolutions profondes que la France a connues.

L'État est un acteur incontournable de l'aménagement du territoire

Compte tenu des attentes de la population, l'État doit continuer à avoir un rôle essentiel et dispose pour cela de toute la légitimité. C'est un acteur incontournable parce qu'il définit les enjeux nationaux et internationaux de la compétitivité de l'économie nationale et parce qu'il doit veiller à l'amélioration de l'attractivité des territoires. Son rôle est multiple : il prescrit des règles, notamment par la loi, qui s'imposent aux territoires ; il contractualise avec les partenaires territoriaux pour définir et mettre en œuvre des stratégies et garantir une offre satisfaisante de services d'intérêt général ; enfin, il doit s'assurer qu'une réelle péréquation financière existe entre les collectivités territoriales. **L'État a donc vocation à jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des grands chantiers de l'aménagement du territoire.**

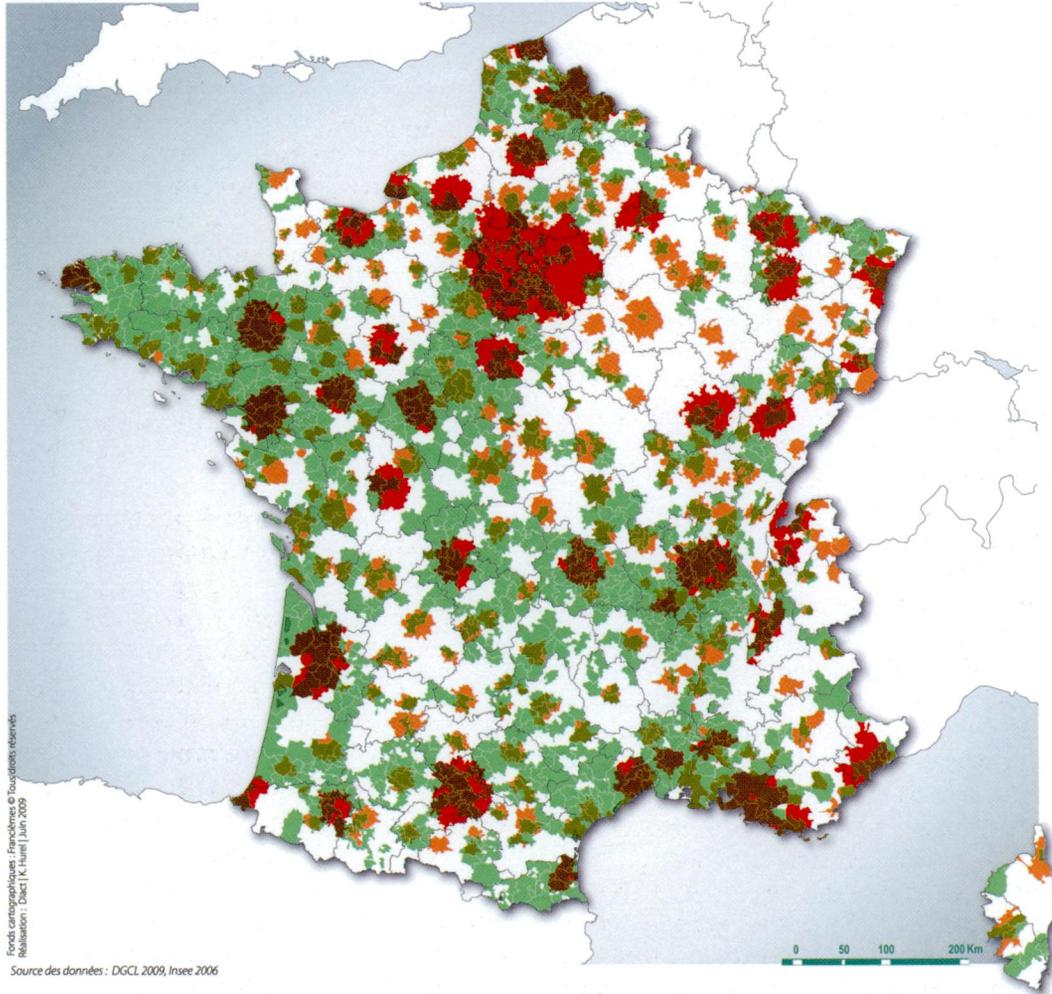
Des grands territoires de coopération

Si des orientations stratégiques doivent être définies au niveau national, d'autres nécessitent de l'être à un échelon infra-national pour mieux tenir compte des spécificités et des besoins des territoires. **Le niveau régional n'est pas toujours le plus approprié même si les régions disposent de compétences importantes.** Sur les 22 régions métropolitaines, plusieurs ne disposent pas d'une taille critique suffisante ni d'une capitale qui puisse s'affirmer comme une métropole ; plusieurs d'entre elles cependant partagent avec la ou les régions voisines des enjeux communs qu'il serait plus efficace d'affronter ensemble.

Dès lors, un cadre pertinent de fixation des orientations stratégiques peut être le regroupement de deux ou plusieurs régions sans que soit obligatoirement constitué un niveau supplémentaire d'administration. Ce regroupement peut en effet prendre diverses formes : de la simple coopération sur une base contractuelle avec l'État, dans laquelle les régions ne perdraient ni leurs moyens, ni leurs compétences jusqu'à la fusion pure et simple. Cette dernière solution n'est pas à exclure d'autant plus qu'elle conviendrait à des régions de petite taille ou comprenant un faible nombre de départements.

Carte 17. Vers une gouvernance à la bonne échelle

L'organisation territoriale française est le produit d'une histoire et d'adaptations institutionnelles et administratives régulières pour mieux correspondre à la géographie des besoins de la population et aux enjeux territoriaux, qu'ils soient locaux ou nationaux. Par ses outils d'observation, d'ingénierie et de prospective, l'aménagement du territoire contribue à l'émergence et à l'activation des nouveaux périmètres de projets.



Aire urbaine, par taille (exprimée en nombre d'habitants, en 2006)

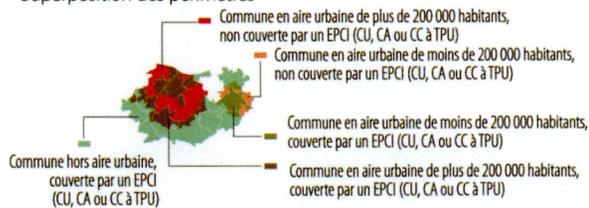
-  Inférieure à 200 000 habitants
-  Supérieure à 200 000 habitants



Périmètres intercommunaux [01.01.2009]

- Communauté urbaine (CU)
- Communauté d'agglomération (CA)
- Communauté de communes à taxe professionnelle unique (CC à TPU)

Superposition des périmètres



Face à ces enjeux, il appartient aussi à l'État de s'adapter pour être un partenaire actif dans la définition et la mise en œuvre d'orientations stratégiques à un niveau interrégional. À cette fin, il pourrait être proposé, pour chacun des grands enjeux, de désigner parmi les préfets de région concernés un préfet coordonnateur pour l'ensemble des services de l'État.

Compte tenu du rôle essentiel que doivent jouer les métropoles en matière d'aménagement du territoire, des coopérations inter-métropolitaines peuvent s'avérer nécessaires pour mieux affronter les défis : Nantes-Rennes, Toulouse-Bordeaux, Montpellier-Marseille-Toulon-Nice, Lyon-Grenoble, etc.³⁴

Enfin, tout cela conduit à réfléchir à la bonne articulation des compétences entre métropoles, départements et régions. Cette organisation peut être à « géométrie variable ». On pourrait par exemple envisager des délégations de compétences des régions ou des départements vers les métropoles. La rationalisation des structures intercommunales et de leurs périmètres doit permettre de définir des projets de développement intégré correspondant à une stratégie efficace et disposant d'une taille critique suffisante (cf. carte 17). Paris et l'Île-de-France, compte-tenu de la spécificité de leurs enjeux et de leur taille, doivent faire l'objet de propositions particulières³⁵.

34. **Renvoi vers le chantier N° 1** « Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires »

35. **Renvoi vers le chantier N° 2** « Pour une région capitale de stature mondiale »

CONCLUSION

Ces chantiers constituent des pistes d'action pour une ambition nouvelle d'aménagement du territoire. Ils nécessitent d'engager un large travail de réflexion, d'approfondissement et de propositions ouverts à l'ensemble des partenaires. De ce fait, leur mise en œuvre devra être bien coordonnée avec des chantiers législatifs en cours (Grenelle) ou à venir (réforme des collectivités locales), et toujours retenir deux éléments fondamentaux :

- **toute politique d'aménagement du territoire comporte une dimension européenne.** Parce qu'elle nécessite une plus large coopération avec les autres États, régions et métropoles de l'Europe. Parce que les fonds européens ont un rôle déterminant dans la mise en œuvre de ses projets. Parce qu'enfin, et c'est un résultat à l'actif de la Présidence française de l'Union Européenne du second semestre 2008, la cohésion territoriale devient un objectif central dans la mise en œuvre des politiques communes.
- **l'aménagement du territoire en France est une ambition essentiellement politique.** Les projets qui ont vocation à réformer et à mieux structurer le pays peuvent toujours se heurter aux réticences d'une partie de la population parfois tentée par l'individualisme et le repli sur soi, et très vigilante sur tout ce qui peut affecter son habitat et sa mobilité. Il est donc impératif d'expliquer et de faire partager les enjeux, notamment dans le cadre d'une démarche ambitieuse de prospective territoriale. Celle-ci permettra de réinvestir les connaissances et les éléments de stratégie qui structurent les neuf chantiers, dans une dynamique d'appropriation et d'innovation de court, moyen et long termes, associant les principaux acteurs de l'aménagement du territoire. Cette réflexion accompagnant l'action permettra d'ancrer les ambitions et les projets dans un socle d'intérêt général, essentiel au dynamisme de nos territoires.

UNE NOUVELLE AMBITION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans un double objectif de compétitivité et d'attractivité, ce rapport de la DIACT préconise de refonder la politique nationale d'aménagement du territoire à la lumière d'un contexte socioéconomique en transformation (mondialisation, intégration européenne, augmentation des mobilités et vieillissement, évolutions de la ruralité, défis environnementaux, etc.) et de trois enjeux déterminants pour l'avenir (le dynamisme territorial et la croissance globale, la cohésion territoriale et enfin l'adoption de comportements énergétiques et environnementaux vertueux).

Ce rapport prend le parti de dépasser l'opposition classique entre cohésion et compétitivité en affirmant que sans dynamisme des territoires de croissance et notamment des métropoles, il ne saurait y avoir d'effet d'entraînement et donc de solidarité entre les territoires. Le rapport choisit également de prendre en compte tous les territoires à toutes les échelles pour une approche intégrée de la politique nationale d'aménagement du territoire. Pour ce faire, trois leviers d'action sont identifiés : la polarisation, la connexion et la coopération.

Le rapport de la DIACT propose enfin un cadre d'action rénové pour un État stratégique et prospectif, lui permettant d'impulser des politiques publiques avec plus d'anticipation, de les coordonner au plan national et de se concerter avec les partenaires territoriaux. De cette ambition renouvelée et bénéficiant d'une cartographie novatrice, résultent neuf premiers chantiers qui traduisent la volonté de la DIACT de concevoir l'aménagement du territoire comme une démarche de progrès.



Prix : 18 €

ISBN : 978-2-11-007742-4

ISSN : 1152.4928

DF : 5HC17600

La Documentation française
29, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07

Tél. : 01 40 15 70 00

Télécopie : 01 40 15 72 30

www.ladocumentationfrancaise.fr

