

Pour un aménagement concerté
et équilibré
des franges franciliennes :

quelles nouvelles coopérations interrégionales ?

Contribution commune des Ceser
Centre-Val de Loire et Île-de-France



Pour un **aménagement concerté** et **équilibré** des **franges franciliennes** : *quelles nouvelles coopérations interrégionales ?*

● Contribution commune des Ceser Centre-Val de Loire et Île-de-France

Introduction

● Intérêt du sujet et choix des territoires d'étude

Le Bassin parisien⁽¹⁾ constitue un vaste espace dépassant les limites administratives de l'Île-de-France et s'étendant à cinq régions limitrophes : le Centre-Val de Loire mais aussi la Bourgogne-Franche-Comté, le Grand Est, les Hauts-de-France et la Normandie. Situés de part et d'autre des limites régionales, les franges franciliennes peuvent subir des disparités de toute nature en raison de traitements administratifs différenciés suivant les régions d'appartenance.

Dans ce cadre, l'objectif de ce travail consiste à penser un aménagement à la fois concerté et équilibré de ces franges franciliennes. Ces territoires recouvrent un espace géographique interrégional dans lequel on distingue les franges intérieures, situées au sein de l'Île-de-France, et les franges extérieures, situées en région Centre-Val de Loire et limitrophes à l'Île-de-France. Ces franges sont desservies par un maillage de villes petites et moyennes, où la métropolisation est globalement faible au regard de l'ensemble francilien. Dessinant les contours flous de l'agglomération parisienne, les villes de Chartres, Pithiviers, Montargis, Fontainebleau, Montereau, ou Nemours en forment l'armature urbaine.

Les Ceser Île-de-France et Centre-Val de Loire ont souhaité mener un travail spécifique sur la question des franges franciliennes en se focalisant sur deux territoires infra et transfrontaliers, chacun ayant ses spécificités.

Le premier territoire retenu s'étend de Rambouillet à Maintenon en passant par Epernon et Hanches, et recouvre :

- La Communauté de communes des Portes Euréliennes d'Île-de-France en Eure-et-Loir ;
- Et la Communauté d'agglomération Rambouillet Territoires dans les Yvelines.

Ce territoire mixte, à l'origine surtout composé de villages, est marqué par des échanges réciproques entre les deux régions, et une forte influence francilienne au niveau des dynamiques de développement, avec un nombre important de navetteurs.

(1) Défini par l'Insee comme un « vaste territoire fortement et densément peuplé, (soit) 19,140M d'habitants et près de 30% de la France métropolitaine, composé de vingt départements impactés par les dynamiques de développement de l'agglomération parisienne : les 8 départements franciliens, l'Aube, l'Yonne, le Loiret, l'Eure-et-Loir, l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher, la Seine-Maritime, l'Eure, l'Oise, la Somme, l'Aisne, la Marne ». INSEE Analyses IDF n°109, novembre 2019.

Le second territoire retenu recouvre la zone s'étendant du Montargois au Sud de la Seine-et-Marne. **Pour le Loiret**, il s'agit de :

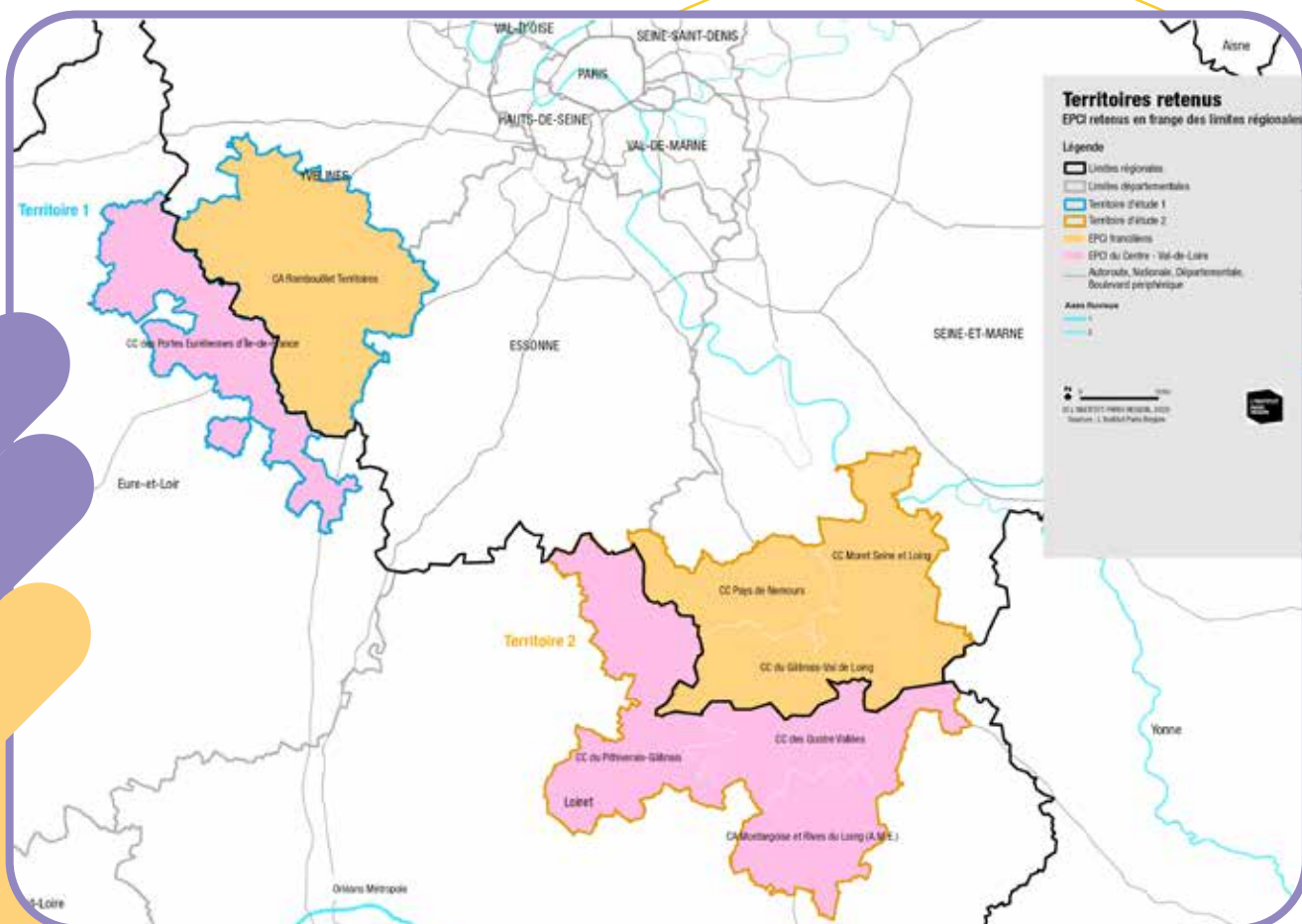
- La Communauté de communes des Quatre Vallées ;
- La Communauté d'agglomération Montargoise et Rives de Loing ;
- Et la Communauté de communes du Pithiverais Gâtinais.

Pour la Seine-et-Marne, sont concernées :

- La Communauté de communes du Gâtinais-Val de Loing ;
- La Communauté de communes Pays de Nemours ;
- Et la Communauté de communes Moret Seine et Loing.

Ce second territoire apparaît comme un espace plus enclavé (liaisons plus difficiles tant avec l'Île-de-France qu'avec l'Orléanais), accueillant des populations à revenus plus modestes.

Les deux territoires de franges retenus présentent des points communs de part et d'autre de leurs limites administratives. Il s'agit en effet de territoires ruraux, marqués par l'économie présentielle et une dépendance relative aux territoires métropolitains, et caractérisés par des déplacements significatifs de leurs actifs résidents vers l'agglomération parisienne, orléanaise ou chartraine. En outre, la désindustrialisation de ces territoires s'accompagne d'un déclin relatif de l'emploi local et d'une fragilisation des pôles urbains. Toutefois, des pôles d'emplois se sont développés conduisant à une consolidation de certains territoires mais ce phénomène n'a pas été homogène selon les franges concernées, et certaines se sont paupérisées ou marginalisées.



Les changements de l'organisation territoriale et les crises environnementales, sociales, et économiques constituent des bouleversements qui impactent particulièrement les territoires de franges (crise des Gilets jaunes, épidémie du Covid-19, etc.). Dans ce contexte fait d'incertitudes, la question qui se pose est celle de la construction collective d'un autre avenir.

La notion de résilience des territoires s'appuie sur la définition de critères de vulnérabilité démographiques, environnementaux, sociaux et économiques. Faire le pari de la résilience, c'est procéder aux changements nécessaires pour aller vers une autre dynamique de développement des franges, s'appuyant sur leurs atouts, permettant leur essor économique et la réduction des inégalités. « *La résilience désigne donc la capacité d'un système à atténuer les chocs passés ou futurs alors que la transition décrit un changement profond, une transformation du système dominant* »^[2].

L'intérêt des études pour la résilience des territoires se trouve dans la définition de celle-ci : « *La résilience nous contraint à penser le rapport aux autres territoires, les complémentarités et plus encore les réciprocitys. On imagine mal un territoire quel qu'il soit, mener à bien un projet de résilience de façon isolée et déconnectée des autres espaces proches ou lointains avec qui il entretient, de fait, des liens étroits* »^[3].

Cette définition comporte l'intérêt de mettre en perspective des préconisations pour renforcer et créer de nouvelles coopérations interterritoriales et interrégionales. Il s'agit de penser la résilience comme un cadre de priorisation de l'action publique et de mieux appréhender le développement territorial à toutes les échelles.

Dans ce contexte, la mise en place de politiques publiques intégrant une dimension interrégionale paraît nécessaire pour assurer la coordination autour des bassins de vie transrégionaux et l'égal accès de leurs populations aux ressources sociétales (santé, éducation, services publics, emploi, transports collectifs, couverture numérique, etc.).

En effet, « l'espace régional s'avère trop étroit pour certains sujets, tels que l'environnement ou les transports, a fortiori pour l'Île-de-France dont l'aire d'influence s'étend au-delà de son territoire »^[4].

Face à ces enjeux et sans exhaustivité, différents outils sont mobilisables pour renforcer les coopérations interrégionales afin d'améliorer les capacités de résilience dynamique des territoires. Ces outils permettent de développer des projets communs hors des limites régionales, comme les corridors de développement et les contrats de réciprocité^[5], et favoriser la mise en réseau.

Ce travail inter-Ceser vise à dresser des recommandations pour permettre à ces territoires, souvent isolés voire relégués, de puiser dans leurs propres forces et opportunités afin de définir un avenir soutenable et résilient et de s'adapter aux différents changements les impactant.

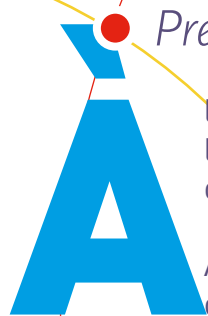
[2] Magali TALANDIER, Conférence de l'Atelier Résilience et alliance des territoires - 3ème Journées Nationales de France-Urbaine en Mars 2019.

[3] Idem.

[4] Ceser Île-de-France, L'Île-de-France et les coopérations interrégionales au sein du Bassin Parisien, février 2015.

[5] Dans le cadre du troisième volet du comité interministériel aux ruralités (CIR) du 13 mars 2015, il a été décidé d'expérimenter des « contrats de réciprocité ville-campagne ». Ceux-ci ont pour but de favoriser les partenariats d'égal à égal et de dépasser les logiques d'opposition entre territoires. Ces contrats encouragent les coopérations entre les espaces urbains, ruraux et périurbains, et touchent des domaines comme les circuits courts, la télémedecine, l'enseignement à distance, le traitement et la valorisation des déchets, etc.

Présentation de la démarche commune



l'image des démarches de concertation pouvant être initiées entre les Régions, les Csesr Île-de-France et Centre-Val de Loire ont souhaité dépasser le cadre de travail classique de leurs institutions pour co-produire ce rapport commun.

Ainsi, tout au long de ces travaux, les conseillers des deux régions ont échangé de manière continue pour mettre en commun leurs perceptions et leurs connaissances des territoires de franges. La divergence des points de vue et des expériences selon l'appartenance régionale a souvent été observée et a constitué une véritable richesse pour l'élaboration de ce rapport, en illustrant justement les diversités de situations qui peuvent exister selon le positionnement géographique par rapport à la limite régionale.

Les travaux se sont organisés en deux phases. Dans un premier temps, un travail conjoint de recherche et d'analyse a été mis en place entre les deux institutions, afin d'identifier les caractéristiques et les problématiques spécifiques des territoires étudiés, et d'établir des premières esquisses de préconisations. Puis, dans un second temps, les réflexions ont été complétées par des auditions de terrain, afin de confronter les esquisses de préconisations formulées aux réalités des territoires de franges. Ainsi, les personnalités suivantes ont été auditionnées :

- Madame Delmira DAUVILLIERS, Présidente de la Communauté de communes du Pithiverais Gâtinais ;
- Monsieur Thomas GOURLAN, Président de la Communauté d'agglomération Rambouillet Territoires ;
- Monsieur Jean-Jacques HYEST, Président de la Communauté de communes Gâtinais-Val de Loing ;
- Madame Valérie LACROUTE, Présidente de la Communauté de communes Pays de Nemours ;
- Monsieur Stéphane LEMOINE, Président de la Communauté de communes des Portes Euréliennes d'Île-de-France ;
- Monsieur Denis OULÈS, Président du Pôle Sud Paris.

Cette démarche a permis aux deux Csesr d'élaborer des recommandations communes, visant à encourager le développement de coopérations interrégionales pour l'aménagement des franges franciliennes.

Les deux Csesr ont fait le choix d'axer leurs travaux sur trois domaines qui paraissent propices au développement de projets territoriaux communs que pourraient soutenir les deux Régions : les mobilités, le tourisme et les débouchés agricoles.

Si ces thématiques ont été retenues, c'est bien entendu en raison de leur importance et de l'opportunité de projets coopératifs qu'elles offrent, mais aussi car le temps imparti ne permettait pas d'explorer plus avant d'autres champs pourtant intéressants pour construire des projets « transfrontaliers » tels que l'action culturelle, l'éducation, la santé, les services à la population, etc. Au-delà d'actions sectorielles, il s'agit de tendre vers de véritables projets coopératifs de territoire, globaux et partagés.



Historique des positions des deux Ceser

Travaux du Ceser Île-de-France

- Avis « *Les défis de la mobilité pour les usagers des transports dans les franges franciliennes* », adopté le 29 janvier 2021 ;
- Avis « *La mise en œuvre du SDRIF : enjeux, état des lieux et perspectives* », adopté le 14 février 2019 ;
- Avis « *L'avenir des territoires péri-métropolitains en Île-de-France* », adopté le 11 juillet 2017 ;
- Avis « *L'Île-de-France et les coopérations interrégionales au sein du bassin parisien* », adopté le 4 février 2015 ;
- Avis « *Projet de Schéma directeur de la Région Île-de-France* », adopté le 17 octobre 2013 ;
- Avis « *Les territoires interrégionaux et ruraux franciliens : territoires de contact entre la zone agglomérée et les régions limitrophes du bassin parisien* », adopté le 13 janvier 2011.

Dans ses différents travaux, le Ceser Île-de-France s'est positionné en faveur de politiques d'aménagement interterritoriales et de leur inscription dans les schémas d'aménagement régionaux. L'Assemblée considère en effet que le développement territorial équilibré d'une région métropolitaine doit se fonder de plus en plus sur l'interterritorialité, avec la mise en réseau des territoires et le choix de complémentarités assumées et d'interdépendances choisies. Dans cet objectif, le Ceser Île-de-France a notamment préconisé de :

- Favoriser la mise en réseau des intercommunalités ainsi que les coopérations et interdépendances choisies dans le cadre d'une vision métropolitaine partagée par tous. Dans cette optique, la taille des intercommunalités franciliennes est un facteur favorable pour la construction des complémentarités et interdépendances ;
- Articuler les projets de territoire entre eux et les inscrire dans une vision régionale d'ensemble en travaillant les identités des territoires et en repérant les complémentarités ;
- S'appuyer sur les départements péri-métropolitains comme acteurs de la construction des relations interterritoriales, en facilitant l'accès des EPCI⁽⁶⁾ et communes à des outils partagés d'analyse et d'élaboration des projets de territoires ;
- S'appuyer sur les Parcs Naturels Régionaux (PNR) comme outil pertinent de développement et d'aménagement des territoires ruraux ;
- Intégrer un volet interrégional traitant des questions communes liées à la continuité territoriale ou aux nécessités de coordination thématique dans les documents stratégiques de niveau régional (SRADDET⁽⁷⁾, SDRIF⁽⁸⁾, etc.) ;
- Développer des relations interrégionales dans l'ensemble des domaines de compétences des régions, afin de gommer les disparités de toute nature liées aux effets « frontière ».

L'élaboration du travail commun avec le Ceser Centre-Val de Loire s'effectue dans la continuité de ces précédentes réflexions.

(6) EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.

(7) SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

(8) SDRIF : Schéma directeur de la Région Île-de-France.

Travaux du Ceser Centre-Val de Loire

- Rapport « *Métropolisation et cohésion régionale. Tours et Orléans peuvent-elles faire métropole ? Un défi régional en Centre-Val de Loire* », octobre 2020 ;
- Contribution « *Ouverture à la concurrence des TER en région Centre-Val de Loire* », février 2020 ;
- Avis concernant « *l'Adoption du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'Égalité des territoires (SRADDET) Centre-Val de Loire* », décembre 2019 ;
- Contribution intitulée « *27 chantiers pour doper l'attractivité régionale et répondre aux besoins des populations* », adoptée en avril 2018, en amont de l'élaboration du projet de SRADDET, avril 2018 ;
- Rapport « *Et pourtant elle tourne ! Economie circulaire : un défi pour la région* », novembre 2017.

Le Ceser Centre-Val de Loire a été particulièrement sensible au renforcement de la dimension interrégionale et à l'articulation des politiques menées en transcendant les « frontières administratives », afin de répondre aux attentes des habitants. Il porte, en effet, l'idée qu'il est important d'ouvrir le regard au-delà des limites régionales notamment pour les territoires situés aux franges de notre région, territoires au sein desquels les habitants ont souvent le sentiment d'être relégués ou oubliés des politiques publiques.

Partant du constat que trois espaces structurent le territoire régional (Val de Loire au centre, franges franciliennes au Nord, et Berry au Sud), le Ceser Centre-Val de Loire souhaite également la création d'un pôle métropolitain du Val de Loire intégrant les deux métropoles et les EPCI du corridor ligérien, structure efficace « d'accélération de la coopération territoriale ». Ce pôle métropolitain doit pouvoir, dans une logique de réciprocité, engager des relations plus intenses avec les territoires adjacents. C'est à l'échelon régional qu'incombe le rôle d'organiser avec l'appui de l'État la solidarité entre métropoles et les zones moins denses de son territoire, en particulier du sud, mais aussi dans ses franges franciliennes qui ne doivent pas se voir promises à un statut de lointaine banlieue parisienne. Il s'agit de permettre un dépassement de la concurrence interterritoriale (en particulier entre les deux métropoles) et de coopérations renforcées.

En termes de transport, il souligne notamment les défauts de coordination tarifaires régionales qui sont de nature à mécontenter et à décourager les usagers qui préféreraient emprunter le train pour leurs déplacements.

● Assurer une transition vers l'économie circulaire

Rompre avec l'économie linéaire au profit de l'économie circulaire est sans doute la principale et la meilleure façon de donner un caractère plus opérationnel à la résilience territoriale et à un développement plus durable, tout en exigeant des coopérations renforcées entre acteurs locaux. L'économie circulaire englobe une grande variété d'actions à mener sur un mode coopératif, que l'on ne saurait réduire (comme trop souvent) au seul recyclage des déchets ou à l'organisation des activités productives.

Elle est également à mettre en lien avec les objectifs de « Zéro artificialisation nette » et de « Zéro émission nette » (ZAN et ZEN), objectifs qui doivent être mis en œuvre localement dans les démarches de planification et qu'il semble incohérent de concevoir dans le strict respect des limites administratives. L'économie circulaire peut être une modalité opérationnelle participant à ces objectifs.

Les différents domaines concernés par l'économie circulaire puisent leurs ressources indépendamment des limites de chaque région. Ainsi, dans les deux territoires étudiés, plusieurs entreprises ou projets peuvent être directement identifiés comme participant à l'économie circulaire.

Les exemples en sont nombreux : les matériaux de construction regroupent une famille variée de matières allant des granulats pour fabriquer le béton au gypse nécessaire à l'élaboration du plâtre. Ces ressources, les granulats, sables et graviers en particulier, produites en quantité en Île-de-France, nécessitent des acheminements des régions voisines pour compléter la demande très forte de l'Île-de-France pour le développement des infrastructures et des logements, notamment en provenance de l'Eure-et-Loir et le Loiret.

Autre exemple en provenance des sols, les matériaux biosourcés comme le bois, la paille, le chanvre, ou le lin et les matériaux géosourcés, comme la terre crue et la pierre sèche, sont des ressources à utiliser au plus près de leur lieu de production et donc indépendamment d'une limite administrative.

Ainsi, il semble important d'initier une démarche d'économie circulaire territorialisée, sur la base d'étude à 360 degrés géographiques permettant de comptabiliser les ressources matérielles disponibles et d'objectiver leur utilisation en s'appuyant sur les atouts et les faiblesses des territoires. A cet égard, il faudrait favoriser l'usage du carnet pratique d'aménagement circulaire mis au point par l'IPR⁽⁹⁾ et l'étendre aux territoires de franges : ce carnet, dont une première version doit paraître en 2021, vise à explorer la manière dont l'économie circulaire s'intègre dans l'aménagement, à la fois la construction (ZAC⁽¹⁰⁾, écoquartiers...) et la planification (PLUi⁽¹¹⁾, SCoT⁽¹²⁾...). En outre, il paraîtrait pertinent dans ce cadre de dresser un état des lieux interrégional des friches industrielles situées dans les territoires de franges.

(9) IPR : Institut Paris Région.

(10) ZAC : Zone d'aménagement concertée.

(11) PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal.

(12) SCoT : Schéma de cohérence territoriale.

● *Mettre en place des coopérations territoriales fortes*

Les travaux ont permis d'identifier un certain nombre de pistes permettant d'œuvrer pour un développement endogène des territoires étudiés, de s'appuyer sur leurs forces, d'en développer de nouvelles, et ainsi de sortir de la logique à l'œuvre opposant souvent métropolisation et territoires de franges. C'est à cette condition que se mettront véritablement en place des coopérations territoriales fortes, basées sur la résilience dynamique des territoires.

Dans cet objectif, les Cesser Île-de-France et Centre-Val de Loire demandent une mise à disposition par les Régions et l'État, avec l'appui des Départements, d'outils d'aménagement plus adaptés à ces territoires qui souffrent d'un déficit crucial de moyens d'ingénierie. Il s'agit bien de construire des projets communs et de mettre en synergie les projets de territoire sur la base de complémentarités et d'interdépendances choisies.

De plus, les Cesser préconisent d'ouvrir des espaces de discussion entre les territoires concernés, afin de permettre la mise en commun des préoccupations sur le long terme. En effet, la coopération entre territoires ne peut surgir spontanément et de manière harmonieuse sans mettre en place les structures nécessaires à son essor. Ainsi, pour dépasser la concurrence territoriale et surmonter les divergences d'intérêts et les obstacles pouvant subvenir, il paraît indispensable de construire des espaces de débat et de concertation de proximité, et de promouvoir l'échange interterritorial lors de l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme (SCoT et PLUi).

● *Construire un aménagement concerté des territoires de franges*

Le Cesser Île-de-France et le Cesser Centre-Val de Loire proposent de repenser la gouvernance et les coopérations au regard des spécificités des territoires de franges et ce, à deux niveaux :

- D'une part entre les territoires de franges eux-mêmes pour développer plus d'interconnexion et de relations entre eux ;
- Et d'autre part dans leur relation aux territoires externes qui leur sont immédiatement adjacents et notamment les métropoles qui les entourent (Orléans, Tours et les territoires du Grand Paris [Métropole du grand Paris et grandes intercommunalités de l'unité urbaine de Paris]).

A cet égard, il serait nécessaire :

- **D'initier des contrats interterritoriaux entre les EPCI des territoires de franges, contrats visant une démarche commune de développement.** Les Régions Île-de-France et Centre-Val de Loire pourraient soutenir ces coopérations, notamment en termes d'ingénierie et d'accompagnement juridique et financier, au regard de leur compétence en matière d'aménagement du territoire. Ces coopérations doivent permettre de lever l'effet barrière des limites régionales qui ne correspondent pas nécessairement au vécu quotidien des populations de ces territoires de franges. Elles doivent aussi s'inscrire dans une dynamique de réciprocité afin que chacun en tire un avantage, une source de développement endogène et exogène de son territoire. Le premier bénéfice de cette « démarche de réciprocité » serait la découverte et une meilleure connaissance, à la fois des personnes, des pairs (tant au niveau des équipes administratives que des responsables politiques), des capacités d'innovation

propres à chacun et des échanges capables de faire émerger les problématiques et enjeux communs. Cette démarche serait en concordance avec les attendus définis dans l'accord de méthode pour l'élaboration des futurs CPER⁽¹³⁾ 2021-2027. En effet, celui-ci prévoit que les futurs contrats territoriaux aient un volet spécifique dédié à la réciprocité allant ainsi dans le sens d'un renforcement des coopérations interterritoriales. Ces contrats pourront être alimentés en crédits par le volet territorial des fonds européens et des CPER.

- **De développer des contrats de réciprocité entre ces territoires de franges et les territoires métropolitains**, afin de mieux relier les territoires de franges et de réduire le sentiment de relégation souvent très prégnant au sein des populations locales. Ces contrats de réciprocité peuvent englober des initiatives multiples dans des domaines très variés, tels que la culture, le développement économique, l'insertion, la jeunesse, l'énergie ou l'environnement. Le fait métropolitain exige de renforcer les territoires, les petits centres et les villes moyennes, ce à quoi les contrats de réciprocité peuvent contribuer dans un jeu « gagnant-gagnant ». De tels contrats peuvent permettre aux territoires peu dotés en ressources humaines et financières de bénéficier de la part des métropoles d'assistance technique et de capacité d'ingénierie pour le montage de projets locaux. A contrario, les EPCI, en particulier des territoires ruraux peuvent apporter une contribution, certes modeste, au rayonnement des métropoles, en intégrant dans leurs projets de territoires des actions et des aménagements pouvant bénéficier aux habitants des métropoles (par exemple : développement de projets alimentaires territoriaux, itinéraires cyclables, créations d'espaces récréatifs, structures d'accueil temporaire...). Des coopérations de ce type participent des conditions nécessaires pour que les deux métropoles irriguent leur territoire régional. Pour aller vers la systématisation de ce type de contrat, ou de tout autre forme de coopération métropoles-territoires, il importe que les territoires s'appuient, avec le concours des Régions, sur les espaces de dialogue déjà existants (PNR⁽¹⁴⁾, territoires de SCoT, Pays ou PETR⁽¹⁵⁾, syndicats mixtes, intercommunalités...) pour concevoir des projets de coopération à proposer aux métropoles en rompant avec une démarche descendante des métropoles vers leur hinterland, ignorante des besoins locaux réels, au profit d'une approche réellement multilatérale.⁽¹⁶⁾

● *Initier ou renforcer les coopérations territoriales dans trois secteurs-clés*

Les Ceser Centre-Val de Loire et Île-de-France se sont focalisés sur trois thématiques dont les problématiques sont significatives et exemplaires des enjeux communs aux territoires étudiés : les transports, le tourisme et les débouchés agricoles.

[13] CPER : Contrat de plan État-Régions.

[14] PNR : Parc naturel régional.

[15] PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural.

[16] Le CESER Centre-Val de Loire a déjà inscrit la question de l'interterritorialité dans sa réflexion notamment dans le cadre de son rapport « Métropolisation et cohésion régionale : Tours et Orléans peuvent-elles « faire métropole » ? Un défi régional en Centre-Val de Loire », adopté en octobre 2020.

En matière de transports, pour un service de mobilité optimal, intégré et durable

■ Préconisations d'ingénierie territoriale

- **Valoriser et développer les outils d'appui et de mutualisation** (échanges de bonnes pratiques entre les territoires régionaux, observatoires, et bien entendu les outils de mutualisations ouverts par les textes à l'échelle des EPCI) ;
- **Mettre en place une gouvernance partagée** pour la sauvegarde des lignes de fret capillaire ;
- **Intégrer pleinement la question des franges dans le développement du Grand Paris Express**, en prévoyant les dessertes suffisantes et en optimisant les correspondances dans les gares croisant les lignes radiales.

■ Préconisations pour le développement d'infrastructures

- **Développer des pôles d'échanges et des infrastructures de transport en commun** existants ou en projet, de manière transrégionale ;
- **Mettre en place une coordination à l'échelle de l'itinéraire pour animer la mise en œuvre des infrastructures cyclables**, le développement touristique et la qualification des prestataires « Accueil Vélo », la promotion et l'évaluation de la fréquentation ;
- **Privilégier les continuités d'itinéraires cyclables**, en les sécurisant et en visant la résorption des points durs.

■ Préconisations pour le développement de nouveaux services

- **Concrétiser la coopération en matière de tarification et de billettique, afin de permettre un service intégré en :**
 - **Développant des offres tarifaires transrégionales** et intermodales répondant ainsi à des problématiques spécifiques des populations vivant dans les franges et même au-delà (navetteurs de l'ensemble du Bassin parisien) ;
 - **Facilitant la vente de titres et en assurant une présence commerciale de proximité** (en s'appuyant sur les acteurs de terrain ou en favorisant la présence mobile d'agents commerciaux, en parallèle du développement d'outils numériques) ;
 - **Et en créant des supports uniques permettant aux navetteurs de charger l'ensemble de leurs abonnements.**
- **Développer les services et les aires de covoiturage** à proximité des axes routiers ;
- **Prendre en compte les besoins spécifiques des territoires ruraux** aux densités et aux flux relativement faibles en améliorant le **Transport à la demande (TAD)**.

Dans les zones rurales et semi-rurales, l'extension des TAD passe sans doute par des coopérations régionales qui devraient être facilitées par les dispositions prévues par la loi LOM (article 15), en particulier :

- L'obligation d'élaborer dans chaque région une cartographie des bassins de mobilité pour organiser l'action commune des autorités organisatrices des mobilités (AOM) ;
- La possibilité de définir des bassins de mobilité interrégionaux, par exemple lorsque l'importance des flux de mobilité existants entre plusieurs régions le justifie.

En matière de tourisme, pour un développement touristique durable et concerté dans les territoires de franges

■ Préconisations pour un tourisme concerté

- **Développer et animer des projets touristiques interterritoriaux pour mettre en réseau et faire coopérer les forces vives du territoire**, comme des circuits patrimoniaux transrégionaux qui permettraient de relier les villes d'intérêt de part et d'autre de la limite régionale (par exemple, Versailles, Maintenon et Chartres pour le premier territoire d'étude) ;
- **Étudier et développer l'intermodalité touristique vélo-rando/train/car** pour accéder et innover les territoires de franges ;
- **Étendre les limites du PNR Gâtinais côté Loiret et conforter son rôle en tant que territoire touristique** (démarche semblable à celles entreprises pour les PNR du Perche et de Loire-Anjou-Touraine), autour des valeurs du tourisme durable, de ressourcement dans la nature, de l'art de vivre et d'éducation à l'environnement.

■ Préconisations pour un tourisme durable et de proximité

- **Renforcer les actions de promotion du slow tourisme de manière interterritoriale**, en s'appuyant sur des équipements déjà existants comme les vélo-routes, les chemins de randonnée et les boucles équestres ;
- **Développer des équipements le long de ces itinéraires en coopération interterritoriale**, comme le projet de « maisons d'étape » initié à Nemours visant à accueillir les cyclistes de la Scandibérique en leur proposant des services de réparation et d'entretien de vélo, de restauration et d'hébergement. Le projet pourrait à terme à proposer des maisons d'étapes successives sur le parcours, dans les différents territoires tous les 30 à 50 km de distance ;
- **Renforcer les coopérations interrégionales pour le développement du tourisme fluvial**, par exemple en mettant en place une démarche d'aménagement concerté des circuits touristiques fluviaux le long du canal du Loing (répartition des capacités de haltes fluviales entre les territoires, lien avec les aires de camping-car, etc.).

En matière agricole, pour des systèmes agroalimentaires locaux et durables

■ Préconisations pour une consommation locale et durable

- **Renforcer le soutien aux agriculteurs des territoires par la commande publique**, en structurant les filières de proximité (légumerie, etc.) pour assurer des débouchés agricoles autres que ceux des établissements publics (notamment lors des périodes de fermeture des cantines scolaires) et éviter ainsi les pertes ;
- **Développer les Programmes alimentaire de territoire (PAT)** visant à développer l'offre alimentaire locale, accompagner la production en filières spécialisées au niveau local, accompagner les installations/reprises d'activités agricoles et agroalimentaires, accompagner des projets de diversification, de transformation et de logistique, construire les projets de diversification avec les acteurs de l'aval ;
- Dans ce cadre, **développer la création de Drives fermier** et organiser des marchés fermiers en association avec les chambres d'agriculture de part et d'autre de la limite régionale, afin d'encourager les habitants à consommer local et permettre le développement des points de ventes et de collectes sans effet de frontière.

■ Préconisations pour des territoires résilients en matière agricole

- **Favoriser l'implantation et le développement dans les territoires de franges d'usines de transformation agro-alimentaires ;**
- **Favoriser la diversification des exploitations et lutter contre leur mitage.** Cette volonté doit s'accompagner d'un développement, dans ces territoires, de formes innovantes d'agriculture (hors sol, sur les toits, culture hydroponique...) ainsi que de l'agriculture urbaine (politiques d'aménagement agricole des villes) ;
- **Initier ou renforcer la sanctuarisation des espaces agricoles** des territoires de franges ;
- **Inviter les EPCI à pleinement prendre en charge leur nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) de manière concertée**, par exemple via la mise en place d'un EPAGE⁽¹⁷⁾ transrégional comme cela a été initié dans le premier territoire d'étude ;
- **Développer dans les territoires de franges les CIVAM** (Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural), ainsi que les **GDA** (Groupes de Développement Agricole)⁽¹⁸⁾ et les **CETA** (Centres d'Etudes Techniques d'Agriculture)⁽¹⁹⁾.

(17) EPAGE : Etablissement public d'aménagement et de gestion de l'eau.

(18) Un GDA est un groupe d'agriculteurs d'un même secteur géographique qui propose des services adaptés aux besoins de chaque adhérent.

(19) Un CETA est une association loi 1901 créée et gérée par des exploitants agricoles souhaitant bénéficier d'une aide technique personnalisée permettant d'améliorer leurs pratiques de production.

La notion de résilience renvoie à la capacité d'un territoire à faire face à une catastrophe, mais aussi à ses facultés à se relever d'une perturbation et à récupérer de ses fonctions. La résilience fait ainsi écho aux notions de résistance, de transversalité, d'adaptation, mais elle questionne aussi la vulnérabilité des territoires.

Les deux territoires de franges étudiés dans le cadre de ce rapport présentent des caractéristiques qui sont à la fois des potentiels d'amélioration de leur résilience et des facteurs de vulnérabilité. Par ces travaux, les Ceser Île-de-France et Centre-Val de Loire ont cherché à mettre en évidence certaines de leurs spécificités, que ce soit en matière d'attractivité, de flux de populations, de dépendance vis-à-vis des territoires voisins et des pôles métropolitains ou encore, d'accessibilité des services publics.

En effet, l'enjeu d'un aménagement équilibré et résilient de ces territoires nécessite d'avoir une vision de leurs caractéristiques propres, de leurs opportunités de développement et de leurs interactions avec les territoires voisins et l'ensemble régional.

Néanmoins, face à la multiplicité des risques et à la diversité des métabolismes territoriaux, il ne peut y avoir un objectif unique, mais bien des objectifs de résilience. Le rapport pose donc la question de savoir comment définir ces objectifs, à quelle échelle territoriale et pour répondre à quels types de risque.

La crise sanitaire que nous traversons actuellement (crise du COVID-19) met en exergue les principales menaces auxquelles sont confrontés ces territoires de franges, trop souvent oubliés dans la mise en œuvre des politiques publiques. Elle soulève non seulement la question de leur autosuffisance (alimentaire, énergétique, etc.) mais aussi celle de leur capacité d'accueil des populations, face à une aspiration grandissante de nombreux métropolitains en quête d'espace et d'une meilleure qualité de vie.

Ainsi, la résilience implique des choix forts en matière de gouvernance. Pour être efficaces et adaptés, ces choix et arbitrages doivent s'appuyer sur le métabolisme des territoires et

tenir compte de leurs aspects géographiques fondamentaux. Une telle démarche nécessite dès lors de dépasser la question des limites régionales et de mettre en place des stratégies de coopération entre les Régions concernées. Des contrats interterritoriaux apparaissent comme une des solutions pouvant répondre aux attentes de ces territoires de franges situés aux confluences de plusieurs régions.

En effet, les enjeux d'aménagement de ces territoires et les besoins de leurs populations ne correspondent souvent pas à une délimitation administrative mais à des caractéristiques territoriales. Une action publique commune et concertée paraît donc nécessaire pour y répondre et pour structurer les bassins de vie en termes d'équipements, de services ou encore d'emploi, afin de favoriser leur développement endogène. C'est ce que démontre l'exemple de l'économie circulaire, qui a été placé au cœur de ce travail, et qui révèle la pertinence de l'échelle interterritoriale pour agir en transversalité et en cohérence avec les potentiels de chaque territoire.

Plusieurs exemples, dans les domaines du transport, du tourisme et de l'agriculture, ont dans ce cadre permis d'envisager les possibilités et modalités de coopération entre les deux Régions. Des bonnes pratiques émergent ou existent, et mériteraient d'être développées et valorisées pour répondre aux enjeux énoncés de manière concertée.

Ainsi, les Ceser Île-de-France et Centre-Val de Loire appellent les deux Régions à jouer un véritable rôle d'impulsion en la matière, en intégrant le développement des territoires de franges et les coopérations interterritoriales à toutes les échelles dans leurs schémas d'aménagement respectifs (SRADDET et futur SDRIF-E⁽²⁰⁾) et dans leurs politiques sectorielles. En outre, les deux Ceser incitent les exécutifs régionaux à intégrer les collectivités concernées par ces enjeux, en utilisant régulièrement le cadre de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

Finalement, au-delà des bénéfices attendus pour ces territoires, il s'agit pour les Régions d'un moyen de réduire leurs vulnérabilités, en tirant pleinement partie des ressources de leurs territoires de franges.

(20) SDRIF-E (SDRIF-environnemental) : projet de nouveau schéma directeur francilien qui portera une vision sur les enjeux environnementaux, mettant en œuvre à l'horizon 2040 la transformation de la Région vers une Région équilibrée et résiliente.



**Conseil économique, social et
environnemental du Centre-Val de Loire**

9 rue Saint-Pierre Lentin, 45000 ORLÉANS

ceser@regioncentre.fr
www.ceser.regioncentre.fr

@CeserCVL

02 38 70 30 39



**Conseil économique, social et
environnemental d'Île-de-France**

2 rue Simone Veil, 93400 SAINT-OUEN

ceser@iledefrance.fr
www.ceser-iledefrance.fr

@ceseridf

01 53 85 66 25