

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2022

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



MINISTRE CHEF DE FILE

MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Aménagement du territoire

LA POLITIQUE TRANSVERSALE

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales est garant de la continuité territoriale de la République et de la mise en capacité de chaque territoire en fonction de ses spécificités et atouts. La direction générale des collectivités locales (DGCL) en tant que responsable du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et dans sa mission de tutelle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) accompagne le Gouvernement pour coordonner et mettre en œuvre la politique d'égalité, de cohésion et de développement des territoires visant à lutter contre le creusement des inégalités territoriales et de destin entre citoyens. L'ANCT participe au suivi et à la mise en place de ces politiques.

Les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire

La politique d'aménagement du territoire est construite autour de cinq principes fondamentaux :

- le principe de répartition : assurer la meilleure distribution possible des richesses sur le territoire ;
- le principe de création : instaurer, sur l'ensemble du territoire, les conditions et les mécanismes locaux qui favorisent le développement des activités et des emplois ;
- le principe de compensation : corriger les inégalités territoriales en soutenant les espaces en difficulté ;
- le principe de protection : préserver les richesses environnementales et culturelles des atteintes potentielles ;
- le principe de coopération : construire la politique d'aménagement du territoire avec l'ensemble des acteurs concernés.

Les axes stratégiques de la politique d'égalité et de cohésion des territoires

Pour répondre aux enjeux territoriaux, l'État conduit une politique interministérielle fondée sur deux axes : « promouvoir un développement compétitif et durable des territoires » et « favoriser un aménagement équilibré et solidaire du territoire ».

Ces deux orientations expriment la volonté de l'État d'harmoniser, dans une perspective de développement durable et de valorisation des territoires, les deux impératifs complémentaires que sont la solidarité et la compétitivité des territoires. Dans ce contexte, le développement durable n'est pas un secteur particulier de la politique d'égalité et de développement des territoires, mais bien un aspect transversal.

L'objet de ce document de politique transversale (DPT) relatif à l'aménagement du territoire est d'offrir un aperçu complet de l'effort budgétaire de l'État en matière d'aménagement du territoire. Il est porté par 29 programmes du budget général.

Chacun de ces programmes n'est pas entièrement consacré à la politique d'aménagement et de développement du territoire. Au sein de chaque programme, une analyse a été conduite pour identifier, parmi les objectifs et indicateurs de performance et les crédits inscrits sur les actions et sous-actions, les données directement concernées et à ce titre devant être intégrées au DPT, à partir des trois critères suivants :

- cofinancement d'une politique conduite par la DGCL et l'ANCT ;
- mise en œuvre d'une politique discriminante entre les territoires selon leurs caractéristiques ;
- impact important sur la structuration des territoires en termes d'occupation de l'espace, de localisation des activités économiques et des populations, de mobilité, de préservation des paysages et des milieux naturels.

Les nouveaux enjeux nécessitent de basculer d'une politique d'aménagement à une politique d'égalité et de cohésion des territoires

Les territoires sont aujourd'hui exposés à de nouveaux enjeux et défis nécessitant une approche politique renouvelée. Mondialisation et globalisation, nouvelles modalités de production des entreprises, mobilité croissante des personnes, des biens, des capitaux et des informations, développement des technologies de l'information et de la communication (TIC), nouveaux modes de vie, augmentation et vieillissement de la population, prise en compte de l'impératif environnemental, concentration de la population et des emplois dans les agglomérations urbaines, périurbanisation, évolution profonde et contrastée du monde rural, redéfinition des tâches de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs de la société civile, politiques communautaires plus présentes dans une Europe élargie : tous ces phénomènes sont autant d'arguments pour réinventer les politiques d'aménagement du territoire et porter l'ambition d'un développement plus équilibré et durable des territoires. Cette ambition passe par la mise en œuvre d'un traitement différencié des territoires, qui prend en compte pour chacun d'eux leurs potentiels, leurs atouts mais aussi leurs faiblesses et leurs fragilités.

Qu'ils soient ruraux ou urbains, périurbains, de montagne ou sur le littoral, tous les territoires sont concernés par la nécessité d'une politique territoriale destinée à promouvoir leur attractivité et réduire les inégalités. Cette politique se fonde sur les principes fondamentaux de la cohésion territoriale et du développement équilibré et durable des activités et des emplois dans les différentes parties du territoire national. Elle répond également à une volonté de solidarité nationale en faveur des territoires les plus en difficulté. Elle doit en effet traiter les nouveaux enjeux liés aux évolutions démographiques, économiques et sociales qui marquent notre pays.

Dans ce contexte, la politique d'égalité et de cohésion des territoires, par son caractère transversal, revêt une importance stratégique, pour trois raisons principales.

En premier lieu, face à une compétition économique et sociale mondialisée, l'État doit accompagner les acteurs les plus dynamiques pour développer leurs atouts et leurs complémentarités, pour améliorer leur organisation collective et pour renforcer leurs stratégies de développement économique et de recherche, afin d'ouvrir de nouvelles perspectives d'emploi et de bien-être au service des territoires et des populations. Il s'agit d'organiser le territoire de manière à capter, retenir et accumuler les facteurs de production, notamment les capacités d'innovation. Encourager les logiques de polarisation et les synergies aux différentes échelles territoriales est donc un premier point structurant.

En deuxième lieu, dans la mesure où il ne peut y avoir d'attractivité et de dynamisme sans un équilibre et une solidarité des territoires, cette logique de valorisation des ressources et des initiatives locales des secteurs les plus dynamiques est aussi la première étape de l'action en faveur des territoires les plus fragiles. En effet, la croissance organisée de territoires plus attractifs a des effets d'entraînement sur les territoires périphériques – et souvent plus fragiles – grâce à la diffusion d'activités elles-mêmes porteuses d'opportunités de développement. Il est certain que le soutien à la compétitivité n'est pas exclusif, au nom de la solidarité nationale et de l'égalité des territoires, d'une politique active de cohésion économique et sociale au profit des territoires fragilisés. Celle-ci se traduit par la valorisation de leurs potentiels et le renforcement de leurs atouts. Elle s'attache aussi à soutenir, dans les quartiers urbains en difficulté, une stratégie de développement de l'activité économique et de l'emploi, portée par des acteurs de terrain motivés et une vision d'ensemble des équilibres d'une agglomération.

En dernier lieu, loin d'être un cadre contraignant pour l'essor des territoires, le développement durable s'est révélé, ces dernières années, être une source d'innovation et de compétitivité économique. De ce fait la politique d'égalité des territoires joue un rôle de premier ordre en soutenant et en suscitant des projets répondant aux exigences du développement durable notamment en favorisant des modes de transport économes en énergie, en encourageant la conciliation des activités économiques et la préservation des milieux, et en promouvant des projets de développement local qui intègrent ces enjeux.

L'action du Gouvernement en faveur d'un cadre contractuel et d'intervention public rénové pour un accompagnement adapté aux besoins spécifiques de chaque territoire

Face à ces enjeux multiples, l'objectif poursuivi par le Gouvernement au cours de ce quinquennat aura été celui de la mise en cohérence des financements apportés par l'État avec les besoins spécifiques des territoires.

Cette ambition s'est notamment traduite par une refondation du cadre contractuel dans lequel s'inscrivent les relations entre l'État et les collectivités partenaires, autour de nouveaux contrats territoriaux pluriannuels et globaux différenciés pour correspondre aux besoins spécifiques de chaque territoire.

Une première illustration de cette approche différenciée a consisté en la mise en place des contrats de convergence et de transformation (CCT) dans les régions d'outre-mer, en substitution aux contrats de plan État-région existants. Ces plans définissent une stratégie de long terme de convergence (sur 10 à 20 ans) adaptée à chaque territoire ultramarin en vue de réduire les écarts de développement avec les régions métropolitaines.

Cette même volonté d'adaptation aux réalités locales a présidé à la mise en œuvre de la nouvelle génération des CPER et des contrats de plan interrégionaux (CPIER) de fleuves et de massifs pour la période 2021-2027, dont les thématiques contractualisées peuvent en effet varier d'une région à une autre. Ils permettent également d'améliorer l'articulation entre les différents types de contrats, en partant des projets de territoire, en favorisant une approche interministérielle, et en rassemblant les dispositifs d'intervention de l'État dans un contrat commun, témoignant ainsi d'une ambition de mise en cohérence de l'action publique, au profit des citoyens et des territoires, au-delà de la stricte négociation financière d'une enveloppe pluriannuelle contractualisée. La dimension stratégique des CPER 2021-2027 est fortement accrue par rapport à la génération précédente.

Enfin, le Gouvernement a proposé en 2021 aux collectivités infrarégionales un nouveau type de contrat : le contrat de relance et de transition écologique (CRTE). Signé pour six ans, ce contrat intégrateur vise à accompagner les projets de tous les territoires (rural, urbain, ultramarin) en regroupant les dispositifs d'accompagnement de l'État à destination des collectivités territoriales, considérablement renforcés par les crédits du plan France Relance dont il incarne la déclinaison territoriale.

Parallèlement à ce cadre contractuel refondé, le Gouvernement s'est attaché à mettre en œuvre, en collaboration avec les acteurs dans les territoires, des programmes d'appui spécifiques autour de thématiques structurantes pour le développement local. Ces programmes constituent une véritable décentralisation de l'action publique s'appuyant sur les projets des collectivités et faisant confiance aux élus et acteurs locaux, avec un accompagnement déconcentré.

Parmi les actions emblématiques, peuvent notamment être mentionnées :

- L'agenda rural où 181 mesures sont destinées à favoriser le développement des territoires ruraux et à améliorer la vie quotidienne de leurs habitants, dans les domaines de l'éducation, de l'accès aux services, de la santé, du numérique, des transports, etc. A mi-2021, 60 % de ces mesures sont totalement terminées et 85 % sont mises en œuvre ou en cours par l'ensemble des ministères sous le pilotage de l'ANCT, telles que le programme « Petites villes de demain » ;
- Le plan « Action Cœur de Ville » : ciblé sur 234 petites et moyennes villes, ce plan mobilise 5 Md€ sur le quinquennat en provenance de l'État, la Banque des territoires, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et Action Logement, afin de réhabiliter des logements, réimplanter des commerces, rénover les espaces publics, et répondre aux enjeux d'attractivité du territoire. Plus de 6 000 actions sont aujourd'hui recensées ;
- Le programme France Services : annoncé par le Président de la République le 25 avril 2019, le déploiement du dispositif France Services, a été initié le 1^{er} janvier 2020. L'année 2022 verra l'achèvement du déploiement du dispositif, avec le financement de 2 543 structures sur tout le territoire, et la poursuite de son développement qualitatif, permettant ainsi de renforcer l'offre de services publics de qualité en proximité ;
- Le programme « Territoires d'industrie » : ciblé sur 148 territoires, ce programme mobilise 1,3 Md€ sur le quinquennat et répond à une double ambition : économique tout d'abord pour relancer l'industrie française, soutenir ses capacités d'innovation et de conquête de nouveaux marchés, mais également d'aménagement du territoire ;
- Les mesures en faveur de l'inclusion numérique pilotées par l'ANCT : plans « France Très Haut Débit » (100 % des Français équipés en Très Haut Débit d'ici 2022) et « New deal mobile » (garantir une couverture mobile à 100 % des Français d'ici 2022), programme « Nouveaux lieux, nouveaux liens » qui vise à proposer aux citoyens, partout sur le territoire, de nouvelles activités et de nouveaux services regroupés dans des tiers lieux (300 fabriques de territoires, têtes de réseau destinées à structurer la dynamique des tiers lieux dans les territoires, seront labellisées d'ici fin 2021).

La création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires pour répondre aux enjeux de l'aménagement du territoire et mieux accompagner les collectivités

Le 17 juillet 2017, lors de la première réunion plénière de la Conférence nationale des territoires, le président de la République annonçait la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Créée par la loi du 22 juillet 2019, cette agence répond au souhait des élus de disposer d'un accès plus simple aux services de l'État et aux différents opérateurs qui interviennent dans les territoires pour soutenir leurs projets.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, la fusion de plusieurs acteurs (Commissariat général à l'égalité des territoires, Agence du numérique et Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux), et le conventionnement avec des opérateurs (l'Agence nationale de la rénovation urbaine, l'Agence nationale de l'habitat, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) permettent de fédérer les moyens de l'État et de ses opérateurs, de manière complémentaire avec les outils développés par les collectivités. L'ANCT agit aux profits de tous les territoires, en priorité pour les territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains ou ruraux, en prenant en compte les spécificités de chacun. En plus des programmes nationaux (Action Cœur de Ville, Territoires d'industrie, Petites Villes de demain, etc.) l'ANCT apporte une aide « sur mesure » à travers un appui en ingénierie technique et financière par la mobilisation et la coordination des ressources de l'État et de ses opérateurs. Son organisation est largement déconcentrée puisque les préfets de départements sont les délégués territoriaux de l'agence et que l'Agence s'appuie, en région, sur les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) ainsi que sur les commissariats de massifs.

Évaluation de la politique d'égalité et de cohésion des territoires

Enfin, pour apprécier l'efficacité de la politique d'égalité et de cohésion des territoires un indicateur de performance permettant de suivre la disparité de la création de richesse au niveau régional a été mis en place. Ainsi, l'indicateur « dispersion du PIB régional par habitant » représentant l'écart type du PIB régional par habitant est suivi chaque année afin de rendre compte de la réduction (baisse de l'écart-type) ou de l'augmentation (hausse de l'écart-type) des inégalités de création de richesse entre les régions. Chaque année, l'estimation du PIB par habitant est actualisée sur les trois dernières années pour tenir compte des nouvelles données publiées par l'INSEE depuis la précédente publication.

En outre, l'estimation du PIB par habitant a été effectuée sur la base des PIB par habitant des 13 grandes régions métropolitaines. Dans ce nouveau cadre régional, l'estimation de la dispersion interrégionale du PIB par habitant, sur un périmètre limité à la France métropolitaine et excluant l'Île-de-France, se traduit par un recul considérable des inégalités : la dispersion autour du PIB régional moyen par habitant s'élève à 1 804 €, contre 2 207 € dans l'ancien cadre régional. En revanche, des lors que sont pris en compte l'outre-mer et l'Île-de-France, cet écart-type s'élève à 9 287 €, ce qui s'explique principalement par des niveaux très disparates en outre-mer et en Île-de-France.

Au moment de la publication de ce DPT les données au-delà de l'année 2018 n'ont pas encore été publiées par l'INSEE.

Produits intérieurs bruts régionaux en euros par habitant (en euros)

Région	2011	2012	2013	2014	2015
Grand Est	26 829	26 535	26 838	27 105	27 378
Alsace	29 318	29 153	29 587	29 898	30 222
Lorraine	24 060	23 895	24 125	24 529	24 800
Champagne-Ardenne	28 239	27 525	27 761	27 699	27 886
Nouvelle-Aquitaine	26 681	26 899	26 947	27 290	27 657
Aquitaine	28 085	28 167	28 030	28 326	28 771
Limousin	23 528	23 666	24 261	24 574	24 993
Poitou-Charentes	25 413	25 893	26 042	26 470	26 659
Auvergne-Rhône-Alpes	30 706	30 719	30 873	31 121	31 639
Auvergne	25 679	25 677	26 117	26 420	26 986
Rhône-Alpes	31 784	31 793	31 879	32 107	32 608

Aménagement du territoire

DPT | PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Région	2011	2012	2013	2014	2015
Bourgogne-Franche-Comté	25 773	25 379	25 497	25 922	26 218
Bourgogne	26 376	25 469	26 600	27 022	27 154
Franche-Comté	24 929	23 969	23 962	24 390	24 916
Bretagne	26 340	26 539	26 834	27 290	27 838
Centre-Val de Loire	26 494	26 581	26 707	26 816	27 274
Corse	26 162	26 229	26 352	26 376	26 954
Île-de-France	51 850	52 788	53 731	54 157	55 227
Occitanie	26 170	26 481	26 620	27 001	27 449
Languedoc-Roussillon	24 365	24 250	24 067	24 274	24 558
Midi-Pyrénées	27 833	28 543	28 988	29 519	30 121
Hauts-de-France	25 177	25 166	25 429	25 548	26 095
Nord-Pas-de-Calais	25 655	25 543	25 910	26 130	26 613
Picardie	24 170	24 371	24 416	24 319	25 001
Normandie	26 696	26 746	26 990	26 990	27 465
Basse-Normandie	25 679	25 469	25 759	25 731	26 167
Haute-Normandie	27 511	27 768	27 973	27 992	28 496
Pays de la Loire	28 195	28 307	28 554	28 880	29 424
Provence-Alpes-Côte d'Azur	29 687	30 408	30 256	30 438	30 864
France métropolitaine	31 976	32 236	32 544	32 839	33 409
<i>Dont : France métropolitaine hors IDF</i>	<i>27 380</i>	<i>27 485</i>	<i>27 645</i>	<i>27 907</i>	<i>28 358</i>
Guadeloupe	19 782	19 923	19 861	20 399	21 201
Martinique	21 819	22 215	22 710	23 222	23 900
Guyane	15 375	16 290	15 704	15 765	15 853
Réunion	19 159	20 445	20 198	20 707	21 090
Mayotte	7 534	8 365	8 034	8 552	8 661
DOM	18 187	18 945	18 783	19 201	19 591
France entière (=Métropole+Dom)	31 539	31 814	32 106	32 404	32 967

Source : Insee - Comptes régionaux base 2010, Estimations de population

Périmètre régional antérieur					
Ecart-type France entière	7 124	7 100	7 313	7 304	7 437
Ecart-type France métropolitaine	5 748	5 980	6 110	6 152	6 284
Ecart-type France métropolitaine hors IDF	2 091	2 212	2 180	2 192	2 207
Périmètre grandes régions					
Ecart-type France entière	8 887	8 856	9 126	9 112	9 287
Ecart-type France métropolitaine	7 047	7 305	7 505	7 556	7 726
Ecart-type France métropolitaine hors IDF	1 714	1 842	1 787	1 793	1 804

Produits intérieurs bruts régionaux en euros par habitant (en euros)

Région	2015	2016	2017	2018
Auvergne-Rhône-Alpes	31 675	32 277	33 177	34 117
Bourgogne-Franche-Comté	26 405	26 471	27 306	28 009
Bretagne	27 706	28 205	29 075	29 694
Centre-Val de Loire	27 472	27 591	28 168	28 927
Corse	26 235	26 279	26 845	27 780
Grand Est	27 423	27 542	28 315	29 091
Hauts-de-France	26 223	26 358	27 127	27 823

Région	2015	2016	2017	2018
Île-de-France	55 544	56 508	57 997	59 387
Normandie	27 605	27 830	28 011	28 651
Nouvelle-Aquitaine	27 765	28 067	28 739	29 569
Occitanie	27 573	27 972	28 610	29 487
Pays de la Loire	29 240	29 634	30 309	31 106
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	30 860	31 286	32 215	32 997
Métropole	33 510	33 962	34 849	35 763
<i>Dont : France métropolitaine hors IDF</i>	<i>28 411</i>	<i>28 736</i>	<i>29 473</i>	<i>30 266</i>
Guadeloupe	19 857	20 369	21 521	22 427
Guyane	22 902	23 096	23 515	24 110
Martinique	15 091	15 356	14 604	14 879
Mayotte	8 789	8 992	9 308	9 251
Réunion	20 608	21 171	21 892	22 359
DROM	18 893	19 246	19 709	20 120
France entière (=Métropole+Drom)	32 967	32 106	32 404	32 967
<i>Source : Insee - Comptes régionaux base 2014, Estimations de population</i>				
Ecart-type				
Ecart-type France entière	9 202	9 340	9 640	9 903
Ecart-type France métropolitaine	7 814	8 031	8 264	8 437
Ecart-type France métropolitaine hors IDF	1 735	1 887	1 974	2 011

RÉCAPITULATION DES AXES, SOUS-AXES ET OBJECTIFS DE PERFORMANCE

PROMOUVOIR UN DÉVELOPPEMENT COMPÉTITIF ET DURABLE DES TERRITOIRES

OBJECTIF P112-2130 : Soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires

OBJECTIF DPT-1071 : Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable

OBJECTIF DPT-1076 : Développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité

FAVORISER UN AMÉNAGEMENT ÉQUILIBRÉ ET SOLIDAIRE DU TERRITOIRE

OBJECTIF DPT-1077 : Accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale

OBJECTIF DPT-2875 : Favoriser l'accès aux services publics

OBJECTIF DPT-1737 : Apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national et promouvoir la réalisation d'équipements structurants

OBJECTIF DPT-2748 : Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires

OBJECTIF DPT-1079 : Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand

OBJECTIF DPT-1082 : Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports.

OBJECTIF DPT-1083 : Promouvoir les projets de développement local

OBJECTIF DPT-1085 : Limiter l'exposition aux risques technologiques et naturels majeurs