

L' « intelligence des territoires » au cœur des politiques d'aménagement et de développement durable

**Extrait du Rapport n° 005032-01 CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES
Audit du programme AUIP**

établi par

Brigitte Mazière, inspectrice générale de l'équipement

Jean-René Brunetière, ingénieur général des ponts et chaussées

Michel Juffé, conseiller du vice-président

Octobre 2007

http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/005032-01_rapport.pdf

Un programme intégrateur « aménagement durable des territoires »¹ et ses articulations étroites avec des programmes sectoriels à fort impact territorial

3.1.1 Le cœur du programme : l'intelligence des territoires

Rappelons les objectifs énoncés du programme pour l'« aménagement et l'urbanisme », qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause à l'issue de l'audit : promouvoir l'aménagement équilibré des territoires, contribuer à une meilleure organisation de l'espace, soutenir des pôles de développement urbains d'intérêt national.

Ces divers objectifs énoncés dans le PAP, requièrent pour leur expression territoriale un exercice

¹ Ce terme d'« aménagement durable des territoires » reflète sans doute mieux les problématiques actuelles que le terme « aménagement et urbanisme » qui comporte redondance (l'urbanisme fait partie de l'aménagement) et qui rend mal compte des interdépendances de plus en plus fortes entre les agglomérations et les espaces ruraux.

d'intégration, aux échelles pertinentes, **de politiques et d'actions sectorisées**. Celles-ci poursuivent des objectifs multiples, parfois complémentaires, parfois contradictoires ou divergents entre eux, à des échelles spatio-temporelles variées, et impliquant diverses catégories de partenaires. Cet exercice d'intégration nécessite une « intelligence partagée des territoires », qui ne peut se réduire ni à la juxtaposition d'exigences hétérogènes (environnementales, sociales, économiques, etc.), ni au recours à des disciplines diverses (urbanisme, sociologie, économie, droit, etc.) même si celles-ci doivent être sollicitées.

Cette « intelligence des territoires » n'est pas une fin en soi : elle est au service d'une plus grande cohésion de l'action de l'Etat dans les territoires, d'une capacité de prescription mieux argumentée et par suite plus convaincante et susceptible d'être réellement appliquée, donc d'*une plus grande efficacité de la dépense publique*. Certaines opérations d'aménagement, à diverses échelles, ayant entraîné d'importants surcoûts d'usage (contentieux divers, nuisances, dommages) sont là pour montrer l'importance d'une prise en compte soigneuse de tous les aspects du développement d'un territoire. Par ailleurs l'optique de « développement et aménagement durable » qui s'impose à présent aux pouvoirs publics exige un examen beaucoup plus approfondi des actes d'aménagement, prenant en compte les effets à long terme, pour tous usages : habitat, agriculture et sylviculture, consommation d'eau et d'énergie, lutte contre les pollutions, industrie, commerce, loisirs, tourisme, déplacements, services publics, espaces protégés, etc.

Elle consiste principalement :

- A constituer, échanger et harmoniser des *connaissances*. Il s'agit, à partir de données quantitatives et qualitatives, de connaître l'ensemble des aspects de la vie des territoires, des flux qui les traversent, des réseaux qui les desservent, des évolutions prévisibles de leur situation, des risques qui les menacent, des richesses qui les constituent, de leur potentialité de développement, des besoins à satisfaire, des facteurs de stabilité ou de rupture, etc. Ceci repose sur l'acquisition, le rassemblement et l'échange de connaissances tenant à la démographie, à la géographie, à l'économie, à l'histoire, à la culture, aux paysages, à l'écologie... connaissances incluant les interactions avec des espaces proches et lointains.
- A établir des *diagnostics territoriaux et des exercices de prospective*, hiérarchisant les problèmes et *mettant en évidence des alternatives éventuelles*. Il s'agit d'une démarche itérative aux différentes échelles d'espace et de temps : du quartier à l'agglomération, voire à un espace plus vaste (franges méditerranéennes, massif montagneux, aires urbaines, bassins versants...), du long terme jusqu'au court terme de l'action quotidienne. C'est aussi le moment

privilegié d'expressions des points de vue de l'ensemble des acteurs concernés par le devenir d'un même territoire.

- A proposer des *choix intelligibles* et à les soumettre au *débat*, afin de conduire les différentes actions d'aménagement durable et équilibré des territoires. Ces propositions, dans la mesure où elles mettent en évidence les dynamiques territoriales permettant de redonner une place prépondérante au sens et aux « contenus » des politiques publiques davantage qu'aux procédures juridiques, techniques ou financières.

Cette intelligence des phénomènes territoriaux est nécessaire au bon exercice des missions et des obligations des services de l'Etat dans l'aménagement des territoires. Elle permet, en particulier, de situer tout acte d'aménagement au sein de territoires plus vastes et dans une temporalité plus longue, afin d'agir de la manière la plus éclairée possible. Certes, dans un contexte de décentralisation plus poussée, les collectivités territoriales ont la responsabilité première de l'aménagement de leurs territoires, mais :

- Nombre de phénomènes se jouent à des interfaces dont seul l'Etat a l'appréhension (interrégional, entre agglomération et espace environnant, transfrontalier...).
- Il appartient à l'Etat de produire sur les territoires une parole cohérente entre les divers intérêts publics dont il est responsable, et de ne pas laisser les collectivités territoriales seules face aux contradictions de politique sectorielles non coordonnées. C'est dans cette optique qu'ont été conçues les directives territoriales d'aménagement (DTA), qu'il conviendrait de développer, ainsi que la conduite d'opérations d'intérêt national (OIN).
- Enfin, au-delà d'un certain niveau de risque ou de dommage, c'est à l'Etat que revient la responsabilité première d'une réponse coordonnée et efficace.

3.1.2 Les programmes sectoriels à fort impact territorial faisant appel à cette « intelligence des territoires »

L'intelligence des territoires n'est pas un exercice isolé ; elle doit éclairer un ensemble de politiques publiques, lesquelles – quel que soit leur regroupement en programmes et missions – doivent *prendre en compte les trois « piliers » du développement durable* (protection et mise en valeur de l'environnement, développement économique et progrès de la société) par des mesures de *protection* (des patrimoines, des personnes et des biens, des ressources...), *d'équitable répartition* (des services et de leur qualité, des moyens financiers et humains) et de *promotion*

(des ressources naturelles, des savoir-faire et des connaissances).

La conscience grandissante d'une exigence de développement durable se manifeste notamment par un accroissement de la demande sociale sur des sujets tels que :

- La consommation énergétique et ses liens étroits avec l'épuisement des ressources non renouvelables et le réchauffement climatique
- Le maintien de la biodiversité et la nécessité de préserver et mettre en valeur des patrimoines territoriaux pour leurs valeurs écologique, économique, culturelle, paysagère ou d'usage pour toutes les populations actuelles et futures.
- La sûreté et la sécurité, et en particulier la prévention des risques de toute nature
- La qualité du cadre de vie, notamment pour la rénovation urbaine
- La réalisation d'une offre de logement de qualité pour toutes les populations

Ces différentes questions ont en commun la même exigence d'intelligence des territoires, garante de la qualité des diverses interventions des services de l'Etat et de la valeur ajoutée qu'ils peuvent apporter aux regards d'exigences nouvelles. En effet, si l'Etat reste garant de l'application des mesures législatives, la qualité de la mise en oeuvre des objectifs, programmes et plans nationaux à fort impact territorial qui en découlent repose sur la capacités des services déconcentrés à analyser, diagnostiquer et préconiser des actions qui prennent en compte les réalités locales dans toutes leurs dimensions.

L'objectif de réalisation **d'économies d'énergie** peut placer les services déconcentrés de l'Etat en position de conseillers des collectivités territoriales et des usagers. Pour y parvenir ils doivent se mobiliser en vue :

- De la conduite d'études et de recherches relatives notamment à la comparaison multicritères entre diverses formes et densités urbaines, divers modes de déplacements, sources d'énergie, modes constructifs, emploi de matériaux moins consommateurs d'énergie, gestion économe du patrimoine collectif
- Du rassemblement de connaissances approfondies des situations locales à différentes échelles portant sur :

- l'importance des échanges entre secteurs agglomérés et espaces périphériques, les divers modes de déplacements (existence ou non de transports en commun), les temps moyens de trajets pour accéder aux équipements et services collectifs, les modes et les fréquences des dessertes pour les déplacements domicile/travail
- l'état et l'évolution des marchés fonciers, des besoins en logements et équipements de toutes natures
- les capacités de densification en secteurs urbains et celles de renouvellement urbain
- l'existence et l'accroissement prévisible des regroupements et synergies inter-communales, l'établissement de plans locaux de l'habitat et plans de déplacements urbains ainsi que les possibilités d'établissement de tels documents à l'échelle de l'agglomération
- les opérations existantes et en projet utilisant des énergies renouvelables (géothermie, énergie solaire, éoliennes...)
- l'utilisation actuelle et envisageable à court et moyen terme de matériaux de construction innovant que ce soit pour l'isolation des bâtiments ou pour la production d'énergie par les bâtiments eux-mêmes.

- De l'établissement de diagnostics et de réflexions prospectives, de capacités de dialogue et d'arbitrage entre objectifs d'aménagement éventuellement divergents et répondant mal aux préoccupations de maîtrise de l'énergie (par exemple la réalisation de constructions nouvelles augmentant déplacements et réseaux sur des terrains mobilisables à court terme et à faible coût...)

- De participations de plus grande qualité aux documents d'urbanisme (DTA, SCOT, PLU) et des autres documents de planification sur les déplacements, le logement, notamment, par exemple pour les PLU, par un examen attentif du projet d'aménagement et de développement durable « qui définit les orientations générales d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune » (article L 123-1 du code de l'urbanisme)

- D'une application d'un droit des sols « pertinent et éclairé » visant à favoriser les réductions de consommation énergétique, en examinant si la localisation de constructions nouvelles ou l'implantation d'équipements sont économes en consommation d'espaces, de déplacements et de réalisations de réseaux

Le **maintien de la biodiversité** demande que soient rassemblées et diffusées auprès d'un ensemble d'acteurs aux attentes et niveaux d'informations très variés (experts, services de l'Etat régionaux et départementaux, milieux professionnels et associatifs, populations, élus...) des connaissances relatives à :

- La définition de ceux des espaces qui disposent de qualités et valeurs spécifiques, qu'elles soient écologiques, paysagères, économiques, patrimoniales ou d'usage
- La définition précise de ces valeurs et leur hiérarchie
- Leur fréquentation (pratiques et activités qui s'y exercent)
- L'existence de dispositions actuelles ou à prendre à caractère réglementaire ou contractuel au titre de diverses législations (espaces fragiles en application des dispositions des lois littoral et montagne, espaces « Natura 2000 », réserves naturelles, zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique, zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, parcs naturels nationaux et régionaux...)
- Leur potentialités à long terme (ressources et activités, par exemple existence de biotopes, prairies naturelles, habitats d'espèces menacées ...)

Le plan national pour le maintien de la biodiversité comporte un volet « urbanisme et biodiversité », doté de critères pour évaluer sa mise en oeuvre locale. Celle-ci demande que les activités de toutes natures relevant de l'aménagement durable des territoires y contribuent.

Il s'agit en particulier d'établir des « porter à connaissance » riches de données et de propositions partagées par les services déconcentrés de l'Etat, ne se limitant pas à une liste des protections et servitudes établies, mais apportant une valeur ajoutée lors de l'élaboration des SCOT et PLU, exprimée par exemple par :

- La fourniture d'éléments sur l'existence, la localisation et l'importance d'espaces à préserver sur le long terme, et dont les usages doivent être compatibles avec l'objectif de biodiversité.
- L'examen attentif des plans de développement et d'aménagement durable des PLU (article L 123-1 du code de l'urbanisme), documents préalables de cadrage dans lesquels les collectivités territoriales doivent fixer les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme. Les contenus de ces documents ont à indiquer notamment comment concilier maintien de la biodiversité et développement urbain.

- Des avis sur les choix d'urbanisme et les partages entre secteurs à préserver - ou dont les activités sont spécifiées - et secteurs d'extensions urbaines dans le cadre de l'association de l'Etat aux documents de planification.
- Des capacités à faire valoir des intérêts collectifs à long terme, et d'arbitrage en faisant appel si nécessaire à des expertises externes ou à des études spécifiques.

La nécessité de disposer de démarches « amont » au plus près des situations locales justifie tout spécialement la mobilisation d'intelligence des territoires dans ce domaine, qui demande des choix sur la longue période et des arbitrages difficiles au regard de besoins à satisfaire à court terme.

La **prévention des risques** de toutes natures :

- Fait appel à des connaissances techniques concernant les types de risques, mais plus encore à une compréhension des modes d'habitat et de déplacement, des habitudes à plus ou moins long terme d'occupation et d'entretien des espaces bâtis et non bâtis, de la perception des risques par diverses catégories de population et des possibilités de sensibilisation, d'éducation et de mobilisation qui s'ensuivent, des coûts et avantages de tel ou tel mode de protection dans le contexte d'une utilisation économe de l'espace.
- De plus, pour l'action cohérente et économe sur un territoire donné ou pour des territoires voisins, la prise en compte simultanée, dans une approche convergente, de l'ensemble des risques (naturels, technologiques, sanitaires, liés aux transports et à la circulation routière, etc.) est à développer fortement.
- Ne peut négliger les questions de pression foncière, de politique industrielle, de créations d'emplois, et plus globalement de l'économie des territoires sur lesquels les plans de prévention des risques s'inscrivent.
- Doit mesurer l'impact environnemental, les incidences économiques et l'acceptation sociale des mesures de prévention concernant tant la réduction des aléas à la source que la réduction de la vulnérabilité des bâtiments, ouvrages et voies de communications.

Il s'agit donc bien d'assembler des connaissances variées et hétérogènes, d'établir des diagnostics et de proposer des solutions acceptables - faisant l'objet de consultation et de débats engageant une pluralité d'expertises - par l'ensemble des acteurs concernés.

La **qualité du cadre de vie pour toutes les populations**, actuelles et futures, prend aujourd'hui une dimension accrue avec le principe de développement durable et l'émergence d'exigences sociétales récentes qui associent souvent qualité et sécurité des espaces privés et publics.

Les services déconcentrés de l'Etat, dans l'exercice de leurs diverses missions, contribuent à préserver et mettre en valeur les paysages bâtis ou naturels qu'il s'agisse de paysages à forte valeur patrimoniale ou d'espaces quotidiens dont la qualité d'usage doit être garantie. Il s'agit notamment :

- de faire valoir cette exigence qualitative lors de l'établissement des documents d'urbanisme, en faisant appel le cas échéant à des spécialistes du domaine (paysagiste et architectes conseils, conduite d'études spécifiques..), en particulier pour « enrichir » les porter à connaissance.
- de veiller au respect des législations patrimoniales spécifiques et à leur mise en oeuvre dans des territoires aux caractéristiques très diversifiées : lois sur les sites, les secteurs sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, lois littoral et montagne, etc.
- de s'assurer que l'ADS prend en compte la dimension paysagère des projets de constructions et qu'en particulier le volet paysager des demandes de permis de construire est renseigné de manière effective.

La répartition équitable de la qualité paysagère entre tous les territoires afin qu'elle puisse bénéficier à l'ensemble des populations relève aussi d'une mission partagée entre collectivités publiques.

La qualité urbaine qu'il s'agisse d'habitat, du traitement d'espaces collectifs ou d'installation d'équipements nécessaires au cadre de vie doit s'adresser à tous les quartiers. Elle est suivant les cas à créer, à protéger ou à restaurer notamment lors des opérations de renouvellement urbain. Pour les services déconcentrés de l'Etat il s'agit de s'assurer que cette préoccupation est suffisamment prise en compte dans les projets de rénovation urbaine, dans l'application du droit des sols ou dans l'exercice de leurs missions d'aide et d'assistance aux collectivités territoriales pour valoriser au mieux et pour tous le patrimoine communal, urbanisé et naturel.

La même « intelligence des territoires » est à mettre en oeuvre pour traiter, par exemple, d'autres problèmes tels que :

- L'équitable répartition des diverses activités et usages, et notamment la répartition des dotations financières territorialisées aux collectivités territoriales et des aides et avantages publics de toute nature aux divers acteurs économiques et sociaux
- L'égalité globale de qualité des services dont les pouvoirs publics ont la responsabilité dans les divers territoires, en particulier l'effectivité du droit au logement ainsi que l'accès aux services publics de proximité, aux moyens de transports et de télécommunications
- La prise en compte des populations fragiles de toutes sortes (réfugiés, personnes sans emploi, personnes handicapées ou isolées...) et l'organisation des solidarités qui dépassent les capacités locales
- La conception et l'utilisation de moyens et modes d'habitation et de transport « intelligents » (économiques, non polluants, sécurisés...)
- La meilleure prise en compte de l'ensemble des usagers dans les aménagements urbains (piétons, cyclistes, enfants, personnes âgées, etc.)