

territoires
Territoires en mouvement

Les schémas de services collectifs

La **documentation** Française



DATAR

Les schémas de services collectifs

Ariane Azéma
Conseiller à la DATAR

Collection dirigée par Nicolas Sokolowski,
animée par Muriel Thoin.

Dans la même collection

Les pays (*octobre 2001*)

Les agglomérations (*octobre 2001*)

Les fonds structurels européens (*octobre 2001*)

Les contrats de Plan État-Région (*janvier 2002*)

Les systèmes productifs locaux (*janvier 2002*)

Les pôles d'économie du patrimoine (*janvier 2002*)

Le développement numérique des territoires (*mai 2002*)

Nos remerciements vont à ceux qui en région ont suivi les schémas et à nos correspondants au sein de chaque ministère concerné, qui ont en assuré la préparation : Jean-Richard Cytermann et Riwanona Jaffrès (enseignement supérieur et recherche), Sophie Lannic (culture), Carole Cretin, Myriam Revel et Olivia Branco (santé), Olivier Paul Dubois Taine (transports), Christophe Baulinet et Fabrice Dambrine (énergie), Hervé Bichat, Philippe Templé et Mireille Celdran (espaces naturels et ruraux), Luc Deiber (sport) ainsi qu'aux Datariens : Dominique Parthenay, Bruno Cassette, Jean-Marie Devevey, Denis Falguier, Jean Peyrony, Michel Vermeulen, Catherine Virassamy, Colette Lapostolle.

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française – Paris, 2002

ISBN 2-11-005118-3

INTRODUCTION	3
Chapitre 1	
UNE PROCÉDURE INNOVANTE :	
« PLANIFIER AUTREMENT »	7
UNE LONGUE TRADITION DE PLANIFICATION TERRITORIALE	7
LA RELANCE DE LA PLANIFICATION SOUS LE SIGNE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	9
UNE PROCÉDURE ORIGINALE D'ÉLABORATION DES SCHÉMAS	14
Une rédaction en plusieurs phases pour préparer	14
les projets de schémas	
Une large consultation régionale et nationale	16
avant d'arrêter les schémas définitifs	
Chapitre 2	
UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE : ANTICIPER	19
LES RUPTURES EN VUE	
D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE	
UN CONTEXTE D'INCERTITUDE... OÙ IL FAUT BIEN FAIRE	19
DES CHOIX	
DÉGAGER CERTAINS POINTS DE REPÈRES	20
ÉTABLIR DES PRÉVISIONS, DES PERSPECTIVES,	22
DES SCÉNARIOS	
L'exploration des différentes perspectives	23
Un scénario privilégié	24
Des choix volontaristes	26
Des points de rupture potentiels identifiés	27
Des perspectives territoriales différenciées	28
Chapitre 3	
DE NOUVEAUX ENJEUX : PRIVILÉGIER	31
L'ORGANISATION DES SERVICES POUR RÉDUIRE	
LES INÉGALITÉS TERRITORIALES	
CROISER DE NOUVELLES APPROCHES	31
DISPARITÉS ET INÉGALITÉS TERRITORIALES, ANCIENNES	33
ET NOUVELLES	

Un inégal déploiement d'infrastructures à combler,33 sans pour autant s'en contenter	33
Derrière les disparités géographiques, appréhender36 et résoudre des inégalités sociales et culturelles de façon innovante	36
Des inégalités en croissance, d'autres en réduction :39 maîtriser les bouleversements à venir	39
LA NOUVEAUTÉ DES SCHÉMAS : L'APPROCHE PAR SERVICES42	42
Chapitre 4	
LES PRIORITÉS IDENTIFIÉES PAR45	45
LES SCHÉMAS : ARTICULER ORIENTATIONS NATIO- NALES ET BESOINS RÉGIONAUX	
TROIS OBJECTIFS NATIONAUX PRIORITAIRES46	46
L'amélioration de la qualité de vie et la maîtrise des risques.....46	46
Le développement solidaire de tous les territoires48	48
Le rayonnement et la compétitivité de la France en Europe49 et dans le monde	49
FAVORISANT LA RECOMPOSITION DES TERRITOIRES.....51	51
EN TENANT COMPTE DES SPÉCIFICITÉS RÉGIONALES ET LOCALES..52	52
Chapitre 5	
UNE MISE EN ŒUVRE ESSENTIELLEMENT57	57
CONTRACTUELLE : INCITER PLUTÔT QUE DÉCRÉTER	
LA PORTÉE JURIDIQUE DES SCHÉMAS58	58
Une portée réglementaire nécessairement limitée...58	58
...avec des effets juridiques néanmoins précis59	59
UNE MISE EN ŒUVRE CONTRACTUELLE62	62
LES ENJEUX DE SUIVI ET DE RÉVISION.....64	64
CONCLUSION67	67
ANNEXES69	69
PRÉSENTATION DES 9 SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS.....70	70
TROIS POINTS DE VUE SUR LES SCHÉMAS86	86
BIBLIOGRAPHIE92	92
CONTACTS.....94	94
GLOSSAIRE95	95

Les schémas de services collectifs : qu'est-ce que c'est ?

Comment assurer, à l'avenir, un service médical de proximité, au sein des banlieues comme dans les massifs pyrénéens ou alpins ? Quels seront les nouveaux axes autoroutiers et TGV construits en France dans les deux prochaines décennies ? Dans quelles conditions, la recherche peut-elle contribuer à l'innovation technologique des entreprises et au développement économique des territoires... ?

Dignes d'un « inventaire à la Prévert », ces quelques questions illustrent pourtant ce à quoi répondent les schémas de services collectifs prévus par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999. Documents de planification, fondés sur un horizon de long terme (20 ans), ils sont destinés à anticiper et à mettre en œuvre les principales politiques publiques structurantes pour le développement des territoires et l'organisation des grands services collectifs, y compris dans leurs dimensions les plus quotidiennes.

Derrière ce terme assez technocratique de « planification territoriale », il s'agit, en fait assez simplement :

- tout d'abord, de décrire les grandes évolutions susceptibles de bouleverser, ou à l'inverse de conforter, le fonctionnement de certaines politiques publiques, qu'il s'agisse, par exemple, des effets de l'intégration européenne, des impacts liés au vieillissement de la population ou encore des possibilités offertes par le développement des technologies numériques ;
- puis d'arrêter un certain nombre d'orientations pour anticiper, prévenir ou accompagner ces changements, en fonction des grandes priorités d'aménagement du territoire que sont le développement territorial solidaire, la compétitivité économique de la France et la préservation de la qualité de vie ;
- enfin, de préciser les mesures ou projets qui concrétisent ces choix, en les adaptant à la diversité des contextes locaux et des stratégies régionales de développement.

Au terme d'une longue élaboration par les ministères et après des débats et avis régionaux et nationaux, le Gouvernement a arbitré définitivement ces schémas, lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de Limoges du 9 juillet 2001.

Publiés par décret, après avis du Conseil d'État, les schémas de services collectifs constituent un cadre privilégié d'action pour l'État et un cadre de référence pour les collectivités territoriales et les acteurs locaux. Ils représentent aussi pour tous ceux qui s'intéressent à l'aménagement du territoire et au développement des régions une source irremplaçable d'information, sur l'état des inégalités territoriales et sur les politiques publiques qui visent à les réduire.

Jean-Louis Guigou
Délégué à l'aménagement du territoire
et à l'action régionale

Une procédure innovante : « planifier autrement »

Une longue tradition de planification territoriale

Porteurs d'une nouvelle conception des politiques d'aménagement du territoire, les schémas de services collectifs s'inscrivent pourtant dans une tradition, constitutive d'une certaine exception française : la planification.

L'« ardente obligation », que se donne la nation pour reconstruire et moderniser le pays dans l'immédiate après-guerre, comprend en effet dès les années cinquante une dimension territoriale. Le surdimensionnement de l'agglomération parisienne, historiquement très ancien, est désormais perçu comme un facteur de sous-développement pour le reste du pays (« Paris et le désert français » pour reprendre le fameux titre de l'ouvrage de Jean-François Gravier). C'est pourquoi, l'objectif de croissance industrielle du Plan national conduit à organiser la décentralisation des emplois de la région parisienne par exemple vers l'Ouest breton. De grands travaux sont ainsi également décidés, planifiés et orchestrés par l'État modernisateur : le dévelop-

pement de la sidérurgie à Dunkerque et à Fos-sur-mer, l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon, celui de la côte Aquitaine, etc. Tandis que l'on s'emploie à contenir la croissance de Paris par la création de villes nouvelles, la politique des « métropoles d'équilibre » vise à entraîner le développement provincial à partir de huit puis douze capitales régionales. En fait, dans ce contexte de croissance économique, cette politique volontariste, identifiant pour chaque type de territoires des mesures spécifiques, accompagne une véritable division spatiale du travail, créatrice de... nouvelles disparités régionales.

Au cours des années 1980 et 1990, dans un contexte économique très différent, marqué par les restructurations et reconversions industrielles, la planification territoriale se traduit par de grands schémas d'équipements : schéma autoroutier, schéma TGV, plan Université 2000. Parfois dans l'urgence, il s'agit, dans un cadre économique beaucoup plus libéralisé, de mener une modernisation des grandes infrastructures de réseaux qui constituent aussi une vitrine nationale industrielle à des fins d'exportation. Au début des années 1990, les résultats du recensement indiquent pourtant la persistance des inégalités régionales et des risques de « désertification rurale ». Le nouveau contexte géopolitique et les perspectives d'intégration européenne mettent également l'aménagement du territoire au cœur des préoccupations politiques.

Au terme d'un « grand débat », mené sous la forme de campagnes de mobilisation et de multiples réunions publiques tenues en région, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du

territoire est votée le 4 février 1995. Elle prévoit la réalisation d'un schéma national d'aménagement du territoire, se déclinant en différents schémas sectoriels d'infrastructures. La relance de la planification territoriale doit permettre à l'État de reprendre la main et d'assurer, face aux incertitudes que semblent faire peser les perspectives d'intégration européenne, une politique compensatoire pour les espaces, notamment ruraux, considérés comme les plus menacés. Sur la base des travaux réalisés par des commissions thématiques, un premier avant-projet de schéma national est élaboré. Mais ni le schéma national proprement dit, ni aucun des schémas sectoriels ne verront le jour.

La relance de la planification sous le signe du développement durable

Afin de réviser un certain nombre de dispositions prévues par la loi de février 1995, est votée, le 25 juin 1999, une nouvelle loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT). Cette dernière arrête le principe de neuf schémas de services collectifs (SSC) :

- le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- le schéma de services collectifs culturels ;
- le schéma de services collectifs sanitaires ;
- le schéma de services collectifs de l'information et de la communication ;

- les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises ;
- le schéma de services collectifs de l'énergie ;
- le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux ;
- le schéma de services collectifs du sport.

Il s'agit ainsi de relancer la planification territoriale, mais dans un nouveau contexte : les enjeux du développement durable, qu'ils soient de nature environnementale, économique ou sociale, exigent, en effet, de redéfinir les objectifs et les modalités de la planification des politiques publiques.

Une notion nouvelle : le développement durable

En 1987, le rapport d'une commission de l'ONU présidée par Mme Brundtland, « Notre avenir à tous », définit ainsi le développement durable : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins ».

L'impact des émissions de gaz à effet de serre sur le réchauffement climatique de la planète, l'intolérance croissante aux effets quotidiens de la pollution, ou encore le développement de certaines crises sanitaires ou alimentaires très médiatisées conduisent à reconsidérer les perspectives de déve-

loppement en tenant compte de leurs impacts environnementaux globaux.

Jusque-là, la planification visait essentiellement à répondre inlassablement aux nouveaux besoins de croissance, aux impératifs économiques de développement, à la satisfaction constante de la demande.

Désormais, il revient à la puissance publique de maîtriser les consommations, d'accompagner les nécessaires changements de comportement des individus, de préserver les ressources irremplaçables et de contenir les risques.

D'autant que la France est globalement plutôt bien équipée en termes de grands services collectifs et d'infrastructures. La densité du réseau routier français est, par exemple, l'une des plus fortes d'Europe. Le système de protection sociale s'appuie sur des capacités hospitalières et ambulatoires très importantes. Le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire et supérieur assure une qualification de la main d'œuvre très recherchée par les investisseurs étrangers.

Bien sûr, la localisation des équipements donne encore à voir des « blancs » sur la carte qu'il s'agisse de grandes capitales régionales non encore connectées au réseau ferroviaire à grande vitesse, ou d'une façade nord-ouest insuffisamment dotée en capacités de recherche.

Mais les inégalités territoriales se situent tout autant dans des difficultés d'accès, à proximité même des infrastructures, comme en témoigne le

champ culturel pour lequel, en dépit des lourds investissements consentis depuis plus de deux décennies, les ségrégations sociales se maintiennent quasiment inchangées. Les facteurs de disparités sont aussi à chercher dans l'inadéquation aux contextes locaux de politiques nationales standardisées, comme le montre la permanence d'inégalités régionales en matière d'espérance de vie et d'état sanitaire.

Privilégier l'approche par les services et les usages devient donc aussi fondamental que d'assurer le déploiement ou la modernisation des infrastructures et des équipements.

Au sein même des grands services collectifs, de nouvelles priorités de politiques publiques se confirment ou apparaissent. Par exemple :

- s'attacher, en matière sanitaire, au levier fondamental que constitue la prévention ;
- reconnaître et valoriser les pratiques artistiques en amateur ;
- soutenir la mobilité des chercheurs vers l'innovation technologique et la création d'entreprise ;
- privilégier le développement des transports collectifs ;
- accompagner, par-delà le déploiement des réseaux, les usages effectifs des technologies de l'information et de la communication, etc.

Et, sous l'effet des attentes sociales contemporaines, de nouveaux champs nécessitent désormais une intervention publique volontariste. Par exemple :

- les espaces naturels et ruraux, facteurs de développement économique comme de lieux de loisirs ;

- les énergies renouvelables, gages d'une exploitation et d'une gestion plus économe de nos ressources énergétiques ;
- le sport, très largement pratiqué au sein des fédérations mais également, de plus en plus, hors des stades.

Traditionnellement orchestrée par l'État central cherchant à moderniser les territoires, le cas échéant à marche forcée, la planification territoriale doit désormais non seulement prendre en compte mais s'appuyer sur la réalité de sociétés locales auxquelles la décentralisation a conféré une capacité d'initiative et d'autonomie incontournable. Les priorités nationales, qui visent la cohésion et l'équité, doivent pouvoir s'adapter aux diversités locales, se conjuguer avec des stratégies régionales de développement et valoriser les systèmes d'organisation des réseaux territoriaux.

Enfin, la poursuite de la construction européenne nécessite désormais de construire les politiques nationales en fonction d'un «territoire européen» en émergence, pour intégrer les grands réseaux transeuropéens (transports, télécommunication, énergie, etc.) et favoriser la cohésion économique et sociale inscrite dans le traité de l'Union. La planification territoriale nationale doit ainsi viser la mise en œuvre du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) tel qu'approuvé en 1999 par les quinze États membres et la Commission européenne.

Par leurs contenus mais aussi par leur méthode d'élaboration, ces schémas se distinguent donc nécessairement des plans d'infrastructures qui les ont précédés.

Une procédure originale d'élaboration

Approuvés par décret, ces schémas sont des documents d'orientation destinés à encadrer la politique nationale d'aménagement du territoire, telle que l'État la développe dans ses différentes politiques publiques et dans ses politiques contractuelles. Pour les collectivités locales, ces schémas constituent un cadre de référence.

De nature très diverse, les différentes politiques publiques dont traitent les schémas, s'inscrivent dans les trois grandes priorités fixées à ce renouveau de la planification territoriale : l'amélioration de la qualité de vie et la maîtrise des risques, le développement solidaire de tous les territoires, le rayonnement et la compétitivité de la France en Europe et dans le monde.

À la différence des schémas d'infrastructures préparés par le passé, de façon souvent quasiment discrétionnaire par les administrations centrales, les schémas de services collectifs ont fait l'objet d'une élaboration publique, largement débattue et transparente.

Une rédaction en plusieurs phases pour préparer les projets de schémas

Pour chaque schéma, un comité stratégique a été mandaté, au début de 1999, par le ministère en charge de la politique concernée. Il avait pour rôle

d'élaborer une note de cadrage déclinant des éléments de bilan, ébauchant des enjeux prospectifs et proposant un certain nombre de priorités de politiques publiques à mettre en œuvre sur le long terme.

À partir de ces éléments de cadrage national, les préfets de région ont été chargés de mettre sur pied des groupes de travail issus des Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) afin d'élaborer une contribution régionale tout au long de l'année 1999.

Les Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire

Créées par la loi du 4 février 1995, les Conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire ont vu leur composition modifiée par la LOADDT de juin 1999 et leurs missions étendues.

Co-présidée par le préfet de région et le président du conseil régional, la CRADT comprend des représentants de l'État (préfets de département, recteur(s), trésorier-payeur général, etc.), des exécutifs des collectivités territoriales (départements, communes et leurs groupements), du conseil économique et social régional ainsi que des représentants des organisations syndicales et professionnelles, de la vie associative, etc. De taille variable selon les régions, les CRADT comprennent plusieurs dizaines de membres.

Pour les schémas de services collectifs, leur rôle aura été très important durant la période d'élaboration pour préparer et débattre des contributions régionales, comme dans la phase de consultation par la rédaction d'avis et de propositions d'amendements.

À partir de ces contributions régionales, confrontés aux travaux d'expertise et de réflexion menés en leur sein, les comités stratégiques ont élaboré un projet de schéma. Au terme d'un intense travail interministériel, cette première version des schémas a été arbitrée par une réunion de ministres le 26 octobre 2000. Le décret du 18 avril 2002 approuvant les schémas est paru au Journal officiel du 24 avril 2002.

Une large consultation régionale et nationale avant d'arrêter les schémas définitifs

Par la circulaire du 11 décembre 2000, les préfets de région ont ensuite été chargés d'organiser la consultation prévue par la LOADDT. Outre les conseils régionaux, les conseils économiques et sociaux régionaux et les conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, obligatoirement consultés, ont été également saisis les parlementaires, les conseils généraux, les élus des villes et des structures de coopération intercommunale, etc. Par ailleurs, des groupes de travail constitués lors de la phase de contributions régionales en 1999 ont été réactivés tandis qu'étaient sollicitées certaines instances régionales spécialisées.

Le Gouvernement a également engagé une série de consultations nationales. Tout d'abord, auprès d'instances spécialisées sur chacun des schémas : le conseil national des transports, le conseil des col-

lectivités territoriales pour le développement culturel, le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, le conseil supérieur de la recherche et de la technologie, le comité national de l'organisation sanitaire et sociale, le comité national olympique du sport français, le conseil national de protection de la nature, le comité national de l'eau, le conseil supérieur d'orientation agricole, la commission supérieure du service public des postes et des télécommunications, le conseil supérieur de l'électricité et du gaz. Puis, ont été saisis, conformément à la LOADDT, le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire et, enfin, les deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Les deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire

Créés par la LOADDT du 25 juin 1999, la délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat sont chacune composées de quinze membres, assurant une représentation proportionnelle des groupes politiques. Ces deux délégations sont chargées d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire et d'informer leur assemblée respective sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs. C'est à la demande du Gouvernement qu'elles ont rendu un avis sur les projets de schémas de services collectifs, au terme des consultations régionales et nationales.

Ces différentes consultations ont conduit à modifier, de façon souvent très significative les projets de schémas (*cf.* chapitre 4). Arbitrés dans leur version définitive par le Gouvernement lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001 à Limoges, les schémas ont été transmis au Conseil d'État, lequel a rendu un avis favorable à l'automne 2001.

Une démarche prospective : anticiper les ruptures en vue d'un développement durable

Un contexte d'incertitude... où il faut bien faire des choix

En ce début du XXI^e siècle les différents analystes s'accordent au moins sur la complexité grandissante des phénomènes économiques et sociaux contemporains, et leur prévisibilité de plus en plus incertaine. Relativement balisés à court terme, le rythme de la croissance économique, l'impact des progrès technologiques ou encore les flux migratoires font l'objet de scénarios très contrastés dès qu'il s'agit de se projeter à dix ou vingt ans. Les conséquences territoriales de ces évolutions contemporaines sont tout aussi délicates à appréhender : le processus d'urbanisation va-t-il se poursuivre et sous quelle forme ? Les concentrations de populations sur les littoraux ont-elles atteint leur maximum ? Les dynamiques industrielles créeront-elles de nouveaux processus de restructurations ? etc.

Et pourtant, les politiques publiques sont contraintes d'anticiper, qu'il s'agisse de construire une infrastructure, de développer des services ou de modifier des comportements. Ainsi, un grand aéroport d'envergure internationale ne sera pleinement opérationnel que vingt ans après la décision de le créer. Une université, une nouvelle école de formation supérieure ou la constitution d'un nouveau champ de recherche fondamentale exigent plus d'une décennie de fonctionnement pour trouver véritablement leurs marques. Il faut également plusieurs années pour former une infirmière et plus encore pour renouveler le corps médical.

Dégager certains points de repères

La préparation des schémas de services collectifs s'est donc appuyée sur une démarche prospective destinée à éclairer les grands enjeux à venir en exploitant les réflexions issues des groupes de prospective mis en place par la Datar durant les années 1990, les rapports du Commissariat général du Plan, les travaux émanant de la Commission européenne ou de l'OCDE, etc.

Le document introductif aux schémas, *Une ambition pour le territoire*, a identifié quatre enjeux majeurs de long terme pour le développement et la cohésion des territoires :

- **Le vieillissement de la population et les nouveaux temps de la vie**

En l'absence d'évolution significative de la natalité ou de nouveaux flux migratoires, un Français sur quatre aura plus de soixante-cinq ans en 2020. Conjugée avec le développement de la mobilité et des loisirs, cette nouvelle pyramide des âges créera nécessairement de nouveaux besoins, de nouveaux services, et ceci dans les centres villes mais aussi dans les espaces périurbains et les espaces ruraux accueillant des populations actives comme retraitées.

- **Une économie du savoir et des services**

Au-delà du développement de l'Internet, l'entrée dans la société de l'information représente une révolution aussi bien technologique que culturelle. Le savoir devient un des facteurs primordiaux des performances du système productif. L'exigence d'un niveau collectif très élevé d'éducation, facteur de croissance et de bien-être, se renforce.

- **La préservation de l'environnement et la maîtrise des risques**

Attente sociale grandissante en termes de qualité de vie et de sécurité publique, les enjeux environnementaux impliquent de rompre avec le productivisme des précédentes décennies, de reconsidérer les formes d'urbanisation contemporaine et d'engager des actions de reconquête pour les espaces les plus dégradés.

• **La poursuite de la construction européenne**

En tenant compte des perspectives d'élargissement, c'est un ensemble politique et économique à l'échelle de tout un continent qui constituera un de nos horizons structurants. Par sa position géographique médiane, la France peut valoriser des coopérations transfrontalières privilégiées tout en œuvrant à la cohésion de l'espace euro-méditerranéen.

Naturellement, le choix de ces quatre enjeux peut se discuter. Il vise, cependant, à mettre en lumière des ruptures et de nouveaux défis, en privilégiant la nouvelle donne que constitue le développement durable et le nouvel horizon que représente l'intégration européenne. Sachant que les impacts de ces ruptures seront vraisemblablement différents d'une région à l'autre. Facteurs de développement et de performance pour certains territoires, ils pourraient également se révéler pénalisants pour d'autres espaces. Ils appellent donc des réponses adaptées à la diversité des situations locales.

Établir des prévisions, des perspectives, des scénarios

En complément de ce travail global, chaque politique publique portée par un schéma a fait l'objet de synthèses ou de travaux prospectifs spécifiques, conduits au sein de « comités stratégiques » associant généralement administrations centrales, praticiens et experts. Il s'agissait d'identifier les enjeux à venir et de définir les mesures nécessaires mais

aussi, parfois, de porter au débat des problématiques nouvelles encore difficiles à maîtriser à court terme. En voici certains exemples.

L'exploration de différentes perspectives : l'exemple du SSC de l'information et de la communication

Au-delà du développement des réseaux et infrastructures de télécommunication, le schéma de services collectifs de l'information et de la communication vise essentiellement à susciter et accompagner le développement des usages de ces nouvelles technologies, au sein des administrations, dans les entreprises et par l'ensemble des particuliers. La rapidité des changements en ce domaine rend difficile l'établissement de prévisions précises à moyen terme. Cependant, le schéma s'est appuyé sur une représentation schématique des futurs possibles à partir de scénarios réalisés par le BIPE (Bureau d'informations et de prévisions économiques), afin de donner à voir les enjeux du développement de la société de l'information et mettre en lumière l'impact de politiques volontaristes.

Quatre scénarios se dégagent du SSC de l'information et de la communication :

- **Un scénario du « tout numérique »**

Comme l'électricité au ^{xx}e siècle, l'Internet se généralise sur tous les territoires, auprès de toutes les couches de la population et dans tous les domaines d'activité.

- **Un scénario de « versatilité »**

L'usage de l'Internet s'élargit mais pour certains secteurs et certains besoins de la vie quotidienne, avec des retours en arrière toujours possibles.

- **Un scénario dit de « totémisme »**

L'Internet crée des clivages entre ceux qui y croient et s'y investissent face à ceux qui s'en désintéressent. Quoique partiellement redessinés, les clivages sociaux et territoriaux se renforcent.

- **Un scénario de « morosité »**

L'Internet se limite strictement à la numérisation de l'économie pratiquée par les entreprises.

Un scénario privilégié : l'exemple du SSC des espaces naturels et ruraux

Fondamentales pour l'évolution des espaces naturels et ruraux et pour la diversité des services qu'ils offrent (ressources naturelles, biodiversité, loisirs et aménités, prévention des risques naturels, productions), les activités et politiques agricoles pour-

raient suivre des scénarios très divers aux conséquences contrastées pour les territoires. Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux s'est ainsi appuyé sur les travaux prospectifs de la Datar dont se dégagent cinq scénarios. Également crédibles, ces scénarios sont destinés à identifier les marges de manœuvre dont disposent les différents acteurs (Commission européenne, État, agriculteurs, organisations professionnelles, consommateurs et citoyens).

Agriculture et Territoires : cinq scénarios possibles

- *l'adaptation du protectionnisme européen ou « le choix du marché intérieur »*
- *l'affirmation de l'ordre des industries agroalimentaires ou « les industries dominatrices »*
- *la qualité d'origine ou « les terroirs triomphants »*
- *la renaissance rurale ou « l'agriculture de services »*
- *le repli ou « les terres abandonnées »*

D'après Agricultures et Territoires en 2015, groupe de prospective Datar, animé par Philippe Lacombe en 1999-2001

Sans l'ériger en modèle, le schéma reprend la perspective du scénario de « renaissance rurale ». Préfigurant une ruralité largement intégrée au fonctionnement de la société urbaine, l'agriculture n'est plus un secteur à part mais s'inscrit pleinement dans l'économie régionale et dans l'organisation des services résidentiels, touristiques, patrimoniaux, etc.

Des choix volontaristes : l'exemple du SSC de l'énergie et des SSC transports

Le scénario multimodal volontariste

Afin de répondre à la croissance et à la diversité des besoins de transport, compte tenu de l'exigence de développement durable et notamment des engagements de la France en matière de lutte contre l'effet de serre, l'évolution des transports doit tendre vers les perspectives décrites par un « scénario multimodal volontariste ». Celui-ci est construit conformément aux orientations de la politique générale des transports. Établi en fonction des hypothèses du Programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) et d'une croissance économique de 2,3 % par an de 1996 à 2020, il repose sur une régulation de l'efficacité environnementale des transports (prix des carburants terrestres, législation sociale, consommations spécifiques des véhicules) et sur des mesures de rééquilibrage modal donnant la priorité aux modes alternatifs à la route.

En raison des engagements du protocole de Kyoto, en matière de stabilisation de l'émission des gaz à effet de serre, les schémas de transports comme le schéma de l'énergie s'inscrivent nécessairement dans un contexte très contraint. La démarche prospective vise ainsi à dégager les marges de manœuvre possibles en tenant compte des différents éléments prévisionnels relatifs aux hypothèses de croissance économique, à l'évolution des prix des carburants, aux capacités de réduire la demande de transports, etc. Qu'il s'agisse du scénario « multimodal volontariste » arrêté par les schémas transports ou du programme national de lutte contre le changement climatique dans lequel s'inscrit le schéma de l'énergie, les scénarios retenus par les schémas sont donc la traduction d'un choix, distinct des prévisions tendanciennes aujourd'hui disponibles.

Des points de rupture potentiels identifiés : l'exemple du SSC de l'enseignement supérieur et de la recherche, du SSC culturels et du SSC du sport

Sans établir à proprement parler de scénarios, certains schémas ont exploré les variables majeures susceptibles de changer en profondeur voire de bouleverser à long terme les politiques publiques concernées.

Par exemple, dans le champ de l'enseignement supérieur, les projections démographiques conduisent à anticiper à court et à moyen terme, une stabilisation, voire parfois, une diminution des flux d'étudiants. Pour autant, les possibles évolutions de la formation professionnelle et surtout le développement de la formation tout au long de la vie pourraient très significativement modifier cette prévision aux effets territoriaux vraisemblablement contrastés. Tout en ayant, par ailleurs, un très fort impact sur la nature des services aujourd'hui dispensés par les établissements d'enseignement supérieur essentiellement à des étudiants en formation initiale.

Dans une autre perspective, le développement des pratiques amateurs dans le champ culturel, tout comme l'explosion du sport non encadré par les fédérations sportives, impliquent une prise en compte spécifique par les politiques publiques, en termes d'équipements comme de professionnalisa-

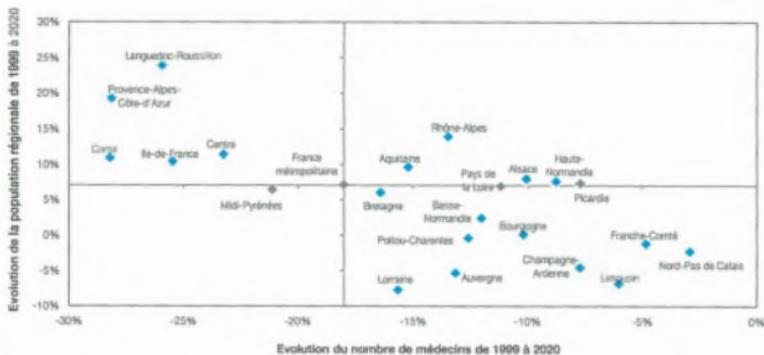
tion des métiers d'animation et de formation. De nature assez récente, ces phénomènes sont-ils destinés à demeurer relativement circonscrits ou bien faut-il anticiper une ampleur beaucoup plus significative ? Le champ des perspectives reste ouvert...

Des perspectives territoriales différenciées : l'exemple du SSC sanitaires

Dernier exemple, celui d'un travail prospectif permettant de dégager des hypothèses de trajectoires différenciées selon les territoires. Ainsi, en matière de démographie médicale, en tenant compte de l'âge des médecins actuellement en activité et de la durée des études médicales pour en former de nouveaux, le nombre de médecins va progresser encore très lentement pour se stabiliser vers 2005 puis décroître jusqu'en 2020. Mais, au-delà de cette approche globale, les projections détaillées à une échelle régionale dans le schéma donnent des résultats assez contrastés qui favorisent parfois une réduction des inégalités régionales, comme l'indique le schéma ci-contre.

Projections médicales pour 2020

DATAR



Source : J. Baudouin, des services collectifs de la santé (DATAR)

Sur la base des comportements actuels (réussite au concours d'études médicales, migrations professionnelles, etc.), et en tenant compte des croissances ou baisses démographiques des régions, certaines hiérarchies et déséquilibres actuels se trouveraient modifiés. On assisterait à une baisse plus rapide et plus importante des effectifs médicaux dans les régions les mieux pourvues, et à un relatif maintien des effectifs médicaux - rapportés au poids des populations - dans les régions moins bien dotées.

Nécessairement divers selon l'état des connaissances ou la nature des contraintes qui s'imposent à l'action publique, ces travaux de réflexion ont néanmoins privilégié, chaque fois que c'était possible, une « prospective exploratoire ». À côté du travail classique de projection et de prévisions (par exemple dans le champ démographique), il fallait aussi débusquer les « angles morts » des politiques publiques, soulever des questions pour lesquelles les réponses sont encore à construire, les paramètres mal identifiés et les expertises insuffisantes. En ce sens, comme l'ont confirmé les consultations auxquelles ont donné lieu les schémas, il s'agissait de répondre aux nouvelles exigences du débat public qui ne peut plus se satisfaire de certitudes présentées comme intangibles avant d'être rapidement démenties.

De nouveaux enjeux : privilegier l'organisation des services pour réduire les inégalités territoriales

Croiser de nouvelles approches

Globalement, le territoire français a bénéficié, en dépit de plusieurs décennies de crise, d'une constante amélioration des services collectifs, en terme de qualité comme en terme de maillage. En témoignent, notamment, le développement des plus grandes métropoles régionales, tout comme l'essor des régions du Sud-Est, le véritable renouveau opéré sur la façade atlantique, les reconversions réussies du Nord et de l'Est désormais susceptibles d'optimiser leur situation transfrontalière, ainsi que le rattrapage engagé dans les territoires et départements d'Outre Mer. Pourtant de fortes inégalités territoriales perdurent.

Ainsi, les schémas de services collectifs se sont appuyés sur de multiples travaux de bilan des disparités géographiques à l'œuvre.

En raison de sa taille, de sa faible densité (à l'échelle européenne) et du poids de la forte centralisation économique et politique, notre pays est, en effet, traversé d'inégalités séculaires. En témoignent l'opposition nord-sud en termes d'état sanitaire, la permanence d'une « diagonale centrale » (allant des Vosges aux Pyrénées) sous-dotée en équipements culturels ou encore la longue mise à l'écart de la façade atlantique par rapport aux grandes infrastructures d'échanges.

Pour autant, au-delà de ces constats assez classiques, les travaux préparatoires aux schémas ont permis de dégager de nouveaux enjeux, également cruciaux pour la cohésion territoriale. Aux disparités entre régions, qui se sont souvent réduites sous l'effet des politiques de modernisation engagées par l'État et les collectivités, s'ajoutent désormais des phénomènes de relégation voire d'exclusion territoriale à une échelle infra-régionale. L'inégalité d'accès aux services collectifs touche ainsi des territoires en souffrance, au sein même des espaces les plus dynamiques et les plus richement dotés.

Surtout, ces inégalités d'accès, souvent ramenées dans le passé à des enjeux de distance, ont aussi des origines sociales, culturelles, ou générationnelles qui ne peuvent se résoudre uniquement par le déploiement d'équipements.

C'est pourquoi, les enjeux de services, c'est-à-dire l'ensemble des politiques et mesures à développer autour des équipements pour accompagner les usagers, ont été considérés comme centraux dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas.

Disparités et inégalités territoriales, anciennes et nouvelles

Sans entrer dans le détail des éléments de bilan et de perspective qu'offrent les schémas, la sélection d'exemples parmi les grandes politiques concernées permet de dresser un rapide panorama de la diversité des enjeux que recouvre la notion d'inégalités territoriales.

Un inégal déploiement d'infrastructures à combler, sans pour autant s'en contenter

En dépit d'un constat global satisfaisant en terme d'équipement national, se posent encore, pour certains territoires, des problèmes d'accès aux infrastructures en raison des distances. Les « blancs » que connaît le territoire en infrastructures de réseaux en sont l'exemple le plus visible.

C'est le cas bien sûr, des services de transport de voyageurs comme de marchandises. Ainsi, environ 20 % du territoire national, soit 8 % de la popula-

tion, demeurent à l'écart des réseaux rapides de voyageurs (TGV, autoroutes, aéroports avec bonnes fréquences). En matière de transport de fret, certains grands réseaux routiers et ferroviaires s'avèrent inadaptés à long terme, comme l'illustre le déficit d'itinéraires performants est-ouest, comparés aux axes nord-sud d'ores et déjà souvent saturés. Mais ces enjeux – traditionnels – de desserte, qui concernent aussi les services de courte distance au sein des zones urbaines ou entre villes, doivent désormais se conjuguer également avec les défis environnementaux et la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Nouveaux enjeux qui sont aussi sources de nouvelles disparités, au détriment des territoires les plus saturés et pollués.

Les enjeux de couverture territoriale sont également particulièrement cruciaux pour les nouveaux réseaux d'information et de communication : téléphonie mobile, Internet et hauts débits. C'est pourquoi, ils ont ainsi fait l'objet, suite à la préparation du schéma, d'un ensemble de mesures décidées lors du CIADT de Limoges.

Tout en sachant que les disparités d'accès aux technologies de l'information et de la communication ne peuvent se réduire au déploiement des infrastructures mais tiennent, parfois essentiellement, à des enjeux « culturels » d'appropriation de ces nouveaux modes de communication. Les contrastes d'usage de l'Internet entre ménages ruraux et ménages urbains, très significatifs en France comme dans tous les pays européens, relèvent ainsi moins d'enjeux de coûts que de politiques de sensibilisation.

Le risque d'une fracture numérique

En l'absence d'intervention publique, le risque serait de voir se développer un « territoire à trois vitesses » pour les infrastructures haut débit :

– les pôles privilégiés (soit 60 % de la population) bénéficiant des investissements spontanés des opérateurs en raison de leur potentiel économique et de leur proximité immédiate avec de grands réseaux nationaux et internationaux;

– les pôles d'opportunités (soit 15 % de la population) où se déploie une offre de haut débit, mais de façon mesurée, en raison d'un potentiel économique encore jugé insuffisant ou d'une situation d'isolement par rapport aux grandes infrastructures;

– les pôles d'exclusion du haut débit (soit 25 % de la population) aujourd'hui sans solution technologique hormis l'offre par satellite, notamment en zone rurale et dans les territoires peu denses des périphéries urbaines.

En matière énergétique, l'inégal développement des réseaux et, surtout, les très forts contrastes interrégionaux dans les capacités et sites de stockage d'hydrocarbures, sont le fruit d'une tradition nationale très centralisée en matière de production d'énergie primaire. Auxquels s'ajoutent de très fortes disparités entre production et consommation. Les deux tiers de la production d'énergie primaire sont assurés par 5 régions, et, à une exception près, consommée pour moitié par quatre autres. L'identification et le développement des potentiels d'énergies renouvelables (hydraulique, éolien,

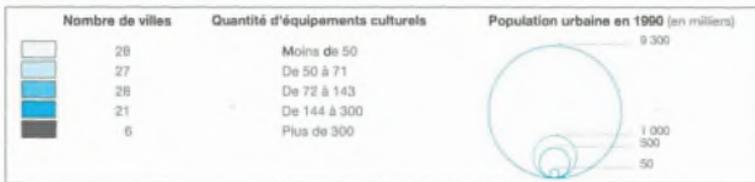
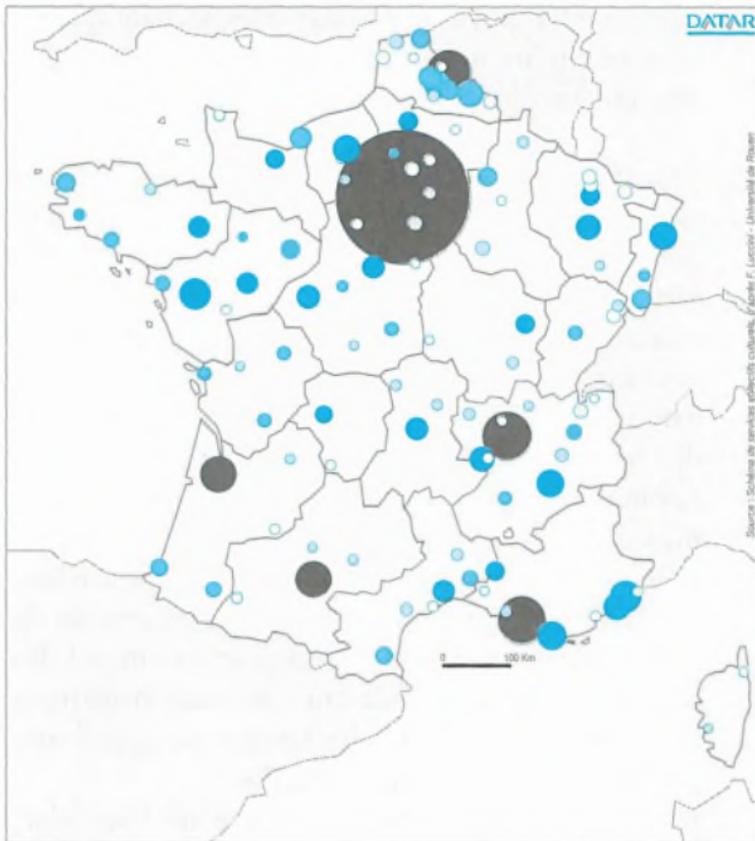
solaire, bois, déchets, etc.) doivent donc également viser à limiter la dépendance énergétique régionale, facteur de transports d'énergie bien souvent onéreux, polluants et encombrants.

Derrière les disparités géographiques, appréhender et résoudre des inégalités sociales et culturelles de façon innovante

Par-delà les inégalités d'équipement entre territoires, se révèlent aussi, en fait, d'autres difficultés qui imposent une évolution significative des politiques publiques territoriales classiques.

En matière de pratiques et d'activités culturelles, perdurent ainsi des inégalités historiques. Celles-ci s'incarnent notamment dans la répartition des équipements de prestige. L'Ile-de-France concentre encore une offre très abondante en matière culturelle, y compris dans le champ des industries culturelles, comme l'édition, le cinéma, le multimédia, etc. Face à elle, seules quelques régions disposent également d'une palette aussi diversifiée de services, comme Rhône-Alpes ou Provence-Alpes-Côte d'Azur. On retrouve également une coupure classique entre espaces urbains, grands bénéficiaires du développement de l'offre culturelle depuis deux décennies, et un milieu rural moins bien desservi, en dépit du maillage assuré par les bibliothèques et le développement croissant des services culturels en liaison avec les activités touristiques saisonnières (exemple des multiples festivals).

Niveau global d'équipement culturel des 110 plus grandes agglomérations métropolitaines



Sur fond d'une offre d'équipements culturels essentiellement urbaine, cette carte laisse à voir certaines inégalités entre villes pourtant de même rang démographique.

Un constat de même nature concerne les activités sportives, pour lesquelles se concentrent dans les plus grandes capitales régionales les équipements nécessaires aux grandes manifestations internationales. À l'échelle de proximité, les inégalités sont éga-

lement fortes entre les pôles urbains centraux généralement bien dotés et les espaces plus périphériques ou les quartiers dits sensibles, sachant que les espaces ruraux bénéficient désormais de la vogue des activités physiques et sportives de pleine nature.

Toutefois, qu'il s'agisse des sports ou des activités culturelles et artistiques, on constate que la réduction des disparités entre territoires ne peut se résumer à une seule problématique en termes d'équipement. Une telle approche n'a pas permis, en fait, de résoudre significativement les inégalités sociales dans les pratiques culturelles ou encore l'inégal accès des femmes au sport. D'autant que ces pratiques, étroitement associées aux loisirs, s'avèrent de plus en plus diverses. L'explosion de nouvelles pratiques hors les murs pour les activités sportives (street-basket, VTT, roller, etc. mais aussi toutes les activités de bien être) tout comme le développement massif des pratiques culturelles amateurs, nécessitent surtout un accompagnement par des services associés, voire, parfois, par des personnels spécialisés.

Le champ sanitaire offre également un bon éclairage de ce nécessaire renouvellement des enjeux propres aux inégalités territoriales. L'écart d'offre de soins médicaux entre un Sud très médicalisé et un Nord moins bien pourvu demeure fort. La densité de généralistes libéraux varie de 1 à 1,7 entre régions (de 1 à 2,5 pour les spécialistes) et encore de 1 à 1,3 en équipements hospitaliers de court séjour en médecine, chirurgie ou obstétrique. Et, surtout, de tels écarts existent dans l'état sanitaire des populations : tous les indicateurs généraux de mortalité mettent ainsi en évidence une « surmortalité » d'un arc allant de la Bretagne au Nord et à l'Est industriel de la France

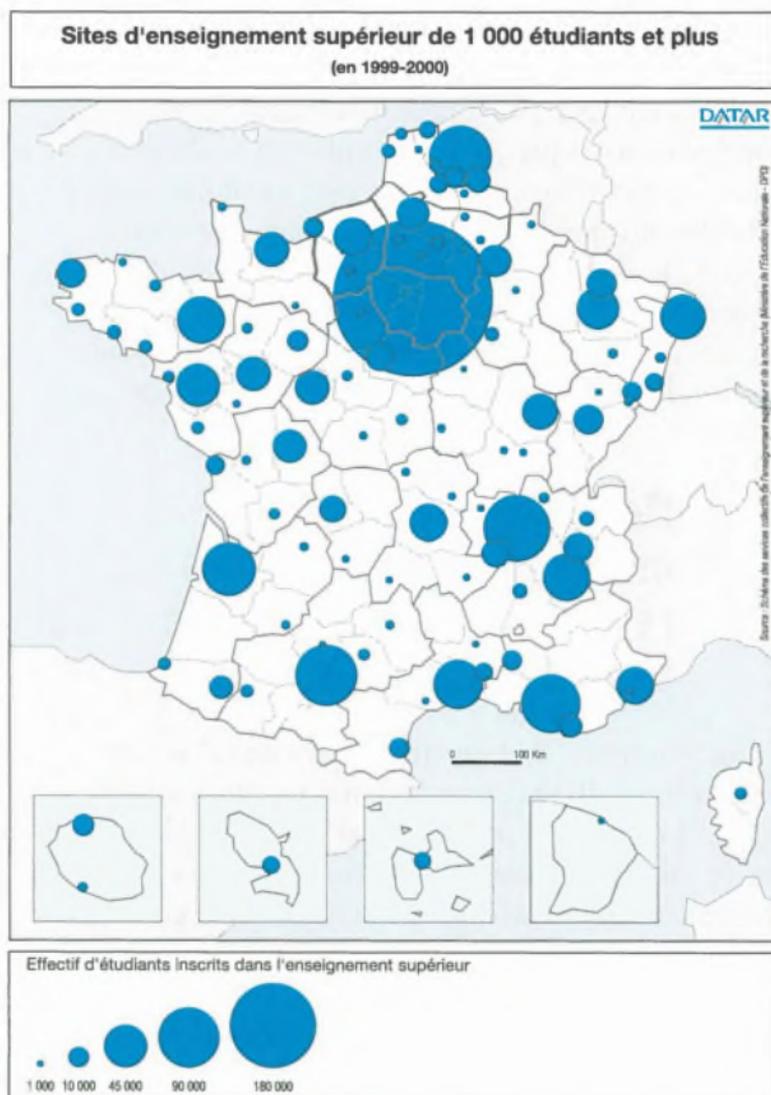
auquel s'ajoute une diagonale de la Champagne à l'Auvergne. Pour autant, différents travaux montrent que la réduction de ces disparités, d'ailleurs encore plus aiguës à un niveau infrarégional, ne peut se faire par le seul rattrapage en équipement des régions sous-dotées. En effet, les dimensions culturelles, sociales ou encore environnementales de la santé (les pratiques alimentaires ou les conduites à risque, par exemple), très diverses selon les territoires, jouent un rôle au moins aussi déterminant que l'offre de soins. Dans cette perspective, le développement de la prévention, d'une façon adaptée à la diversité des territoires et aux acteurs qui en sont les relais, devient aussi crucial que la stricte couverture territoriale hospitalière.

Des inégalités en croissance, d'autres en réduction : maîtriser les bouleversements à venir

Enfin, il importe de rappeler que les inégalités territoriales, quelle que soit leur nature, ne sont pas figées. Les travaux préparatoires aux schémas ont ainsi veillé à identifier les mutations en cours, pour distinguer les dynamiques structurelles de phénomènes plus ponctuels.

L'exemple des services collectifs d'enseignement supérieur et de recherche offre ainsi une lecture contrastée de l'impact des politiques volontaires menées depuis plusieurs décennies. En dépit des efforts engagés au début des années 1990, la carte territoriale de la recherche demeure très concen-

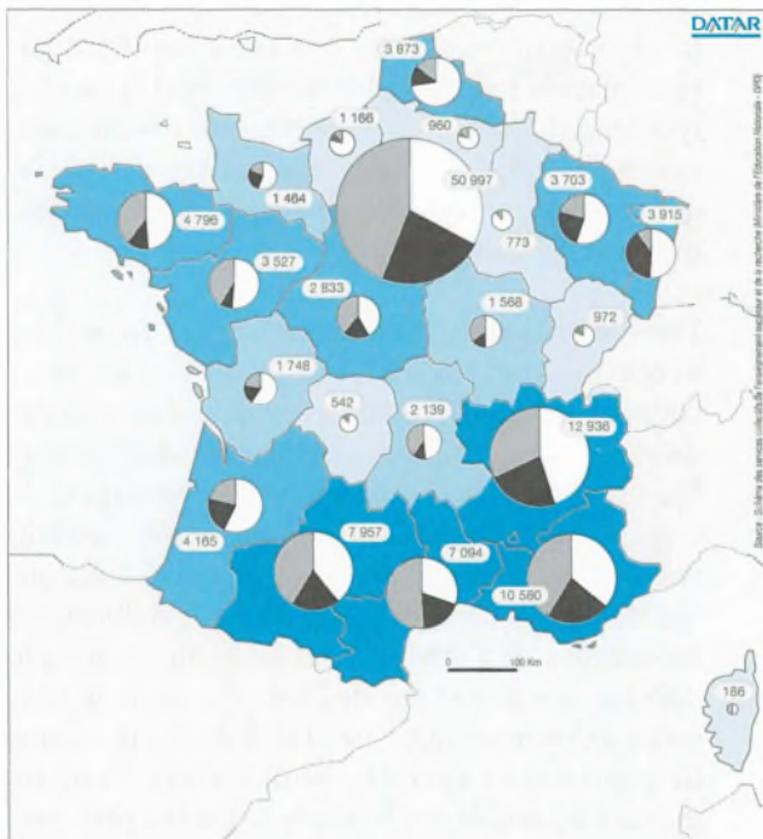
trée, puisque outre la forte polarisation franciennne, seules quelques régions bénéficient de potentiels vraiment satisfaisants. De plus, l'évolution non maîtrisée de la démographie propre aux



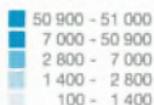
Outre les plus grands sites que sont la région parisienne et les très grandes métropoles françaises, cette carte montre le déploiement de l'enseignement supérieur non seulement dans l'ensemble des capitales régionales mais également dans la quasi totalité des villes moyennes.

La Recherche publique en 1998

Effectifs de R&D équivalents temps-plein Universités, CNRS, autres administrations (hors Défense et associations)



Effectif de R&D
(en ETP)



Effectif de R&D
(en ETP)



Origine du personnel



La répartition territoriale des effectifs de recherche publique montre de très fortes inégalités au profit de quelques grandes régions. Ces inégalités ne sont que partiellement atténuées par la diffusion plus grande des enseignants-chercheurs universitaires, comparée, par exemple, à la concentration territoriale du plus grand organisme de recherche qu'est le CNRS.

chercheurs et enseignants-chercheurs pourrait encore accentuer ces processus d'agglomération. À

l'inverse, la répartition territoriale de l'offre d'enseignement supérieur est beaucoup plus satisfaisante mais son organisation, c'est-à-dire les capacités de coopération et de mutualisation des différents acteurs impliqués (universités et IUT, écoles, lycées, etc.), demeure insuffisante. Sont ainsi nécessaires des politiques fédératives complexes qui vont bien au-delà du seul déploiement de bâtiments et de matériel.

Dans le champ des espaces naturels et ruraux, les évolutions territoriales sont au moins aussi contrastées. Derrière la très grande diversité des territoires français, source d'une richesse inestimable en termes de biodiversité, de paysages, de capacités agricoles ou touristiques, se joue, en fait, une concentration de pressions et de dégradations qui tendent à devenir irréversibles. L'accélération progressive de l'urbanisation en tache d'huile, la déprise des zones rurales les plus isolées tout comme l'intensification très localisée des processus de production agricole, sont autant d'enjeux majeurs identifiés par le schéma. De ces pressions découlent une dégradation de certaines ressources (eau et biodiversité notamment) et, plus généralement, une dégradation et une banalisation des paysages. L'ensemble de ces constats a ainsi permis d'élargir une approche traditionnellement centrée sur la protection des milieux naturels remarquables (littoraux, marais, massifs, etc.). Par des mesures essentiellement contractuelles, il s'agit aussi de veiller à la nature « ordinaire », comme lieu de vie, de ressources et de récréation.

La nouveauté des schémas : l'approche par les services

Les exemples précédents permettent ainsi de mieux comprendre le contenu et la finalité de ces documents de planification d'un nouveau genre. Bien que le terme même de schéma fasse traditionnellement référence à une représentation cartographique, les schémas de services collectifs privilégient une approche qui ne peut se résumer à des mesures de localisation fixées sur une carte.

Bien sûr, les schémas arrêtent les priorités géographiques de rééquilibrage que se fixe à long terme l'État. À l'échelle européenne, sont ainsi considérés comme prioritaires : le Grand Ouest et le Nord en matière de recherche, les espaces correspondant à la « diagonale centrale » (des Vosges aux Pyrénées) pour les équipements culturels, une partie du Grand Est, le Nord, l'Ouest et le Sud-Ouest pour les services collectifs sanitaires, le Grand Est et le Grand Ouest pour le sport. Par ailleurs, les schémas de transports identifient les grands corridors de transport internationaux terrestres à conforter tandis que le schéma des espaces naturels et ruraux souligne les enjeux de protection concernant notamment les espaces littoraux ou fluviaux soumis aux pressions d'urbanisation. Dans une perspective plus globale, on citera les mesures particulières propres aux régions dites « ultra-périphériques », à savoir les départements d'Outre-mer, en raison de leurs besoins spécifiques. De même, à une échelle plus locale, les schémas définissent les espaces d'intervention prioritaire, pour l'accès aux services collectifs les plus quotidiens, notamment les territoires périurbains et les zones rurales isolées.

Mais, conformément aux nouvelles attentes sociales et aux enjeux des politiques territoriales, les schémas s'attachent également à détailler les mesures, qualitatives et organisationnelles, nécessaires à une véritable amélioration des services collectifs. Citons, à titre d'exemple :

- les différentes actions propres à faciliter le transfert technologique auprès notamment des entreprises ;
- la priorité que constitue la formation artistique pour pouvoir pleinement accéder à la culture ;
- les modalités d'une véritable coordination des soins de proximité entre la médecine de ville et les établissements hospitaliers ;
- l'accompagnement des publics dans l'appropriation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- les mesures pour assurer l'intermodalité entre les différents réseaux de transport ;
- le soutien financier, technique ou réglementaire au développement des énergies renouvelables ;
- l'ensemble des procédures destinées à faciliter ou à préserver la diversité des activités propres aux espaces naturels et ruraux ;
- la politique de professionnalisation des métiers du sport et de l'animation.

Les priorités identifiées par les schémas : articuler orientations nationales et besoins régionaux

En mettant ainsi l'accent sur les services, et non sur les seuls équipements, pour réduire les inégalités géographiques, les schémas ont une double ambition : favoriser la cohérence et la transversalité des différentes politiques publiques concernées et les adapter à la diversité des régions et des espaces locaux. Pour ce faire, les schémas définissent à la fois de grandes priorités nationales et des niveaux territoriaux d'intervention privilégiés. De façon tout à fait novatrice, les schémas ont, par ailleurs, été très significativement modifiés au terme des consultations régionales et nationales que la loi prévoyait, pour tenir compte des besoins et des projets de développement spécifiques défendus par les collectivités et acteurs territoriaux.

Trois objectifs nationaux prioritaires

En élargissant la notion d'« infrastructures », en privilégiant l'approche par les services et les usages et en visant le développement différencié des territoires, les schémas ont un triple objectif :

L'amélioration de la qualité de vie et la maîtrise des risques

Il s'agit, au premier rang, de la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre, conformément aux engagements internationaux de la France. Cela implique l'exploitation des gisements d'énergies renouvelables (hydraulique, éolien, solaire, biomasse, déchets, etc.) et la maîtrise de l'énergie, mais aussi le rééquilibrage intermodal de l'offre de transport au bénéfice du ferroviaire et de l'ensemble des transports alternatifs à la route.

Deviennent également cruciales la préservation et la valorisation des ressources naturelles et rurales, en conciliant usages économiques et sociaux et enjeux écologiques, afin de mieux maîtriser l'étalement urbain et de restaurer la qualité de l'eau ou encore les ressources des grands corridors fluviaux. C'est dans cette perspective que s'inscrit la constitution d'un réseau écologique national.

Enjeux pour un réseau écologique national

(version septembre 2000)



La construction, en devenir, du réseau écologique national est l'un des enjeux majeurs identifiés par le schéma des espaces naturels et ruraux afin d'assurer la plus grande continuité territoriale possible, condition de la préservation de la biodiversité, au moyen notamment de corridors entre les zones d'intérêt biologique.

Mais participent aussi à l'amélioration de la qualité de vie, le développement des facteurs d'épanouissement que sont la santé, le sport, la culture, la formation ou encore l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Qu'il s'agisse de mieux adapter les services aux usages les plus quotidiens (service culturel de proximité, modernisation des installations sportives, développement des réseaux de soins, etc.) ou de répondre à de nouvelles attentes (éducation culturelle et artistique, administration numérique, encouragement aux diverses formes de prévention sanitaire, etc.).

Le développement solidaire de tous les territoires

Il implique la diffusion des équipements et des services nécessaires au développement local : plateformes technologiques fédérant les différents établissements d'enseignement et de recherche pour faciliter les processus de transfert, pôles de compétences régionaux en technologie de l'information et de la communication, organisation d'une meilleure desserte des territoires en infrastructures de transport, etc.

Mais il nécessite également le soutien aux spécialisations économiques locales, par le développement des industries culturelles ou encore une gestion raisonnée des territoires, pour concilier les activités agricoles et le développement des autres fonctions assurées par les espaces naturels et ruraux (loisirs, tourisme, activités de plein air, etc.).

Le rayonnement et la compétitivité de la France en Europe et dans le monde

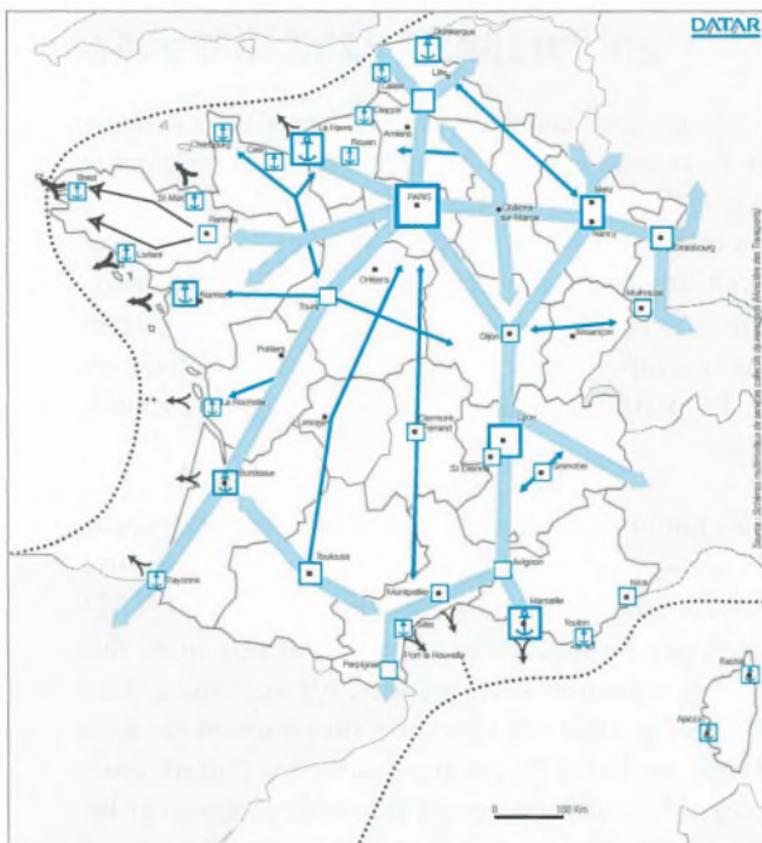
Cette priorité nécessite le déploiement des réseaux de la communication et de la connaissance pour généraliser l'accès à l'Internet haut débit, réaliser les interconnexions avec les réseaux européens et nord-américains et structurer les réseaux nationaux de recherche sur des domaines prioritaires (par exemple, la génomique, l'analyse des matières et des matériaux, les sciences humaines et sociales, etc.).

Elle induit également la consolidation des réseaux de transport et d'énergie pour garantir la qualité des échanges au sein de l'espace européen. Cela implique l'amélioration du fonctionnement des grands corridors de transport internationaux terrestres traversant le territoire (notamment les axes Belgique-Paris-Bordeaux-Espagne, Allemagne-Lyon-Marseille ainsi que l'arc méditerranéen et les traversées alpines et pyrénéennes), tout en veillant à l'amélioration des liaisons entre les régions françaises et les principaux pôles européens, notamment par la poursuite de la politique des axes est-ouest intégrant la façade atlantique dans les courants d'échanges européens, etc.

Il s'agit enfin de développer les fonctions stratégiques au sein d'espaces interrégionaux ouverts sur l'Europe et sur le monde, notamment via :

- les plates-formes aéroportuaires internationales et les sites de transport combiné d'envergure européenne ;

L'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne



DATAR

Source : Schémas multimodaux de services collectifs de transport (MASCOT) / Ministère des Transports

- Les trafics terrestres sont concentrés sur des grands axes multimodaux (fer + route) ou (fer + fluvial + route) sur lesquels doivent être améliorés en priorité les performances des services ferroviaires et fluviaux.
- Les principaux points d'échanges intermodaux sont appelés à se développer et s'adapter, notamment les ports maritimes et leur desserte terrestre.
- Des itinéraires alternatifs ou transversaux, principalement ferroviaires, seront aménagés pour le fret,
- ainsi que le développement du cabotage maritime.

Les orientations arrêtées dans le SSC Transports en matière de transport de fret visent à réduire les nuisances du transport routier de marchandises et à améliorer la part des transports alternatifs à la route (transports ferroviaires, maritimes et fluviaux) à l'échelle européenne.

- les centres pluridisciplinaires d'enseignement supérieur et de recherche de niveau international ;
- les centres hospitaliers universitaires et autres établissements dispensant des services rares ;

- les pôles France et manifestations sportives de haut niveau ;
- les pôles culturels régionaux de rayonnement international, à partir des réseaux nationaux d'établissements.

Favorisant la recomposition des territoires

Les schémas ont été élaborés de façon à privilégier les trois niveaux territoriaux sur lesquels s'appuie la rénovation des politiques d'aménagement du territoire : les espaces vécus quotidiens, le niveau régional et, enfin, le cadre interrégional.

En ce qui concerne le niveau de proximité (espaces vécus), il s'agit notamment des espaces de projets que sont les pays, les agglomérations, les parcs naturels régionaux et les réseaux de villes. Fondés sur les bassins de vie, de services et d'emplois tels que les redessinent les nouvelles pratiques résidentielles et les mobilités de nos concitoyens, ces territoires représentent un cadre privilégié de mise en œuvre des schémas de services collectifs, notamment pour les services de proximité. En cela, il s'agit d'encourager des formes d'organisation territoriale adaptées aux réalités du développement économique et aux modes de vie de nos contemporains, capables également de reconstituer les liens de solidarité fragilisés par la crise.

C'est par ailleurs à l'échelle régionale, cadre privilégié de la consultation, que s'organisent les réseaux de croissance et de solidarité permettant

d'optimiser les atouts et les spécificités des territoires locaux. Les villes, petites et moyennes, dont la densité caractérise l'armature urbaine française, sont appelées à jouer dans ce cadre un rôle essentiel. Les schémas ont vocation à tenir compte de leur diversité de profil et de spécialisation, pour identifier les territoires d'intervention prioritaire ou des pôles à partir desquels l'ensemble des territoires doivent être desservis.

Enfin, les ensembles territoriaux, plus larges, à l'échelle de coopérations interrégionales, constituent également une forme de structuration territoriale que doivent conforter les schémas de services collectifs, notamment en termes de services rares et stratégiques. L'État se dote ainsi d'une grille pour optimiser l'allocation des grands équipements aux différentes métropoles régionales, dans une perspective d'internationalisation des économies régionales dans un cadre européen.

En tenant compte des spécificités régionales et locales

Ainsi, les orientations arrêtées par les schémas sont, pour l'essentiel, détaillées en deux volets : une partie générique fondée sur les axes stratégiques nationaux et une déclinaison territoriale de ces objectifs et des projets qu'ils induisent, à une échelle régionale ou interrégionale.

Conformément à la LOADDT, le Gouvernement a engagé une vaste consultation régionale et natio-

nale sur les projets de schémas, avant de les arbitrer définitivement. De ces consultations sont ressorties différentes observations et propositions d'amendement émanant des instances régionales (CRADT et conseils régionaux notamment) ainsi que des instances nationales. Attentivement examinées, ces propositions ont été, le plus souvent, très largement intégrées aux schémas dans leur version définitive. Elles concernent tant les grandes orientations nationales que les volets territoriaux déclinés dans les schémas.

Ainsi, une meilleure prise en compte de la perspective européenne a été demandée : par exemple, s'agissant des politiques d'harmonisation européenne des diplômes, ou des politiques communautaires en matière d'information et communication, ou encore des politiques de gestion des espaces naturels et ruraux. Les problématiques transfrontalières, voire transnationales, particulièrement dans les volets territoriaux des projets de schémas, ont aussi été mieux prises en compte.

Les enjeux transversaux, au croisement de plusieurs politiques publiques, ont également été précisés, par exemple dans le schéma information et communication (qui touche à des secteurs aussi différents que la santé, la culture, la formation, etc.) mais aussi la dimension recherche dans le schéma énergie ou la nécessaire articulation entre le schéma des espaces naturels et ruraux et celui du sport.

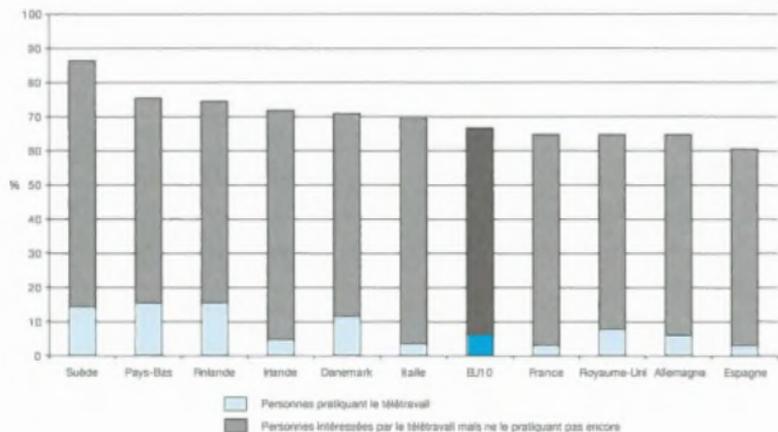
Enfin, les avis régionaux ont également pointé, schéma par schéma, des insuffisances, auxquelles des rédactions complémentaires ont remédié.

Citons, par exemple :

- la prise en compte de la culture scientifique et technique, intéressant tant le schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche que celui des services culturels ;
- l'importante question de la démographie des personnels paramédicaux qui a fait l'objet de développements nouveaux à l'instar de ce qui avait été traité pour les personnels médicaux ;
- des précisions quant à la réalité des réseaux d'information et de communication et le soutien à leur développement dans les entreprises (voir ci-contre schéma sur le télétravail) ;
- le développement des enjeux portuaires en matière de transport, afin de conforter une véritable politique maritime de la France ;
- une plus claire articulation des orientations arrêtées par le projet de schéma de services collectifs de l'énergie avec les récentes dispositions adoptées dans le champ des politiques d'urbanisme et de transport ;
- de très larges compléments pour le schéma des espaces naturels et ruraux, dans sa dimension agricole, notamment pour la forêt, et pour ce qui concerne les enjeux maritimes ou encore ceux propres aux paysages ;
- le besoin de soutien aux associations sportives, afin d'accroître leur professionnalisme.

Mais, ce sont certainement les volets territoriaux des schémas qui ont fait l'objet des commentaires et propositions d'amendements les plus développés, au regard notamment des spécificités géographiques. On citera, notamment :

- les enjeux transfrontaliers pour lesquels les schémas de services collectifs des transports ont été



Source : Datar, sur bases des données collectées en février et mars 2009.

La pénétration du télétravail reproduit assez fidèlement celle du taux de pénétration d'Internet, plaçant en la matière les pays nordiques en tête. Comparativement, la situation française indique toute l'ampleur des opportunités à saisir et à développer.

amendés, afin de mieux prendre en compte le nécessaire maillage européen (franchissement des Alpes et des Pyrénées et la convergence des politiques ferroviaires avec l'Italie et l'Espagne ou encore les besoins propres aux régions du grand Est et de leurs échanges transfrontaliers avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse...);

– la valorisation des façades maritimes, en améliorant la desserte terrestre des ports mais également en traitant des problématiques liées aux pollutions marines ou encore à la valorisation du patrimoine maritime ;

– les spécificités des régions méditerranéennes, depuis les enjeux culturels, linguistiques jusqu'aux problématiques de gestion des sols ou encore de l'eau ;

– les questions relatives à l'espace central, dont les caractéristiques justifient une place spécifique en termes de services culturels, sanitaires ou encore sportifs, et qui ont fait l'objet d'adaptations supplémentaires. Ainsi, la présentation en termes de disparités interrégionales du projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de recherche a été revue pour mieux faire droit aux liens entre l'Auvergne et le Limousin en la matière.

Enfin, on peut également signaler les amendements destinés à mieux adapter les politiques publiques aux contextes économiques et aux stratégies régionales de développement. Par exemple :

- la valorisation des patrimoines culturels, architecturaux mais également industriels, militaires ou naturels ;
- l'impact des flux touristiques aux répercussions parfois sensibles en termes de besoins sanitaires ;
- les spécialisations en matière de recherche fondamentale ou appliquée ;
- etc.

Une mise en œuvre essentiellement contractuelle : inciter plutôt que décréter

Adoptés par décret, les schémas de services collectifs ne peuvent pour autant être assimilés à des textes réglementaires de portée générale. En raison de leur dimension prospective, de leurs contenus centrés sur les services et de leurs champs souvent partagés entre État et collectivités locales, ces schémas n'arrêtent pas de normes spécifiques. Ils n'en ont pas moins vocation à être mis en œuvre, notamment de façon contractualisée, et régulièrement adaptés. C'est ainsi qu'ils constituent un cadre de référence de l'action des collectivités locales et le cadre d'action de l'État, prévu par la LOADDT.

Le cadre législatif

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi, les schémas énoncent les « objectifs » traduisant et mettant en œuvre les « choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire ».

Aux termes de l'article 2, les choix stratégiques sont : « le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne », « le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emplois et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains... au sein de pays », « l'organisation d'agglomérations », « le soutien des territoires en difficulté ».

Chaque schéma est, par ailleurs, défini par un article de la LOADDT qui rappelle les objectifs généraux que se fixe ainsi l'État et précise certaines dispositions particulières.

Portée juridique des schémas

En raison de la nouveauté de ce dispositif de planification, la question de la portée juridique des schémas a été posée, y compris au cours des consultations régionales et nationales précédant leur approbation. C'est pourquoi, préalablement à leur publication par décret, ils ont été examinés par le Conseil d'État.

Une portée réglementaire nécessairement limitée...

Jusqu'à la LOADDT, les schémas de planification consistaient essentiellement à arrêter une carte de

localisation d'infrastructures, à l'instar, par exemple, des décrets d'avril 1992 approuvant le schéma directeur routier national et le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse. Enonçant des objectifs généraux, des orientations et des principes, privilégiant l'organisation des services, et illustrés par des cartes indicatives, les schémas de services collectifs ne peuvent faire l'objet de la même application.

Par ailleurs, concernant le plus souvent des politiques publiques conjointement mises en œuvre par les collectivités territoriales et l'État, les schémas de services collectifs préconisent des orientations qui ne peuvent être unilatéralement appliquées par l'État en faisant abstraction des lois de décentralisation.

Enfin, relevant d'une démarche prospective, les schémas de services collectifs privilégient des orientations de long terme. Or, celles-ci exigent une mise en œuvre progressive et révisable, qui ne peut là encore se traduire par des normes intangibles, appliquées systématiquement.

... avec des effets juridiques néanmoins précis

De nature normative, les schémas s'imposent cependant à la fois à certains documents de planification territoriale ainsi qu'à des engagements de nature contractuelle et programmatique pris par l'État.

Ainsi, les schémas de services collectifs s'imposent-ils tout particulièrement aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), ainsi qu'à d'autres documents équivalents que sont le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), le schéma régional d'aménagement de la Corse et le schéma d'aménagement régional (SAR) propre à chaque département d'Outre-mer. De façon générale, le SRADT est un document d'orientations stratégique arrêté par le conseil régional, qui a compétence d'aménagement du territoire, afin de définir selon quelles priorités doit s'organiser l'espace régional en fonction des perspectives de développement à moyen terme.

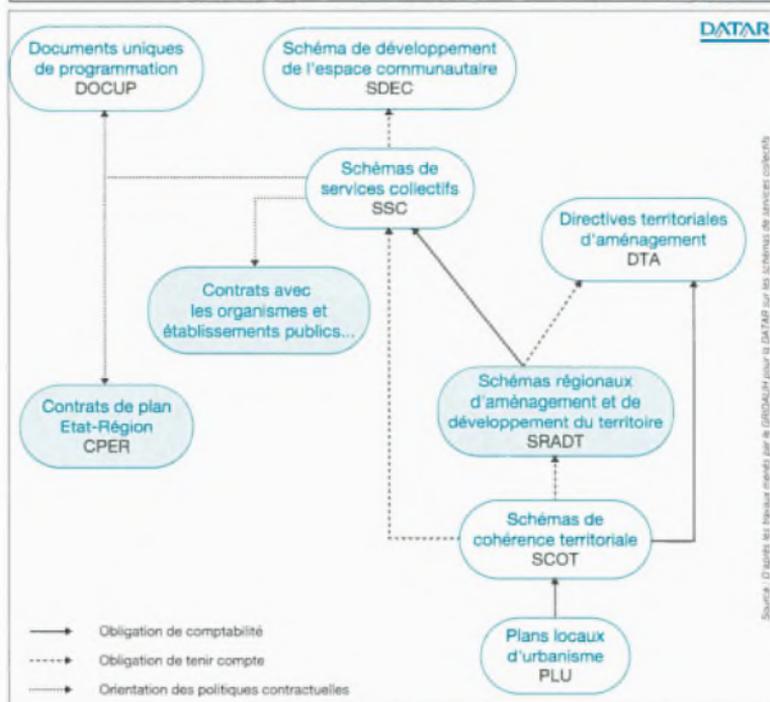
À ces documents de planification, s'ajoutent également les directives territoriales d'aménagement (DTA). Documents d'urbanisme préparés par l'État et approuvés par décret en Conseil d'État, les DTA s'imposent aux collectivités locales. Elles ont vocation à définir les modes d'occupation des sols et la localisation des grands équipements dans certains espaces jugés stratégiques ou particulièrement dégradés. Sept DTA sont actuellement en cours de préparation.

Mais les orientations des schémas sont également destinées à être mises en œuvre dans « l'allocation des ressources budgétaires et dans les contrats conclus avec les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements et organismes publics, les entreprises nationales et toute autre personne morale publique ou privée, en particulier dans les contrats de plan conclus avec les régions » (article 1^{er} de la LOADDT).

Articulation des schémas de services collectifs avec les documents de planification à vocation générale et les documents contractuels

DATAR

Source : D'après les travaux menés par le GROUPE pour le DATAR sur les schémas de services collectifs



Les SSC s'inscrivent dans un dispositif global, depuis l'échelle européenne jusqu'au niveau local.

Les schémas de services collectifs encadrent donc un certain nombre de décisions publiques prises par l'État qui doivent être le plus souvent « compatibles » avec leurs orientations. Cette relation de compatibilité, entre les orientations des schémas et des mesures arrêtées dans les contrats de plan État-Région, d'autres documents de programmation, ainsi que des documents de planification consiste essentiellement en un principe de non contrariété. Classique en droit de l'urbanisme, il

diffère du principe de conformité lequel implique une stricte identité entre la norme fixée et la mesure qui s'en suit. Là, au contraire, il s'agit de ne pas mettre en œuvre une disposition manifestement contraire à l'orientation énoncée par le schéma.

Le dispositif juridique propre aux infrastructures de transport

Remplaçant les précédents schémas d'infrastructures (tels que le schéma routier de 1992), les deux schémas multimodaux de services collectifs de transports fixent, selon la Loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, le principe, les objectifs et le cadre selon lesquels sera conduit le processus d'élaboration et d'instruction des grands projets d'infrastructure. Ces grands projets, susceptibles d'être mis en œuvre dans les vingt ans à venir, doivent en effet, être compatibles avec les orientations des SSC. Les schémas explicitent en particulier les grands projets de lignes ferroviaires à grande vitesse ou mixte, de nouveaux canaux à grand gabarit, de nouveaux sites aéroportuaires de catégorie A, de nouvelles autoroutes interurbaines et de grandes liaisons routières interrégionales à 2 fois 2 voies, qui, doivent être expressément inscrits dans les schémas pour pouvoir être réalisés.

Une mise en œuvre contractuelle

Les schémas n'arrêtent pas d'éléments de nature financière, qui relèvent des procédures propres aux lois de finances. S'ils comprennent des éléments

de diagnostic de la dépense publique, des points de repères sur les perspectives financières à terme, ou encore des pistes d'actions relevant d'instruments économiques, il ne s'agit que d'un cadre de référence, préalable aux estimations financières et aux négociations contractuelles.

Car les orientations énoncées dans les schémas ont tout particulièrement vocation à être déclinées dans les procédures contractuelles générales tels que les contrats de plan État-Région ou encore les documents uniques de programmation des fonds structurels européens. Cela concerne aussi les contrats passés par l'État avec les organismes de recherche, les associations culturelles ou encore les fédérations sportives.

Préparés concomitamment à la génération en cours de contrats de plan État-Région (2000-2006), les orientations des schémas constitueront un élément majeur de référence pour leur révision et ajustement à mi-parcours (2003).

Par exemple, les orientations définies dans le schéma de services collectifs de l'information et de la communication, qui ont largement présidé au plan numérique arrêté par le CIADT du 9 juillet 2001, sont susceptibles d'enrichir significativement les CPER. Dans un autre registre, les opérations engagées actuellement dans les CPER en matière d'infrastructures ferroviaires seront à confronter aux perspectives de doublement du trafic de fret ferroviaire inscrites dans les schémas de transport.

Dans ce même cadre contractuel, mais à une autre échelle, les orientations arrêtées dans les schémas

sont susceptibles d'être un référent central pour les contrats de pays et d'agglomération qui se concluront d'ici 2003. Représentant une palette très large d'instruments et d'outils à la disposition des porteurs de projets de territoire, dans le champs des services culturels, sportifs, agricoles ou environnementaux, les schémas pourraient aussi être l'occasion de diversifier ces projets de territoires au profit de politiques sanitaires ou énergétiques, notamment.

Au-delà des CPER, les orientations des schémas peuvent être mises en œuvre dans d'autres dispositifs contractuels. Dans le champs de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est le cas, par exemple, pour des projets inter-universitaires qui se constituent entre les universités des régions du grand ouest, ou entre les universités d'Aquitaine et Midi-Pyrénées. Ils pourront s'incarner dans les contrats quadriennaux que passe l'État avec chaque université. C'est le cas, également, des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), passés par l'État avec les agriculteurs, particulièrement adaptés à la reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces naturels et ruraux préconisée dans le schéma.

Les enjeux de suivi et de révision

Chaque schéma comporte des dispositions de suivi et d'évaluation permettant d'articuler une approche régionale, cadre de la consultation et souvent de la mise en œuvre, et une coordination nationale. Le dispositif s'appuie, selon les cas, sur la

construction d'indicateurs ou la création d'observatoires et la réalisation d'études.

En reprenant la procédure prévue pour leur élaboration, ces travaux sont coordonnés par un comité stratégique. Celui-ci a pour vocation, à la fois, de suivre la réalisation des mesures préconisées par les schémas et d'explorer, dans une approche prospective, les thématiques nouvelles ou insuffisamment défrichées par rapport à la première génération de schémas.

Le CIADT du 9 juillet 2001 a, par ailleurs, arrêté le principe d'un rapport de synthèse préparé tous les trois ans par la DATAR à des fins d'évaluation de la procédure qui sera transmis aux deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire ainsi qu'au Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, conformément aux missions que leur a fixées la LOADDT.

Ces différents travaux alimenteront ainsi la révision des schémas prévue au plus tard un an avant l'échéance des contrats de plan État-Région, c'est-à-dire en 2005.

Une nouvelle forme de planification à la croisée des chemins

Au terme de cette première génération de schémas de services collectifs, si l'intérêt de cette démarche et la qualité des textes adoptés ont été largement reconnus, leur devenir reste relativement ouvert. De façon schématique et subjective, trois variables pourraient largement influencer la prochaine génération.

De la pertinence des analyses prospectives énoncées et de la capacité à explorer les enjeux à venir, dépendra l'approfondissement ou non de cette démarche de pilotage à long terme des politiques publiques. Lors des prochaines années, les éléments de suivi et d'évaluation des schémas seront autant d'arguments en faveur de l'effort d'anticipation ainsi initié ou, à l'inverse, de signaux d'alerte sur la nécessité de préparer autrement l'identification des défis à venir.

La cohérence entre les schémas de services collectifs et le développement de la planification territoriale, notamment régionale constituera également un élément central de réussite de ce nouveau dispositif. Ambitionnant une planification nationale, à la fois cohérente avec les objectifs européens et adaptée à la diversité des contextes et des projets régionaux et locaux, les schémas de services collectifs en constituent certes la pierre angulaire. Mais ils doivent pouvoir s'appuyer sur des démarches similaires pilotées par les acteurs territoriaux.

Enfin, l'avenir des schémas dépendra également de l'évolution des rapports entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs socioprofessionnels et associatifs. Qu'il s'agisse des champs de compétences dévolues aux collectivités, notamment de la collectivité régionale confortée dans son rôle pivot de l'organisation du territoire régional, ou des modalités de participation et de consultation de l'ensemble des acteurs dans la définition des priorités nationales ou, plus largement, de l'intérêt général.

Annexes



Présentation synthétique des 9 schémas de services collectifs

Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche

L'organisation globale du système d'enseignement supérieur, bien déployée sur le territoire, souffre encore d'un manque de lisibilité et de cohérence tandis que le potentiel de recherche reste encore concentré sur quelques grands pôles seulement. Des évolutions structurelles importantes affecteront ce système dès la prochaine décennie : les évolutions démographiques propres aux populations étudiantes comme aux chercheurs et enseignants-chercheurs, un accroissement de la concurrence internationale, le développement des technologies de l'information et de la communication ou encore les attentes sociales autour de la formation tout au long de la vie.

Une organisation de l'enseignement supérieur plus cohérente

Le schéma définit la forme de services la plus adaptée à chaque échelle territoriale :

- celle des métropoles régionales où doit se renforcer la coordination des grands centres universitaires ;
- celle des principales agglomérations où seront privilégiées des spécialisations de troisième cycle et, en recherche, des créneaux d'excellence ;
- celle des bassins d'emplois où la consolidation des IUT et des antennes universitaires doit contribuer au développement économique local.

Une recherche mieux répartie

Le développement des métropoles régionales impose de rééquilibrer le potentiel de recherche sur le territoire national, notamment en direction des régions à

dynamique universitaire forte où les organismes de recherche sont encore peu implantés : le Nord ou l'Ouest par exemple. Il s'agit également de mieux soutenir les équipes scientifiques locales, tout en développant la mise en réseau des équipements structurants (génopôles, animaleries, centres de calcul informatique, maisons des sciences de l'homme, etc.).

Des établissements d'enseignement supérieur et de recherche davantage intégrés dans le tissu local

Par une meilleure insertion des établissements dans le cadre urbain et une plus grande ouverture des équipements (sportifs, culturels, etc.) sur la ville ; par une participation accrue des établissements au développement économique local (incubateurs, plates-formes technologiques) ; par la construction de partenariats publics-privés en recherche et développement (centres nationaux de recherche technologique).

Un système d'enseignement supérieur et de recherche ouvert aux attentes sociales et aux nouveaux publics

Progressivement, il s'agit de relever le défi d'un modèle universitaire de formation tout au long de la vie, tout en soutenant le développement de la formation continue et professionnelle. L'usage renforcé des nouvelles technologies de l'information et de la communication en constitue une des modalités. Il s'agit également d'une meilleure diffusion de la culture scientifique et technique.

Ces principes et les mesures qu'ils appellent sont déclinés pour chaque région, à partir d'un cadre interrégional permettant tout à la fois de faire droit aux spécificités académiques et aux possibilités de coopération.

Le schéma de services collectifs culturels

Le schéma réexamine l'action publique culturelle à partir de la notion de services : il désigne le citoyen, et non plus le public, comme destinataire de ce service et traduit un souci d'efficacité et de proximité conforme à l'objectif d'égal accès inscrit dans la Constitution.

À partir d'un constat contrasté, celui du dynamisme particulier de la vie culturelle française pourtant confronté à la persistance d'inégalités d'accès et de pratiques, le schéma définit trois axes d'intervention guidant l'action des pouvoirs publics :

Le maintien de la diversité culturelle

Il suppose une conception délibérément ouverte, moderne et plurielle de la culture, que ce soit en matière de création, pour laquelle il ne saurait y avoir de modèle culturel dominant, ou en matière d'architecture où sont intégrés dans une même démarche patrimoines et urbanisme.

L'intervention des pouvoirs publics vise donc à soutenir les artistes et les créateurs par la mise à disposition de lieux de travail (studios, ateliers ...), l'attribution d'allocations de recherche, l'élargissement des domaines d'intervention de la commande publique et la mise en œuvre de dispositifs d'insertion professionnelle pour les plus jeunes. Elle doit faciliter les rencontres entre créateurs et artisans, professionnels et amateurs, artistes confirmés et jeunes artistes dans et hors de nos frontières. Enfin, elle appelle une certaine vigilance quant au secteur privé et s'oppose à l'uniformisation qui serait induite par une stricte loi du marché, en soutenant de manière appropriée les secteurs les plus menacés.

La réduction des inégalités d'accès à l'art et à la culture

Elle nécessite la généralisation de l'éducation artistique et culturelle dans tous les établissements scolaires et la mise en œuvre d'un service culturel de proximité pour tous (cinéma, salle de spectacles, école de musique, bibliothèque-médiathèque, lieux d'information et de pratiques), en s'appuyant sur les usages divers de l'informatique en réseau et des outils numériques.

Le rééquilibrage des territoires

Il exige une intervention stratégique et coordonnée de la puissance publique, supposant la définition de programmes d'observation en région ainsi que la prise en compte de l'intercommunalité, la constitution des pays, la signature des contrats d'agglomération et la dynamique produite par les réseaux de villes. Cela s'inscrit dans un contexte d'une avancée de la décentralisation, dont les protocoles de l'expérimentation constituent une préfiguration.

Des documents d'objectifs régionaux insérés dans le schéma, largement précisés à l'occasion des consultations, traduisent une mise en œuvre des orientations prioritaires, puisque c'est à cet échelon que se déterminent les zones d'intervention prioritaires et les spécificités, d'intérêt national ou international, à valoriser.

Le schéma de services collectifs sanitaires

Figurant parmi les premières préoccupations de la population en recherche de bien-être, de qualité de vie et de sécurité pour soi et sa famille, l'accès à la santé reste toutefois, sous l'effet d'une pluralité de facteurs économiques, sociaux, culturels, l'objet d'inégalités territoriales très fortes. Dépendant d'une pluralité d'acteurs (autorités publiques, professionnels, assurances sociales, associations, etc.), ce champ sera, qui plus est, confronté dans les décennies à venir à de fortes évolutions, qu'il s'agisse du vieillissement de la population ou du rythme des progrès techniques.

Le schéma définit, dans une perspective à vingt ans, les conditions d'un égal accès en tout point du territoire à des soins de qualité dans un contexte où le malade devient acteur de santé à part entière, et se voit reconnaître des droits fondamentaux notamment en matière d'information, de consentement éclairé et de respect de sa dignité. Cette nouvelle approche ne se limite pas à l'aspect curatif de la maladie mais met l'accent sur la prévention, l'environnement et le cadre de vie des personnes.

Pour ce faire, le schéma retient trois orientations majeures :

- un système de protection sociale solidaire ;
- le choix de la région comme cadre territorial d'une action stratégique de l'État ;
- le passage d'une logique d'institutions à une logique de service de santé.

Avec comme axes stratégiques :

- une organisation graduée et coordonnée des soins ;
- l'inscription des politiques de santé dans les territoires ;
- le développement des réseaux de santé et des nouvelles technologies de l'information ;

- le développement de la prévention et de la promotion de la santé ;
- la poursuite de l'amélioration de la sécurité sanitaire.

Le schéma préconise une palette renouvelée de nouveaux services collectifs tant curatifs que préventifs ou palliatifs. Il contribue notamment à l'accès à une prise en charge humaine et globale de la personne à travers une évolution des pratiques. Il s'agit notamment de la coordination renforcée et organisée des professionnels des champs sanitaire de la ville et de l'hôpital, social et médico-social, autour d'objectifs de prévention comme de soin ou de l'insertion des malades dans la société.

En tenant compte de la diversité des réalités locales (densité et répartition de la population, composantes démographiques, économie, emploi, système de transports, problématiques sociales etc. et bien sûr offre de soins libérale et hospitalière), le schéma vise à corriger les inégalités intra et interrégionales en matière d'offre de soins et à promouvoir la continuité et la qualité des prises en charge. Il définit les conditions d'une organisation graduée composée de différents niveaux de soins pertinents aptes à garantir la proximité de ces soins dans le respect des exigences de sécurité et d'efficacité.

À l'issue des consultations, le schéma a fait l'objet de précisions, notamment en matière de démocratie sanitaire. Le schéma précise également de façon plus détaillée les mesures à envisager pour assurer la couverture territoriale nécessaire des professionnels de santé.

Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication

La France est confrontée à un enjeu majeur, que traduit concrètement l'expression « société de l'information ». Or, si la société de l'information est porteuse de promesses pour l'avenir, elle comporte également des risques. Il est de la responsabilité de l'État de faire en sorte que dans ce domaine mouvant et en plein essor, la compétition économique n'occulte pas les exigences de l'aménagement du territoire et que la société de l'information ne constitue pas une nouvelle forme sociale d'exclusion.

Les deux objectifs fondamentaux s'articulent autour de la double vocation de l'État :

- accompagner la dynamique d'entrée dans la société de l'information dans laquelle se trouve désormais la France et ;
- permettre à chacun, quel que soit son niveau social et culturel, d'accéder à ces technologies.

Mais, la société de l'information constitue aussi un enjeu territorial.

Soucieux de favoriser le développement conjoint des réseaux, des usages et des services, l'État privilégie **une approche centrée sur les besoins et les attentes des usagers**. À l'échéance de trois ans, l'objectif d'un accès généralisé aux outils technologiques, en particulier par la connexion de tous les établissements scolaires pour la fin 2002, est considéré comme stratégique. De même, le développement d'Espaces Publics Numériques (EPN) doit permettre au public d'accéder librement à l'Internet. L'intensification des réseaux nationaux de recherche, la mise en réseau de l'administration ou la numérisation des données et du patrimoine, sont autant d'exemples d'objectifs que l'État s'est fixé.

L'État engage une nouvelle donne avec les territoires qui doit assurer cohésion sociale et attractivité territoriale. L'enjeu territorial se concrétise par des objectifs stratégiques majeurs tels que :

- l'établissement d'une couverture territoriale complète des lieux de vie permanents et occasionnels (sites touristiques), ainsi que des axes de transport prioritaires, en matière de la téléphonie mobile ;
- l'extension du champ d'intervention des collectivités locales en matière d'infrastructures de télécommunications ;
- la disponibilité d'une offre de connexion à haut débit à un coût abordable et équivalent à l'échéance 2005. Le déploiement rapide sur l'ensemble du territoire de réseaux hauts débits sûrs est désormais la clé du développement et l'enjeu de la décennie à venir.

En définitive, le schéma fixe 75 objectifs à l'échéance 2003, qui se déclinent autour de 97 mesures. À moyen terme, le schéma a retenu 15 orientations qui prendront appui sur 18 décisions clé. Cette ampleur est la conséquence directe du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) qui a créé depuis 1997 les conditions d'une approche globale.

Les schémas multimodaux de services collectifs de transports

Répondre aux besoins de transport et de déplacements à un horizon de vingt ans, dans des conditions compatibles avec les exigences économiques, sociales et environnementales du développement durable constitue l'enjeu des schémas multimodaux de services collectifs de transports de voyageurs et de transport de marchandises.

Réunis en un seul document, ces schémas explorent les fortes évolutions que connaîtront les demandes de transport. Ils définissent un « **scénario multimodal volontariste** » permettant de les concilier, notamment avec le respect des engagements internationaux de la France en matière d'émission de gaz à effet de serre, dans le cadre du protocole de Kyoto.

D'où une nouvelle politique de transport fondée sur un rééquilibrage intermodal, avec deux priorités :

- les transports interurbains, le fret ferroviaire et les modes alternatifs à la route. Il s'agit de doubler le trafic ferroviaire de fret à l'horizon de 10 ans, de développer le transport maritime, notamment le cabotage maritime, ainsi que de valoriser les voies d'eau ;
- les déplacements urbains et suburbains, les transports collectifs. Les politiques locales d'urbanisme et de transport, conduites par les collectivités territoriales et les autorités organisatrices de transport, doivent concrétiser cette priorité, notamment à travers les plans de déplacements urbains.

Se déclinant en cinq axes stratégiques multimodaux :

- le développement des liaisons internationales de voyageurs, s'appuyant sur un réseau de plates-formes aériennes à vocation internationale et sur le développement d'un réseau de TGV européen ;

- une organisation du transport de fret à l'échelle nationale et européenne, favorisant les modes de transport alternatifs à la route (ferroviaire, fluvial, maritime, transport combiné) avec un objectif de doublement du fret ferroviaire à l'horizon de dix ans ;
- le bon fonctionnement des grands corridors de transport internationaux, notamment les axes où se concentrent aujourd'hui les flux les plus importants : Belgique-Paris-Bordeaux-Espagne, Allemagne-Lyon-Marseille, l'arc méditerranéen ;
- une organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes, donnant la priorité aux transports ferroviaires et au cabotage maritime ;
- une organisation des déplacements urbains et périurbains, en accordant une priorité absolue au développement des transports collectifs et aux autres modes alternatifs à l'usage des véhicules individuels à moteur.

Il s'agit de mettre en œuvre une politique volontariste d'organisation du territoire pour :

- renforcer les métropoles et les grands ensembles régionaux hors bassin parisien ;
- améliorer la desserte des territoires isolés.

Les schémas se substituent au schéma directeur routier national, au schéma national des lignes ferroviaires à grande vitesse et au schéma directeur des voies navigables antérieurement établis. Les grands projets d'infrastructure doivent être compatibles avec les dispositions des schémas de services de transport. Cependant, ces schémas n'ont pas vocation à préciser tous les projets à réaliser à l'horizon 2020, qui trouveront leur place dans la programmation des investissements.

Le schéma de services collectifs de l'énergie

Les questions énergétiques constituent un enjeu central pour nos sociétés, tant pour l'économie que pour la vie quotidienne des habitants ou encore, même si la prise de conscience en est plus récente, par leurs impacts sur l'environnement local et mondial.

La politique de l'énergie a longtemps été essentiellement dictée par la seule nécessité d'assurer la sécurité de l'approvisionnement d'un pays faiblement doté en ressources énergétiques naturelles. Désormais, elle intègre de nouveaux enjeux, comme celui de la libéralisation des marchés européens, et de nouveaux défis comme le respect des engagements pris par notre pays, dans le cadre du protocole de Kyoto, pour stabiliser à l'horizon 2008-2010 les émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le schéma dont la vocation centrale est de donner des outils pour développer la dimension territoriale de la politique de l'énergie en complément de la dimension nationale qui conserve bien entendu toute sa légitimité ; en assurant une meilleure exploitation des ressources locales d'énergie, notamment renouvelables, en relançant les efforts d'utilisation rationnelle de l'énergie dans les transports, l'industrie et les activités résidentielles et tertiaires.

Le schéma de l'énergie procède d'un diagnostic approfondi concernant :

- les perspectives d'évolution de la demande ;
- la situation des différentes régions au regard des enjeux de production et de consommation d'énergie ;
- les potentiels d'économie d'énergie et de valorisation des énergies décentralisées et renouvelables susceptibles d'être développés ;

– les conséquences attendues des accords de Kyoto sur cette politique.

Le schéma propose notamment une stratégie d'action destinée à mobiliser l'ensemble des partenaires, au premier rang desquels se trouvent les collectivités territoriales. Un ensemble de mesures est destiné à créer les conditions d'une politique ambitieuse de maîtrise énergétique, dans le champ des bâtiments et de l'habitat, des transports et de l'industrie, tout en assurant le développement des énergies localisées.

Le schéma est complété d'un volet régional présentant, par région, la situation des consommations et des productions énergétiques régionales actuelles et de façon prospective à l'horizon 2020, afin de mieux analyser les potentiels de développement.

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux

Le schéma s'inscrit dans la politique de rénovation en faveur des territoires, qui comprend une série de chantiers législatifs : loi d'orientation agricole (9 juillet 1999), loi d'orientation sur la forêt (9 juillet 2001), mais également loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (13 décembre 2000), loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale (12 juillet 1999).

Le schéma privilégie deux grands principes majeurs à partir desquels assurer la préservation et le développement des espaces naturels et ruraux : **le développement durable et la multifonctionnalité des territoires**. En effet, cinq grandes catégories de services sont rendus par ces espaces : ceux liés aux productions agricoles et forestières, aux ressources naturelles, à la biodiversité, aux loisirs et aux paysages, à la prévention des risques naturels.

Or, trois grandes tendances doivent être prises en compte pour le devenir des espaces naturels et ruraux : la progression accélérée de l'urbanisation, la déprise des zones rurales difficiles et l'intensification de la production agricole dans les zones les plus favorables à cette activité.

Le schéma identifie ainsi dix objectifs stratégiques nationaux, pour lesquels sont dressés les éléments de bilan, les orientations arrêtées ainsi que les outils de pilotage existants, en privilégiant les perspectives offertes notamment par la contractualisation.

Sept sont des objectifs à base territoriale :

- la préservation de la multifonctionnalité des grandes vallées fluviales ;
- la protection des zones littorales et maritimes ;

- le renforcement des efforts en faveur des zones montagneuses ;
- la restauration et la valorisation des zones humides ;
- la redynamisation des zones affectées par la déprise agricole ;
- l'amélioration de la gestion des ressources en eau dans les zones agricoles ;
- le maintien des équilibres dans les régions méditerranéennes ;

Trois sont des objectifs transversaux concernant l'ensemble des territoires :

- la maîtrise de la périurbanisation ;
- la constitution d'un réseau écologique national ;
- la confortation de la gestion durable des forêts.

Le schéma prévoit enfin, des actions d'information, de formation, de sensibilisation des acteurs concernés à mener aux différents niveaux territoriaux : collectivités, agglomérations, pays.

Ce schéma constitue un instrument de pilotage pour l'État, ici destiné à la valorisation et à la préservation des espaces naturels et ruraux. Ces orientations inspirent l'élaboration des documents contractuels conclus avec les collectivités territoriales ou les agents économiques. Par exemple, la maîtrise de la périurbanisation, orientation essentielle de la loi SRU, doit être prise en compte avec une particulière attention dès lors que le schéma identifie des enjeux importants à proximité d'une zone actuellement urbanisée. De même, la restauration des zones humides, la gestion des conflits d'usages dans les corridors fluviaux doivent, lorsqu'elles correspondent à des exigences fortes, être au centre des volets territoriaux des contrats de plan État-Région.

Le schéma de services collectifs du sport

Pratiqué par près d'un français sur deux, dont plus de 14 millions sont titulaires de licences, **le sport est devenu un phénomène majeur de notre société contemporaine.** Alors que le temps libre constitue désormais l'essentiel d'une vie, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, en créant un schéma de services collectifs du sport, a voulu reconnaître cette évolution et l'intérêt général qui s'attache à son développement pour la cohésion sociale et la structuration du territoire.

Le schéma, après avoir établi un bilan du fait sportif, souligne plusieurs enjeux qui concernent ses évolutions à moyen et long termes, notamment :

- la persistance d'inégalités à la fois sociales et territoriales dans les pratiques ;
- les freins au développement des sports de nature ;
- la diversification des acteurs du sport ;
- l'insuffisance des instruments de connaissance du fait sportif ;
- certaines dérives du sport contemporain comme celles du « sport spectacle », du dopage ou du développement de la violence sur les stades comme au sein des pratiques amateurs.

Soulignant que face à ces dérives, l'un des principaux enjeux des vingt prochaines années sera de garder les valeurs éducatives et culturelles au cœur même de la conception que l'on entend donner au sport dans notre pays, le schéma retient plusieurs objectifs :

- faire du sport un droit pour tous ;
- accroître la place et le rayonnement de la France sur la scène internationale ;
- inscrire le sport dans les logiques de structurations et de développement durable des territoires, ce qui implique notamment de développer harmonieusement les activités sportives de pleine nature.

Le schéma prend en compte les nouvelles pratiques sportives, hors des cadres institutionnels traditionnels, dont l'essor ne doit pas être entravé mais dont la sécurité des pratiquants doit être assurée.

Le document identifie enfin un certain nombre de territoires d'intervention prioritaire où sont proposées des actions de rééquilibrage :

- à l'échelle des territoires de proximité où s'organisent l'obligation scolaire et les sports de loisirs, notamment dans les quartiers sensibles ou zones rurales de faible densité,
- à l'échelle régionale, où certaines régions encore insuffisamment dotées devraient disposer de centres d'entraînement et des équipements sportifs de haut niveau, avec les capacités d'accueil de spectateurs suffisantes pour recevoir des compétitions d'intérêt national (championnats ou rencontres occasionnels) ;
- au niveau des départements d'Outre-mer, riches de potentialités mais souffrant de disparités par rapport à la métropole.

Trois points de vue sur les schémas

Au terme des consultations régionales et avant l'adoption définitive des schémas, le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire ainsi que les deux Délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire ont rendu un avis, sous forme de rapports détaillés, consultables sur le site de la Datar et les sites des deux assemblées.

Sont ici reproduits des extraits des points de vue émis personnellement par les présidents de ces instances, pour la revue de prospective de la DATAR *Territoires 2020. Revue d'études et de prospective*, n° 4, 2^e semestre 2001

Robert Savy, Président du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire.

Cette démarche est novatrice. Elle est nécessaire pour prendre en compte les changements qu'entraîne la globalisation dans le fonctionnement des territoires. La globalisation met en effet au premier plan la compétitivité locale. Il fallait donc engager ce processus de rupture avec les modes de pensée anciens, les conceptions centralistes du territoire et des politiques territoriales qui dominaient auparavant et dont l'ancien Schéma national d'aménagement et de développement du territoire était un des derniers exemples. (...)

L'ambition de la France polycentrique est de faire contribuer tous les territoires à la compétitivité globale, et de faire de la cohésion territoriale un instrument de cette dernière. C'est pour cette raison notamment que la rupture avec la démarche descendante, dont sont porteurs les Schémas de services collectifs, est utile.

Mais elle est exigeante et difficile. Elle implique que les acteurs fassent évoluer leurs visions du territoire et les pratiques qui en découlent. (...) Elle nécessite ensuite que l'État fasse de manière volontariste les bons choix fondamentaux en matière d'organisation générale du territoire, assure « l'égalité des chances » des territoires en répartissant correctement les ressources stratégiques (...) et préserve la cohésion territoriale, au moyen notamment de puissants outils de péréquation. Elle nécessite enfin que l'Union européenne veille à ne pas rendre la cohésion plus difficile par les effets de ses politiques générales (concurrence notamment), ou sectorielle (agriculture par exemple) (...).

Les schémas de services collectifs sont à l'évidence le bon outil pour organiser la réponse de la société aux besoins des hommes et des territoires. Mais l'outil seul ne fait pas le chef-d'œuvre : tous les artisans le savent. Il y faut encore un projet et une volonté.

Leur mise en œuvre dépendra largement de la manière dont les politiques publiques les utiliseront et, selon moi, deux écueils sont à éviter. Le premier est de considérer chaque schéma séparément, en ne le reliant pas aux autres et en sous-estimant leurs interactions (...). L'autre risque est que les schémas apparaissent davantage comme la mise en perspective des évolutions spontanées que comme l'affirmation d'objectifs volontaristes assignés aux politiques publiques. (...)

Pour faire face à ce risque de rupture et d'exclusion, une politique ambitieuse de présence des services publics, de répartition équilibrée des ressources stratégiques et de péréquation des ressources est indispensable. C'est à cette condition que seront préservées la cohésion et la compétitivité de l'espace national et européen.

Philippe Duron, président de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale

L'aménagement durable du territoire a profondément renouvelé les objectifs et les outils de la planification territoriale. À la planification descendante mise en place par l'État centralisé, on substitue un développement qui prend en compte les projets des territoires. Ce changement de méthode bouleverse les habitudes ; il appelle un changement d'attitude des décideurs qui doivent privilégier des rapports de partenariat. Les neuf schémas de services collectifs s'inscrivent dans cette logique nouvelle. (...) Cette prise en compte des besoins constitue la nouveauté majeure de cette forme nouvelle de planification. L'infrastructure ne constitue plus la seule réponse à la demande territoriale, on lui préférera la notion d'accessibilité au service. Autre nouveauté de ces schémas : l'extension du champ de la planification. (...) Cette approche profondément novatrice de l'aménagement du territoire a pu déconcerter ou inquiéter certains. La concertation très large (...) a permis d'amender positivement les schémas. (...)

La délégation a souligné l'intérêt des schémas et leur caractère novateur.

Cependant, elle appelle à une meilleure prise en compte de la dimension européenne. (...).

La délégation s'inscrit pleinement dans la vision d'une France multipolaire qu'évoque l'introduction aux neuf schémas et que la DATAR a illustrée avec le scénario du polycentrisme maillé. Mais elle craint qu'en l'absence d'une action volontariste, l'ouest français ne se marginalise ou que certains espaces intérieurs ne restent à l'écart. (...)

Autres aspects perfectibles des schémas soulignés par la délégation : la transversalité et le suivi. (...) « Faute de suivi et d'évaluation, l'élaboration et l'application des schémas deviendra un exercice qui perdra de son efficacité et de son intérêt ».

Sans doute, l'exercice serait plus réussi si les contributions régionales s'étaient exprimées plus en termes de stratégie de territoire que de programmation d'équipements attendus par les élus. À n'en pas douter, la nécessaire adaptation des schémas en verra l'enrichissement qualitatif. (...) Alors que la contractualisation s'affirme comme l'outil le plus approprié du partenariat entre l'État, les régions, les pays et les agglomérations, les schémas de services collectifs constitueront le cadre nécessaire pour que les politiques publiques garantes de l'équité entre les citoyens se conjuguent harmonieusement avec la différenciation des territoires européens.

Jean-Pierre Raffarin, président de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire du Sénat

La loi du 4 février 1995 nourrissait un grand dessein volontariste dont la mise en œuvre impliquait à la fois un substantiel effort d'équipement mais aussi une révolution des mentalités.

Au mois de décembre 1997, le Gouvernement, issu des élections législatives du printemps, décidait, dans le cadre d'un comité interministériel, la révision en profondeur du dispositif législatif de 1995. Il en a reformulé les objectifs sur la base de priorités nouvelles. (...)

Le schéma national a ainsi cédé la place aux « schémas de services collectifs » annoncés par la LOADDT du 25 juin 1999 portant réforme de la loi de 1995.

La démarche n'a-t-elle pas été pourtant plus « incantatoire » que véritablement fondée sur les réalités et les besoins des territoires ? Les nouveaux « concepts » issus de la nouvelle loi (« le « développement durable », les « services collectifs », la « demande territoriale »...) ne sont-ils pas souvent apparus comme « faiblement esquissés et passablement confus » pour reprendre une formule des rapporteurs du Sénat ?

Dans leur grande majorité, les régions ont jugé, de leur côté, les schémas trop « technocratiques », traduisant plus la réflexion de quelques « têtes pensantes » que l'aboutissement d'une concertation territoriale approfondie. (...)

Cette concertation a dû toutefois s'insérer dans les interstices d'un calendrier « occupé » par les campagnes des élections municipales et cantonales.

Les délais impartis n'ont pas permis non plus une consultation suffisante à l'échelle infra et inter-régionale. Les départements, par exemple, n'ont pas considéré avoir été sérieusement impliqués par le seul biais de leur présence au sein des CRADT. On peut regretter, d'autre part, que les « usagers » des « services collectifs » n'aient pas été mis à même de livrer leur point de vue.

Le débat public organisé avant la loi du 4 février 1995 aurait pu, pourtant, servir de référence.

Le calendrier de la consultation est, enfin, apparu comme « inversé ». Les schémas étaient supposés orienter, par l'indication des grands choix stratégiques de l'État, la négociation des contrats de plan État-régions. Or, la concertation sur les schémas n'a commencé que quelque six mois après la signature des derniers contrats de plan. (...)

La délégation du Sénat a apporté, me semble-t-il, une contribution utile à la réflexion sur les schémas de services collectifs, encore que le délai d'un mois imparti pour statuer ait été beaucoup trop court. Je souhaiterais cependant insister sur le « déficit de démocratie » qui a pesé sur les schémas de services collectifs et en a constitué, en quelque sorte, le « péché originel ».

Au-delà des incertitudes sur la nature juridique de ces documents, il demeure, en effet, que l'avis consultatif de deux délégations parlementaires, s'ajoutant à d'autres avis, ne remplacera jamais l'intervention du Parlement lui-même qui aurait seul pu valider et légitimer des choix et objectifs supposés inspirer l'action de l'État jusqu'en 2020. (...)

Bibliographie

De nombreux articles sont parus sur chacun des schémas. La bibliographie ci-dessous ne reprenant que des documents généraux sur les SSC, ne saurait donc être exhaustive.

Textes officiels

- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- Décret n° 2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs, *Journal officiel* du 24 avril 2002.
- Schémas de services collectifs, *Journal officiel*, édition «Documents administratifs», n° 6, année 2002, 24 avril 2002. Trois volumes, annexes au décret n° 2002-560 du 18 avril 2002.

À noter : les schémas de services collectifs sont tenus à la disposition du public dans les préfectures de région.

Avis, rapports sur les schémas

- Philippe Duron (rapporteur), *Aménagement du territoire : un avis sur les schémas de services collectifs*, rapport n°3162 de l'Assemblée nationale, 20 juin 2001 ; (disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr/documents/index-territoire.asp)
- Jean-Pierre Raffarin (rapporteur), *Les schémas de services collectifs*, rapport n°395 du Sénat, 20 juin 2001 (disponible sur le site Internet du Sénat : www.senat.fr/themes/tr30.html)

– Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT), avis sur les schémas de services collectifs, 19 juin 2001, disponible sur le site Internet de la Datar (www.datar.gouv.fr rubrique « dossiers »).

Dossiers

– « Dossier sur les schémas de services collectifs », revue de prospective de la DATAR, *Territoires 2020*, n°4, 2^e semestre 2001

– « Les schémas de services collectifs : renouveau et avenir de la planification stratégique », *Cahiers du GRIDAUH*, Université de Paris I, (à paraître)

C o n t a c t

DATAR :

Ariane Azéma, Bruno Cassette, Dominique Parthenay, Michel Vermeulen ;

Tél. : 01.40.65.12.34.

www.datar.gouv.fr (site incluant un dossier sur les schémas de services collectifs)

Conseil économique et social régional (CESR)

Instituée par la loi du 5 juillet 1972, cette assemblée consultative du monde socio-économique est placée auprès du conseil régional. Elu pour une durée de 6 ans, le CESR est principalement composé de représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées et des organisations syndicales. Il émet des avis sur toute question relevant de la compétence de la région et doit aussi être obligatoirement saisi pour avis sur la préparation du contrat de plan, sur les orientations du budget régional et sur la planification régionale.

Comité interministériel à l'aménagement (et au développement) du territoire (CIA(D)T)

Créé en 1960 et présidé par le Premier ministre, le CIADT décide des perspectives et des choix à long terme en matière d'aménagement du territoire, de l'utilisation des crédits des divers fonds relevant de son domaine de compétence et arbitre les engagements financiers des départements ministériels. À ce titre, celui de Limoges du 9 juillet 2001 à arrêté, dans leur version définitive, les schémas de services collectifs.

Commissariat Général du Plan

Organisme de planification créé en 1946, le Commissariat général au Plan mène et suscite des analyses prospectives sur tous les sujets d'intérêt général pour l'avenir de la France et le cadrage des politiques de l'État. Ses différents travaux, sur des politiques sectorielles ou encore sur les perspectives de la France, ont largement contribué aux réflexions préparatoires aux schémas de services collectifs.

Communauté d'agglomération (et contrat)

La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant

plusieurs communes formant, à la date de sa création un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15000 habitants. Les communautés d'agglomération peuvent signer un contrat particulier avec l'État dans le cadre du volet territorial du contrat de plan État-Région ; elles constituent un cadre privilégié de mise en œuvre des orientations des schémas de services collectifs.

Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT)

Instituée par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et modifiée par la loi du 25 juin 1999, dans sa composition et ses missions, cette conférence est coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional. Elle rassemble des élus, des représentants des services déconcentrés de l'État et des acteurs économiques et sociaux régionaux. Elle est consultée sur les politiques publiques d'aménagement du territoire à l'échelle régionale et est obligatoirement consultée sur les schémas de services collectifs.

Conseil d'État

Juge administratif suprême et conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État examine obligatoirement les projets de loi et d'ordonnance avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil des ministres ainsi que les projets de décret en Conseil d'État. Bien que les schémas de services collectifs soient approuvés par décret simple, le Gouvernement a souhaité, en raison de leur nature particulière, qu'ils soient examinés par le Conseil d'État lequel a rendu un avis favorable en octobre 2001.

Contrat de plan État-Région (CPER)

Issus de la régionalisation de la planification et de la montée en puissance des pratiques contractuelles, les

CPER ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique. L'État, représenté par le préfet de région, et le président du conseil régional s'accordent sur un programme pour 7 ans (5 ans précédemment) d'actions en matière d'aménagement et de développement du territoire régional. Les CPER constituent un outil privilégié de mise en œuvre des orientations arrêtées par les schémas de services collectifs.

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

Créée en 1963, la DATAR a un rôle de réflexion, d'impulsion et d'animation des politiques de l'État en matière d'aménagement du territoire. Administration de mission à caractère interministériel, elle est un service du Premier ministre mise à disposition du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement. Elle coordonne les politiques d'aménagement du territoire des différents ministères au niveau central et déconcentré. Elle assure le suivi des contrats de plan et des fonds structurels européens ; elle gère le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et la Prime d'aménagement du territoire (PAT). Elle a coordonné la procédure des schémas de services collectifs, pour leur préparation et la consultation régionale et nationale à laquelle ils ont donné lieu.

DOCUP, document unique de programmation

Le Docup est un document cadre qui présente les conditions générales de mise en œuvre d'un programme européen d'objectif prioritaire. En France, l'Objectif 1 et l'Objectif 2 donnent lieu à un DOCUP par région, l'Objectif 3 à un seul DOCUP national. Les DOCUP sont un outil privilégié de mise en œuvre des orientations des schémas de services collectifs.

Directives territoriales d'aménagement (DTA)

Les directives territoriales d'aménagement sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'État, en partenariat avec les collectivités territoriales et établissements publics concernés. Les DTA fixent les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent aussi les grands objectifs de l'État en matière d'infrastructures de transport et de grands équipements, et en termes de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Pour les territoires concernés, elles précisent les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme. Par les champs concernés, les DTA constituent un outil de mise en œuvre des orientations des schémas de services collectifs.

Kyoto (protocole de) et PLNCC

Les dangers d'un changement de climat qui résulterait du renforcement de l'effet de serre dû à l'activité humaine ont conduit, après une série de conférences internationales, à la signature, notamment par les pays industrialisés, du protocole de Kyoto. L'Union européenne s'est ainsi engagée globalement à réduire de 8% ses émissions de gaz à effet de serre, ce qui correspond pour la France à retrouver le niveau de ses émissions de 1990. C'est pour répondre à cet objectif que le Gouvernement a adopté le Programme national de lutte contre le changement climatique (PLNCC) en janvier 2000. Cet enjeu est central pour les schémas de services collectifs, notamment celui de l'énergie ou encore ceux des transports.

Parc naturel régional

À l'initiative de la région, un territoire au patrimoine naturel et culturel riche mais à l'équilibre fragile et menacé, est classé PNR par décret. La charte du PNR qui engage pour dix ans ses signataires concrè-

tise le projet de protection et de développement élaboré pour le territoire du parc. Comme les pays ou les agglomération, les PNR sont un cadre privilégié de mise en œuvre des orientations des schémas de services collectifs.

Pays

Ni échelon administratif, ni collectivité territoriale, le pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale dont les communes qui le composent élaborent un projet commun de développement. Le projet d'un pays peut donner lieu à un contrat avec l'État et la région dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-Région. Les pays constituent un cadre privilégié de mise en œuvre des schémas de services collectifs, notamment en matière de services de proximité.

Réseaux de villes

Constitués à l'initiative de collectivités locales, les réseaux de villes visent à concrétiser des projets de développement économique, d'utilité publique et sociale (coopérations universitaires, mutualisation d'équipements hospitaliers, organisation de systèmes de transports collectifs, etc.), à partir de coopérations transversales, transcendant souvent les découpages administratifs. Au nombre de plus d'une vingtaine, ces réseaux peuvent être un cadre privilégié de mise en œuvre des orientations des schémas de services collectifs, par exemple dans le champ culturel.

Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)

Bien que l'aménagement du territoire ne soit pas une compétence communautaire, les États-membres ont décidé d'élaborer un schéma de développement afin d'avoir une vision commune de l'aménagement du territoire européen et de favoriser la cohérence des politiques nationales dans ce domaine. Adopté en mai

1999, ce schéma s'inscrit dans la ligne du développement équilibré et durable, promu par l'Union européenne au travers de trois objectifs fondamentaux : la cohésion économique et sociale ; la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel ; une compétitivité plus équilibrée du territoire européen. Pour ce faire, trois grandes orientations sont préconisées : un développement spatial polycentrique et le renforcement des partenariats ville campagne ; une parité d'accès aux infrastructures de transports et de télécommunications et au savoir ; une gestion prudente du patrimoine naturel et culturel. Les orientations des schémas de services collectifs sont arrêtées, en cohérence avec celles du SDEC.

Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)

Élaboré par le conseil régional, ce schéma, prévu par la LOADT de février 1995 et modifié par la LOADDT de juin 1999, fixe désormais « les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional ». Il comprend « un document d'analyse prospective et une charte régionales, assortis de documents cartographiques qui expriment le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional ». Il peut ainsi comprendre les orientations adoptées par le conseil régional en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt général. Ces orientations, qui ne sont pas prescriptives, doivent être compatibles avec celles des schémas de services collectifs.

Imprimé en France par INSTAPRINT S.A.
1-2-3, levée de la Loire - LA RICHE - B.P. 5927 - 37059 TOURS Cedex 1
Tél. 02 47 38 16 04

Dépôt légal 2^e trimestre 2002 / 05029670-4000

Aujourd'hui, les acteurs locaux occupent une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes.

Avec « Territoires en mouvement », la DATAR propose une collection de guides pratiques présentant aux acteurs de la recomposition des territoires, sous forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec ces politiques.

Comment assurer, à l'avenir, un service médical de proximité, au sein des banlieues comme dans les massifs pyrénéens ? Quels seront les nouveaux axes autoroutiers construits en France dans les deux prochaines décennies ? Dans quelles conditions, la recherche peut-elle contribuer au développement économique des territoires ?

Les neuf schémas de services collectifs constituent le nouveau dispositif de planification nationale prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Ils définissent des orientations de long terme, à l'horizon 2020, de neuf grandes politiques structurantes pour un développement solidaire et compétitif des territoires. Cet ouvrage explicite la nature et le contenu de ces schémas, en mettant en valeur les lignes forces de cette première génération.

La Documentation française
29, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07
Tél. : 01.40.15.70.00
Télécopie : 01.40.15.72.30

Imprimé en France
Prix : 7€
DF : 5 6547-4
ISBN : 2-11-005118-3



9 782110 051189

