

Note de lecture

Sénat - Rapport d'information de MM.Hervé MAUREY, président de la commission et sénateur de l'Eure, et Louis-Jean DE NICOLAY, sénateur de la Sarthe, 31 mai 2017

<https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-5651.pdf>

En mars 2016, la commission de l'aménagement du territoire du Sénat a créé en son sein un groupe de travail chargé de répondre à la question : **qu'est-ce que l'aménagement du territoire aujourd'hui**. Les travaux, réalisés sur la métropole sous forme d'auditions et de consultations publiques, mettent en lumière de profondes mutations territoriales sur une période récente, mais surtout **une attente forte mais non satisfaite pour l'avenir**. Le rapport formule 26 propositions, organisées selon dix axes, pour relancer durablement cette politique.

« L'aménagement des territoires est une exception française, dont le but est d'assurer une répartition équilibrée des ressources, des activités, des hommes dans l'espace, afin de préserver durablement l'ensemble du territoire national comme lieu de vie et d'activité. »

L'échec de la politique d'aménagement du territoire face à une fracture territoriale croissante

Mise en place dans une période de reconstruction nécessaire après-guerre, elle fût jugée prioritaire dans les années 1970, considérée comme **indissociable du principe d'égalité républicaine**. Pourtant, depuis les années 1990, les fractures territoriales se multiplient face à une **mondialisation économique** qui se durcit et que la **métropolisation** s'impose, alors que de nouveaux enjeux apparaissent (développement durable, numérique), modifiant en profondeur les attentes, les acteurs et les modes de décision (p7). Le constat est que face à ces enjeux, les pouvoirs publics ont été défaillants, le désengagement de l'État étant manifeste, n'assurant plus une vision stratégique pourtant nécessaire. Il semble se contenter désormais d'une **simple politique d'accompagnement sans cohérence d'ensemble, relégué à un appel au développement territorial** (p24).

Vers une nouvelle doctrine de l'aménagement des territoires

Il est donc nécessaire pour l'avenir de **bâtir une nouvelle doctrine de l'aménagement du territoire**, en remettant en cause la vision traditionnelle devenue caduque. Face à une forte attente des citoyens (cf votes de contestation). Il s'agit de **répondre à une question politique** (volonté de vivre ensemble à partir de projections communes) et non d'une question technique. En outre, il n'est plus possible aujourd'hui d'opposer schématiquement l'urbain et le rural : l'existence d'un « continuum » et de ruralités plurielles sont manifestes (p30).

« Une véritable politique d'aménagement du territoire suppose ainsi d'appréhender ensemble l'urbain, notamment les banlieues et les villes petites et moyennes, le rural et les territoires particuliers, littoraux et de montagne »

L'enjeu est donc de **repenser les conditions de développement des territoires ruraux**, souvent ressentis comme des « sous-territoires », dans un nouvel univers urbain diffus. D'autre part, il est indispensable de **remettre en cause la vision statique des territoires** : la mobilité des populations, et donc de l'activité économique et sociale, a en effet dépassé les frontières géographiques ou administratives (p34). Néanmoins, l'étiquette territoriale demeure avec l'émergence des projets, contexte dans lequel le **territoire est désormais le fruit d'un projet stratégique**. Dans ce cadre, la mission des pouvoirs publics est donc de créer les conditions d'une égalité des chances entre territoires. Enfin, un **effort de cohérence est nécessaire face à la multiplication des acteurs en présence**, dont les motivations et périmètres d'intervention varient (p36).

« L'aménagement n'est pas une fin en soi, mais le moyen d'un développement durable et choisi. Il s'agit de créer les conditions favorables à un épanouissement individuel et collectif dans tous les espaces de la République ».

À ce titre, il convient de définir des **approches différenciées en respectant les spécificités** et atouts des territoires, et surtout en intégrant le principe d'équilibre territorial afin qu'attractivité et émulation ne se résument pas à une mise en concurrence au détriment des plus fragiles. Face à la métropolisation, « concentratrice » de richesses, l'État doit pérenniser un **soutien au maillage des villes petites et moyennes**, car il joue un rôle majeur pour la cohésion territoriale et le maintien d'une répartition équilibrée des ressources et des activités, assurant une coopération et des solidarités accrues au travers des nouvelles intercommunalités (p38). Enfin, la **contractualisation** doit être l'outil privilégié pour permettre un développement partagé, négocié et mobilisant tous les acteurs.

Dix axes pour une nouvelle ambition territoriale

Replacer l'état au cœur d'une politique nationale d'aménagement du territoire : mesurer systématiquement l'impact des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire, évaluer les schémas et zonages, prioriser les actions

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

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

Faire de la couverture numérique des territoires et de la lutte contre les déserts médicaux deux priorités

Maintenir une présence réelle et adaptée des services publics sur l'ensemble du territoire (mutualisation, accessibilité, proximité)

Assurer sur l'ensemble du territoire l'existence d'infrastructures de qualité (rationalisation programmation investissement /entretien)

Faire de la transition verte une opportunité pour tous les territoires (valorisation des atouts, énergies renouvelables)

Reconstituer une capacité d'ingénierie au service de l'innovation territoriale (en s'appuyant sur les EPCI)

Défendre le projet territorial français dans l'agenda européen

Favoriser la localisation des activités et des emplois sur l'ensemble du territoire (attractivité centre-bourgs, formations)

Zoom sur l'axe « couverture numérique des territoires »

En matière d'accessibilité numérique, l'enjeu est d'**assurer enfin une réelle couverture numérique** (p59) Alors que le numérique permet d'accepter la fermeture de services publics, dans la condition où une couverture numérique permet d'accéder aux mêmes services et que le e-commerce permet de dépasser les frontières territoriales, il devient plus qu'indispensable de **disposer d'infrastructures performantes**. Les sénateurs regrettent le choix de l'État de laisser les opérateurs privés se concentrer dans les zones les plus denses (et donc les plus rentables), laissant le reste du territoire aux collectivités territoriales, via les réseaux d'initiatives publics (RIP), pour lesquels il n'apporte qu'un soutien financier et non comme un véritable organisateur de réseaux. **La couverture intégrale du territoire d'ici 2022, comme prévue par**

le plan France très Haut débit est donc jugé illusoire. Le rapport reprend ainsi à son compte les conclusions du rapport de la Cour des Comptes de janvier 2017, qui repousse à 2030 le terme des déploiements. D'autre part, les attentes de la population sont donc déçues, le résultat du déploiement étant à **géométrie variable**, que ce soit sur le **fixe** (nombreux maîtres d'ouvrages distincts, homogénéité technique) comme sur le **mobile**. Le rapport pointe clairement les **fractures numériques qui s'aggravent** : plus de 10% des lignes du réseau internet fixe offrent un débit encore inférieur à 4 Mbit/s, niveau minimal pour avoir un accès aux services numériques, qui sera très vite dépassé au regard du développement exponentiel des usages, et les zones blanches 2G et 3G en mobile n'ont toujours pas été résorbées, malgré un programme démarré en 2003. Sur la couverture numérique, le rapport propose **16 propositions, réparties autour de 5 grands thèmes** :

Assurer le respect des engagements des opérateurs privés pour le déploiement du THD fixe	Mise en place d'une contractualisation assortie de sanctions financières ou permettre aux RIP d'intervenir dans les zones non confirmées
	Veiller au respect du principe de complétude dans les zones moins denses et renforcer le suivi sur la progression et l'homogénéité des déploiements
Renforcer le soutien aux déploiements menés par les collectivités territoriales et leurs délégataires	Pérenniser et renforcer le subventionnement de l'État par la mise en place d'un fonds alimenté par une contribution de solidarité numérique pour assurer la péréquation entre zones urbaines et zones rurales
	Permettre de fédérer les RIP en autorisant la constitution de syndicats de syndicats, pour rééquilibrer le rapport de force entre opérateurs privés et collectivités territoriales
	Permettre aux collectivités la possibilité d'adapter la commercialisation et la tarification pour en assurer l'attractivité
	Délivrer une certification aux réseaux déployés par les collectivités pour assurer leur utilisation par les opérateurs
Rendre l'environnement technologique et technique plus favorable au déploiement de la fibre optique	Encadrer le recours à la montée en débit sur fibre pour la limiter et prioriser le déploiement FttH
	Encadrer juridiquement, économiquement et techniquement la MeD (régulation de l'offre PRM d'Orange)
	Faciliter l'accès des collectivités aux infrastructures d'accueil existantes et réglementer sa tarification, renforcer les SUP au bénéfice de la fibre, et simplifier les procédures de raccordement aux immeubles
	Mettre en place un dispositif de basculement du cuivre sur la fibre (extinction, complétude en ZF, labellisation des plaques)
Désenclaver rapidement tous les territoires privés d'accès au haut débit	Définir un droit d'accès au HD (>3Mbit/s) en prévoyant des incitations et en développant des technologies complémentaires (4G fixe, BLR, satellite,..)
	Accélérer le raccordement des sites stratégiques pour les territoires par un subventionnement accru pour les SP (santé, éducation, attractivité éco ,..)
Assurer réellement la couverture mobile des territoires	Modifier les critères et les méthodes de mesure de couverture pour être conforme à la réalité
	Viser une couverture intégrale de la population en 4G en 2022 (en substitution au fixe pour les territoires isolés)
	Assurer l'efficacité réelle des opérations de suppression des zones blanches (identification des sites, aides, calendrier, contrôles et sanctions)
	Développer une approche intégrée des réseaux fixes et mobiles (éviter les isolés multi-technologie)

