

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : PLUS QUE JAMAIS UNE NÉCESSITÉ**

*Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
Groupe de travail sur l'aménagement du territoire*

Rapport d'information de MM. Hervé MAUREY, président de la commission et sénateur de l'Eure, et Louis-Jean DE NICOLAÏ, sénateur de la Sarthe

Rapport n° 565 (2016-2017)

Une demande d'aménagement du territoire laissée sans réponse

Le rapport « **Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité** » a été établi à partir des travaux du groupe de travail sur l'aménagement du territoire, mis en place en mars 2016. Ce groupe de travail a été créé dans le but de **bâtir les fondements d'une nouvelle doctrine d'aménagement du territoire**.

En effet, les fractures territoriales se multiplient et deviennent de plus en plus critiques. La croissance des métropoles, loin de rayonner, appauvrit les zones les plus fragiles. **De nombreux territoires, qu'ils soient ruraux, urbains ou périurbains, sont en recul** en termes d'activité, d'emploi, de services publics et de dynamisme démographique.

Le contexte dans lequel l'aménagement du territoire doit être mené a connu des transformations profondes. La mondialisation économique, avec la métropolisation qui l'accompagne, la décentralisation, la construction européenne et l'apparition de nouveaux enjeux, comme le développement durable ou le numérique, modifient le sens de cette politique publique. **Les problématiques, les attentes, les parties prenantes et les modes de décision ont évolué.**

Face à ces enjeux, les pouvoirs publics ont été défailants. L'aménagement du territoire, pourtant indispensable au développement durable et équilibré de notre pays, est devenu le « **parent pauvre** » des politiques publiques. Le désengagement de l'État sur ces sujets est patent : les questions territoriales sont désormais reléguées au second plan lors de la mise en œuvre des politiques sectorielles et **l'État ne dispose plus d'une vision stratégique** en faveur d'un développement cohérent du territoire national. L'égalité des territoires, proclamée en 2012, reste pour beaucoup une chimère.

À l'issue de ses travaux, des auditions et des consultations menées auprès d'élus et du public, le groupe de travail constate qu'**une demande d'aménagement du territoire s'exprime fortement au sein de la population**. L'absence de réponse à la hauteur de cette attente alimente de vives déceptions et un sentiment d'abandon dans les territoires en difficulté, qui se traduisent en particulier par des votes de rupture, comme en témoigne le fait que la candidate du Front national soit arrivée en tête dans plus de 19 000 communes lors du premier tour de la dernière élection présidentielle.

Il est donc urgent de réagir en fondant une nouvelle ambition d'aménagement du territoire, permettant de conjurer la fatalité d'une France à plusieurs vitesses et de donner une portée concrète aux principes républicains.

L'impératif d'une nouvelle ambition d'aménagement du territoire

Le groupe de travail appelle de ses vœux une véritable politique d'aménagement du territoire.

Les récentes réformes territoriales conduisent les nouvelles régions et intercommunalités à assumer des responsabilités croissantes en matière d'aménagement du territoire : les premières pour définir une stratégie de développement économique équilibrée, les secondes pour mettre en œuvre une solidarité locale et doter le territoire d'équipements de proximité, en lien avec l'échelon communal.

La mise en œuvre de cette politique suppose de mettre un terme au recul de l'État, que les acteurs locaux ne peuvent totalement suppléer. Garant de la cohésion nationale, l'État doit retrouver des fonctions de stratège, de régulateur mais également d'aménageur en dernier ressort pour certains territoires. **À ce jour, la politique nationale d'aménagement du territoire se limite à l'agrégation de dispositifs épars**, sans réflexion d'ensemble. Il est primordial de restructurer et de relancer la politique de l'État dans ce domaine.

Récusant l'idée selon laquelle la métropolisation serait le seul horizon territorial de notre pays, ce nouveau modèle d'aménagement du territoire doit s'appuyer sur deux axes : **assurer la diffusion de la croissance métropolitaine**, par la redistribution et une complémentarité entre les différents espaces, et **soutenir des projets de développement propres aux territoires moins denses**, par une coopération et une solidarité accrues.

En termes de méthode, la contractualisation doit être systématiquement privilégiée, afin d'assurer une approche différenciée, respectueuse des spécificités et des acteurs de chaque territoire. Libérer les initiatives locales et les projets de territoires implique également de **poursuivre l'effort de simplification des normes**.

Afin de permettre aux collectivités territoriales de jouer pleinement leur rôle, il est indispensable de leur donner les moyens nécessaires. Le système des dotations doit devenir plus équitable, plus simple et plus transparent. La péréquation financière doit avoir pour objectif l'aménagement du territoire. Les ressources en ingénierie doivent être remises à niveau et rééquilibrées, pour permettre à chaque territoire d'élaborer ses projets et de valoriser ses atouts. L'objectif est de **renforcer le soutien au réseau des villes petites et moyennes**, qui constitue l'ossature territoriale de la France mais connaît un affaiblissement inquiétant.

À cet effet, les priorités concrètes de l'aménagement du territoire sont identifiées : la couverture numérique fixe et mobile de tous les territoires ; la lutte contre les déserts médicaux ; le maintien d'un niveau suffisant de services publics et d'infrastructures critiques ; une offre de transport permettant de répondre aux besoins croissants de mobilité ; une intervention économique ciblée pour soutenir l'économie de proximité et défendre l'emploi, notamment dans les centres-bourgs ; la valorisation de la transition verte au niveau local.

Enfin, **l'État doit s'organiser pour défendre les enjeux de l'aménagement du territoire dans les politiques européennes** et permettre aux régions transfrontalières de tirer pleinement profit des échanges que cette situation leur offre.

Les principales recommandations du groupe de travail

Le rapport formule 26 propositions, organisées selon dix axes, pour relancer la politique d'aménagement du territoire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. Faire de la transition verte une opportunité pour tous les territoires

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

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

21. Conforter l'attractivité des centres-bourgs par un programme ambitieux de rénovation de l'habitat et des commerces, et le maintien ou l'installation d'équipements essentiels pour l'activité locale.
22. Proposer des offres de formation réellement adaptées aux besoins des entreprises locales.

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

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

X. Défendre le projet territorial français dans l'agenda européen

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

Groupe de travail sur l'aménagement du territoire



M. Hervé MAUREY
(UDI-UC – Eure)

Rapporteur



M. Louis-Jean de NICOLAÏ
(Les Républicains – Sarthe)

Rapporteur

Les autres membres du groupe de travail sont : MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Benoît Huré, Jean-Claude Leroy, Jean-François Longeot, Didier Mandelli, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Rémy Pointereau, Michel Raison, Charles Revet, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville et M. Michel Vaspert.