



Actualités / Le CGEDD se penche sur l'évolution des prix du logement / **Dossier** / Quel développement pour les territoires en temps de crise / **Perspective** / Cluse de Chambéry : améliorer le trafic routier / **Regard sur...** / La qualité de l'air au cœur de la Convention alpine



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

ÉCHOS CGEDD

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr



P. 5 Dossier

Mutations économiques et développement des territoires à l'heure des crises



CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

EVALUER
CONSEILLER
INSPECTER



© Gilles FOLLE/REA

RUTH MARQUES

Présidente de la section Habitat, cohésion sociale et développement territorial du CGEDD

Quel aménagement des territoires après le Covid-19 ?

SOMMAIRE

3 Actualités

Logement :

L'évolution des prix à la loupe

5 Dossier

Mutations économiques et développement des territoires face aux crises

10 Perspective

Cluse de Chambéry : améliorer le trafic routier

11 Les rapports

Présentation des principaux rapports du CGEDD

12 Regard sur...

La qualité de l'air au cœur de la Convention alpine

La crise sanitaire en France et au-delà suscite nombre de réflexions quant à ses modalités de sortie et au possible « monde d'après ». Tous les domaines, tous les niveaux de l'action publique sont concernés. En matière de transition écologique et de cohésion des territoires, la crise révèle bien des aspects paradoxaux, porteurs d'interrogations pour l'avenir. Ainsi, la relocalisation d'activités productives sur le sol national, visant à contenir les excès de la mondialisation,

« La crise révèle bien des aspects paradoxaux. »

constitue une perspective favorable pour le développement d'une économie mieux ancrée dans les territoires ; mais des implantations rapides et désordonnées risquent de privilégier les zones périphériques et de compromettre l'objectif de « zéro artificialisation nette ». De même, les avantages du confinement hors des centralités denses et le goût pris au télétravail, qui s'est révélé possible à grande échelle (au moins temporairement), pourraient infléchir les choix de lieu de vie des ménages, désengorger les transports mais relancer l'étalement urbain...

La crise du coronavirus peut-elle constituer le choc salutaire qui va susciter des modifications radicales de comportement et un « changement de braquet » répondant enfin au défi de l'urgence climatique et d'une transition écologique « juste et solidaire » ? Encore faut-il que ces changements s'appliquent non seulement à la vie courante et à l'échelle locale mais aussi à tous les référentiels de gouvernance, et que les politiques publiques soient reconfigurées et réorganisées, au niveau national, européen et mondial.

Le rapport « Mutations économiques et développement des territoires », établi par le CGEDD après la crise des « gilets jaunes » mais avant celle du coronavirus, apporte une contribution qui se révèle particulièrement intéressante dans le moment que nous vivons. À partir de l'observation d'une grande variété de cas en France et en Europe qui met en évidence un certain « retour du local », une approche nouvelle de l'aménagement des territoires est esquissée, misant sur la capacité de chacun d'eux à s'inscrire dans une transformation économique durable, en affirmant ses spécificités, son identité, sa beauté. Une telle « prise en compte » de tous les territoires suppose qu'ils bénéficient des moyens de « se révéler », de définir un projet, de se constituer en écosystème créatif et coopératif.

CGEDD : qui sommes-nous ?

Le conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) est chargé de **conseiller le Gouvernement et d'inspecter les services** dans les domaines de l'environnement, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement et du développement durables des territoires, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville et du changement climatique.



LOGEMENT

L'évolution des prix à la loupe : deux rapports du CGEDD

Le niveau comme la variation des prix du logement présentent de fortes disparités territoriales. Un rapport du CGEDD analyse cette caractéristique.

Tant le niveau que la variation du prix des logements sont très différenciés selon le département : en 2016, le prix moyen des logements anciens s'élevait entre 80 000 euros dans la Creuse et 469 000 euros à Paris. De 2000 à 2018, la croissance de l'indice du prix des logements anciens s'est échelonnée entre + 57 % dans le Haut-Rhin et + 226 % à Paris. Le rapport vise à caractériser cette différenciation, tant en niveau qu'en variation, en la rapprochant de celle d'autres variables par régression linéaire.

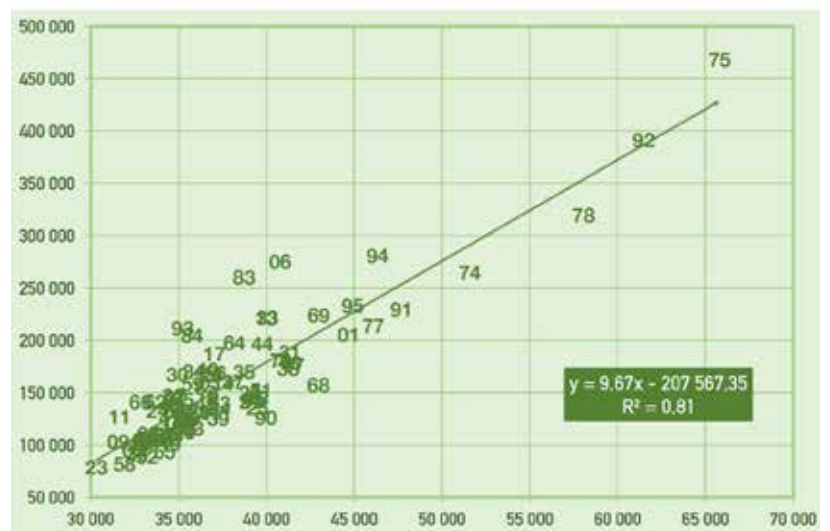
DIFFÉRENCIATION EN NIVEAU

En moyenne, de 1994 à 2018, 79 % de la différenciation interdépartementale du niveau du prix des logements coïncide avec celle du revenu par ménage.

Ce pourcentage passe à 87 % si l'on tient compte de plus de la température moyenne, à 91 % si l'on tient compte en sus du caractère spécifique des départements des Alpes-Maritimes, du Var et du Vaucluse, et atteint 94 % à partir de 2009 si l'on tient compte de surcroît du caractère littoral ou non des départements et de la proportion de logements occupés par leur propriétaire.

Dans les années 2000 et 2010, une fois pris en compte

Prix moyen des logements en fonction du revenu par ménage, exemple de l'année 2016.



Source : CGEDD d'après bases notariales et Insee.

le revenu, une température plus élevée d'un degré coïncide avec un prix des logements plus élevé de 4 à 5 %.

DIFFÉRENCIATION EN VARIATION

Les marqueurs de la différenciation interdépartementale de la variation du prix des logements sont moins stables dans le temps. De 2000 à 2015, elle coïncide à 70 % avec la différenciation de trois variables :

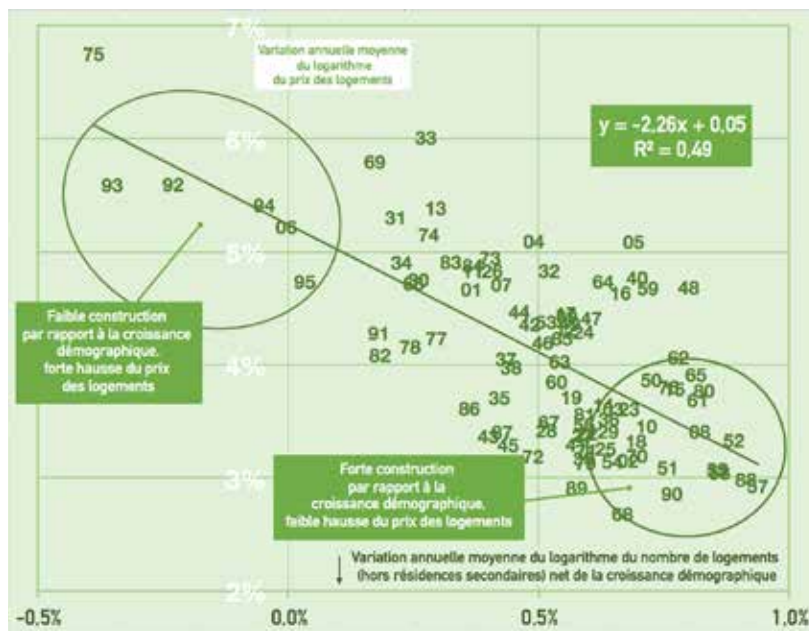
- la croissance du nombre de logements, hors résidences

secondaires, nette de celle de la population, représentative du rapport de l'offre et de la demande physique des logements (1 % de croissance supplémentaire du nombre de logements, ou de moindre croissance de la population, coïncide avec une moindre croissance de 1 % à 2 % du prix des logements, ordre de grandeur cohérent avec les valeurs figurant dans la littérature) ;

- la croissance du taux de chômage (1 point de croissance supplémentaire du taux de chômage coïncide avec une moindre croissance de 3 % du prix des logements) ;

- et le niveau de la proportion de logements occupés par leur propriétaire (plus elle est élevée, moins le prix des logements a augmenté ; symétriquement, plus la proportion de logements qui sont des résidences principales locatives privées ou des résidences secondaires est élevée, plus le prix des logements a augmenté pendant cette période).

Régression de la variation du prix des logements par rapport à la seule croissance du parc hors résidences secondaires, nette de celle de la croissance démographique, exemple de la période 2000-2015.



NB : si l'on ajoute parmi les régresseurs la variation du taux de chômage et le niveau de la proportion de propriétaires occupants, le coefficient de détermination augmente (passant de 0,49 à 0,70) et la pente diminue (passant de -2,3 à -1,6).

Source : Source : CGEDD d'après indices Notaires-Insee, Perval, Filocom.

Néanmoins, cette concomitance s'estompe si l'on inclut dans la période étudiée les années 1994-1998, durant lesquelles le prix des logements a évolué de manière spécifique en Île-de-France et dans certains départements.

La méthode utilisée permet de mettre en évidence des concomitances. Ces concomitances ne reflètent pas nécessairement des causalités (« corrélation n'est pas causalité ») mais globalement sont cohérentes, au moins qualitativement, avec les causalités à l'œuvre sur le marché du logement.

Ainsi, on pouvait s'attendre à ce que le prix des logements augmente davantage lorsque la construction est faible,

ou que la croissance démographique est forte, ou que le chômage diminue, toutes choses égales par ailleurs. En outre, les logements locatifs étant valorisables comme des rentes perpétuelles (obligations à maturité infinie) alors que les logements occupés par leur propriétaire sont financés par des prêts à durée finie, il n'est pas surprenant que la baisse des taux d'intérêt ait coïncidé avec une revalorisation plus prononcée des premiers puisque la sensibilité d'un emprunt aux taux d'intérêt augmente avec sa durée. En revanche, ces considérations générales ne permettent pas d'inférer les valeurs numériques des pentes des régressions.

Le prix des terrains à bâtir

En 1999, la taxation des achats par les particuliers de terrains destinés à la construction de logements a été réduite de 15 % environ. Le rapport vise à une première évaluation de cette réforme, particulièrement son effet sur les volumes (effet déclencheur) et son effet sur les prix. On sait que l'effet inflationniste des aides au logement est âprement discuté. Cela pose plusieurs difficultés.

D'une part, le nombre et le prix des terrains vendus varient spontanément sous l'effet d'un ensemble de facteurs autres que la réforme ; d'où une première difficulté, pouvoir neutraliser l'effet de ces autres facteurs. Idéalement, il faudrait pouvoir comparer deux groupes de terrains, l'un étant soumis à la réforme et l'autre en étant exempt, mais pour le reste identiques, et mesurer l'évolution des effectifs et des prix des premiers par rapport à ceux des seconds.

D'autre part, la variation du prix résulte à la fois d'effets de structure (variation de la localisation, de la taille, de la constructibilité, etc.) et de la croissance du prix à structure constante, qui constitue l'inflation à proprement parler : l'inflation n'est pas croissance du prix moyen des terrains vendus mais celle du prix à qualité constante. D'où une deuxième difficulté, la séparation de ces deux effets.

Enfin, corrélation n'est pas causalité. Ainsi, à supposer que la réforme soit suivie d'une surinflation du prix des terrains, la première n'a pas nécessairement causé la seconde, qui peut par exemple résulter d'une causalité tierce. Le rapport ne résout ces difficultés que partiellement. Il conclut que la réforme a été suivie d'une augmentation passagère du nombre de transactions et d'une surinflation durable du prix des terrains qui en ont bénéficié. Néanmoins, si un lien de cause à effet peut être soupçonné, le rapport n'en apporte pas la preuve.


Jacques Friggit

► POUR EN SAVOIR PLUS

- L'augmentation du prix des terrains à bâtir achetés par les particuliers après la baisse de leur taxation en 1999, CGEDD, nov. 2019 : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-augmentation-du-prix-des-terrains-a-batir-a2836.html>

- La différenciation du niveau et de la variation du prix des logements selon le département (1994-2018), CGEDD, nov. 2019 : <https://cutt.ly/Wyib1hk>

Territoires QUEL DÉVELOPPEMENT EN TEMPS DE CRISE ?



Construits dans les années 1930, les Magasins généraux de Pantin (93) ont fait l'objet d'un gigantesque chantier de reconversion.

© DICO/M. Bouquet

Remis aux ministères compétents¹ à l'automne dernier, le rapport « Mutations économiques et développement des territoires »² vient d'être rendu public. S'appuyant sur une relecture d'autres missions et de travaux récents du collège Territoires³, ce dossier présente les principales analyses et observations de ce rapport, à la lumière d'exemples français et étrangers. Il plaide pour une nouvelle politique des territoires, plus que jamais nécessaire dans le contexte de crises que nous traversons.

1. Ministères de la Transition écologique et solidaire, ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.
2. Rapport n° 012274-01 - Mutations économiques et développement des territoires, penser la transformation économique des territoires au temps de la transition écologique, par Pierre Narring et Mireille Viora - juillet 2019.
3. Le collège Territoires du CGEDD est coordonné par Pierre Narring et Philippe Schmit.



PENSER LA TRANSFORMATION ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES AU REGARD DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Les fractures sociales et territoriales traversent les espaces urbains, périurbains ou ruraux. En dépit des politiques successives menées au titre de l'aménagement, puis de l'égalité, enfin de la cohésion des territoires, nombre d'entre eux restent à l'écart du développement ou peinent à s'adapter aux changements, surtout lorsqu'ils sont touchés par des reconversions économiques mal anticipées; d'autres résistent mieux et peuvent connaître des rebonds et de nouvelles dynamiques. L'« affirmation des métropoles » n'a pas eu les effets d'entraînement escomptés sur les territoires adjacents, mais les fractures ne se réduisent pas à une opposition entre centralités et périphéries. **Les prémices d'un retour des activités productives au sein des villes suscitent des perspectives positives,**

mais les transitions s'accompagnent de nouvelles fragilités.

Dans la suite de travaux du CGEDD sur les périphéries, les villes moyennes, et les dynamiques urbaines et commerciales, la mission « Mutations économiques et développement des territoires » prend la mesure des bouleversements engendrés par la révolution numérique, la transformation des modes de vie, le défi écologique. **Dans ce contexte de mondialisation et de financiarisation généralisées, quelle adéquation y a-t-il entre déterminants de localisation des entreprises et stratégies des territoires ?** Comment recycler les tissus économiques dégradés ou en perte d'attractivité, selon une gestion économe du foncier ? Quels sont les facteurs clés permettant aux écosystèmes d'assurer les conditions d'un développement équilibré ?

Faire de la transition écologique un nouveau levier de développement suppose l'établissement de visions

Friche de Bagnoli, ancien site sidérurgique à proximité de Naples.

territoriales partagées. Le devenir des bassins industriels affectés par les reconversions passées ou à venir et de tous espaces économiques menacés d'obsolescence (zones d'activité périphériques, friches polluées...) nécessite de nouveaux moyens opérationnels ainsi qu'une gouvernance territoriale repensée.

Pierre Narring et Mireille Viora

DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE LES ENTREPRISES ET LES TERRITOIRES

La relation entre les établissements économiques et les territoires reste globalement régie par le fonctionnement des marchés, avec une logique de segmentation de dimension supra-territoriale (ainsi la fuite de l'industrie hors d'Europe). On s'est interrogé pourtant sur un possible « rebond » de l'industrie française dans les années récentes. La mission s'est penchée sur un cas de « relocalisation », la fabrication de chaussures à Romans-sur-Isère... qui ne touche qu'une partie de la chaîne de production, afin de l'optimiser grâce aux outils numériques. Certains observateurs parlent alors de réancrage « intermittent ».

L'ancrage territorial des entreprises peut se renforcer avec l'émergence de nouveaux modèles liés à la transition écologique, et faire alors l'objet de choix stratégiques affirmés. La réflexion actuelle sur les coûts « cachés », sociaux et environnementaux, redonne aussi de l'importance à la proximité. Ainsi, ce sont particulièrement les aménités offertes par le territoire qui placent la France en bonne position dans les investissements étrangers (en 2018, elle est premier territoire d'accueil en Europe). La relation entre territoires et entreprises peut être déterminée par une logique de « mise en concurrence », une posture opportuniste de la part des acteurs économiques ; mais les entreprises intervenant dans les secteurs liés à la transition énergétique, de façon générale les artisans et les petites structures moins dépendantes de stratégies extrinsèques, entrent plus souvent dans un rapport de synergie avec le « fait local ».

Le développement d'un modèle écosystémique (« grappes », clusters) optimise les avantages de l'ancrage, bien qu'il puisse être vecteur de vulnérabilité en cas de spécialisation locale excessive. Une partie du rebond industriel peut être liée à la valorisation de l'identité territoriale. On vend un produit chargé d'une histoire ou d'une culture unique, tel le modèle des « AOP » dans l'agroalimentaire ou celui de l'industrie horlogère suisse. Cette économie « patrimoniale » non délocalisable, accompagne la « performance du territoire ».

Au global, le développement économique, d'abord « endogène », a besoin d'une politique d'attractivité valorisant le capital humain, tout comme l'ensemble des atouts paysagers et patrimoniaux spécifiques, les aménités des centralités urbaines et les avantages d'une accessibilité en modes actif ou collectif.

Mireille Viora

DES PRATIQUES INSPIRANTES CHEZ NOS VOISINS EUROPÉENS

EN ALLEMAGNE, MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE PRODUCTIVE



© DR

Berlin

L'Allemagne cultive l'image et l'amour de l'industrie (foires, démonstrateurs, système de formation...). Première du genre en Europe, la démarche « Industrie 4.0 » a été engagée pour sauvegarder la compétitivité allemande, face aux menaces de la concurrence internationale. Le *Bund*, l'État fédéral, a initié cette vaste mobilisation visant à activer la transformation numérique de l'économie, particulièrement celle du tissu productif intermédiaire. La mise en œuvre par les *Länder* permet d'agir au plus près des territoires, comme en Thuringe, en ciblant le *Mittelstand*, tissu des petites et moyennes entreprises, avec un objectif

de « compétitivité relationnelle » plus que d'automatisation, soutenu par un vaste programme de formation.

EN ITALIE, RECONVERSION ET RECYCLAGE URBAIN



© DR

Bagnoli

Le recyclage des anciens sites industriels, la reconquête urbaine et l'innovation technologique sont au cœur des politiques menées dans plusieurs régions d'Italie. À proximité de Naples, le grand projet de requalification de la friche polluée Bagnoli, ancien site sidérurgique de bord de

mer, est désormais bien engagé, grâce au retour à une maîtrise d'ouvrage totalement publique. Elle est portée par l'opérateur national Invitalia, après l'échec de tentatives antérieures qui associaient acteurs locaux et secteur privé. La nouvelle démarche s'inscrit dans une politique globale, régionale et métropolitaine, avec un projet partagé plus équilibré, nécessitant une intervention complexe et mobilisant des moyens exceptionnels.

EN SUISSE, DES STRATÉGIES CONSENSUELLES



© DR

Fribourg

Pays confédéral marqué par la coexistence d'entités géographiques contrastées et géopolitiques autonomes, la Suisse pratique une recherche patiente mais efficace de vision commune. Un document fédéral, le « Projet de

territoire suisse », élaboré conjointement dans l'esprit du consensus suisse, constitue une référence partagée par les cantons et l'ensemble des parties prenantes ; il sert de cadre à la maîtrise de la consommation d'espace, à la péréquation financière, et à l'intervention coordonnée de toutes les parties. Avec ses dynamiques territoriales diversifiées, son réseau de transports publics performant, son système de formation valorisant l'apprentissage, le « modèle suisse » démontre l'intérêt d'un cadre stratégique partagé.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT

ENJEUX STRATÉGIQUES

- 1 Concevoir la transition écologique comme levier central de mise en dynamique des territoires : développement d'un « récit » national, promotion de l'économie circulaire et de l'écologie industrielle.
- 2 Stimuler la relation entre territoire et entreprise pour favoriser leur synergie : « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territorialisée », rôle des transports collectifs et des modes actifs, démarches visant à « faire aimer son territoire », responsabilité territoriale et « entreprises à mission ».
- 3 Élaborer aux échelles pertinentes une stratégie économique durable incarnée dans les territoires : vision stratégique régionale refondant les SRDEII, « politique locale de l'économie » à l'échelle des EPCI.
- 4 Développer des projets de territoire et des documents de planification mobilisateurs : un ensemble SRADDET, ScoT et PLU(i) agile et stratégique, un « projet de territoire France » élaboré conjointement.

ENJEUX OPÉRATIONNELS

- 5 Renforcer la résilience des bassins industriels et des territoires fragilisés : une typologie différenciée des « territoires d'industrie », une anticipation interministérielle de la reconversion des territoires menacés.
- 6 Engager la requalification des zones d'activité : un dispositif national d'appui méthodologique pour l'initier, une approche intégrée de la logistique (plateformes compactes) via les SRADDET.
- 7 Accompagner le recyclage de l'immobilier économique : des stratégies intercommunales anticipatrices, la promotion des tiers lieux hors métropole, grâce à un modèle économique adapté.
- 8 Activer la reconversion des friches polluées : mobilisation des outils tant publics (EPF) que privés, renforcement des incitations financières, mise en œuvre territoriale des compensations environnementales.

À Wallers (Nord), l'ancien site minier Arenberg accueille désormais des start-up de l'image et du digital.



ENJEUX DE GOUVERNANCE

- 9 Optimiser l'organisation publique territoriale : contractualisation de l'implication technique et financière des Départements pour accompagner la montée en compétences économique des intercommunalités, optimisation de leurs périmètres, coopérations inter-territoriales pérennes et solidaires.
- 10 Soutenir les écosystèmes locaux et promouvoir des réseaux « apprenants » : relance de la démocratie participative avec les conseils de développement, coordination territoriale des filières, pôles et clusters, expérimentations et « réseaux d'échange apprenants » sur le modèle du programme européen Urbact.
- 11 Renforcer l'ingénierie territoriale et l'appui des services de proximité : des « managers du développement économique durable », des opérateurs ensembliers dans les territoires en difficulté, des services territoriaux de l'État facilitateurs, l'urgence d'une doctrine pour l'ingénierie territoriale.
- 12 Développer des dispositifs contractuels incitatifs et cohérents : un contrat « unique » et générique de transition écologique et de cohésion territoriale, des financements ciblés de l'Union européenne et de l'État.

À lire

« Mutations économiques et développement des territoires - Penser la transformation économique des territoires au temps de la transition écologique ». Version intégrale à l'adresse suivante : <https://cutt.ly/ryiQucP>



12
grandes propositions sont suggérées par les experts du CGEDD pour adapter le développement des territoires aux enjeux de la transition écologique.

POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DES TERRITOIRES : DE L'ARDENTE NÉCESSITÉ À L'URGENCE VITALE

Dans ses conclusions, le rapport « Mutations économiques et développement des territoires » préconise une nouvelle politique des territoires : inscrite dans la transition écologique et répondant aux enjeux d'équité exprimés lors du mouvement des « gilets jaunes », elle s'appuie sur des projets stratégiques partagés, une planification dynamique, une gouvernance territoriale efficace. La crise du Covid-19 fait apparaître une nouvelle donne, l'urgence de changements, la possibilité qu'ils soient radicaux. Ce moment exceptionnel peut-il faire éclore un « monde d'après » où il sera possible d'affronter globalement les risques sanitaires et le défi climatique selon un nouveau modèle socio-écologique ? Les propositions formulées, confortées par les apports de récentes missions du CGEDD et du collège Territoires, prennent alors une acuité particulière.

UNE STRATÉGIE INTÉGRATRICE ET PARTAGÉE

Les politiques publiques souffrent de segmentation par sujet, par ministère, par territoire. Seule une approche systémique pourra à la fois activer la transition écologique (dont l'atteinte du « zéro artificialisation » et du « zéro émission »), accroître la résilience des territoires côtiers ou d'autres espaces menacés par le changement climatique, tirer tous les enseignements de la pandémie pour anticiper les crises sanitaires et risques majeurs à venir. Il s'agit de dépasser de récurrentes contradictions, comme lutter contre l'étalement urbain tout en laissant « respirer » les concentrations métropolitaines et de structurer des réseaux urbains permettant une qualité de vie ancrée au

territoire... Une telle approche intégrée ne peut se faire qu'aux échelles territoriales adaptées, mais sous un pilotage stratégique au plus haut niveau.

UN REPOSITIONNEMENT DE L'ÉTAT, UN AGGIORNAMENTO EUROPÉEN

Un contexte propice se présente à l'État pour engager le déploiement d'un « nouveau récit » mobilisateur et la construction collective d'un « projet de territoire France » exprimant une vision, des principes, une trajectoire. Une gouvernance territoriale par objectifs partagés et évalués permettrait aux collectivités d'opérer plus librement une mise en œuvre adaptée des politiques publiques. Si certaines thématiques appellent des impulsions nationales (revitalisation commerciale des cœurs de ville, restructuration des zones périphériques...), le rôle central de l'État ne doit-il pas être celui d'un « assembleur », attentif au développement d'alliances territoriales solidaires (plutôt que défensives) et aux cohérences d'ensemble ?

Parce que les défis sont mondiaux, ils ne seront pas relevés sans des révolutions coperniciennes à tous niveaux, en commençant par celui de l'Union européenne. Fondée historiquement sur des principes de libre-échange visant à établir le « marché commun », il lui importe de réexaminer radicalement son logiciel sous peine de voir sa crédibilité et jusqu'à sa raison d'être gravement mises en cause par ses détracteurs.

UNE RUPTURE DÉMOCRATIQUE POUR CATALYSER LES DYNAMIQUES TERRITORIALES

Entre la perspective d'un « acte III » de la décentralisation et la crainte de « toucher au millefeuille territorial », la priorité n'est-elle pas d'assurer les conditions d'une gouvernance territoriale efficace ? Pour cela, le dispositif de planification agile préconisé aurait besoin d'être assorti d'« obligations de faire », la mobilisation de l'ingénierie devrait être partout assurée, les EPA et EPF repositionnés en opérateurs pilotes des reconversions et déployés dans les « territoires oubliés », un contrat unique de transition écologique et de cohésion proposé, en lien avec les régions, aux intercommunalités (ou pôles inter-territoriaux).

Revoir les périmètres quand ils sont mal adaptés aux dynamiques économiques et aux bassins de vie est nécessaire, sans oublier le cas du Grand Paris tout comme celui d'autres métropoles qui gagneraient à s'ouvrir aux campagnes urbaines périphériques. Le besoin de stratégies cohérentes agissant à la bonne échelle implique de conforter les EPCI ainsi que d'autres ensembles territoriaux (aires urbaines, pôles métropolitains et ruraux...) par l'établissement de projets de territoire partagés et par une légitimation politique des instances communautaires (mode et périmètre d'élection qui pourraient par exemple rapprocher conseillers communautaires et conseillers départementaux). N'est-ce pas le moment de franchir cette étape ? Elle ne s'oppose pas réellement au maintien de communes renforcées si besoin par des fusions et confirmées dans leurs compétences de proximité, avec des maires intercesseurs et garants du « local ».

Pierre Narring



Chambéry, entouré par le massif des Bauges.

MOBILITÉ

Cluse de Chambéry : améliorer le trafic routier

Voie d'accès incontournable vers plusieurs stations de ski, l'agglomération de Chambéry subit chaque hiver une saturation de son trafic routier. Une mission du CGEDD se penche sur les solutions qui pourraient être mises en œuvre.

Lors de sa visite ministérielle en Savoie, le 31 janvier 2019, Madame Élisabeth Borne a décidé, à la demande du président du conseil départemental de Savoie Hervé Gaymard, de confier au CGEDD une mission d'assistance à la réflexion stratégique sur la mobilité dans la cluse de Chambéry. La ville présente en effet la singularité d'être un verrou pour l'accès au domaine skiable savoyard et à l'Italie, d'ores et déjà menacé de blocage en période de grandes migrations hivernales. De l'aveu de ses élus, ces jours-là, la population renonce à emprunter la voie rapide urbaine, qui est le seul axe de transport à grande capacité de l'agglomération.

CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT

Dans l'attente d'investissements lourds et très attendus, au premier rang desquels la liaison ferroviaire Lyon-Turin, dont l'impact sur le trafic local s'avérerait toutefois modeste, la mission était invitée à explorer le champ des solutions n'exigeant que d'éventuels « aménagements ponctuels ». Durant toute l'année,

elle s'est appuyée sur un comité technique composé des cadres des services territoriaux et opérateurs locaux, sous le regard d'un comité de pilotage présidé par le préfet de la Savoie. Elle a souligné la valeur des nombreuses initiatives locales (bus chrono, stationnement résidentiel, vélo partagé et réseau cyclable, aires de covoiturage pour le trafic urbain et vers les massifs voisins) qui, si elles relèvent encore du « signal faible », portent en elles les promesses de changements de comportement.

Elle a mis en évidence des mesures parfois lourdes, susceptibles de détendre la pression du trafic : mobilisation de l'axe ferroviaire Aix-les-Bains-Montmélian qui offre une desserte de qualité mais mal cadencée et boudée par le public ; facilités aux cars de tourisme et cars interurbains en s'appuyant notamment sur le site en reconversion de la Cassine, au débouché de l'autoroute derrière la gare de Chambéry ; politique de covoiturage et de télétravail concertée avec les grands employeurs locaux, étalement des dates de mise en location dans les stations de montagne...

Cette initiative conduite sous l'égide des acteurs locaux montre que, bien pensée, l'ingénierie territoriale de l'État peut être un catalyseur précieux de la dynamique des territoires. Le rapport du CGEDD devrait être une utile référence pour les équipes qui prendront la direction des collectivités savoyardes au printemps 2020.

Michel Rostagnat

► RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR LA GESTION DE LA SÉCHERESSE 2019 DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Rapport n° 012985-01 - février 2020 - Virginie Dumoulin, Louis Hubert, CGEDD.

L'année 2019 s'est caractérisée par une situation de sécheresse prolongée affectant une très large partie du territoire national, y compris des zones traditionnellement moins touchées, faisant suite à deux années sans recharge hivernale des nappes.

La pluviométrie déficitaire en 2019 s'est de plus accompagnée d'épisodes de canicule en juin et juillet, dont les effets ont été particulièrement brutaux et sévères sur les cours d'eau, les milieux naturels et les cultures agricoles. Cette sécheresse, qui s'est poursuivie jusqu'en octobre, a conduit à la mise en œuvre de nombreuses mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau, selon un dispositif bien encadré juridiquement, et bien rodé dans sa mise en œuvre par les services de l'État, reposant sur l'organisation départementale de l'administration, sous l'autorité du préfet de département.

Plutôt qu'une refonte globale du système, la mission propose d'en améliorer la mise en œuvre en renforçant le pilotage par sous-bassin-versant (notamment interdépartemental). Elle propose également : de mieux objectiver et anticiper les prises de décision ; de transformer les comités sécheresse en « comités de gestion de l'eau » ; d'améliorer la communication ; la définition à l'échelle nationale des mesures afin d'harmoniser les pratiques ; la réalisation d'une étude approfondie d'évaluation de la pertinence des mesures. L'amélioration de la connaissance

des volumes prélevés, à pas de temps mensuel, par les agriculteurs comme par les particuliers et les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), est un préalable. C'est à ce prix que le dispositif pourra apporter sa plus-value.

On peut enfin s'interroger sur les limites d'un dispositif de gestion de crise prévu en principe pour être mobilisé une année sur cinq et mis en œuvre pratiquement chaque année. Des réponses relevant de la gestion structurelle quantitative de l'eau, sortant du cadre de cette mission, doivent être privilégiées.

► ÉVALUATION DES GISEMENTS ET DES MODES DE PRODUCTION DE LA BIOMASSE POUR LA PRODUCTION ÉLECTRIQUE DANS LES ZONES NON INTERCONNECTÉES

Rapport n° 012218-P - janvier 2020 - Jean-Jacques Becker, Florence Tordjman, CGEDD ; Jean Cueugnet, CGE ; François Colas, Michel Vallance, CGAAER.

La mission relative à la production d'électricité à partir de la biomasse dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain (ZNI) a porté sur le territoire des cinq DOM de Guyane, Martinique, Guadeloupe, Mayotte et La Réunion.

Elle a analysé les coûts et les gisements de biomasse à court ou moyen terme pour une production d'électricité en base, sans chercher à déterminer la part de la biomasse dans les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE). La situation de la Guyane, du fait

de l'abondance de ses ressources en biomasse d'origine forestière, est assez différente de celle des autres DOM.

Les nouvelles PPE de Guadeloupe et de La Réunion devraient prendre en compte des orientations favorables à la canne fibre qui pourraient augmenter significativement la place de la biomasse locale à l'horizon 2030. La Martinique pourrait aussi s'inspirer de ces deux modèles une fois qu'ils auront fait leurs preuves.

Le développement de nouvelles capacités d'incinération des déchets ultimes après tri sélectif se heurte à de fortes oppositions des habitants et des élus. Les trois départements semblent avoir choisi la voie de la transformation en combustible solide de récupération (CSR). Étant donné l'obligation des îles de recourir à de la biomasse importée, il est souhaitable d'orienter ces CSR en priorité vers les installations biomasse ou biomasse/charbon existantes. À Mayotte, le projet de centrale biomasse prévu par la PPE initiale ne pourra être réalisé qu'à la condition d'importer la biomasse, et semble judicieux d'un point de vue socio-économique.

► AUDIT DES PROCÉDURES D'INVENTAIRE DES DÉLAISSÉS ROUTIERS

Rapport n° 012048-01 - janvier 2020 - Didier Bureau, Stéphane Denécheau, Michel Saillard, CGEDD.

L'audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers vise à évaluer les enjeux financiers et comptables de ce patrimoine dont la gestion n'apparaît pas comme prioritaire dans les services de l'État. Il induit cependant des responsabilités d'ordre juridique

ou environnemental pour l'État gestionnaire. Les montants financiers patrimoniaux des délaissés routiers ne sont pas très importants pour l'État.

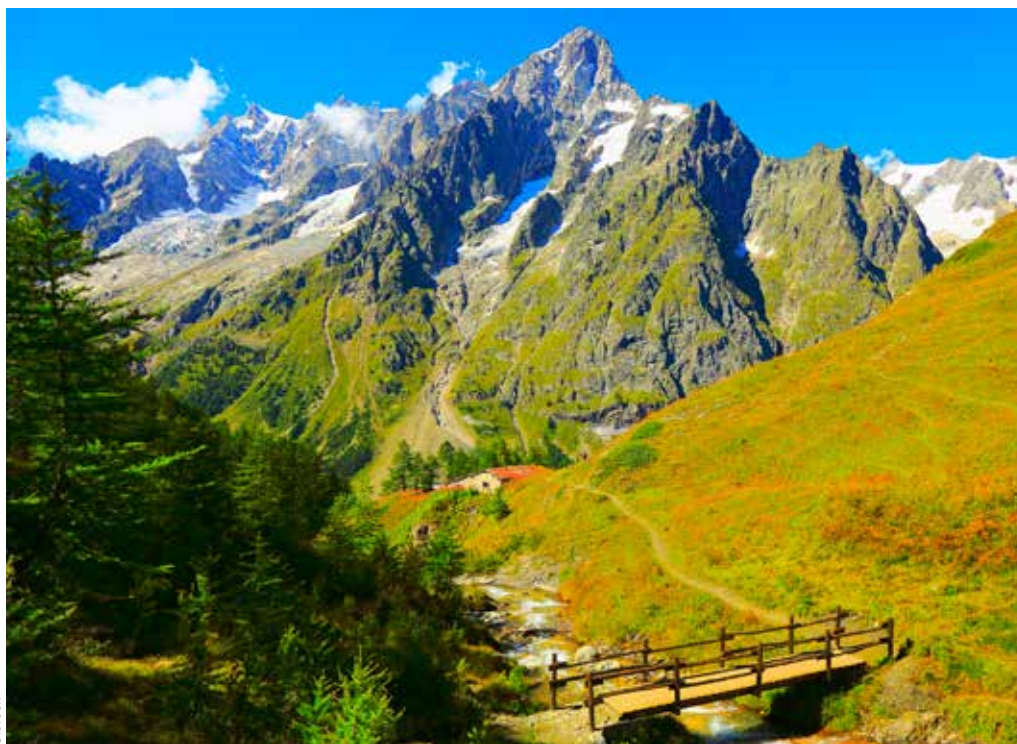
D'une part, les délaissés ont été inclus dans le calcul global du patrimoine routier de l'État. D'autre part, les parcelles inutiles à l'exploitation routière ont pour beaucoup d'entre elles été cédées et restent désormais peu nombreuses.

La mission évalue ainsi à environ 310 millions d'euros la valeur patrimoniale des délaissés routiers, à comparer à la valeur globale du patrimoine routier de l'État (immobilisations routières) estimée à 128 milliards d'euros. Néanmoins, il subsiste un enjeu de valorisation comptable de ces éléments dans la base Chorus afin que l'État dispose d'une vision consolidée fiable de son patrimoine routier. La mission formule les trois recommandations principales : finir de délimiter le domaine public routier national, finaliser l'inventaire physique des délaissés routiers et des parcelles orphelines et les transférer dans le domaine privé de l'État ; engager les procédures de cessions de ces parcelles selon un programme pluriannuel à définir ; rapprocher annuellement l'inventaire physique de l'inventaire comptable pour engager les services des domaines à apurer Chorus RE-FX.

ENVIRONNEMENT

La qualité de l'air au cœur de la Convention alpine

Premier traité international à considérer une zone de montagne transnationale dans son intégralité, la Convention alpine a été signée par les huit pays alpins, dont la France. Dans le cadre de la présidence française, le CGEDD a été chargé d'animer un groupe de travail sur la qualité de l'air.



©listock

À la frontière franco-italienne.

La Convention alpine est un traité international entré en vigueur en 1995 qui lie l'Union européenne et les huit Principautés et États alpins : l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, la Slovénie et la Suisse. Elle vise à protéger l'environnement et à favoriser le développement durable des Alpes. La France, succédant à l'Autriche, s'en est vu confier la présidence biennale le 4 avril 2019. En 2020, elle préside également la Stratégie de l'Union européenne pour la région alpine (SUERA).

Parmi les nombreux groupes de travail suscités par la Convention alpine, et encadrés par des protocoles additionnels, le groupe « transports » a été dès l'origine confié à la France. Il est présidé par un membre du CGEDD. Il se réunit deux fois par an, en général en France. Sa rencontre de printemps lui donne l'occasion de s'implanter dans une ville alpine (Chamonix en 2018, Grenoble en 2019) et d'y découvrir les bonnes pratiques développées dans nos montagnes.

RSA8 : LE CGEDD PRÉSIDE

Dans le cadre de la présidence française, la ministre de la Transition

écologique et solidaire a chargé le CGEDD de présider le groupe de travail qui doit rédiger le huitième rapport sur l'état des Alpes (RSA8) dont le thème est la qualité de l'air. Les autres priorités de la présidence française sont la biodiversité et l'eau comme ressource et milieu vivant. Le groupe RSA8 associe des représentants des administrations des pays alpins, dont la DGEC pour la France, de la Commission européenne, des collectivités locales et de la société civile.

UN RAPPORT ATTENDU POUR FIN 2020

Le RSA8 traitera des normes réglementaires nationales et internationales, de la description et de la formation des polluants atmosphériques, des effets sur la santé de la pollution de l'air, des exemples de bonnes pratiques et de solutions intelligentes pour réduire la pollution. Il comprendra un état actuel de la qualité de l'air dans les Alpes réalisé par l'Ineris, des points de vigilance pour le futur et des recommandations qui pourraient concerner l'information des citoyens, le chauffage au bois performant, les limitations de vitesse, le développement des modes de déplacement actif et des transports en commun, les zones à circulation restreinte ou les intrants agricoles. Le rapport final est attendu pour fin 2020.

**M. Rostagnat, M. Pinet,
E. Vindimian**