



**CONFERENCE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE  
RESPONSABLES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

**15<sup>EME</sup> CEMAT, MOSCOU, LES 8 ET 9 JUILLET 2010**

**RAPPORT NATIONAL  
FRANCE**

**Le 15 décembre 2009**

*Ce rapport a été conçu conformément au format et à la structure décidés par le comité des hauts fonctionnaires de la CEMAT. Par les réponses qu'il apporte au questionnaire du comité des hauts fonctionnaires, il dresse un panorama de l'état des territoires français aujourd'hui ainsi que des politiques territoriales mises en œuvre pour accompagner ou contrer les évolutions en cours.*

## 1. Evolution des structures territoriales et déséquilibres au cours des cinq dernières années<sup>1</sup>

### *Evolution démographique :*

- **Principales régions/zones caractérisées par la densification (croissance démographique, migration)** (voir carte 1 et 2 en annexe)

Avec une croissance annuelle de 0,7 % depuis 1999, la France se distingue des autres Etats européens par son **regain démographique**. Toutes les régions françaises, à l'exception de la Champagne-Ardenne, ont un solde démographique positif. Le solde migratoire négatif des régions du Nord-Est est compensé par un fort taux de natalité. Cinq régions françaises (Guyane, Réunion, Languedoc-Roussillon, Guadeloupe et Midi-Pyrénées) comptent parmi les vingt régions de l'Union européenne ayant le plus fort taux d'accroissement de la population.

Cette tendance cache toutefois d'**importantes disparités**. Ainsi, **cinq régions regroupent près de la moitié de la population française** (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas de Calais et Pays de la Loire), alors que la divergence des dynamiques entre régions s'accroît : à l'exception de l'Ile de France, les disparités entre régions déjà constatées entre 1990 et 1999 se sont accrues entre 1999 et 2006. Les régions du Sud-Ouest bénéficient le plus de ce rebond démographique. Dans le même temps la plupart des régions du Nord-Est et du Bassin parisien sont restées à relativement à l'écart du rebond démographique, et ont gardé le même rythme de croissance qu'avant 1999 (0,3 % par an). **Les écarts se creusent également entre départements** : la grande majorité des départements situés sur le littoral atlantique ou dans le Sud, ainsi que les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis en Ile-de-France, affichent un taux de croissance supérieur à 1 % par an, tandis que **cinq départements perdent de la population** (la Haute-Marne, la Nièvre, la Creuse, les Ardennes, et l'Allier).

La croissance de la population s'est accélérée davantage dans les territoires ruraux que dans les territoires urbains. Les taux de croissance des villes et des campagnes sont désormais sensiblement les mêmes (0,7 % environ) lorsqu'on les considère globalement. Ainsi, la répartition de la population entre ces deux types d'espaces<sup>2</sup> est restée stable.

On peut mettre en évidence deux groupes de régions correspondant à des schémas différenciés de croissance du solde migratoire et naturel. Les régions du Sud présentent des taux de croissance liés au solde naturel historiquement faibles et des taux liés aux migrations élevés. Les régions du Nord à l'inverse présentent des soldes migratoires historiquement faibles et une croissance démographique imputable à des soldes naturels élevés.

- **Principales régions/zones touchées ou susceptibles d'être touchées par un vieillissement marqué et/ou une baisse prononcée de la population (émigration)** voir cartes 3, 4 et 5 en annexe

La France se caractérise par un dynamisme démographique exceptionnel, qui ne fait que retarder le vieillissement. La part des moins de 20 ans dans la population est globalement supérieure à la moyenne de l'UE. Parallèlement, le nombre des personnes âgées s'accroît également, et ce dans toutes les régions françaises.

---

<sup>1</sup> Les données présentes dans ce rapport sont issues du rapport 2008 de l'Observatoire des Territoires : Dynamique et développement durable des territoires.

<sup>2</sup> Le zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural est défini à partir des lieux de domicile et de travail déclarés au recensement de la population de 1999. Les calculs sont faits selon ce zonage. Cf. définitions en annexe.

**Les zones de décroissance démographique, situées principalement dans le nord du Massif Central et à l'Est du bassin parisien se caractérisent par l'absence de grandes agglomérations.** L'économie rurale ou industrielle y est en déclin, de plus ces régions n'ont pas réussi à renouveler leur population active sur de nouvelles bases (tourisme par exemple, voir ci-après), et souffrent d'enclavement. Ainsi, la Champagne-Ardenne est la seule région à connaître à la fois un solde migratoire et naturel négatif.

**L'Ile-de-France se distingue des régions du Nord et de l'Est par des arrivées massives de jeunes actifs ou étudiants, et par des départs de retraités.** Ces départs s'effectuent vers des régions attractives comme la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, les Pays de la Loire et la Bretagne. L'Ile-de-France est la région la moins touchée par le vieillissement, avec un taux de dépendance économique de 0,29%<sup>3</sup> en 2005, bien qu'elle concentre le plus grand nombre de personnes âgées. Les régions de l'Ouest souffrent d'un déficit relatif de cadres et de jeunes, actifs ou étudiants, dû pour l'essentiel aux échanges avec l'Ile-de-France.

#### *Evolution économique :*

- **Principales régions caractérisées par un développement économique soutenu (produit intérieur brut – PIB, emploi) (voir cartes 6 et 7 en annexe)**

La richesse en France est concentrée dans certaines régions, à l'instar d'autres pays européens. **L'Ile-de-France occupe une place prépondérante, et les régions du Sud et de l'Ouest affichent un dynamisme qui accentue cette concentration.** Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas de Calais regroupent à elles seules plus de 50 % du PIB français.

Lorsque l'on considère l'ensemble des rythmes de croissance régionaux depuis 1990 (entre 1990 et 1994, on peut distinguer **quatre dynamiques de croissance différentes selon les régions.**

- Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Corse et Limousin : la dynamique de croissance par rapport à la moyenne nationale ne cesse de s'améliorer.
- Provence-Alpes-Côte d'Azur, Poitou-Charentes, Aquitaine, Lorraine, Nord-Pas de Calais : les taux de croissance par rapport à la moyenne nationale se sont améliorés entre 2000 et 2006 après une situation moins favorable entre 1994 et 2000.
- Ile-de-France, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche-Comté, et Rhône-Alpes : l'écart de croissance par rapport à la moyenne nationale se détériore entre 2000 et 2006, après une situation plus favorable entre 1994 et 2000.
- Pays de la Loire, Bretagne, Haute Normandie, Picardie et Alsace : le taux de croissance ne cesse de se détériorer par rapport à la moyenne nationale.

Les écarts de PIB varient, par rapport à une base 100 pour la France, de 153 en Ile-de-France à 56 dans les DOM et moins de 80 pour le Nord-Pas de Calais. Il faut cependant relativiser l'importance de ces écarts de production dans la mesure où la **répartition des revenus en France est plus homogène que celle de la production.** La comparaison entre le PIB par habitant et le RDB (revenu disponible brut) par habitant reflète le différentiel entre la richesse produite localement et la richesse redistribuée, essentiellement à travers les transferts de revenus (pensions de retraites, allocations, minimas sociaux). **Si la redistribution atténue les disparités régionales en soutenant l'activité économique locale, elle ne va pas sans poser plusieurs problèmes :** les régions les plus productives voient souvent leur potentiel économique décliner suite à cette fuite de revenus en direction de zones résidentielles. Les régions du sud étant attractives aussi bien pour les jeunes actifs que pour les retraités, elles bénéficient d'une croissance à la fois dans les secteurs de l'économie résidentielle et dans l'économie productive.

- **Principales régions où l'économie du savoir se concentre et se développe (voir carte 8 en annexe)**

**Les grandes métropoles concentrent les activités de formation et de recherche.** Ainsi, l'Ile-de-France accueille 26% des étudiants en France. Outre Paris, onze villes sont le siège de plusieurs universités :

---

<sup>3</sup> On peut mesurer le taux de vieillissement à travers le taux de dépendance économique, défini comme le rapport entre la population des 60 ans et plus et la population active potentielle, celle des 20 à 59 ans.

Bordeaux, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Montpellier, Nancy, Rennes, Strasbourg et Toulouse. Elles correspondent à 2% des sites mais concentrent 48,4% des étudiants.

**Seules l’Ile-de-France et Rhône-Alpes figurent parmi les 15 premières régions de l’UE** en dépenses de R&D, brevets, ou ressources humaines en sciences et techniques. D’autres régions de faible capacité de dépenses de recherche et de brevets semblent tout de même disposer d’autres atouts, comme les ressources humaines en sciences et techniques, constituant un potentiel favorable à l’innovation. C’est le cas par exemple des Pays de la Loire et du Nord-Pas de Calais.

De même, certaines régions qui ne bénéficient pas d’un effet taille favorable peuvent créer une dynamique interne et se rendre attractives par le poids relatif des activités productrices de connaissance dans leur économie. **Les évolutions du poids de R&D par rapport au PIB révèlent la modification de la hiérarchie des régions.** L’Ile-de-France a ainsi perdu sa première place au profit de Midi-Pyrénées. La région Provence-Alpes-Côte d’Azur, bien que toujours en troisième position en termes de potentiel absolu, stagne à moins de 2% du PIB. Inversement, en Midi-Pyrénées, l’effort de R&D ne se traduit pas par une intensité de demande de brevets supérieurs. La Bretagne et l’Alsace sont relativement dynamiques en demande de brevets, malgré un effort relatif moyen en R&D.

En ce qui concerne la recherche publique, seules les régions Languedoc-Roussillon et Midi Pyrénées ont des dépenses de R&D publiques qui dépassent 1% du PIB comme le voudrait la stratégie de Lisbonne. L’Ile-de-France et Midi-Pyrénées sont les seules régions à se conformer aux objectifs de Lisbonne concernant la recherche privée en ayant des dépenses de R&D privées supérieures à 2% du PIB.

On peut distinguer **plusieurs profils parmi les régions françaises**, selon d’une part l’indicateur de potentiel de recherche mesuré par les dépenses de R&D, d’autres part un indicateur estimant le potentiel lié aux activités hors recherche<sup>4</sup>. L’Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, la Bretagne, l’Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d’Azur font partie des régions équilibrées à fort potentiel. Le Nord-Pas de Calais et la région Pays de la Loire présentent une forte distorsion entre un fort potentiel lié aux activités hors recherche et un potentiel de R&D moyen.

#### – **Principales régions touchées par des faiblesses conjoncturelles ou un déclin économique**

**Les régions du nord et de l’est de la France**, où se concentrent les industries traditionnelles (sidérurgie, métallurgie), de l’industrie textile et automobile ont subi à partir de la fin des années soixante-dix d’importantes restructurations, d’abord dues à un phénomène de désindustrialisation, qui s’est traduit dans un premier temps par la fermeture des mines et des usines sidérurgiques en Lorraine et dans le Nord de la France. On estime que la Lorraine a perdu 176 000 emplois dans ses industries traditionnelles entre 1962 et 1995<sup>5</sup>. Ce phénomène s’accompagne d’un mouvement d’externalisation et de délocalisation des entreprises, surtout depuis les années 2000 et le développement de la concurrence des pays d’Asie du Sud-Est. Les régions concernées connaissent donc des **difficultés structurelles qui se manifestent par un déclin de l’activité économique et un chômage de masse**, accentués aujourd’hui par la crise économique.

**Les zones rurales isolées également connaissent un déclin très prononcé**, que ce soit sur le plan économique ou démographique (voir partie sur les territoires ruraux).

**Les écarts de niveaux de vie<sup>6</sup> reflètent ces situations** : ainsi, les niveaux de vie médians sont les plus faibles dans les départements du Nord de la France, davantage touchés par le chômage, ainsi que dans les départements ruraux isolés (Cantal, Creuse notamment).

De façon générale, les régions du Nord connaissant davantage de difficultés économiques et sociales que celles du Sud dans la mesure où, déjà fragilisées par les reconversions économiques, elles subissent en plus le départ d’une partie de la population des plus de 60 ans, ce qui ne leur permet pas de profiter de l’économie résidentielle comme moteur de développement.

---

<sup>4</sup> Indice synthétique regroupant ressources humaines en sciences et techniques, et services intensifs en savoir, qui découle donc de la structure de l’emploi des régions.

<sup>5</sup> Source : DOCUP (document unique de programmation) Lorraine 2000-2006

<sup>6</sup> Revenu disponible du ménage par nombre d’unité de consommation

– **Principales régions bénéficiant du développement de l'économie résidentielle (retraités) et touristique (cartes 9 et 10 en annexe)**

On distingue les régions qui bénéficient le plus de l'économie résidentielle et touristique en observant la différence entre la part des prélèvements sociaux dans le revenu disponible des ménages et celle des prestations qu'ils reçoivent. L'Ile-de-France est la seule région pour laquelle la part des prestations est inférieure à celle des prélèvements, elle apparaît donc comme la principale région contribuant à cet effort redistributif.

**Les activités liées à la présence de la population**<sup>7</sup> (emplois saisonniers, commerce de détail, action sociale, activité liée au tourisme) **sont globalement plus développées au Sud et à l'Ouest**. La part des effectifs salariés de la sphère résidentielle dépasse 41% en Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Guadeloupe, Aquitaine et Réunion.

Les **pensions de retraite** constituent un facteur déterminant de dissociation entre production et revenu des territoires, et donc de développement de l'économie résidentielle. **La part de retraités est la plus importante dans les départements ruraux à faible densité du centre de la France**. Les départements à forte attractivité touristique du **littoral** et du **Sud** de la France (les Côtes d'Armor, les Alpes-de-Haute-Provence, etc.) comptent également un nombre important de retraités. Les pensions distribuées sont les plus élevées en Ile-de-France et dans certains départements qui accueillent des métropoles régionales et où la part d'anciens cadres est plus importante qu'au niveau national (Rhône, Haute-Garonne, Loire-Atlantique...).

Le **commerce de détail** est un des secteurs clés de l'économie résidentielle. Il s'est fortement développé dans les **zones périurbaines**, à un rythme supérieur à celui de l'augmentation de la population. L'emploi commercial a également augmenté dans le milieu rural.

Les flux de **tourisme**, que l'on mesure par les écarts entre la population présente d'une région et la population résidente, peuvent également agir comme un important distributeur de richesse. **Dans dix départements, situés principalement dans le Sud de la France et dans les zones de montagne, la population présente est largement supérieure à la population résidente**. Les taux d'absence (rapport entre la population présente et la population résidente) sont les plus forts dans les départements du nord de la région parisienne (Val d'Oise et Seine-Saint-Denis).

*Principales évolutions du système des établissements :*

– **Croissance ou déclin des villes par taille et par emplacement**

La spécialisation économique des espaces influe sur les mouvements migratoires d'actifs. Si les métropoles sont attractives pour les cadres et les employés, les grandes villes sont à l'écart de la circulation des ouvriers. **Les villes moyennes**<sup>8</sup>, qui constituent des territoires relais entre petites aires urbaines voire espaces hors aires urbaines et les métropoles, **sont, avec les grandes villes, les principales bénéficiaires des flux migratoires**. Du fait de la dissociation croissance des lieux de travail et de résidence, donc de l'intensification des mobilités quotidiennes, les villes moyennes se trouvent en effet très souvent au cœur de systèmes interurbains régionaux. Elles jouent un rôle essentiel en tant que point d'ancrage des services à la population. **Les petites aires urbaines apparaissent au contraire comme les grandes perdantes de ce jeu des migrations**.

Les grandes agglomérations polarisées (Paris, Lille, Lyon, Marseille, Toulouse et Strasbourg) connaissent toutes une hausse de leur population. **Les communes plus petites connaissent différentes dynamiques** : certaines croissent le long du littoral, comme entre Vannes et Nantes, ou dans les vallées comme entre Avignon et Romans-sur-Isère. A Orléans, Tours, Rennes, Nîmes ou Montpellier, les communes

<sup>7</sup> La population présente dans un département s'obtient à partir de la population résidente, à laquelle on a retranché les résidents en voyage hors du département et ajouté les touristes (y compris étrangers) présents.

<sup>8</sup> Ville moyenne : par convention, aire urbaine comprise entre 30 000 et 200 000 habitants

périurbaines connaissent une forte croissance. A l'inverse, au Mans, à Caen ou au Havre, la commune centre voit sa population diminuer alors que celle de sa périphérie augmente.

– **Régions dans lesquelles les banlieues se sont fortement développées** (voir carte 11 en annexe)

On traitera ici la de la périurbanisation<sup>9</sup>. **Ce phénomène se mesure principalement à travers la consommation d'espaces par l'urbanisation et la construction de logements neufs.** La pression de la périurbanisation se fait le plus sentir dans certains départements du littoral breton, du Sud de la France, et en Vendée.

**La périurbanisation s'accompagne d'un étalement urbain<sup>10</sup>**, accentué par un fort mouvement de résidentialisation<sup>11</sup>. Bordeaux, Montpellier et Toulouse sont les aires urbaines où la construction neuve s'éloigne le plus du centre de l'aire urbaine. A Rennes, Nancy, Lyon et Marseille, la construction tend plutôt à se concentrer. Les régions du littoral également connaissent une résidentialisation massive. Cela aboutit à un **effacement apparent des limites traditionnelles entre villes et campagnes.**

**Cet étalement périurbain pose de nombreux problèmes**, notamment environnementaux. Il s'accompagne en effet d'une artificialisation des sols, qui remet en cause la biodiversité. De plus, les flux domicile-travail impliquent souvent une utilisation quotidienne de la voiture, donc de nouveaux besoins en énergie. Le coût d'extension des réseaux de transports et des services, de création d'infrastructures est par ailleurs fortement accru.

– **Dépeuplement/densification des centres urbains**

On constate depuis 1975 un **déficit migratoire des villes-centres** au profit des communes polarisées (communes dont 40% au moins de la population travaille dans un même pôle urbain) de l'espace rural. Cette situation traduit un étalement urbain au détriment de la croissance interne des villes. Cependant, au sein des espaces urbains, les évolutions démographiques sont différenciées. **Les couronnes périurbaines<sup>12</sup> affichent la progression annuelle la plus forte** : 1,3 % contre 0,4 % dans les pôles urbains.

Les communes multipolarisées (dont 40% de la population travaille dans plusieurs pôles urbains différents) connaissent également une forte croissance, avec 1,2 % par an. Globalement, les centres urbains contribuent à hauteur de 40% à l'augmentation de la population. On remarque également que les écarts de croissance entre périphérie des pôles urbains et communes rurales hors pôles d'emploi tendent à se réduire.

*Evolutions marquantes des zones rurales :*

– **Zones rurales caractérisées par une reprise de l'économie par opposition aux zones rurales caractérisées par un déclin et une désertification** (voir carte 12 en annexe)

La progression de l'étalement urbain n'affecte pas au même titre tous les espaces ruraux. Il faut en effet distinguer **différentes dynamiques** :

- **Les « cantons périurbains de proximité » et les « cantons ruraux en voie de périurbanisation »**, qui concentrent 10 % de la population française, profitent de forts taux de croissance démographique entre 1999 et 2005.
- **La campagne dite « fragile »** se compose de cantons agricoles vieillissés et peu denses et de cantons ruraux ouvriers. Elle comprend le Limousin, l'Auvergne, ainsi que les zones rurales les plus reculées de

<sup>9</sup> La notion de périurbanisation traduit une dimension de bassin d'emploi dans lequel sont massivement dissociés lieux de travail et lieux de résidence. Elle désigne le processus d'extension d'une ville sur son espace non urbain environnant.

<sup>10</sup> On parle d'étalement urbain lorsque le processus d'urbanisation conduit à une diminution de la densité des zones urbanisées, du fait du développement de zones d'urbanisation peu denses en périphérie des pôles urbains, et/ou parfois d'une diminution de la population en centre ville.

<sup>11</sup> La résidentialisation consiste à retravailler les abords immédiats des bâtiments à travers la redéfinition des espaces (publics/privés, voiture/piétons), et la sécurisation des immeubles.

<sup>12</sup> La couronne périurbaine recouvre l'ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain.

Lorraine, de Normandie, de Bretagne, de Bourgogne, des Pyrénées et du Languedoc.

▪ **La « nouvelle campagne »** regroupe les « cantons ruraux à économie touristique », les « cantons ruraux à attractivité touristique résidentielle », les « cantons des petites villes rurales », et les « cantons ruraux en transition ». Ils sont localisés dans le Sud-Est du territoire métropolitain, le long de la côte Atlantique et de la frontière franco-espagnole, ainsi qu'en Corse. Ils bénéficient d'un solde migratoire nettement positif.

Les indicateurs de santé sont également révélateurs des dynamiques territoriales. Ainsi l'espérance de vie est la plus faible dans les zones rurales isolées.

**Même les zones attractives connaissent cependant des difficultés, liées à l'insuffisante prise en compte des transformations du territoire induite par l'arrivée de nouveaux habitants.** En effet, la coexistence entre les habitants d'origine et les nouveaux arrivants ne se fait pas toujours sans heurts. Les prix du foncier augmentent, les activités traditionnelles comme l'agriculture, et les espaces naturels sont soumis à une pression inhabituelle, des activités comme la chasse doivent se concilier avec le développement de l'ensemble des loisirs. De plus, les services requis par l'augmentation de la population se développent à un rythme insuffisant pour répondre aux besoins des habitants (accueil périscolaire, services à la personne, etc.).

- **Facteurs expliquant la diversification économique des zones rurales (influence des agglomérations ; production d'énergie renouvelable, économie résidentielle et touristique, renforcement de la demande de produits agricoles)**

**Les territoires formant la « nouvelle campagne », ainsi que les « cantons ruraux en voie de périurbanisation » et les « cantons périurbains », liés à l'attractivité d'un pôle urbain, bénéficient largement de l'économie résidentielle et touristique.** Dans ces territoires ruraux dynamiques, l'emploi progresse grâce au secteur tertiaire, même si, de façon générale, la croissance de l'emploi tertiaire profite toujours plus aux pôles urbains.

**Cependant, l'économie résidentielle ne suffit pas à assurer le développement de ces territoires** qui se situent, ainsi que leurs habitants, au-dessous des moyennes nationales tant en termes de participation à l'économie nationale, que de revenus, de qualification ou d'emploi. Les catégories les moins qualifiées sont par exemple surreprésentées parmi les actifs en emploi : 32 % d'ouvriers et 27 % d'employés, contre 7 % de cadres et professions intellectuelles. Dans les dernières années, le milieu rural a subi de plein fouet les réductions d'emploi qui ont touché les secteurs de l'industrie et de l'agriculture. De plus, les migrations de l'urbain vers le rural, qui ont contribué au dynamisme de certaines régions, sont souvent dues à des difficultés financières (hausse du prix du foncier en centre ville) et composées de ménages d'employés, ouvriers et professions intermédiaires, et renforcent le déséquilibre socioprofessionnel rural antérieur.

#### *Progression de l'intégration transnationale et transfrontière :*

- **Zones caractérisées par une augmentation sensible des interactions socio-économiques transnationales et/ou transfrontières (agglomérations transfrontières, couloirs transnationaux)**

**Les réseaux métropolitains s'affranchissent de plus en plus des frontières nationales, surtout dans le nord et l'est de la France.**

Les migrations domicile-travail révèlent l'existence d'**agglomérations transfrontalières**, comme l'Eurométropole de Lille-Kortrijk-Tournai. On constate également l'émergence de **systèmes métropolitains polycentriques**, dans l'espace du Rhin supérieur par exemple : on n'y trouve pas une métropole unique, mais de nombreuses grandes villes (Bâle, Freiburg, Mulhouse, Strasbourg, Karlsruhe) et villes moyennes.

Certaines agglomérations transfrontalières ont leur pôle urbain principal de l'autre côté de la frontière, la partie française pouvant être considérée comme la périphérie de l'agglomération (Annemasse pour Genève par exemple). Cela s'explique par l'attractivité des salaires et le dynamisme des marchés du travail luxembourgeois et suisse. Dans ce cas, la partie française est surtout caractérisée par une zone d'habitat et de services.

**Les espaces transfrontaliers sont diversement intégrés.** L'intégration est particulièrement marquée dans la zone de Genève, dominée par un effet de métropolisation. Le solde migratoire est positif de part et d'autre de la frontière, tandis que dans la zone de Dunkerque, où l'on constate une prégnance forte de la

frontière, le solde migratoire est négatif côté français. Ces disparités s'expliquent essentiellement par le maintien de logiques nationales (tropisme méridional et parisien pour les populations du Nord, qui s'oppose au dynamisme économique flamand et attractivité du littoral pour les seniors côté belge). Dans les régions du sud de la France, l'intégration est limitée par la présence de barrières naturelles (Alpes, Pyrénées).

## **2. Incidences territoriales des défis qui apparaissent ou qui gagnent en importance et éléments moteurs**

### **– Exemples d'incidences territoriales importantes du changement climatique (sécheresse, feux de forêts, inondations) par type de région/zone (voir carte 13 en annexe)**

Depuis le début du 20<sup>ème</sup>, on constate un phénomène de changement climatique, dont les impacts sur les territoires sont divers. S'il n'est pas prouvé scientifiquement que ces changements soient d'origine anthropique, ils devraient cependant s'accroître à l'avenir du fait de l'activité humaine.

L'évolution des températures sur 100 ans met en évidence **un réchauffement globalement plus marqué dans le sud-ouest** (augmentation de l'ordre de 1° des températures maximales dans le Sud). Dans le Nord, le réchauffement des températures maximales est presque imperceptible. On constate par ailleurs une légère augmentation de la pluviométrie, principalement sur la partie nord-ouest. **Un quart des côtes métropolitaines recule du fait de l'érosion marine et des actions humaines** (ports, ouvrage de fronts de mer, etc.). L'érosion est globalement plus marquée le long de la Manche, et sur les plages de la façade atlantique. La Corse est relativement épargnée.

Du fait de son étendue et de sa diversité géoclimatique, la France fait partie des pays de l'Union européenne les plus souvent touchés par les catastrophes naturelles<sup>13</sup>, à des degrés divers selon les régions et les territoires. En France, les risques<sup>14</sup> les plus importants, d'après le nombre de départements concernés, sont les inondations, les phénomènes liés à l'atmosphère (cyclones et tempêtes) et les vagues de chaleur. Tous les territoires ne sont pas également vulnérables face à ces phénomènes.

**En France métropolitaine, les régions du sud-est (Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, PACA et Corse) sont les plus affectées par les risques naturels, en raison de l'importance des inondations**, qui constituent un risque majeur en France. 43% des communes françaises sont concernées, à des degrés divers. La vulnérabilité de ces communes en termes de population est élevée : les trois quarts de la population française résident dans des communes exposées aux inondations. **De façon générale, les zones urbanisées sont plus sensibles aux risques que les zones rurales**. On estime par exemple qu'une inondation à Paris de l'ampleur de celle de 1910 aurait aujourd'hui des conséquences dramatiques (2 millions de personnes concernées, arrêt de l'activité économique pendant huit mois, etc.).

**Les zones de montagne ainsi que certaines régions du Nord-Est (Bretagne, Normandie), sont les moins affectées par le risque de canicule**. Elles ont été les seules épargnées par les vagues de chaleur qui ont touché pratiquement l'ensemble du territoire métropolitain en 2003 et 2006, et qui ont été recensées parmi les événements naturels les plus dommageables depuis 1900, notamment en raison de leur impact sanitaire.

**Les zones côtières de l'Atlantique et de la Manche sont davantage soumises au risque de tempête** qui peut cependant toucher l'ensemble du territoire, tandis que **les cyclones affectent les départements et régions d'outre-mer insulaires**. La Guadeloupe et la Martinique sont les départements français les plus concernés par le risque sismique. Les DROM sont également touchés par les risques sismiques et volcaniques.

Ces phénomènes climatiques, outre un impact indéniable sur l'environnement, peuvent avoir des **conséquences territoriales importantes d'un point de vue économique, social ou démographique** :

---

<sup>13</sup> Etude réalisée à partir de 85 événements significatifs entre 1975 et 1999. Source : IFEN, institut français de l'environnement.

<sup>14</sup> Les risques naturels sont analysés en termes d'aléa et de vulnérabilité. L'aléa naturel représente la probabilité d'occurrence d'un phénomène naturel menaçant, la vulnérabilité désigne la sensibilité d'un territoire (population, biens et espaces naturels) à un aléa donné.



réduction du tourisme hivernal avec la réduction de l'enneigement, pénuries d'eau, menace pour l'agriculture, migrations liées au changement climatique du fait des risques pour l'habitat etc.

- **Exemples d'incidences territoriales importantes du processus de mondialisation et de la division internationale du travail correspondante (concentration des investissements étrangers directs ; spécialisation économique et technologique des zones ; regroupements importants ; relocalisation d'activités)** (voir carte 14 en annexe)

Les régions françaises sont inégalement ouvertes aux échanges internationaux. **La moitié Sud-Ouest de la France est peu tournée vers l'extérieur, tandis que la moitié Nord-Est a des taux d'ouverture supérieurs à la moyenne nationale.** Les zones portuaires et le pourtour des grandes villes sont aussi très ouverts aux échanges.

La géographie des zones d'emplois marqués par le commerce international est variable suivant les branches d'activité. L'industrie automobile par exemple est bien répartie sur l'ensemble du territoire mais représente une part importante de l'activité dans une dizaine de zones d'emploi, principalement autour de la région parisienne. Les régions productrices de Champagne et de Cognac affichent une part exceptionnelle des exportations du secteur des industries agro-alimentaires. **Cette intégration des activités au commerce international traduit d'une part des opportunités de croissance supplémentaire, d'autre part un risque accru lié à la conjoncture internationale.**

**Les régions du Nord et de l'Est de la France** en particulier, qui constituaient des pôles industriels stratégiques (sidérurgie dans le Nord, métallurgie, industrie automobile en région parisienne, etc.), sont ainsi depuis une trentaine d'années **insérées dans la mondialisation et subissent les conséquences des délocalisations et du phénomène d'externalisation** (installation de grands constructeurs automobiles comme Renault en Roumanie ou Peugeot en Slovaquie par exemple). Les travailleurs de ces industries en crise sont massivement touchés par le chômage, et les territoires concernés doivent faire face à une relative déprise économique, indépendamment de la crise économique actuelle. De façon générale, les zones industrialisées de Rhône-Alpes, du Nord-Est de la France, de la Normandie, de la Bretagne et de la région Pays de la Loire et sont les plus touchées par les délocalisations depuis 1995. Ces délocalisations se font de moins en moins à destination des pays industrialisés et de plus en plus vers la Chine.

**Il apparaît par ailleurs que le secteur des services, longtemps considérés comme « non échangeables », fait de plus en plus l'objet d'échanges internationaux.** On constate en France deux tendances différentes : les régions dans lesquelles on trouve surtout des services de proximité, liés à l'activité résidentielle, ne semblent héberger que peu d'activités échangeables. C'est le cas dans la plupart des zones d'emplois dans l'Est, au sud de la Normandie et au nord des Pays de la Loire, ainsi que quelques territoires dans la région Centre. A l'inverse, dans des régions qui abritent davantage de services aux entreprises ou de services financiers (Ile-de-France, région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ou en Languedoc-Roussillon), on trouve des zones d'emplois spécialisés dans les services potentiellement échangeables et effectivement échangés.

**Les emplois dus aux investissements directs étrangers<sup>15</sup> se concentrent dans la région parisienne.** Ils sont en hausse en Ile-de-France, particulièrement dans les Hauts-de-Seine et à Paris. Ils ont également augmenté en Rhône-Alpes, de façon homogène dans tous les départements excepté le Rhône. **Le Sud est relativement moins attractif du fait de sa spécialisation dans les services résidentiels**, sauf la Haute-Garonne fortement impliquée dans l'aéronautique européenne. Les régions frontalières attirent en effet les IDE des pays voisins (Allemagne, Royaume-Uni). L'Ile-de-France et Rhône-Alpes attirent des IDE du reste du monde (Chine, Inde, Etats-Unis). De même, les effectifs des établissements sous contrôle étranger sont plus denses dans le pourtour du bassin parisien, et dans certains départements du Nord-Est. L'industrie est majoritairement concernée.

**Enfin, on constate une concentration croissante des activités industrielles françaises, regroupées en clusters.** La concentration des activités génère en effet un ensemble d'externalités positives,

---

<sup>15</sup> Flux d'investissements mesurés en termes d'annonces de créations d'emplois selon la méthodologie de l'AFII (agence française des investissements internationaux) à partir des données fournies par les agences régionales de promotion de l'investissement pour la prospection des projets.

et permet ainsi d'accroître la capacité d'innovation et la flexibilité des firmes. En ce sens elle peut constituer une réponse à l'instabilité croissante de l'activité économique. 65% des activités ont connu une augmentation de leurs indices de concentration, notamment du fait de la politique des pôles de compétitivité, mise en place depuis 2005. Il s'agit aussi bien d'industries de pointe que d'industries traditionnelles, dynamiques ou en difficulté. Pour les secteurs de l'habillement et de l'automobile, cette concentration s'est accompagnée d'un recul de l'emploi mais d'une hausse de la productivité et des salaires.

- **Exemples d'évolution marquée ayant une dimension territoriale liée au changement de modèle énergétique (zones bénéficiant du développement des énergies renouvelables ; conséquences pour la mobilité de prix de l'énergie instables ; localisation des principaux investissements liés au secteur énergétique, etc.)**

La lutte contre le réchauffement climatique, et la volonté d'accroître le taux d'indépendance énergétique<sup>16</sup> de la France (50,4 % en 2007) afin de limiter la vulnérabilité du pays aux fluctuations des prix du gaz et du pétrole et d'assurer la sécurité de l'approvisionnement, ont rendu nécessaire le développement d'un nouvel modèle énergétique. Le développement d'énergies renouvelables, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'accroissement de l'efficacité énergétique, en constituent les principaux enjeux.

La France a fait du nucléaire sa priorité pour combler ses besoins en énergie et réduire l'émission de gaz à effet de serre. Grâce à son parc nucléaire qui couvre aujourd'hui 80% du bouquet énergétique, la France est relativement épargnée par le risque d'insécurité énergétique. Le **développement des énergies renouvelables** reste néanmoins indispensable pour diversifier le bouquet énergétique français. Si la France était en 2006 le deuxième producteur européen d'énergie renouvelable en valeur absolue, elle n'occupe que le 13<sup>ème</sup> rang pour la part relative des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie primaire.

Les régions françaises possèdent de nombreux atouts dans ce domaine, malgré des situations très hétérogènes. Les ressources énergétiques sont inégalement réparties sur les territoires, qui ne disposent pas tous des mêmes capacités de production. La France possède notamment des ressources hydroélectriques importantes, qui ne progressent pratiquement plus. Les marges de progrès en matière de production d'énergies renouvelables passent aujourd'hui essentiellement par l'éolien, les biocarburants, le solaire, les pompes à chaleur et la géothermie. Les quantités sont encore assez marginales (1,5% de l'énergie renouvelable produite) mais les évolutions sont rapides.

Traditionnellement, l'énergie primaire en France est produite sur des sites centralisés décidés par les autorités centrales. Mais **de plus en plus des productions locales faisant appel aux énergies renouvelables se développent, notamment grâce aux aides publiques nationales ou locales**. Les installations solaires photovoltaïques notamment connaissent un développement spectaculaire, particulièrement en Alsace et en Rhône-Alpes, suite à la mise en place du crédit d'impôt couplé à un tarif de rachat avantageux en juillet 2006. Le lancement d'appels d'offre biomasse a permis de donner un certain élan aux centrales thermiques classique utilisant la biomasse (biogaz, bois énergie et déchets urbains). Les unités retenues pour le premier appel d'offre sont réparties en Champagne-Ardenne, Lorraine, Haute-Normandie, Aquitaine, Limousin Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France.

**La recherche de l'efficacité énergétique produit également des changements notables dans les territoires.** Ainsi, la loi Grenelle 1 et le projet de loi Grenelle 2<sup>17</sup> rénovent les Schémas de Cohérence Territoriale<sup>18</sup> (SCoT) en introduisant l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie dans

---

<sup>16</sup> Le taux d'indépendance énergétique est le rapport entre la production nationale d'énergies primaires (charbon, pétrole, gaz naturel, nucléaire, hydraulique, énergies renouvelables) et les disponibilités totales en énergies primaires, une année donnée.

<sup>17</sup> Le Grenelle de l'environnement est un ensemble de rencontres politiques organisées en France en octobre 2007, visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable. Le terme « Grenelle » renvoie aux accords de Grenelle de mai 68, et désigne par analogie un débat multipartite réunissant des représentants du Gouvernement, d'associations professionnelles et d'ONG. La loi Grenelle 1 et le projet de loi Grenelle 2 mettent en œuvre les décisions prises à l'issue de ces débats.

<sup>18</sup> En France le schéma de cohérence territoriale ou SCoT est un document d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles

les objectifs de l'aménagement du territoire, notamment au travers de critères de performances énergétiques. Les nouveaux Scot doivent accentuer l'impératif de mise en cohérence, à l'échelle de bassins de vie, des façons de concevoir l'urbanisme, la construction, le logement, le transport, l'utilisation de l'espace, des ressources naturelles, les activités économiques et commerciales, les services et équipements.

– **Exemples de zones touchées par une forte immigration étrangère et/ou une polarisation sociale appelant des mesures particulières (cartes 15 et 16 en annexe)**

**La polarisation** désigne les écarts entre les situations sociales provoqués par le processus de regroupement des groupes sociaux autour de pôles opposés. Cette polarisation se manifeste à la fois par des inégalités territoriales et par des écarts de conditions de vie. On peut s'intéresser à la question de la précarité<sup>19</sup>, mesurée à travers un ensemble d'indicateurs (taux de chômage, de sous-emploi, taux de pauvreté<sup>20</sup>, etc.), pour évaluer la polarisation en France. Il apparaît que ce phénomène s'est complexifié depuis quelques années. Ses formes et sa localisation se sont diversifiées.

**La précarité est souvent concentrée dans certains quartiers, dont les ZUS<sup>21</sup>** (zones urbaines sensibles) **sont les plus emblématiques.** Ce sont des quartiers définis comme prioritaires pour la mise en place de la politique de la ville qui visent à réduire la distance sociale les séparant de leur environnement. Les ZUS désignent des quartiers précarisés, enclavés dans des agglomérations souvent embourgeoisées (exemple de Mantes la Jolie ou Trappe dans le département des Yvelines), qui concentrent des difficultés sociales : échec scolaire, chômage... Les étrangers<sup>22</sup> y sont surreprésentés. Ils représentaient en moyenne 15,6% de la population des ZUS en 1999, contre 5,6% dans l'ensemble du territoire. A la mi-2004, un quart des immigrés<sup>23</sup> et 60 % des immigrés d'origine subsaharienne résidaient en Ile-de-France.

Il faut noter en effet que **l'arrivée des populations étrangères progresse dans les agglomérations** (seuls 10% vivent dans une commune rurale), **ce qui rompt avec l'implantation traditionnelle des étrangers dans les zones industrielles et frontalières.** Cela peut s'expliquer d'une part par le passage, à partir de 1975, d'une immigration de main d'œuvre à une immigration majoritairement liée au regroupement familial (l'immigration de main d'œuvre n'a concerné que 7% des flux migratoires accueillis par la France en 2005). D'autre part, la diversification des formes de **migrations internationales** (contractuels, travailleurs saisonniers, sans papiers, etc.), donne lieu à des **formes de précarité mouvantes** et complexes, **qui souvent se concentrent dans les métropoles, seules à disposer de capacités d'accueil.**

Les immigrés natifs du Maghreb (Maroc et Algérie principalement) représentent la part la plus importante des immigrés en France (31%, soit 1,5 million sur 4,9 millions) après l'immigration d'origine européenne (1,7 million de personnes sont originaires de l'UE à 25). La proportion des natifs d'Afrique subsaharienne est moindre (12% de la population immigrée totale en 2005), mais elle connaît la plus forte augmentation (+45% en 2004 par rapport à 1999, contre +17% pour les immigrés du Maghreb). Les flux venant d'Asie augmentent également. En revanche, la part des immigrés d'Espagne et d'Italie diminue, du fait des décès et du faible nombre de nouveaux arrivants.

**Les immigrés concernés par cette précarité sont principalement originaires d'Afrique et de Turquie.** Parmi les actifs âgés de 25 à 59 ans originaires d'Afrique subsaharienne, du Maghreb et de Turquie, plus d'un sur cinq est au chômage, contre 16% pour l'ensemble des immigrés et 7% pour

---

et naturelles. Instauré par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, il fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements.

<sup>19</sup> La précarité a été définie comme « un état d'instabilité sociale caractérisé par l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux ». J. Wresinski, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Paris, Journal officiel, 1987, p 14.

<sup>20</sup> Proportion d'individus dont le revenu est inférieur à 60% du niveau de vie médian.

<sup>21</sup> Les zones urbaines sensibles sont définies dans la loi PRV (Pacte de Relance pour la Ville) comme des zones « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines. »

<sup>22</sup> On entend par étranger une personne résidant en France et n'ayant pas la nationalité française.

<sup>23</sup> Un immigré est une personne résidant en France, née étrangère dans un pays étranger. Tout étranger n'est donc pas un immigré, et des immigrés peuvent avoir acquis la nationalité française.

l'ensemble de la population non immigrée<sup>24</sup>. **Les immigrés occupent en majorité des emplois peu qualifiés** : 52% des hommes et 23% des femmes immigrés ayant un emploi sont ouvriers, contre 10% des personnes non immigrées. Ce constat s'applique surtout aux personnes originaires du Maghreb, d'Afrique subsaharienne et de Turquie. **Ils résident plus souvent dans des logements du parc social** (pour plus de 50% des ménages originaires du Maghreb, contre 17% pour l'ensemble des ménages<sup>25</sup>) et des immeubles collectifs, tandis que les ménages issus des anciennes vagues d'immigration européenne (Espagne, Portugal, Italie) occupent davantage de maisons individuelles.

La situation est très différente pour les personnes originaires des pays de l'Union européenne autre que l'Espagne et le Portugal, qui occupent le plus souvent des postes de cadre ou exercent une profession intermédiaire. Entre 1990 et 1999, l'immigration d'Europe du Nord (Royaume-Uni principalement) a contribué à renforcer la présence des immigrés dans les régions de l'Ouest où ils étaient peu présents.

Si les immigrés sont effectivement relativement plus présents dans les ZUS, **il ne faut toutefois pas assimiler la question de la politique de la ville et de la polarisation sociale à celle de l'intégration des immigrés** : 80% des immigrés vivent en dehors des ZUS.

**De même, les territoires considérés comme sensibles ne recouvrent pas forcément la majorité des populations concernées par la précarité.** En effet, même si, avec 27% de pauvres, c'est-à-dire trois fois plus que dans le reste de la population, les ZUS connaissent une surreprésentation de ces ménages, 80% des pauvres vivent en dehors des ZUS. Si le taux de pauvreté est resté le même depuis 1990 (environ 10%), celle-ci se répartit de façon beaucoup plus diffuse et moins visible sur l'ensemble du territoire.

On constate en effet de plus en plus un **phénomène de diffusion de la pauvreté dans des territoires qui échappent aux politiques publiques traditionnelles** (politiques de la ville ciblées sur des territoires et politiques sociales de redistribution ciblées sur des individus). Certains territoires ruraux notamment connaissent une forte précarisation.

Les causes sont multiples :

- **Les migrations résidentielles de classes moyennes et populaires** attirées par la faiblesse des prix du foncier dans les zones rurales ou périurbaines, conduisent à une paupérisation des territoires attractifs et constituent un des principaux facteurs de diffusion de la pauvreté.
- Dans les cantons ruraux et de faible densité, on constate une forte **concentration** des ménages à bas revenus (soit les 30% de la population qui ont les revenus les moins élevés), **par « évaporation » des campagnes désindustrialisées**, et du fait d'une immobilité des personnes les plus pauvres.
- Enfin, au sein des aires urbaines, on distingue généralement une logique centre/périphérie, qui se substitue à la fracture traditionnelle entre beaux quartiers et quartiers populaire. Le prix du logement exclut de fait les catégories populaires et moyennes des villes-centre, et ce d'autant plus que l'offre de logement social se raréfie. De **nouvelles zones intermédiaires de précarité** apparaissent, qui ne sont pas traitées par les politiques de la ville.

L'accroissement des mobilités, nationales et internationales, fait donc émerger de nouvelles formes de précarité, qui reflètent des situations socio-territoriales très différentes et appellent de nouvelles réponses de la part des politiques publiques.

- **Zones/régions susceptibles d'être particulièrement touchées par les conséquences structurelles de la crise économique/financière (zones métropolitaines, zones où les activités manufacturières sont très développées, zones rurales, zones touristiques, etc.) (voir carte 17 en annexe)**

**Les zones les plus ouvertes sur l'extérieur sont a priori les plus sensibles à la conjoncture internationale. Cela concerne donc principalement la moitié nord-est de la France.** Le phénomène de délocalisation, qui s'est accéléré avec la crise, touche plutôt les zones industrialisées du Nord-Est de la France, de la Normandie à la région Pays de la Loire et de Rhône-Alpes. Dans le Sud-Ouest, la région toulousaine, où se concentrent les activités aéronautiques, est également plus touchée que les autres.

---

<sup>24</sup> INSEE, enquête emploi, 2002

<sup>25</sup> INSEE, enquête logement, 2002

**La crise économique se ressent généralement davantage dans les régions industrielles** que dans celles où l'emploi tertiaire domine, et où l'emploi public est surreprésenté (régions du Sud de la France et Corse principalement). Les régions du Nord et de l'Est (Ile-de-France, Lorraine, Champagne-Ardenne, Picardie, Nord-Pas de Calais), sont ainsi les plus touchées, si l'on considère le nombre de suppressions d'emploi entre janvier et août 2009 : 28 000 emplois détruits en Ile-de-France, 12 000 emplois détruits en Lorraine, 9 800 dans le Nord-Pas de Calais. La région Rhône-Alpes connaît la plus forte progression de disparitions d'entreprises (+ 44% entre 2008 et 2009). Il s'agit en effet d'une région très industrielle, dont un nombre important d'activités dépend du secteur automobile (textile, plasturgie).

**Par ailleurs, une volonté de modernisation de l'Etat conduit également l'administration à réorganiser ses services et à fermer ou délocaliser des établissements et supprimer des emplois, ce qui accentue les effets de la crise dans certaines régions.** La restructuration des sites de défense est à ce titre emblématique. La fermeture de plusieurs sites et les départs d'effectifs ont un impact souvent considérable sur l'activité économique locale et accroissent les difficultés des régions concernées : c'est en Lorraine, région la plus touchée par ces restructurations, que le pourcentage d'emplois supprimés par rapport à la population active est le plus élevé.

### **3. Evolution des politiques importantes du point de vue territorial**

#### **Exemples d'intensification d'approches globales avec développement de la coopération verticale et horizontale**

La promotion d'un développement territorial durable ne peut se faire sans une coopération entre tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités locales ou des entreprises. Plusieurs dispositifs encouragent et institutionnalisent ces pratiques, conformément aux principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen adoptés par le Conseil de l'Europe.

L'approche globale est mise en œuvre à travers des démarches contractuelles impliquant une coopération verticale et horizontale. A titre d'exemple, les trois types de démarches suivantes impliquent la plupart des acteurs à différents niveaux territoriaux.

- **L'Etat et les Régions coopèrent dans le cadre des contrats de projets État-région (anciennement contrat de plan État-Région). Un CPER est un document qui fixe les engagements pluriannuels de l'État et d'une région sur les grands axes d'une stratégie commune.** Ils peuvent être rejoints par d'autres partenaires publics (conseils généraux, principales agglomérations, grands opérateurs de l'aménagement du territoire...) en fonction des objectifs que ceux-ci souhaitent partager et dans lesquels ils veulent s'investir.

D'une durée de sept ans, **les contrats de projets État-région s'alignent depuis 2007 sur le calendrier des programmes des fonds structurels européens (FSE, FEDER).** Ils en constituent en quelque sorte le pendant national et apportent une part importante des contreparties nationales. Leur contenu vise les objectifs suivants : compétitivité et attractivité du territoire ; promotion du développement durable ; cohésion sociale et territoriale. Alors que les programmes européens doivent refléter l'obligation pour la France de consacrer 75 % de l'enveloppe cumulée FEDER + FSE à l'innovation et à la compétitivité (conformément à la stratégie de Lisbonne) ou au développement durable (stratégie de Göteborg), les CPER ont un champ d'intervention plus large et permettent de financer des infrastructures de transport par exemple, à l'exclusion des routes.

Les contrats de projets, 26 régionaux et 11 interrégionaux, sont signés pour un engagement total de 30 Mds € dont 12,74 Mds € pour l'Etat. 20 régions ont choisi de signer un volet territorial. Le volet territorial finance des projets s'inscrivant dans des démarches territoriales infrarégionales. Dans un souci de subsidiarité, il a été confié aux Préfets de région le soin d'élaborer ces volets avec les conseils régionaux et les autres partenaires.

- Dans le domaine économique, **le contrat de site**, qui s'inscrit dans une perspective de moyen terme (3 ans), a ainsi été conçu comme un cadre permettant de réunir les conditions et la mise en réseau d'un partenariat actif entre tous les acteurs concernés par des restructurations économiques à impact local lourd. Cet instrument s'inscrit dans le cadre de la politique d'accompagnement des mutations économiques. Il doit permettre de préciser le rôle et l'engagement financier de chacun des acteurs,

d'optimiser les dispositifs déjà existants et de coordonner la mise en œuvre du processus de revitalisation. **Au-delà de l'apport financier, c'est bel et bien la recherche de synergie des acteurs qui fait l'intérêt du dispositif.**

- Le développement de la **coopération transfrontalière, notamment à travers les programmes de coopération territoriale européenne**, permet également de valoriser une approche globale face à des enjeux communs de part et d'autre de la frontière, et constitue un aspect essentiel de la coopération horizontale.

#### **Création d'un « Territoire d'énergie Warndt - Val de Rosselle » dans l'Eurodistrict Saarmoselle**

L'espace interrégional du Warndt - Val de Rosselle connaît à l'heure actuelle, notamment dans le domaine de la biomasse, de nombreuses initiatives pour l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. Plus particulièrement, un grand nombre de projets sont actuellement en cours de négociation ou de planification (conception d'un centre de la biomasse sur le site de l'installation minière de jour du Warndt, réalisation d'une usine de méthanisation pour la valorisation de biodéchets avec valorisation du gaz sous forme de chaleur / électricité (cogénération) et carburant (ville de Forbach))

Ces initiatives constituent une excellente base pour la **mise en place d'un « Territoire d'Énergie Transfrontalier »**.

#### **Exemples de mesures et de procédures débouchant sur des formes plus durables de développement territorial**

La France s'est engagée en 2003 sur **une stratégie nationale de développement durable (SNDD)** pour la période 2003-2008. Elle fixe des orientations pour l'ensemble des acteurs privés et publics en cohérence avec la stratégie européenne et les engagements internationaux de la France. En 2006, un cadre de référence des projets territoriaux de développement durable a été instauré par l'Etat. La nouvelle **SNDD** (qui devrait être validée fin 2009, début 2010) **reprend** notamment **les engagements du Grenelle de l'environnement**. Ces engagements, qui prennent en compte les dimensions environnementales, économiques et sociales du développement durable, se déclinent donc sur l'ensemble des politiques territoriales, directement ou indirectement.

Un développement territorial durable passe notamment par **une politique des transports renouvelée**, porteurs d'enjeux environnementaux, économiques, et sociaux. Le Grenelle de l'environnement y a consacré trois chantiers opérationnels, portant sur les transports multimodaux, les lignes à grande vitesse, et les transports urbains et périurbains.

La première loi mettant en œuvre les décisions du « Grenelle de l'environnement » fixe un certain nombre d'objectifs, notamment la **construction de 2000 km de lignes de TGV supplémentaire**, au titre de l'engagement de la France de lutter contre le réchauffement climatique. Une étude réalisée en septembre 2009 par l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), la SNCF (Société nationale des chemins de fer français) et RFF (Réseau ferré de France), estime en effet que, grâce au report qu'elle permet de la voiture et de l'avion vers le train, le bilan carbone d'une ligne TGV devient nul à partir de sa 12<sup>ème</sup> année d'exploitation et « rentable » au-delà.

Le développement des transports sur un territoire a par ailleurs un impact certain sur la mobilité, pouvant entraîner le développement du tourisme, attirer des entreprises ou de nouveaux résidents. Les conséquences sur l'urbanisme, notamment dans les quartiers de gare, sont également considérables. Enfin, l'image du territoire bénéficie le plus souvent de l'arrivée du TGV, grâce à une accessibilité renforcée.

A l'échelle des agglomérations, les **transports en communs** contribuent également par nature au développement durable. Les emprunter au lieu d'utiliser une voiture particulière permet de limiter les émissions de gaz à effet de serre et de gaz polluants. De nombreuses villes cherchent ainsi à développer leur réseau de transport.

**L'agglomération de Montpellier (région Languedoc-Roussillon) prévoit de se doter du plus grand**

## **réseau de tramway en France avec 5 lignes et près de 130 km de voies d'ici à 2020**

L'agglomération montpelliéraine a dévoilé lundi 26 janvier 2009 le plan d'agrandissement de son réseau de transports en commun pour 2020. Avec à terme cinq lignes et quelques 130 km de voies, Montpellier disposerait du plus grand réseau de tramway en France. La construction de la ligne 3 doit être financée en majorité par l'agglomération de Montpellier, mais aussi par l'Etat, la région Languedoc-Roussillon et le département de l'Hérault. Le financement des lignes 4 et 5 n'est pas encore déterminé.

Depuis le lancement de la première ligne en 2000, l'agglomération a fait du transport en commun, en particulier du tramway, l'un des axes majeurs de sa politique de développement. Le bilan est d'ores et déjà positif. De nombreuses autres initiatives sont menées pour doter l'agglomération de transports plus respectueux de l'environnement, comme le remplacement progressif de la flotte de bus par des véhicules au gaz naturel, la mise en place d'un service public du vélo ou encore l'amélioration de la gestion des flux de circulation.

- **Exemples de mesures/politiques de nature à renforcer la compétitivité de régions/zones particulières (soutien de regroupements ; intérêt pour les investissements étrangers ; requalification de ressources humaines)**

L'une des réponses au défi de la mondialisation consiste en premier lieu à **accompagner la polarisation des activités, en concentrant les moyens de la politique industrielle et technologique sur des grands pôles de compétitivité.**

La France a donc lancé une politique de **pôle de compétitivité** le 14 septembre 2004. Elle a permis de faire naître ou d'accélérer une dynamique de coopération autour de projets innovants dans l'ensemble des secteurs industriels français. Elle doit permettre notamment le développement d'un **écosystème d'innovation et de croissance** : recherche de meilleures synergies territoriales avec notamment les PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur) et les autres structures de coordination et de coopération de la recherche et de l'enseignement supérieur, recours plus important aux financements privés, ouverture internationale, place du développement durable... Depuis 2005, 71 pôles de compétitivité ont été labellisés, dont certains sont d'importance mondiale, comme le pôle Aerospace Valley en Midi-Pyrénées et Aquitaine :

### **Aerospace Valley – Pôle de compétitivité mondial Midi- Pyrénées et Aquitaine Aéronautique, Espace, Systèmes Embarqués**

Il représente 94 000 emplois industriels, 1 200 établissements, 10 milliards d'euros de chiffre d'affaires, 1/3 des effectifs aéronautiques français, 8 500 chercheurs, 3 des 4 Grandes Écoles françaises en aéronautique

- **Leader mondial** notamment sur le marché des avions civils de plus de 100 places, de l'aviation d'affaires haut de gamme.
- **Leader européen** dans plusieurs domaines, parmi lesquels l'aviation militaire et la construction de satellites.

**Les acteurs de ce projet ont l'ambition de créer 40 000 à 45 000 emplois d'ici 20 ans, et poursuivent six objectifs communs :**

- Conforter la première place mondiale en aéronautique civile
- S'affirmer en tant que capitale européenne de « l'Espace au service des Hommes », de la conception des satellites aux applications spatiales
- Renforcer une position d'excellence dans les systèmes embarqués, clé pour l'innovation et la performance, en exploitant les synergies aéronautique, espace et transports
- Devenir un pôle de formation et de recherche de référence mondiale
- Valoriser le potentiel d'innovation des PME et start-up en aéronautique, espace, systèmes embarqués
- Combattre les menaces potentielles sur les entreprises de la « supply chain » en anticipant les évolutions lourdes (matériaux composites, etc.) et en accompagnant le développement des entreprises.

Parallèlement à la politique des pôles de compétitivité, essentiellement tournée vers les grands groupes industriels et l'innovation technologique, sont adoptées des **stratégies régionales d'innovation (SRI)**,

auxquelles les PME/PMI sont davantage associées. **Elaboré conjointement par l'Etat et les régions à l'initiative de la Commission européenne dans le cadre des programmes FEDER 2007-2013**, ce document doit permettre de fixer dans chaque région des orientations stratégiques pour la recherche et l'innovation. Les priorités affirmées par la SRI orienteront les propositions d'ajustements des programmes opérationnels lors de la révision de mi-parcours en 2010.

En tant que relais entre les investisseurs étrangers et le Gouvernement, **l'agence française des investissements internationaux (AFII, établissement public placé sous la tutelle de la DATAR et du Ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi) joue un rôle clé dans l'attractivité internationale des territoires français**, en suggérant et en encourageant l'adoption de mesures allant dans ce sens. La **loi de modernisation de l'économie votée en 2008** prévoit ainsi plusieurs mesures fiscales et juridiques qui traduisent ces préoccupations : réductions d'impôt et améliorations fortes pour le régime fiscal et social des « impatriés », assouplissement du droit du travail, réforme du crédit d'impôt recherche, etc. Son efficacité semble avérée : **En dépit de la crise financière, l'année 2008 se caractérise par une augmentation du nombre de projets et une relative stabilité du nombre d'emplois d'origine étrangère créés par rapport à 2007**. En 2007, la France était le 3<sup>ème</sup> pays d'accueil des IDE<sup>26</sup>.

#### **Exemples de mesures/politiques de nature à prévenir et à réduire l'impact du changement climatique sur l'évolution territoriale**

Dans sa stratégie d'adaptation au changement climatique, approuvée en 2007, la France souligne l'importance des territoires dans la lutte contre le réchauffement, insistant sur la nécessité de « promouvoir une approche adaptée aux territoires ». Par ailleurs, la **territorialisation du Grenelle de l'Environnement** doit permettre de décliner au niveau territorial les engagements nationaux inscrits dans le projet de loi Grenelle 2. Les mesures préconisées, qui par ailleurs sont liées au plan de relance de l'économie, concernent principalement les actions en matière d'économie d'énergie dans le bâtiment et les transports, le soutien aux écotechnologies, le recyclage des déchets, etc.

La lutte contre l'impact du changement climatique sur l'évolution territoriale passe tout d'abord par l'adoption de **plans énergie climat territoriaux, qui devraient être rendus obligatoires dans les communes de plus de 50 000 habitants après l'adoption du projet de loi Grenelle 2**. Ces documents comportent généralement un inventaire des émissions de gaz à effet de serre et des objectifs de réduction quantifiés dans le temps, un travail de prospective (tendances lourdes, phénomènes émergents), un plan d'action visant à réduire les émissions et à mieux s'adapter aux impacts du changement climatique, et des indicateurs à l'échelle du territoire considéré. Le plan peut intégrer un volet solidarité incluant des actions interrégionales et/ou de coopération décentralisée.

Les **Agendas 21 locaux**, déclinaisons concrètes de l'Agenda 21 issu de la conférence de Rio en 1992, offrent également aux collectivités locales et à leurs habitants un cadre de travail pour y mettre en œuvre les principes de développement durable. La France compte aujourd'hui plus de 550 Agendas 21<sup>27</sup>, portés par différents types de collectivités (communes, communautés d'agglomérations, départements, régions...).

Les collectivités sont également sollicitées pour la mise en œuvre de la **trame verte et bleue**, prévue par le projet de loi Grenelle 2. Cette trame vise à « identifier, comprendre et inscrire le fonctionnement du réseau écologique d'un territoire dans les politiques et les documents d'aménagement et de planification ». Sa mise en œuvre passe par **l'élaboration d'un schéma régional de cohérence écologique** qui doit permettre d'inscrire les décisions d'aménagement du territoire dans une logique de cohérence écologique.

De façon plus générale, la **résilience des territoires peut également être améliorée grâce aux politiques en faveur du développement des énergies renouvelables**. En effet, elles permettent **d'accroître l'indépendance énergétique micro-territoriale à travers la déconcentration de la production d'énergie**. Une canicule comme celle de 2003 présente par exemple un risque pour le fonctionnement des centrales nucléaires du fait de l'insuffisance d'eau nécessaire à leur refroidissement. Diversifier et déconcentrer les sources d'énergie éviterait la paralysie de régions entières, et les conséquences

<sup>26</sup> Source : CNUCED, base de données IDE

<sup>27</sup> Source : [www.agenda21france.org](http://www.agenda21france.org), site portail initié par le Comité 21 (Comité français pour l'environnement et le développement durable)



dramatiques (sur le plan médical, alimentaire,...) qui peuvent se produire en cas de rupture d'approvisionnement par les centrales électriques.

– **Exemples de mesures/politiques de nature à renforcer le développement territorial par la promotion d'énergies renouvelables**

La France s'est engagée dans le cadre du paquet énergie climat adopté par l'Union européenne à atteindre une part de 20 % d'énergies renouvelables dans sa consommation finale d'énergie d'ici 2020 (23% dans le cadre de la loi Grenelle 1), contre 10,3% en 2005. Conformément aux engagements du Grenelle Environnement, la France a présenté en novembre 2008 un **plan national de développement des énergies renouvelables** correspondant à une augmentation de 20 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) de la production annuelle d'énergie renouvelable. **Il comprend 50 mesures opérationnelles, qui concernent l'ensemble des filières.** Ce programme prévoit par exemple une réflexion sur l'amélioration de la planification territoriale, l'encadrement réglementaire et la concertation locale destinée à rationaliser le schéma territorial de répartition du parc éolien terrestre, ou encore la relance à grande échelle des programmes de production d'énergie issue de la géothermie dans les régions Ile-de-France, Alsace, Aquitaine, Midi-Pyrénées, et Centre.

**Programme GERRI à la Réunion**

Le projet "Réunion 2030-GERRI" est un programme conduit conjointement par l'Etat, le Conseil Régional et le Conseil Général. L'acronyme se lit de 2 façons :

- Green Energy Revolution : Reunion Island
- Grenelle de l'Environnement à la Réunion : Réussir l'Innovation »

Il associe l'ensemble des collectivités territoriales, des industriels et investisseurs. Il consiste à faire de la Réunion un espace d'excellence internationale sur le développement durable, dans les domaines de la maîtrise, de la production et du stockage de l'énergie, des déplacements, de l'urbanisme et de l'aménagement durable.

Le projet Réunion 2030-GERRI se décline en 5 programmes complémentaires relatifs à :

- la maîtrise des consommations, la production et le stockage d'énergie ;
- les déplacements en modes propres, collectifs et individuels ;
- les quartiers et villes durables, économes en déplacements et en consommations énergétiques ;
- la construction Haute Qualité Environnementale / Haute Performance Energétique ;
- le tourisme durable.

Ces activités sont fortement génératrices d'emploi. Au cœur du projet figure la formation professionnelle et la préparation des entreprises à ces nouveaux secteurs d'activités. Le succès du projet repose sur l'évolution des comportements individuels : le projet comporte une forte composante de sensibilisation, d'information et d'éducation.

– **Exemples de mesures/politiques de nature à prévenir/réduire les conséquences territoriales de la polarisation sociale, notamment dans les villes**

Afin de prendre en compte les nouvelles formes de précarité, il convient de sortir de l'alternative entre politiques territoriales ciblées géographiquement, et politiques de redistribution sociales ciblées sur des publics, pour élaborer des politiques mixtes, répondant aux nouveaux enjeux identifiés.

Il est tout d'abord nécessaire de développer les observatoires sociaux des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des conseils généraux, afin de mieux identifier la pauvreté. La Mairie de Paris a récemment mis en place un tel dispositif : « l'observatoire parisien de la pauvreté et de la lutte contre l'exclusion ». Il doit permettre de mieux adapter l'action de la Ville à l'évolution de la pauvreté et des situations d'exclusion, en fondant sur des indicateurs définis de manière collégiale par l'ensemble des donneurs de sources.

La **politique de la ville**, qui existe en France depuis une trentaine d'années, vise à apporter des réponses adaptées à la polarisation sociale dans les villes. Les mesures qu'elle met en œuvre ont pour

objectif de favoriser l'accès à l'emploi des habitants des quartiers en difficulté, à y améliorer la qualité de vie et à y promouvoir la mixité sociale. Cela passe également par des mesures visant le « **rééquilibrage social** » des agglomérations. Ainsi, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 prévoyait de rendre obligatoire un pourcentage minimum de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants ; un effort important reste encore à faire pour qu'un nombre plus important de communes atteignent cet objectif.

La recherche de la mixité sociale est au cœur du **Programme National de Rénovation urbaine**, mis en œuvre par l'ANRU (agence nationale de rénovation urbaine), et défini par la loi de 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. **Il a pour ambition de transformer de manière durable les quartiers classés en Zones Urbaines Sensibles (ZUS)**, et d'améliorer en profondeur les conditions de vie des habitants.

#### **Les objectifs à Bondy (Seine-Saint-Denis, Ile-de-France) :**

Pour répondre aux enjeux d'équilibre territorial et de cohésion sociale de son territoire, la ville de Bondy en région parisienne a engagé la rénovation urbaine de cinq quartiers, en signant, comme de nombreuses villes françaises, le 6 novembre 2006, une convention avec l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine. Cette démarche d'urbanisme sans précédent à Bondy depuis les années 60, se fixe cinq grands objectifs :

- **Poursuivre l'aménagement de nouveaux équipements sur le nord de la commune** (réalisation d'une maison de la petite enfance, construction d'un centre de loisirs, ...)
- **Diversifier l'offre d'habitat pour favoriser la mixité sociale** (construction de logements locatifs privés)
- **Entretenir les espaces publics et améliorer les liaisons entre les quartiers nord et le centre-ville en les requalifiant** (mise en place de voie de promenade, réaménagement de passages piétons, etc. pour améliorer de la qualité des espaces publics dans chaque quartier)
- **Créer une nouvelle dynamique pour les Bondynois** : des démarches d'accompagnement de la population concernée par ces projets ont été prévues, dans les domaines du logement, de l'emploi, de l'amélioration du cadre de vie, et des projets éducatifs et culturels.
- **Développer l'offre d'emploi par la création d'entreprises et le redéploiement des commerces existants** (implantation d'une pépinière d'entreprise et d'un hôtel d'entreprises, ...)

Enfin, l'Etat a passé avec certaines agglomérations et communes des **contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)** dont l'objectif est d'apporter des réponses globales aux phénomènes d'exclusion sociale en milieu urbain. La deuxième génération des CUCS est en cours de préparation. Conclue pour une durée de trois ans renouvelable (2007-2009), les CUCS s'articulent autour de trois principes :

- **Un cadre contractuel unique** pour l'ensemble des interventions en faveur des quartiers et une cohérence globale des actions menées à l'échelle de l'agglomération ;
- Des priorités d'interventions qui s'articulent pour l'Etat autour de **cinq champs prioritaires** (accès à l'emploi et développement économique, amélioration du cadre de vie, réussite éducative, citoyenneté et prévention de la délinquance, santé) **dans lesquels sont définis des programmes d'actions précis ;**
- Une **évaluation systématique** des actions (définitions d'objectifs et d'indicateurs de suivi et d'évaluation pour chaque priorité, un bilan annuel permettant de réorienter celles-ci si nécessaire, des financements réservés à l'évaluation).

**Le CUCS de la ville de Noisy-le-Sec (en région Ile-de-France) a été signé par l'Etat et la ville le 20 mars 2007 pour une durée de trois ans reconductible. Au vu des données socio-économiques, sept quartiers ont été identifiés comme prioritaires à Noisy-le-Sec.**

Chaque année, un appel à projets CUCS invite différents acteurs du territoire (associations, établissements scolaires, services municipaux...) à soumettre leur(s) projet(s) en faveur des Noiséens. Cette année, au regard du bilan des actions des années passées et du contexte socio-économique actuel, la commune souhaite mettre l'accent sur trois thématiques particulières parmi lesquelles l'emploi, l'insertion et le développement économique.

**Constat : le chômage touche principalement les jeunes résidant dans les ZUS**

Le taux de chômage des ZUS de la commune est de 21.1% contre 16,4% pour la ville dans sa globalité.

27,2% de la population noisienne n'a pas de diplôme et 31.4% des habitants des ZUS sont concernés.

**Objectif :** faciliter l'accès des publics en difficulté à un emploi durable et soutenir l'activité économique dans les territoires prioritaires. Plus précisément, il s'agit notamment d'**accompagner des projets qui favorisent l'autonomie des publics pour lesquels les dispositifs de droit commun, dont les moyens sont parfois limités, méritent d'être complétés par des financements de la politique de la ville.**

Afin de lutter contre le chômage, il apparaît à ce jour nécessaire de **mettre l'accent sur le partenariat entre les entreprises et les acteurs institutionnels**. Plus spécifiquement, il est aussi important de développer ce partenariat en direction des jeunes entrepreneurs qui investissent dans les quartiers. Cependant, la commune invite également à réfléchir sur les moyens qui facilitent l'accès à l'emploi pour les personnes qui en sont éloignées.

Dans ce cadre, le CUCS soutient des actions visant notamment à lutter contre toutes les formes de discrimination à l'emploi ; lever les freins liés notamment à la mobilité (co-voiturage, obtention du permis de conduire...) et à la garde des enfants (travail en horaires décalés, garde d'urgence, stage ponctuels...) ; favoriser la création d'activités au sein des quartiers prioritaires, notamment la création de structures d'insertion par l'économie ; etc.

La **maîtrise de l'étalement urbain** représente un des éléments de la lutte contre la polarisation sociale à la fois dans les territoires urbains et ruraux, dans la mesure où elle permet de limiter la précarisation des zones rurales et périurbaines, et de rapprocher la population de l'offre de services. L'étalement urbain s'accompagne en effet souvent d'un phénomène de division sociale des espaces : de plus en plus de ménages à bas revenus s'installent dans des espaces à dominante rurale en raison du moindre coût du logement, tandis que les populations aisées sont surtout présentes dans les pôles urbains, où se concentrent les activités économiques et l'offre de services. Le deuxième projet de loi pour la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » prévoit d'inscrire la lutte contre l'étalement urbain dans le programme d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale (SCoT). Plus prescriptifs, incluant des normes minimales de densité urbaine en fonction des équipements de transports, et intervenant sur des espaces plus pertinents, les nouveaux SCoT devraient permettre de mieux traiter les relations urbain/périurbain.

Enfin, la lutte contre la polarisation sociale nécessite également la **mise en place de mesures destinées spécifiquement aux territoires ruraux**, de plus en plus exposés à des situations de précarité. Ces territoires sont confrontés principalement à deux types de problèmes : effets pervers de l'augmentation de la population dans les cantons périurbains, d'autre part isolement des territoires peu attractifs. L'espace rural fait partie des priorités du Gouvernement. Le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire a ainsi lancé en octobre 2009 les **Assises des territoires ruraux**, qui se tiendront jusqu'en janvier 2010. Elles doivent permettre d'identifier précisément les enjeux auxquels sont confrontés ces territoires et d'y apporter des réponses adaptées.

Le désenclavement des territoires ruraux constitue également une réponse à la polarisation sociale. Afin de lutter contre l'enclavement des zones rurales isolées, le **plan France Numérique 2012** lancé en octobre 2008 prévoit de généraliser le haut-débit et développer le très haut débit. A terme, cela doit permettre de **développer les services numériques au public**, notamment dans le domaine de la télémédecine ou du télétravail. Les bornes d'accès à des services administratifs devraient également se généraliser. Ces nouvelles offres pourront contribuer au désenclavement des zones rurales en accroissant leur attractivité.

De façon générale, il est indispensable d'intégrer la question sociale à tout projet d'aménagement. Celle-ci fait en effet partie intégrante de la question du développement durable des territoires. Par ailleurs, la précarité se diffusant essentiellement du fait des mobilités, la lutte contre la polarisation ne peut être efficace qu'en considérant les territoires non pas isolément, mais les uns par rapport aux autres afin de mieux prendre en compte les interactions entre les différents espaces.

#### – Exemples de mesures/politiques favorisant l'intégration territoriale le long des frontières

La France est aujourd'hui impliquée dans 20 programmes de coopération territoriale pour la période 2007-2013 dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne. La coopération transfrontalière traite de réalités territoriales particulières, et les succès sont généralement dus à des initiatives locales. Bien

qu'il soit difficile de décrire un modèle de coopération applicable de façon uniforme, on peut partout favoriser l'intégration territoriale en améliorant la gouvernance, en disposant de moyens techniques et juridiques pérennes et en inscrivant les actions transfrontalières dans des stratégies locales, régionales et nationales.

**En 2006 a été adopté un règlement communautaire créant les groupements européens de coopération territoriale (GECT).** L'utilisation de ce nouveau cadre juridique unique par les Etats membre de l'Union européenne a permis d'accélérer et d'améliorer la mise en œuvre de projets de coopération transfrontalière. L'ensemble des projets en cours ou déjà réalisés sur les frontières françaises fait apparaître trois catégories de GECT : ceux conçus pour porter un projet de gouvernance du territoire, ceux conçus pour gérer un équipement ou un service public particulier, ceux ayant pour objet la gestion d'un programme opérationnel.

**L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a été le premier GECT constitué,** en janvier 2008. Son siège se trouve à Lille.

- Il compte parmi ses membres français l'Etat, la région Nord-Pas de Calais, le département du Nord et Lille Métropole Communauté urbaine. Côté belge l'Etat fédéral, la Région et la communauté flamande, la Province de Flandres occidentale ainsi que plusieurs intercommunalités en font partie.
- Le GECT doit permettre d'assurer la concertation et de favoriser le débat politique, de produire de la cohérence transfrontalière sur l'ensemble du territoire, de faciliter et de porter des projets traduisant la stratégie de développement à élaborer en commun, de faciliter la vie quotidienne des habitants de la métropole franco-belge.

**Les collectivités locales jouent un rôle primordial en étant souvent les moteurs de la coopération transfrontalière.** On peut citer l'exemple de la Grande Région (Luxembourg-Lorraine-Sarre), un des territoires les plus intégrés (140 000 personnes franchissent chaque jour la frontière luxembourgeoise). En janvier 2009, un Schéma de Mobilité Transfrontalière destiné à faire face à l'augmentation croissante des déplacements transfrontaliers entre la Lorraine et le Luxembourg a été présenté conjointement par le président et le préfet de la région Lorraine, et le ministre des transports du Grand-duché du Luxembourg. Par ailleurs, trois GECT sont en cours de préparation dans la Grande Région.

- **Incidences territoriales probables des politiques publiques imposées pour relancer l'économie et réduire les effets de la crise économique (domaines d'application ; effets sur les déséquilibres, sur l'environnement)**

A travers le plan de relance de l'économie lancé en février 2009, la France a mis en place de nombreuses mesures visant, directement ou indirectement, à limiter l'impact de la crise économique sur les territoires. L'objectif prioritaire est de soutenir l'emploi et l'activité économique à travers des aides aux entreprises, des mesures fiscales et le soutien de l'investissement public. Compte tenu de la mise en œuvre récente des dispositifs, il est difficile d'en mesurer précisément l'incidence territoriale, cependant le montant des aides versées permet d'en donner une première estimation.

**L'investissement de l'Etat doit bénéficier aux territoires en renforçant leur attractivité.** 870 Millions d'euros d'investissement sont ainsi consacrés aux infrastructures dans le cadre du plan de relance, 731 Millions d'euros à l'enseignement supérieur et à la recherche, 620 Millions d'euros à la rénovation du patrimoine culturel et de l'immobilier de la justice et de la Défense. Une part significative de l'effort supplémentaire d'investissement résulte de l'accélération des CPER : 400 millions d'euros sont consacrés aux projets des CPER. Au total, mille projets d'investissements ont été sélectionnés, parmi des projets prêts à démarrer, à fort impact économique et social, répartis sur tout le territoire national.

Par ailleurs, près de 75% de l'investissement public étant porté par les collectivités, **le soutien à l'investissement local constitue logiquement une part importante du plan de relance.** Les collectivités locales qui s'engagent à faire progresser leurs investissements par rapport à une moyenne de référence fondée sur les exercices 2004 à 2007 pourront bénéficier d'un **versement anticipé du Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA).** Cette mesure a connu un grand succès. Au total, plus de 19 500 conventions ont été signées, ce qui représente un engagement d'investissement de 54 milliards d'euros, soit 19,2 milliards de plus la moyenne de référence. L'investissement local concerne principalement les secteurs des transports et du bâtiment et travaux publics, porteurs de nombreux emplois.

**Afin de lutter contre les déséquilibres existants, les territoires les plus en difficulté et les secteurs d'activités les plus touchés bénéficient de mesures particulières. Un fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) a été mis en place en avril 2009. Il doit permettre d'ici trois ans l'octroi par OSEO<sup>28</sup> de 135 millions d'euros de prêts sans garantie aux entreprises créant ou préservant de 10 à 500 emplois dans les territoires touchés par des restructurations économiques qui ne donnent pas lieu à des actions de revitalisation. De plus, en avril dernier ont été nommés des « commissaires à la réindustrialisation », placés dans les territoires les plus touchés. Ces commissaires, aujourd'hui au nombre de 10, ont pour mission de coordonner l'action de l'Etat, des collectivités, de Pôle Emploi, d'OSEO dans les territoires en difficulté afin d'accompagner les entreprises dans leurs restructurations, de soutenir les projets de revitalisation des sites et de faciliter le reclassement des travailleurs licenciés.**

**Des mesures sectorielles doivent également soutenir l'emploi et l'activité :** l'industrie automobile qui joue un rôle particulièrement important sur les marchés de l'emploi européen et français, a été particulièrement touchée dès le début de l'actuelle crise économique. Le 9 février 2009, les autorités françaises ont par conséquent adopté un « **pacte automobile** », qui comprend plusieurs mesures de soutien financier au secteur, et un système de prime à la casse.

Afin d'accompagner la réforme en cours de redéploiement des sites de la défense nationale dont l'impact sur les territoires concernés en termes de démographie et d'économie locale est considérable, le Gouvernement met en place un **plan d'accompagnement**, qui comporte un volet social, un volet immobilier et un volet accompagnement territorial et économique. **Ce plan a pour objectif de créer autant d'emploi que ceux qui seront détruits, directement ou indirectement, à la suite du redéploiement des sites de défense.**

Lors du dernier point d'étape sur le plan de relance en octobre, **le ministre chargé de la relance estimait à 250 000 les emplois sauvés ou créés grâce aux politiques de relance pour la seule année 2009.** Début novembre 2009, 25,2 milliards d'euros ont été injectés dans l'économie, ce qui a permis de financer au moins en partie 1200 chantiers, dont certains étaient lancés avant la crise.

- **Exemples de mesures/politiques visant à relancer l'économie par la promotion décentralisée de ressources endogènes et de nouveaux secteurs de croissance.**

**Les politiques publiques mettent de plus en plus l'accent sur le développement des « excellences territoriales » afin de relancer l'économie.** Il s'agit d'utiliser au mieux les potentialités de chacun des territoires en valorisant leurs atouts spécifiques. Les excellences territoriales désignent ces domaines (tourisme, environnement, économie, etc.) qui constituent des avantages comparatifs et des leviers de développement.

La politique des **pôles d'excellence rurale**, mise en place en 2006, constitue un exemple de recherche d'excellence territoriale, qui doit permettre de créer des emplois dans des zones défavorisées. Les projets concernent des territoires classés en zones de revitalisation rurale (ZRR) ou situés en dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants. Les projets s'inscrivent dans quatre thématiques répondant à des enjeux majeurs des territoires ruraux (technologies au service des entreprises artisanales et industrielles des territoires ruraux, services et l'accueil des nouvelles populations, valorisation des bio-ressources, valorisation des patrimoines naturels et culturels et organisation du tourisme). D'après les dossiers déposés par les candidats à la labellisation PER et les conventions cadres signées, **11 600 emplois directs seraient créés par les PER.** Les créations d'emplois directs peuvent être estimées entre 5 000 et 6 000 pour la période 2008/2009. **D'autres emplois seront encore créés en 2010 dans le cadre de la procédure PER.**

---

<sup>28</sup> OSEO est un établissement public chargé en France de soutenir l'innovation et la croissance des petites et moyennes entreprises à travers l'aide à l'innovation, la garantie des concours bancaires et des investisseurs en fonds propres et le financement en partenariat.



**CEMAT**

**RAPPORT NATIONAL  
FRANCE**

**ANNEXES**

## **Définitions : espaces urbains, espaces ruraux**

Le zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER) a été défini par l'INSEE pour étudier le peuplement urbain et rural de la France. Elaboré en 1997, il a été actualisé avec le recensement de 1999. La nomenclature est construite à partir des unités urbaines et des déplacements domicile-travail pour mesurer l'influence des villes. Ce zonage permet notamment de prendre en compte le phénomène de périurbanisation en s'appuyant sur l'attractivité en termes d'emploi.

La notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat : est considéré comme tel un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions), et comptant au moins 2000 habitants.

Ce zonage distingue l'espace à dominante urbaine constitué des aires urbaines et des communes multipolarisées et l'espace à dominante rurale regroupant les communes n'appartenant pas à l'espace urbain.

### **Espace à dominante urbaine :**

Une **aire urbaine** est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

- pôle urbain : agglomération comptant 5 000 emplois ou plus et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain
- couronne périurbaine : ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain

Les **communes multipolarisées** sont des communes ou agglomérations situées hors des aires urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines différentes, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

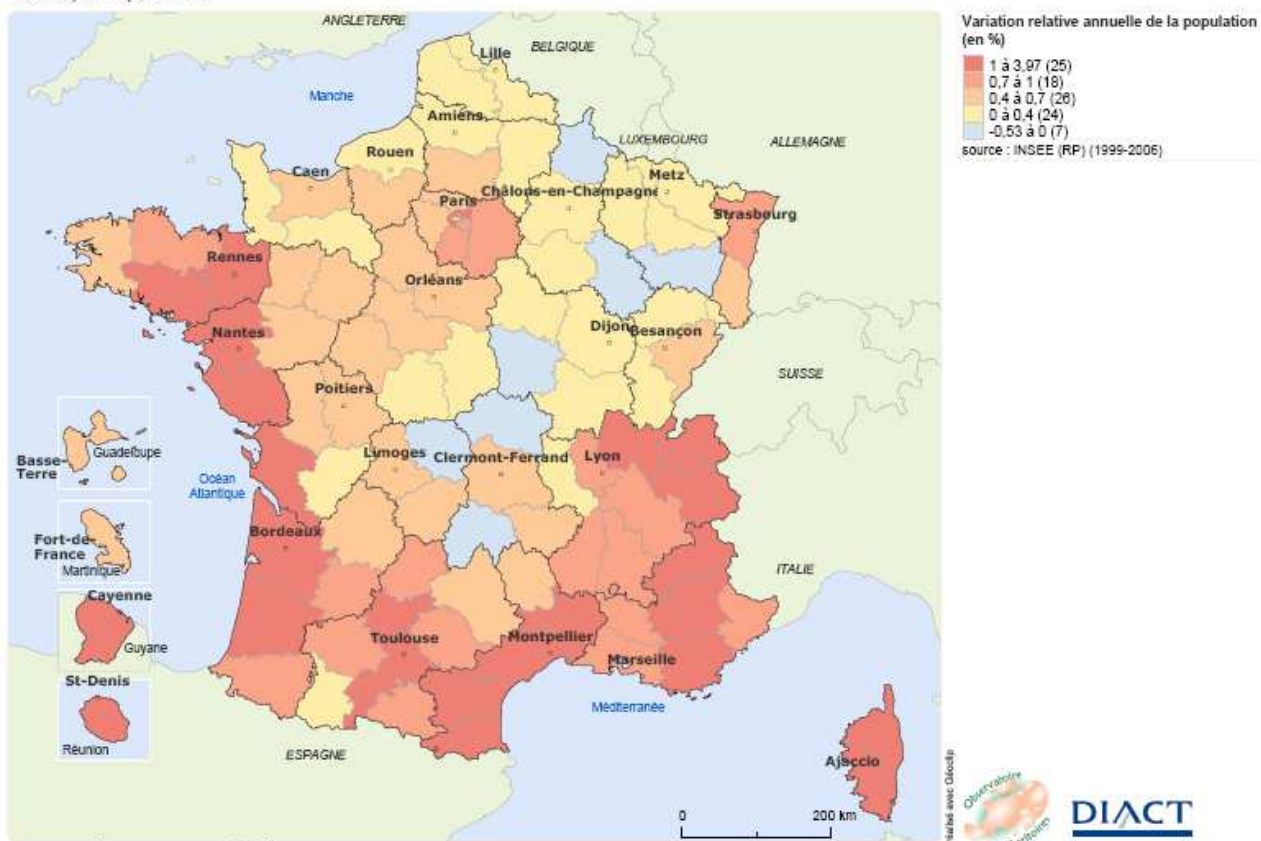
### **Espace à dominante rurale :**

Une **aire d'emploi de l'espace rural** est ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle d'emploi de l'espace rural et de sa couronne :

- pôle d'emploi de l'espace rural : commune ou agglomération n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine et offrant 1 500 emplois ou plus
- couronne d'un pôle d'emploi de l'espace rural : ensemble des communes ou agglomérations n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont 40 % ou plus des actifs résidents vont travailler dans le reste de l'aire d'emploi de l'espace rural.

# 1. Variation relative annuelle de la population par département, entre 1999 et 2006

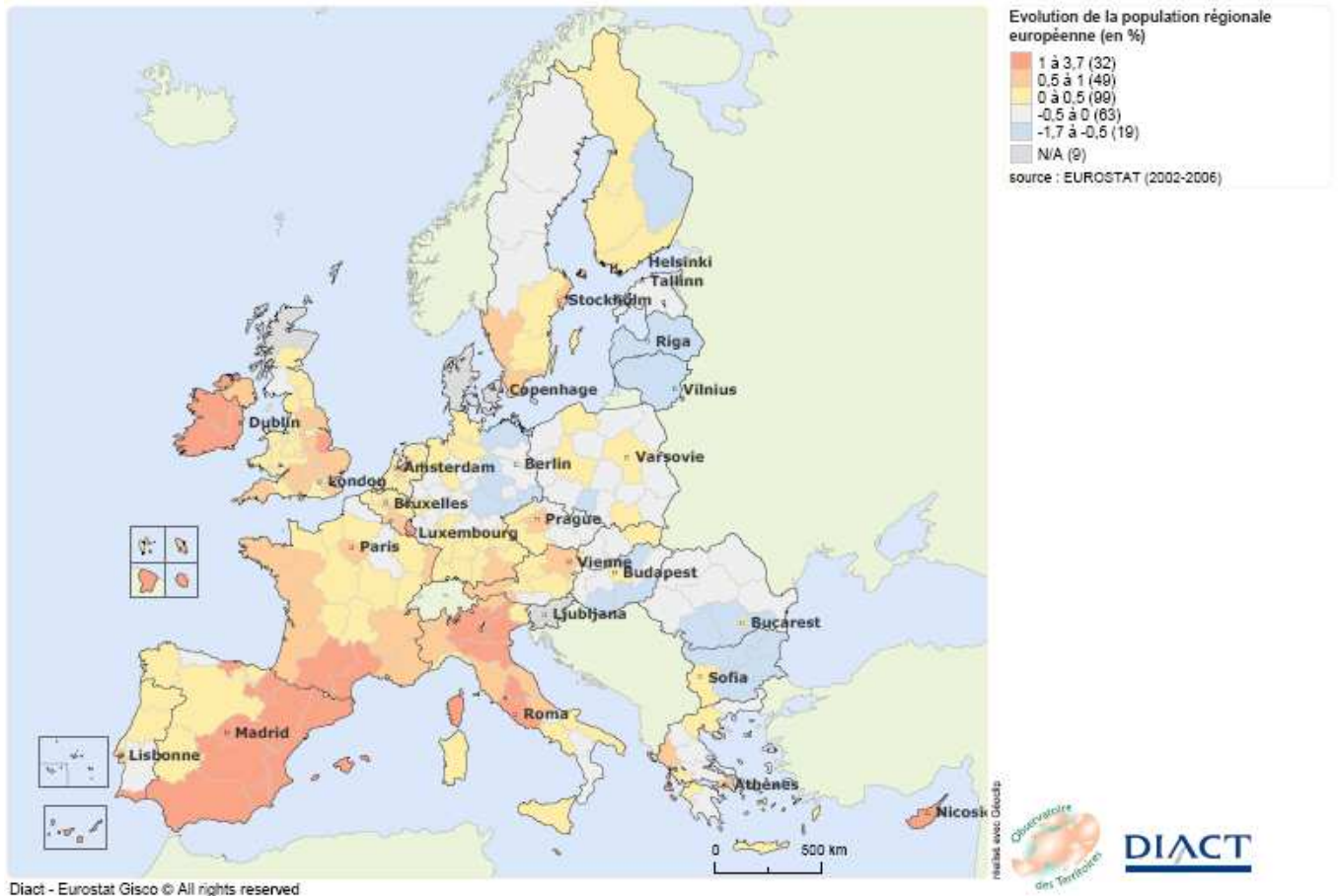
France par Département





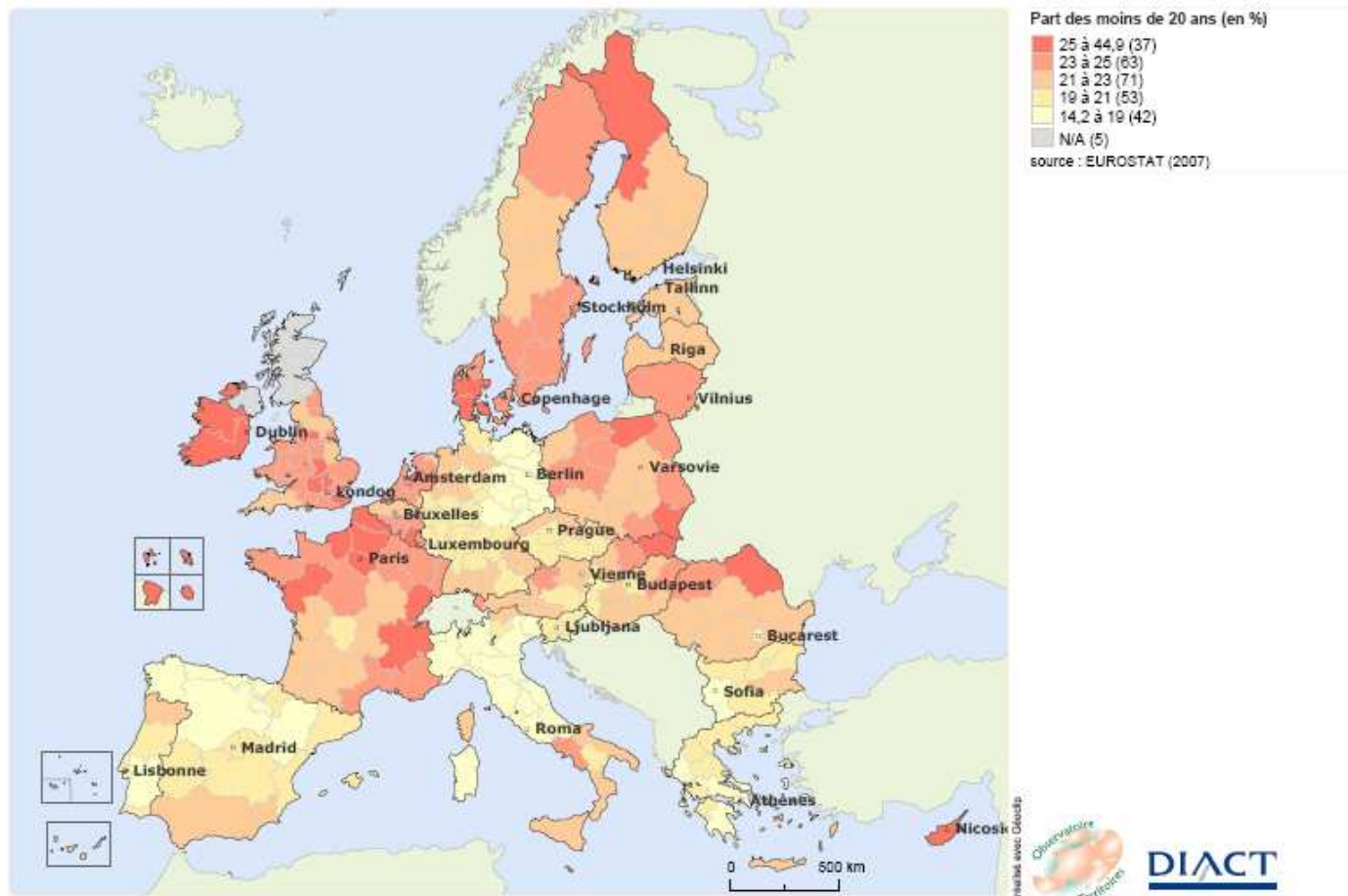
## 2. Variation annuelle de la population dans l'Union européenne (NUTS II) entre 2002 et 2006

Union européenne par NUTS II

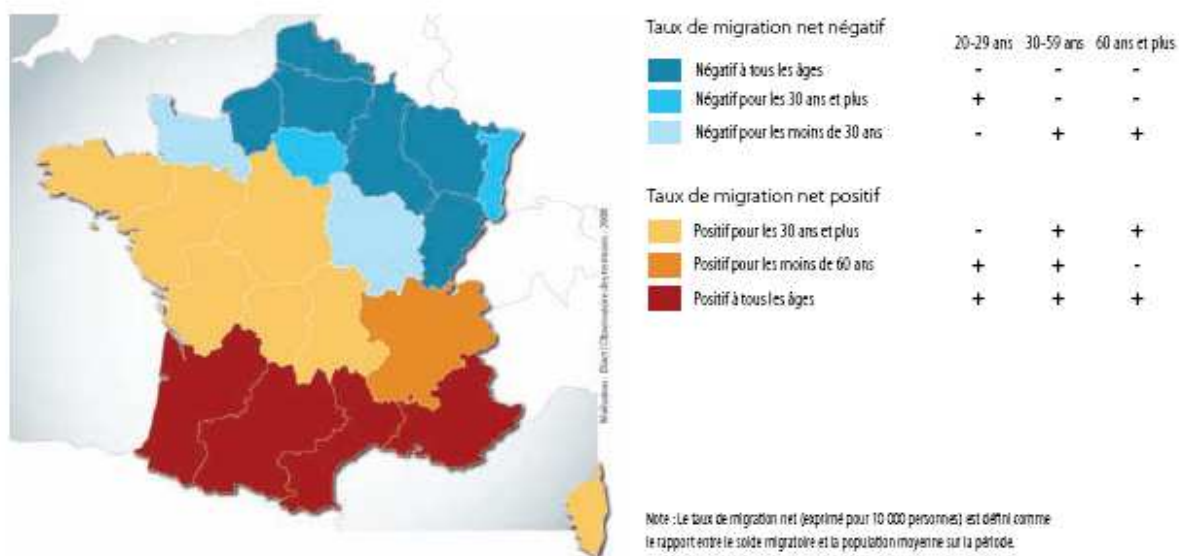


### 3. Part des moins de 20 ans dans l'Union européenne par NUTS II (en 2007)

Union européenne par NUTS II



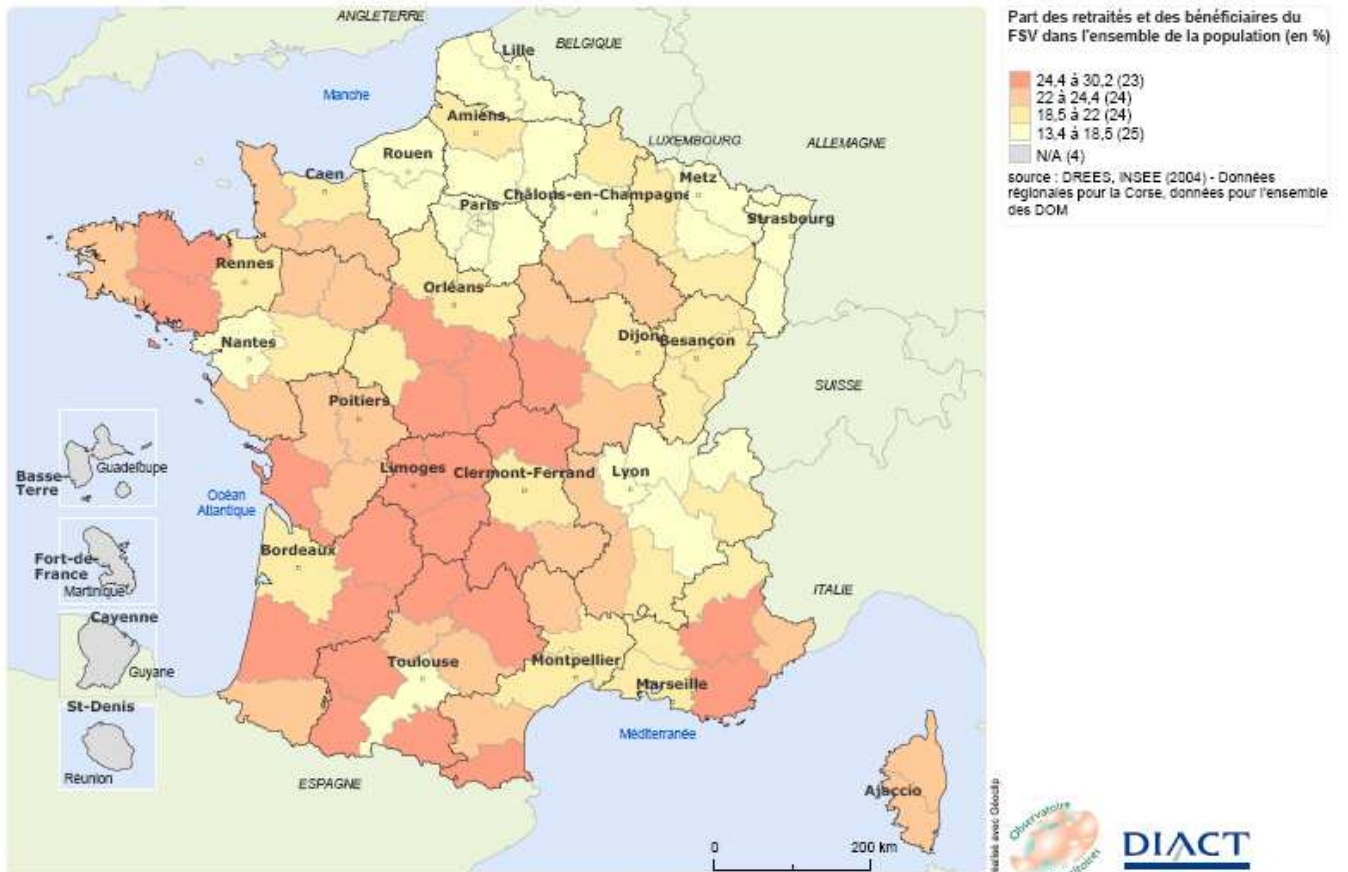
#### 4. Taux de migration net par tranche d'âge entre 1999 et 2005



Source : Insee, Enquêtes annuelles de recensement 2004-2006

## 5. Part des retraités dans la population (2004)

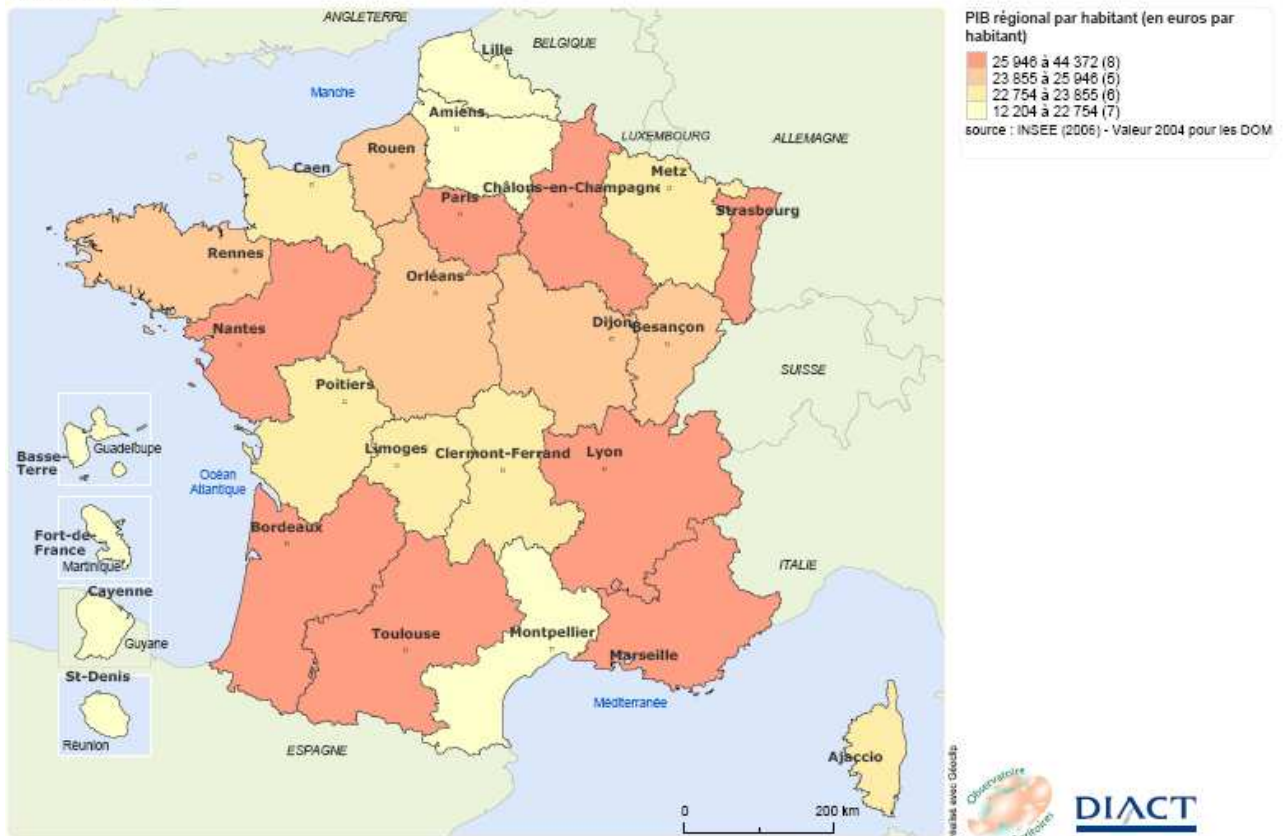
France par Département



Diact - Francièmes © Tous droits réservés

## 6. PIB régional par habitant (en 2006)

France par Région



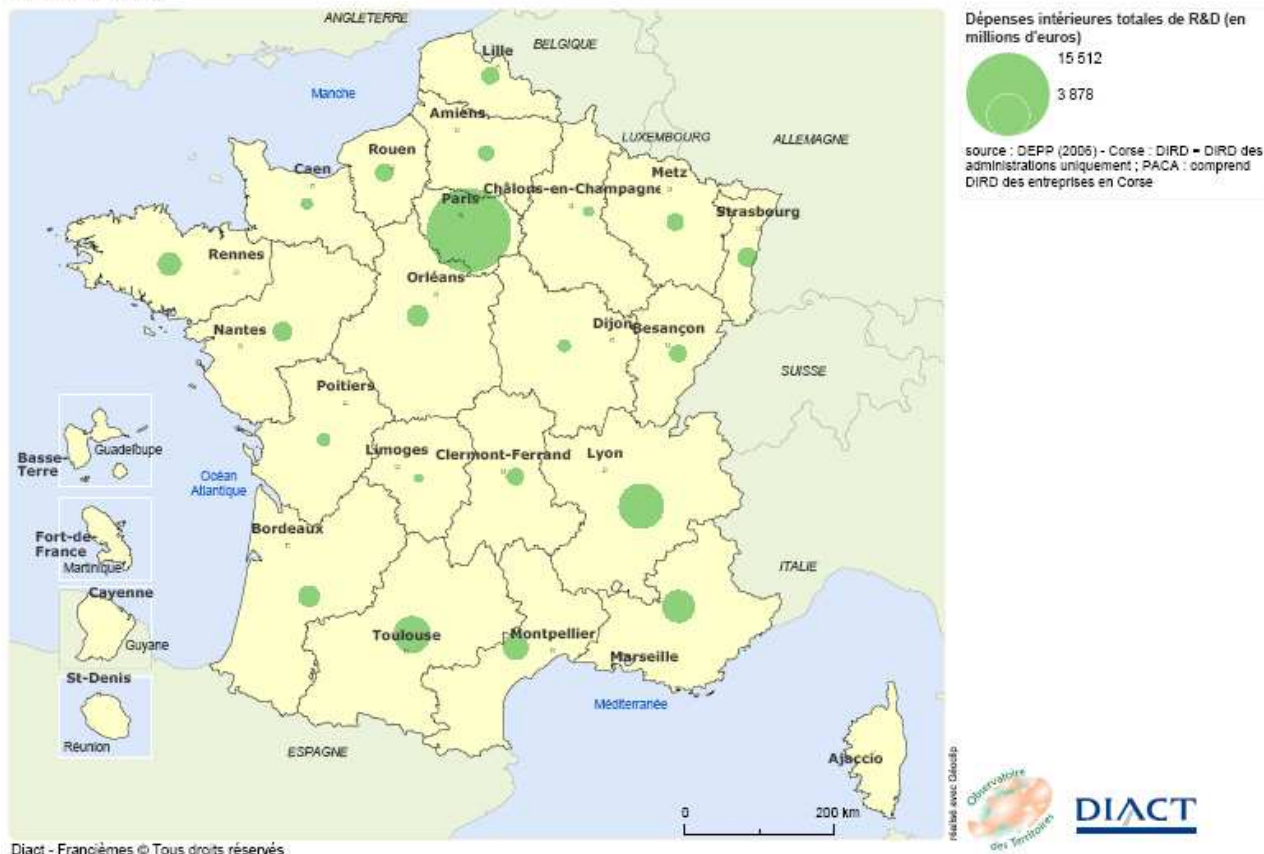
Diact - Francièmes © Tous droits réservés

## 7. Poids économique des régions européennes



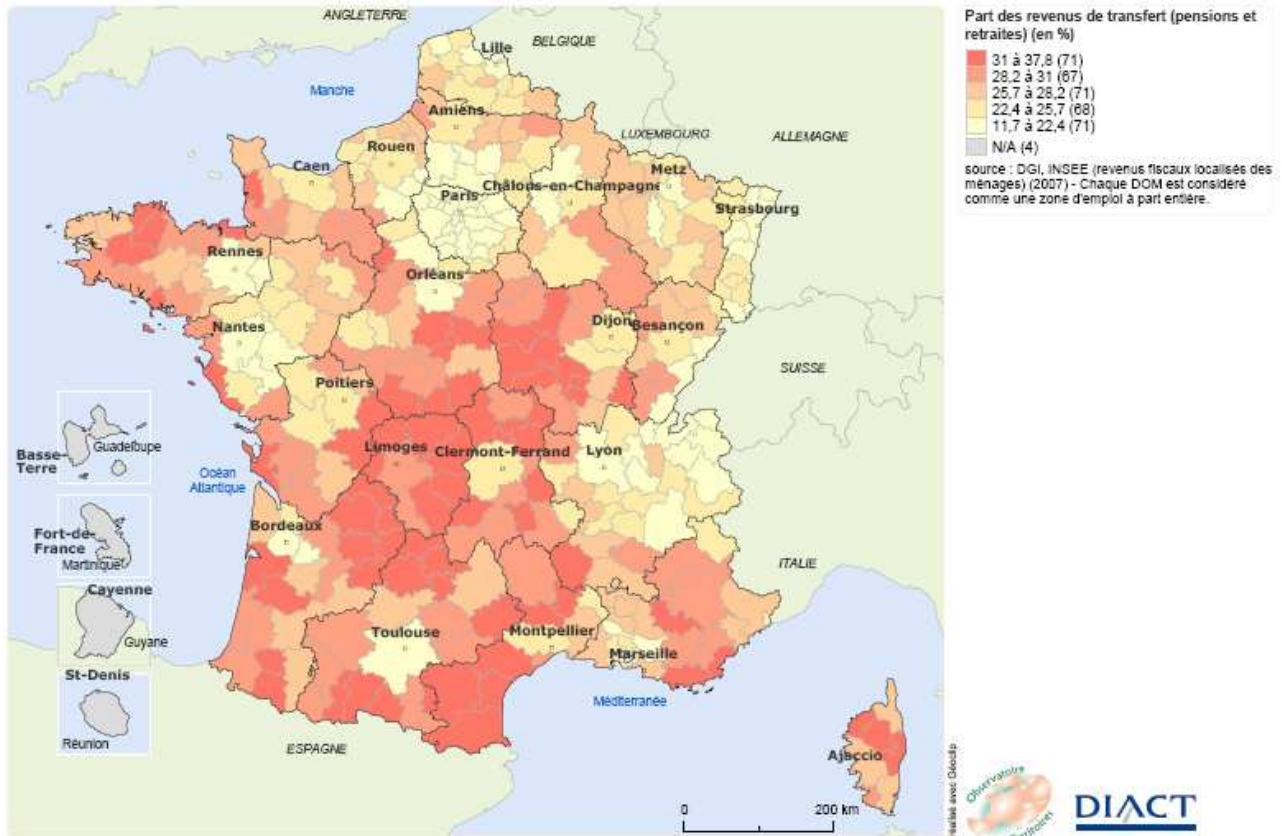
## 8. Dépenses intérieures totales en R&D (en 2005)

France par Région



## 9. Part des revenus de transfert (2005)

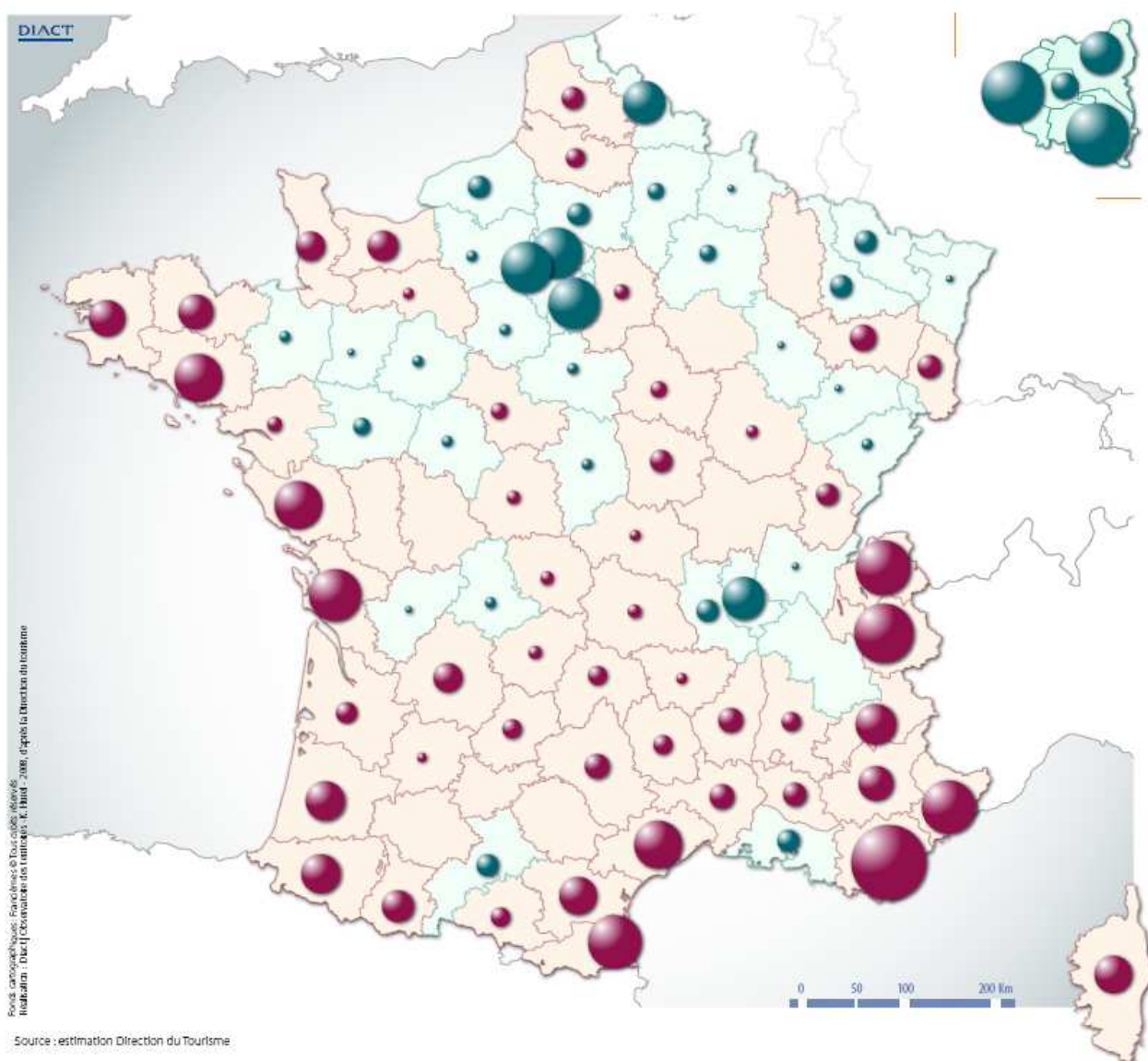
France par Zone d'emploi



Diact - Francièmes © Tous droits réservés





## 10. Solde touristique annuel en 2005



Population présente moins  
 population résidente  
 (par département, exprimée en solde absolu)

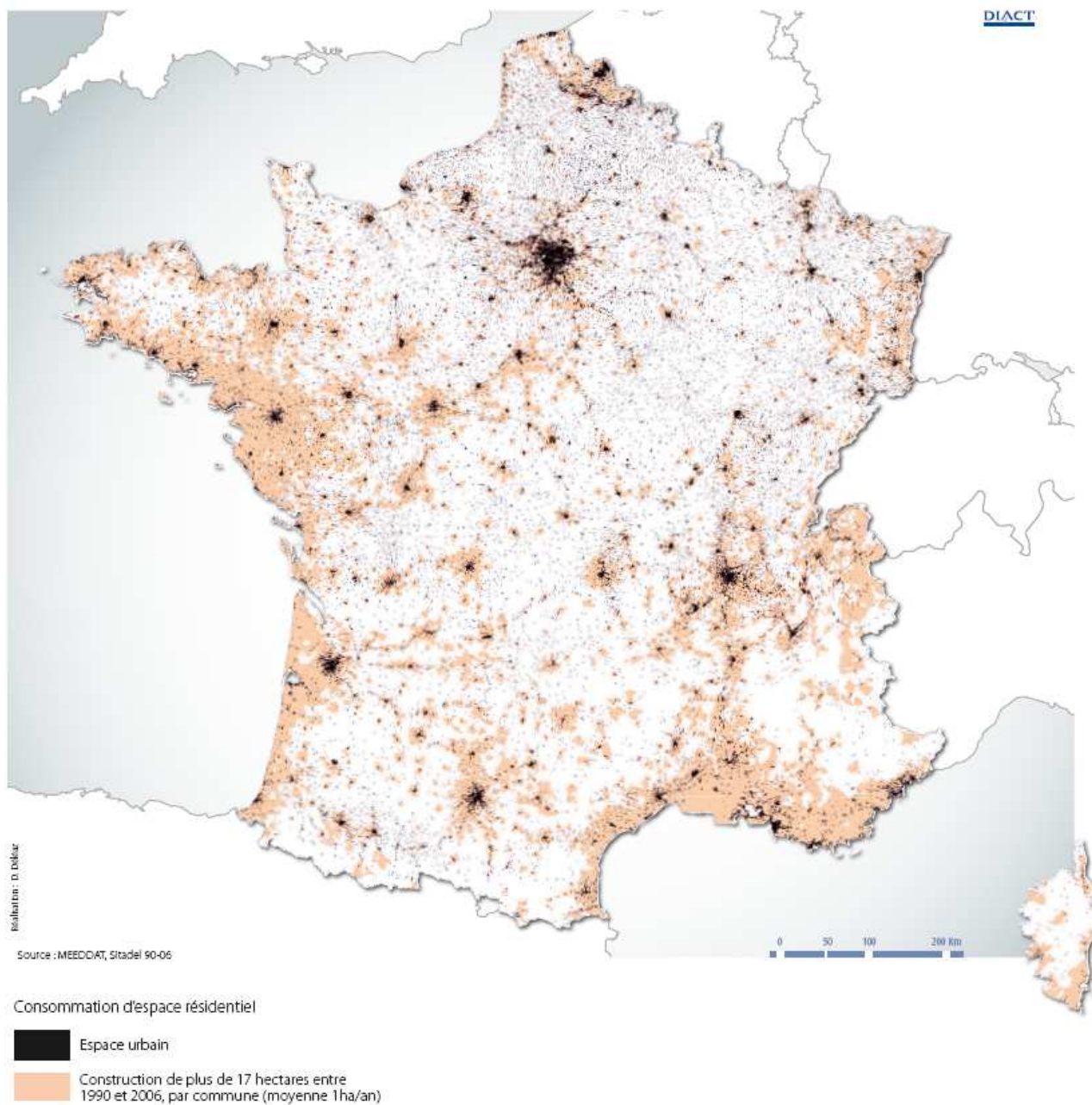
200 000  
 100 000  
 50 000  
 10 000

Nature du solde (par département)

-  Solde positif  
 Population présente supérieure  
 à la population résidente du département
-  Solde négatif  
 Population présente inférieure  
 à la population résidente du département

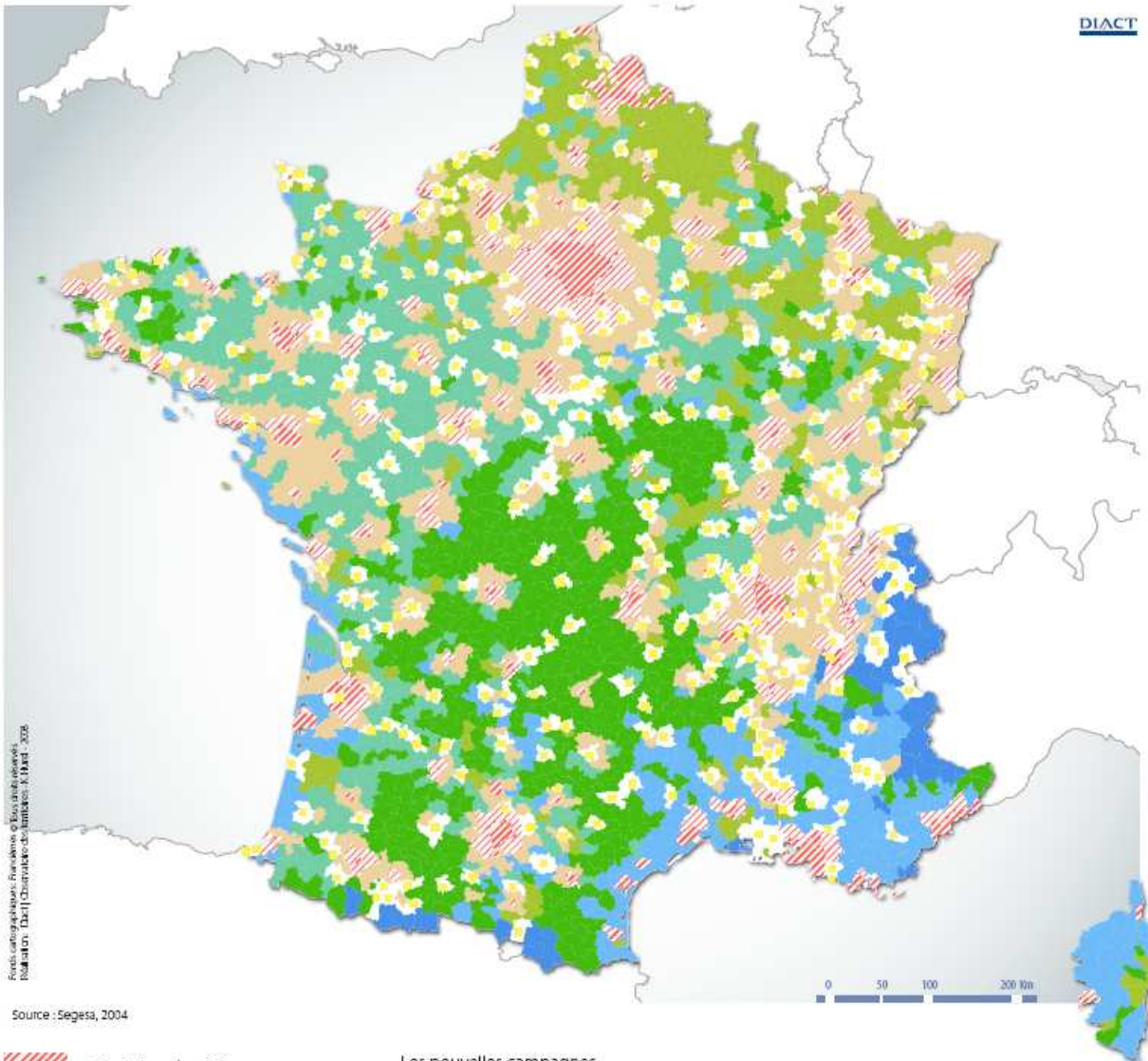


## 11. Evolution de la consommation d'espace résidentiel



## 12. Typologie des espaces ruraux

DIACT



Fonds cartographiques: Fondation d'Études et de Recherches  
 IMARION - DIACT | Centre de données géographiques - 11 Mai 2008

Source : Segesa, 2004



### 13. Départements concernés par les événements naturels dommageables

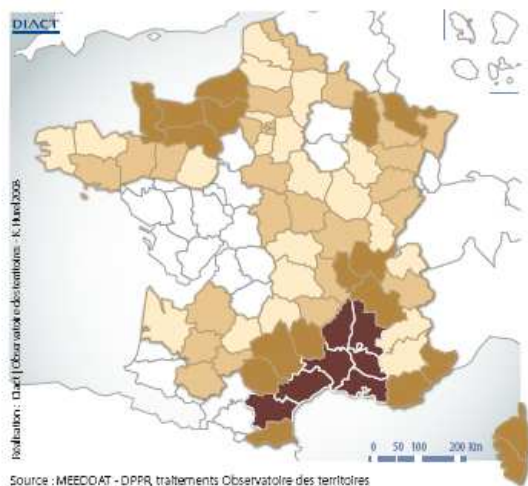
Vague de chaleur



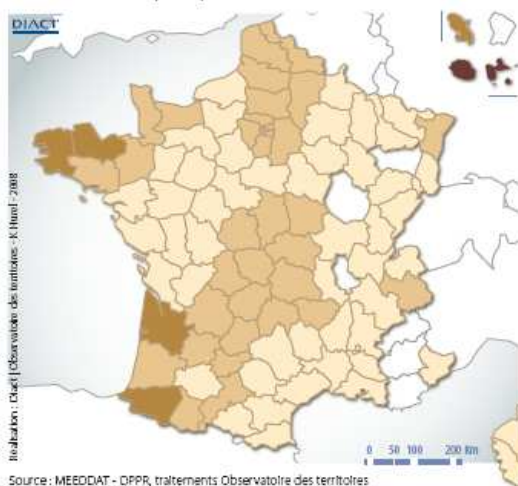
Avalanche



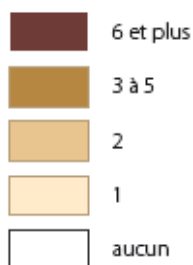
Inondation



Phénomène atmosphérique

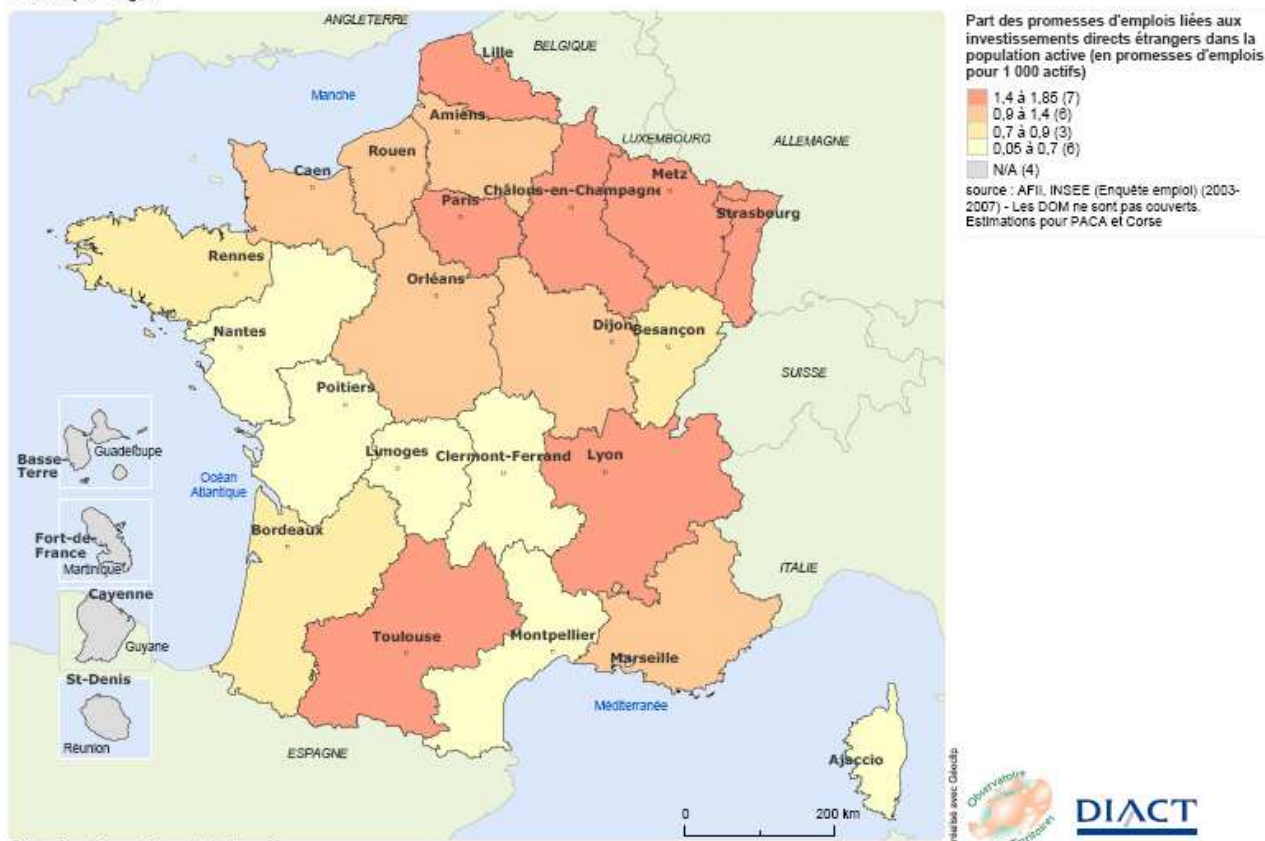


Nombre d'événements naturels dommageables en France depuis 1900 (accidents très graves et catastrophes), par département



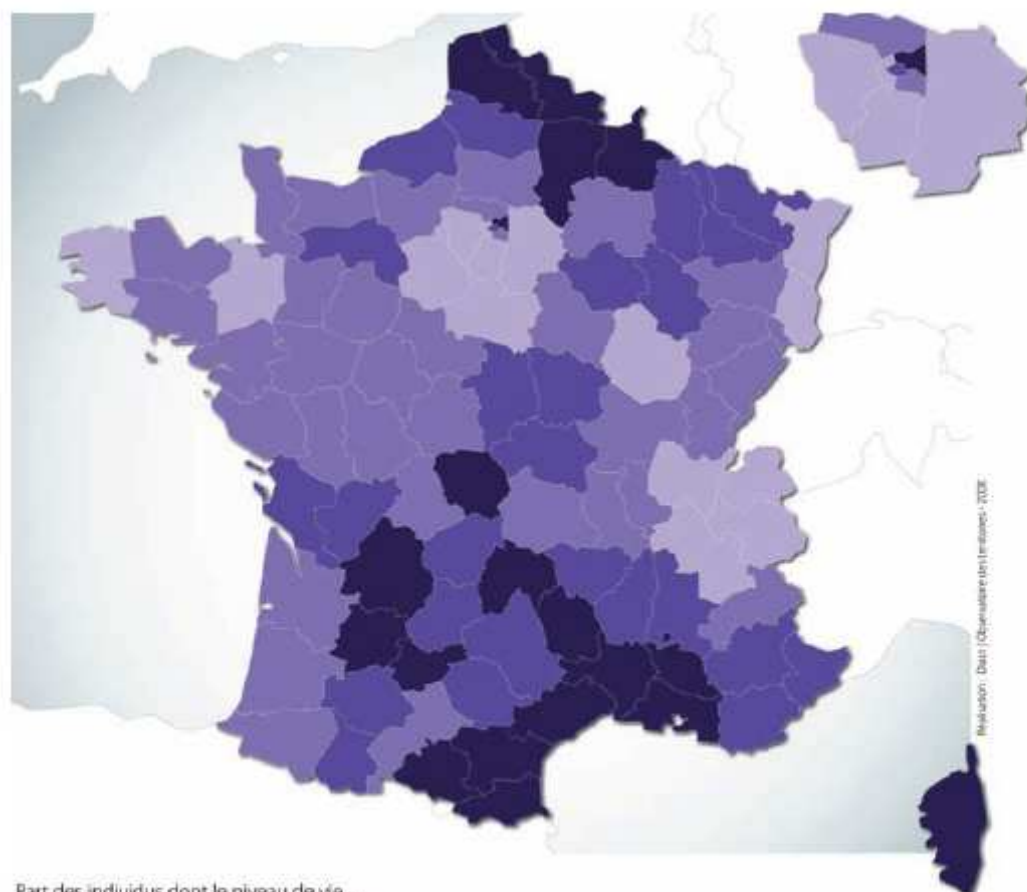
## 14. Part des promesses d'emploi liées aux investissements directs étrangers dans la population active

France par Région



Diact - Francièmes © Tous droits réservés

## 15. Taux de pauvreté en 2004, par département



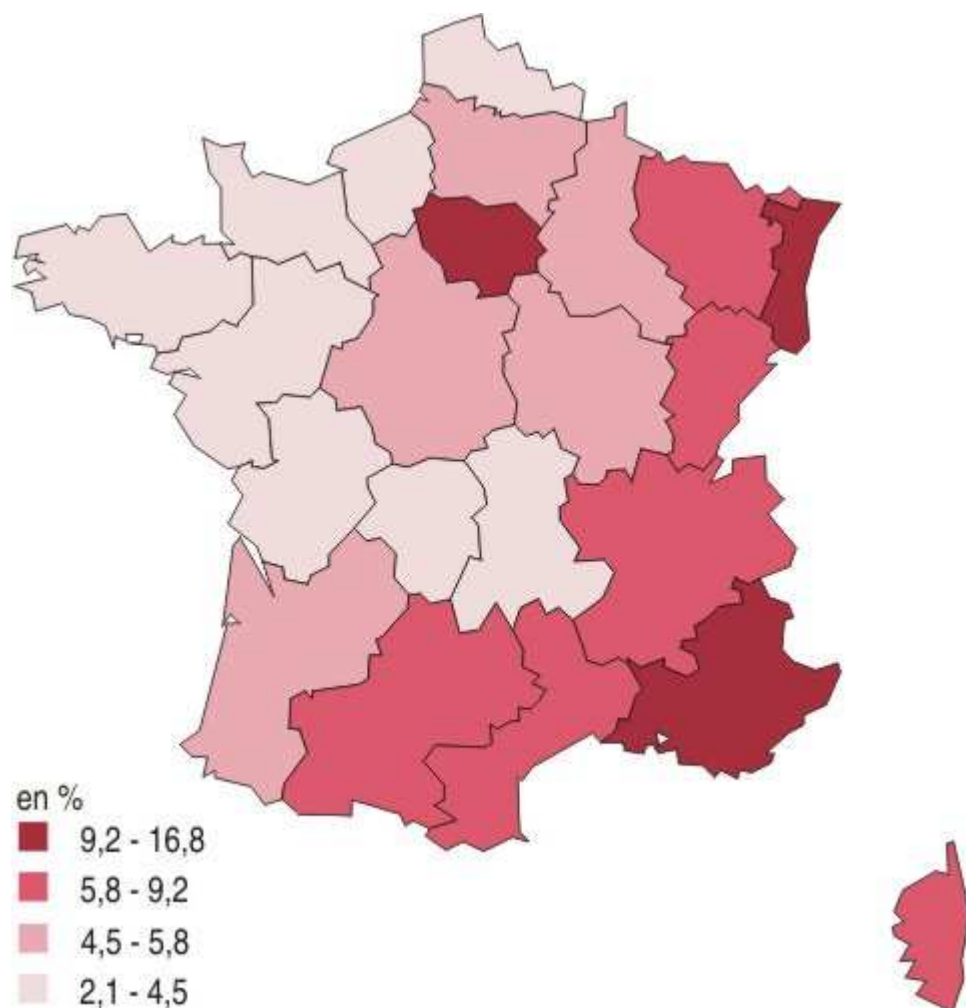
Part des individus dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian, en 2004 (par département, exprimée en %)

■	14,6 à 18,8
■	11,7 à 14,6
■	9,5 à 11,7
■	5,7 à 9,5

Note : les deux départements de la Corse ont été regroupés.

Source : revenus disponibles localisés 2004, Insee-DGI

## 16. Part des immigrés dans la population par région en 2004-2005



Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, enquêtes annuelles de recensement de 2004 et 2005

## 17. Carte des défaillances d'entreprises

