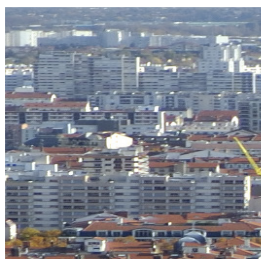
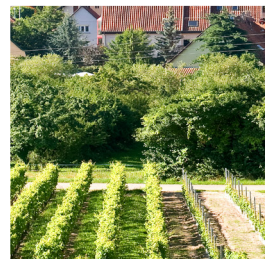
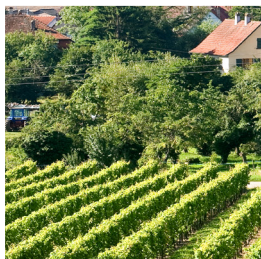
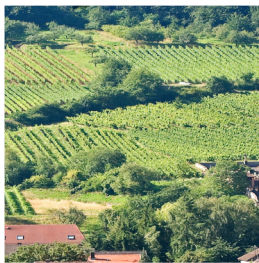


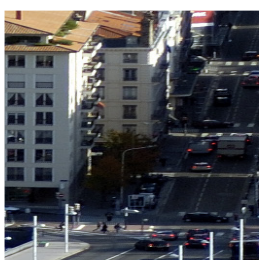
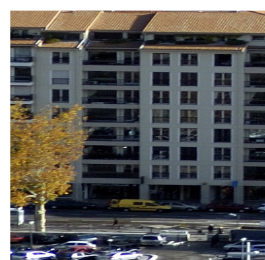
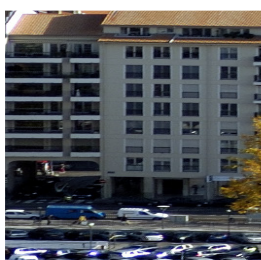
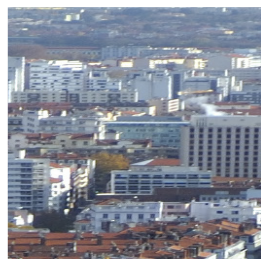


LES **AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL



La réduction  
des inégalités territoriales :  
quelle politique nationale  
d'aménagement du territoire ?

Paul de Viguerie  
Décembre 2013



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des  
**JOURNAUX OFFICIELS**

2013-26  
NOR : CESL1100026X  
Jeudi 5 décembre 2013

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du mercredi 13 novembre 2013

## **LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS TERRITORIALES : QUELLE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Avis du Conseil économique, social et environnemental

sur le rapport présenté par  
**M. Paul de Viguerie, rapporteur**

au nom de la  
**section de l'aménagement durable des territoires**

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 10 juillet 2012 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis et d'un rapport sur *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*. La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par M. Jean-Alain Mariotti, a désigné M. Paul de Viguerie comme rapporteur.

# Sommaire

■ Synthèse de l'avis	9
■ Avis	12
■ Introduction	12
■ Constat: des inégalités territoriales importantes mais variables selon le critère et l'échelle	14
■ Constat préliminaire : des facteurs d'inégalités	14
✎ Le contexte dans lequel s'inscrivent les territoires	14
✎ Une approche multiple des territoires et des inégalités entre eux	15
✎ État et collectivités : gouvernance et concertation territoriale	17
✎ Des politiques publiques mises en œuvre au niveau territorial dans un contexte de contrainte budgétaire durable	18
■ Des inégalités territoriales importantes dans les différents volets du développement durable	19
✎ Inégalités territoriales en matière d'éducation et de formation	19
✎ Les inégalités de développement économique des territoires	20
✎ Des territoires inégaux devant l'emploi, le chômage et la crise	21
✎ Disparités territoriales en matière de foncier et de mal-logement	23
✎ Les inégalités territoriales de santé et de pauvreté	24
✎ La nécessaire prise en compte des inégalités environnementales	25
■ Propositions	25
■ La gouvernance nationale et territoriale : préalables et méthodes	26
✎ Le diagnostic territorial	26
✎ D'autres actions à engager	28

▪ <b>Les réponses incontournables</b>	32
↳ Accès aux territoires et mobilité	32
↳ L'exigence de proximité : services publics et au public	36
↳ Fait urbain : pour une France en réseau	37
▪ <b>Les outils</b>	40
▪ <b>Péréquations budgétaires et financières</b>	40
▪ <b>Un outil de fait qui nécessite d'être mieux évalué et pris en compte : la « péréquation sociale »</b>	41
▪ <b>La politique européenne</b>	42
▪ <b>Orientations stratégiques, gouvernance et programmation budgétaire</b>	44
↳ Orientations stratégiques : une loi-cadre ?	44
↳ Un renforcement de la gouvernance	45
↳ Programmation budgétaire	45
▪ <b>Conclusion</b>	46
<b>■ Déclaration des groupes _____</b>	<b>49</b>
<b>■ Scrutin n° 1 _____</b>	<b>66</b>
<b>■ Scrutin n° 2 _____</b>	<b>68</b>
<b>■ Rapport _____</b>	<b>72</b>
▪ <b>Introduction</b>	72
▪ <b>Constat préliminaire : des facteurs d'inégalités</b>	73
▪ <b>Le nouveau contexte dans lequel s'inscrivent les territoires</b>	73
↳ La mondialisation, le défi technologique et leurs incidences	73
↳ Urbanisation, périurbanisation, ruralité, accessibilité	75
↳ Des mobilités croissantes et de leurs incidences	78
↳ Des comportements individuels et familiaux, des évolutions sociales qui influent sur l'organisation de l'espace	80

➤ L'enjeu environnemental	82
■ <b>Une approche multiple des territoires et des inégalités entre eux</b>	84
➤ Une grande diversité des visions : Le global et le local	84
➤ Des scénarios de gouvernance induits par des diagnostics différenciés	92
■ <b>État et collectivités : processus de gouvernance et concertation territoriale</b>	93
➤ Les évolutions de la politique de l'État en matière d'aménagement du territoire	93
➤ Une transversalité affirmée mais aussi des périmètres de ministères segmentés et une concurrence entre les administrations :	95
➤ Un affaiblissement des services de l'État dans nombre de territoires :	96
➤ Le rôle des collectivités territoriales, des EPCI, des CESER et de la concertation entre les acteurs locaux	99
■ <b>Des politiques publiques mises en œuvre au niveau territorial dans un contexte de contrainte budgétaire durable</b>	100
■ <b>La politique européenne de cohésion et la réduction des inégalités territoriales</b>	104
■ <b>Des inégalités territoriales importantes dans les différents volets du développement durable</b>	107
■ <b>Des inégalités en matière d'éducation et de formations significatives dans certains territoires</b>	107
➤ Inégalités territoriales devant l'éducation	107
➤ Inégalités territoriales en matière d'enseignement supérieur et de recherche	109
■ <b>Les inégalités de développement économique des territoires</b>	112
➤ Des régions et des départements inégaux devant le développement économique	112
➤ Répartition géographiques des entreprises en France	113

■ <b>Des territoires inégaux devant l'emploi, le chômage et la crise économique</b>	115
↘ Une répartition très inégale de l'emploi entre les régions	115
↘ Une intensité de la crise différenciée selon les territoires, qui tend à aggraver les inégalités entre eux	117
↘ Des territoires en situation inégale devant le chômage	120
■ <b>Disparités territoriales en matière de foncier et de mal-logement</b>	125
↘ Une pression sur le foncier et une hausse des prix du logement variables selon les territoires	125
↘ Des besoins en logements importants mais variables selon les territoires	126
↘ Des difficultés d'accès au logement très inégales selon les territoires	126
■ <b>Les inégalités territoriales de santé</b>	130
■ <b>Des territoires inégaux devant la pauvreté</b>	133
■ <b>La nécessaire prise en compte des inégalités environnementales actuelles et futures</b>	136
↘ Les inégalités environnementales touchent les populations et les territoires de manière inégale.	136
↘ Les défis territoriaux face aux inégalités environnementales futures : changements climatiques, maîtrise de l'énergie et protection de la biodiversité	138
■ <b>Conclusion : des questions prioritaires</b>	141
↘ La nécessité d'un diagnostic territorial	142
↘ Accessibilité et mobilité	143
↘ L'exigence de proximité des citoyens dans tous les domaines	143
↘ Des transferts mal appréhendés globalement	144
↘ Les modes de gouvernance	144
↘ Métropoles et pôles métropolitains	144
↘ La politique européenne	145
↘ Quelle méthode et quel cadre budgétaire ?	145

<b>Annexes</b>	146
<b>Annexe n° 1 : composition de la section de l'aménagement durable des territoires</b>	146
<b>Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées</b>	149
<b>Annexe n° 3 : table des sigles</b>	151
<b>Annexe n° 4 : cartes</b>	152

---

# *Avis*

---

*La réduction des  
inégalités territoriales :  
quelle politique  
nationale  
d'aménagement  
du territoire ?*

présenté au nom de la section  
de l'aménagement durable des territoires

---

*par M. Paul de Viguerie*





# LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS TERRITORIALES : QUELLE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

## Synthèse de l'avis<sup>1</sup>

La question de l'égalité des territoires relève traditionnellement en France de la politique d'aménagement du territoire, dans une logique de cohésion sociale et de solidarité nationale. En 2002, un Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) affirmait que « *L'État a la responsabilité de la cohésion nationale à laquelle participe la réduction des inégalités territoriales* ». Depuis 2003, la Constitution stipule que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». La création en mars 2012 d'un ministère de l'Égalité des territoires et du Logement témoigne de l'importance de l'enjeu de l'égalité des territoires.

L'avis et le rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) soulignent la complexité des phénomènes en cause : du fait de l'influence des métropoles et des villes sur les territoires environnants, appréhender le niveau territorial dans lequel vivent les personnes suppose de prendre en compte non seulement les périmètres institutionnels, mais aussi l'échelle des bassins de vie et celle des déplacements domicile-travail. Les personnes sont par ailleurs mobiles à certaines périodes de l'année ou de leur vie et ces déplacements influent sur les inégalités territoriales. Un territoire peut se trouver en difficulté dans un domaine (éducation et formation, activité économique, emploi, logement, pauvreté, santé, environnement, etc.) mais en situation favorable au regard d'autres critères.

Si inégalités sociales et territoriales sont souvent corrélées, les inégalités sectorielles varient aussi selon la « maille » retenue : ainsi, des zones d'emploi ont relativement bien supporté la crise dans des régions ou départements qui vont mal et inversement ; des inégalités se réduisent à l'échelle régionale et départementale mais croissent dans un même territoire, par exemple entre centre-ville et périphérie. Avec la décentralisation, l'autonomie des collectivités territoriales peut amplifier le creusement des inégalités entre elles.

Des inégalités présentent par ailleurs un caractère cumulatif, qui rend leur correction très difficile au seul niveau des collectivités concernées : des quartiers urbains en difficultés, des zones rurales déconnectées des aires urbaines, mais aussi certaines des collectivités territoriales situées dans le nord et l'est de la France, ou encore dans l'Outre-mer français, connaissent, à la fois, de graves difficultés économiques, des situations sociales préoccupantes, des problèmes d'accès aux services publics et un environnement parfois dégradé.

Pour favoriser la réduction des inégalités territoriales et conforter une « France en réseau », le CESE en appelle au renouveau d'une politique nationale d'aménagement du territoire, conduite sur le long terme par un État stratégique, largement décentralisée et déconcentrée, en visant trois principaux objectifs : mettre en œuvre les politiques nécessaires pour renforcer l'attractivité globale et pas seulement économique de tous les territoires ;

---

**1** L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 163 voix contre 2 et 41 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

maintenir un haut degré de redistribution du PIB, notamment non marchand ; répondre à l'aspiration des individus à une meilleure qualité de vie dans les territoires où ils résident.

Le CESE note la nécessité pour ce faire d'une feuille de route pour laquelle il propose divers éléments :

## ↳ Améliorer la gouvernance nationale et territoriale

- Conduire aux divers niveaux de collectivités, sous l'autorité du préfet de région ou de département, au moins tous les six ans, un diagnostic territorial global et prospectif faisant apparaître forces, difficultés et cumuls d'inégalités ;
- Garantir dans chaque territoire la conformité de l'élaboration de ce diagnostic aux principes de la démocratie participative, *via* un « pilote » et l'association notamment du Conseil économique social régional ;
- Prendre en compte le rôle de la commande publique locale dans le soutien aux activités de proximité ;
- Confier à la Commission nationale d'évaluation des normes un toilettage des normes existantes afin de lutter contre leur prolifération, source de coûts et d'inégalités au détriment des petites collectivités ;
- Rendre plus efficaces les financements croisés notamment par la clarification du partage des compétences entre État et collectivités territoriales, ainsi que par la modernisation des procédures financières et comptables ;
- Accentuer la déconcentration en rénovant le pilotage des administrations territoriales par les administrations centrales, accroître la transversalité dans l'action de ces dernières, appliquer le principe de fongibilité au niveau régional afin de renforcer le rôle des préfets de région dans la mise en œuvre des politiques publiques, restaurer les capacités d'ingénierie de l'État en soutien des petites collectivités ;
- Développer l'expérimentation dans la conduite des réformes.

## ↳ Renforcer accessibilité et attractivité des territoires

- Accélérer le déploiement du très haut débit numérique afin d'assurer une couverture universelle du territoire, la participation de l'État, sanctuarisée, devant être au moins à la hauteur des engagements qu'il a pris, et renforcer la densité du maillage des Espaces publics numériques (EPN) ainsi que leur visibilité ;
- En matière de réseaux de transports, donner, dans la hiérarchisation des projets, la priorité à l'optimisation des infrastructures existantes, aux alternatives à la route et à l'aérien, ainsi qu'aux modes et projets ayant le plus faible impact sur l'environnement ;
- Assurer la cohérence des transports par la recherche systématique de l'intermodalité et de la complémentarité ;
- Améliorer le financement des projets de transports notamment par la mise en place d'une collecte fléchée de l'épargne, ainsi qu'en utilisant les possibilités de la directive Euro-vignette 3 pour enfin mettre en œuvre la taxe poids lourds et augmenter ainsi les ressources de l'AFITF et des collectivités :

- Éclairer par le diagnostic territorial l'élaboration de schémas locaux de services publics co-construits avec les acteurs de terrains, *via* des commissions locales de services publics ou au public.

## ↳ Conforter un développement équilibré de tous les territoires

- Construire une France en réseau, en veillant à ce que la densification de l'habitat concerne non seulement les métropoles, mais aussi les villes moyennes et les bourgs centres ;
- Privilégier, dans la politique du logement, outre le développement du logement locatif social, l'investissement locatif dans l'ancien, accompagné par une incitation forte à la rénovation pour favoriser l'efficacité énergétique et lutter contre la précarité énergétique ;
- Renforcer la politique des pôles de compétitivité et des grappes d'entreprises fonctionnant en réseau sur l'ensemble du territoire, dans une logique de pôles d'excellence, tout en assurant la présence d'une économie de proximité diversifiée au sein de chaque territoire ;
- Concentrer les politiques publiques prioritaires relevant de la politique de la ville sur les quartiers les plus en difficultés en s'appuyant systématiquement sur un diagnostic préalable.

## ↳ Renforcer les instruments de rééquilibrage entre les territoires

- Maintenir et amplifier les péréquations verticales et horizontales ;
- Restaurer un certain niveau d'autonomie fiscale aux collectivités afin qu'elles retrouvent une plus grande capacité d'intervention ;
- Flécher une part des concours de l'État aux investissements territoriaux ;
- Mieux évaluer le rôle de « péréquation sociale » de fait joué par les transferts sociaux et mettre en place sur chaque territoire, en cohérence avec le diagnostic territorial établi, une politique adaptée d'accueil pour les populations concernées ;
- Simplifier les procédures de montage de dossier pour l'attribution des aides européennes, mettre en place dans les territoires, au niveau régional ou départemental, un guichet unique pour aider à la préparation des dossiers, améliorer le taux d'utilisation des fonds européens et accélérer le versement par les services de l'État des aides européennes à leur bénéficiaire ;
- Tenir, au début de l'année 2014, un CIADT afin de préparer une loi-cadre et de programmation sur l'Égalité des territoires qui sanctuariserait la politique nationale d'aménagement du territoire, promouvoir une meilleure transversalité de l'action de l'État en parallèle à une déconcentration accrue.

# Avis

---

## Introduction

Dans la tradition constitutionnelle française, le concept d'égalité s'entend surtout pour des personnes et comme le fait pour elles de disposer des mêmes droits, l'accès aux droits conditionnant largement son effectivité.

Pour les territoires, espaces terrestres où une population vit, travaille et noue des rapports sociaux, régis par un pouvoir politique et administratif (c'est-à-dire, en France, l'État et les collectivités territoriales), la notion d'égalité est d'application moins évidente. La diversité physique et humaine des territoires, leur histoire et leur situation économique, sociale et environnementale, leur confèrent en effet une extrême variété. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, la liberté de leurs habitants de se déplacer d'un territoire à l'autre pour y résider et y travailler, complexifient aussi l'application concrète de la notion d'égalité territoriale. Égalité ne saurait en effet signifier uniformité des territoires.

La problématique de l'égalité des territoires est néanmoins dans notre pays prise en compte depuis longtemps dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, dans une logique de cohésion sociale et de solidarité nationale. Le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 affirmait ainsi que « *L'État a la responsabilité de la cohésion nationale à laquelle participe la réduction des inégalités territoriales* ». La révision constitutionnelle de mars 2003 a marqué une nouvelle étape en ce sens : l'article 72-5 de la Constitution stipule en effet que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Plus récemment, le président de la République, François Hollande, a inscrit l'égalité des territoires parmi les thèmes de sa campagne électorale et, en mai 2012, un ministère de l'Égalité des territoires et du logement a été mis en place, confié à Cécile Duflot, pour prendre en compte cette préoccupation et conduire la politique à cet égard.

Le ministre a engagé dans ce cadre deux processus parallèles :

- l'un, de préfiguration administrative : une mission, présidée par Thierry Wahl, a réfléchi sur la structuration jugée souhaitable pour conduire la politique nationale d'aménagement du territoire, et a rendu un rapport en ce sens en esquissant différents scénarios ;
- l'autre, d'analyse et de prospective : une mission, confiée à Eloi Laurent, économiste, a visé à coordonner les contributions d'une trentaine d'universitaires et d'une vingtaine d'élus locaux, pour étudier ce que signifie aujourd'hui la notion d'inégalités territoriales et dresser un état des lieux en la matière très détaillé et approfondi, en plus de 500 pages, ainsi que des mesures pouvant être envisagées pour y remédier.

Le Comité interministériel pour la Modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a apporté une première réponse quant aux futures orientations choisies par le gouvernement pour la structuration organisationnelle de la lutte contre les inégalités territoriales : ainsi, un commissariat général à l'égalité des territoires regrouperait, début 2014, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le

Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) et l'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSé).

Un autre rapport, confié à Jean-Marc Rebière et à Jean-Pierre Weiss, vise à faire une analyse prospective de l'évolution des missions de l'État et de ses compétences, aux niveaux régional, départemental et infra-départemental, en esquisant des scénarios à cinq ans d'organisation fonctionnelle de l'État.

En revanche, peu ou pas d'orientations ont à ce stade été apportées en réponse aux multiples inégalités territoriales sectorielles analysées par le rapport coordonné par Eloi Laurent.

Dans son audition devant la section de l'Aménagement durable des territoires, Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement annonçait l'organisation d'un Comité interministériel à l'aménagement et au développement du Territoire (CIADT) et d'un projet de loi sur l'Égalité des territoires avant la fin de l'année 2013.

Le présent avis et rapport s'inscrit dans la préparation de ces échéances. Il s'efforce d'analyser de manière synthétique, dans leur complexité, les principales inégalités qui influent sur le développement économique, social et environnemental des territoires. Il fait référence à des avis du CESE traitant d'aspects sectoriels des inégalités territoriales, par exemple en matière d'éducation, d'enseignement supérieur ou de logement, et s'appuie sur le rapport de la mission menée par Eloi Laurent, sur les rapports de l'Observatoire des territoires de la DATAR, ainsi que sur d'autres travaux et apports statistiques et universitaires.

Vu la variété des domaines concernés, le choix a été fait de ne pas formuler pour chacun des champs considérés des préconisations permettant de réduire les inégalités. L'approche adoptée, transversale, vise à fournir un cadre contenant des éléments pouvant guider, sur le moyen et le long termes, les décideurs nationaux et territoriaux dans la conception et la mise en œuvre de certaines des politiques nationales constitutives de l'aménagement du territoire.

Dans un monde de plus en plus ouvert, l'incertitude s'accroît pour les territoires ; les agglomérations et les réseaux jouent un rôle structurant ; les interdépendances et interactions entre le rural et l'urbain s'accroissent. Dans ce contexte, le CESE est convaincu que sont plus que jamais nécessaires le maintien et le renouveau de la politique nationale d'aménagement du territoire, politique du temps long prenant en compte les évolutions sociales et sociétales du pays et de ses diverses composantes territoriales.

Les préconisations du présent avis entendent y contribuer, en mettant en avant un triple objectif : mettre en œuvre les politiques nécessaires pour renforcer l'attractivité de tous les territoires en prenant pleinement en compte leurs différences ; maintenir un degré élevé de redistribution du PIB non marchand, instrument puissant quant à la réduction des inégalité entre les territoires et leurs habitants ; répondre, autant que faire se peut, à l'aspiration de chaque individu, dans tous les territoires, à une meilleure qualité de vie.

---

## Constat: des inégalités territoriales importantes mais variables selon le critère et l'échelle

---

### Constat préliminaire : des facteurs d'inégalités

#### Le contexte dans lequel s'inscrivent les territoires

L'ouverture et l'internationalisation croissantes de l'économie française réduisent la capacité de l'État à orienter la localisation des activités relevant de la sphère privée et accroissent l'incertitude pour les territoires. Les technologies de l'information réduisent certaines inégalités territoriales d'accessibilité mais favorisent paradoxalement des **phénomènes d'agglomération** et la **puissance de grandes villes communiquant en réseau**. Atout pour notre pays, la métropole parisienne est devenue l'une des plaques-tournantes en Europe de l'économie mondiale. De grandes métropoles régionales forment avec des villes de taille plus limitée des pôles métropolitains<sup>2</sup>. En termes de densité de population, les trois régions les plus denses (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Alsace) se distinguent de deux bandes Nord-Sud à la densité moyenne ou peu dense, que sépare la « diagonale du vide », formée de régions très peu denses (de Champagne-Ardenne à Midi-Pyrénées).

**95 % de la population en France et les trois-quarts des communes rurales vivent sous l'influence de la ville.** Selon l'INSEE, 792 aires urbaines, formées d'un pôle et souvent d'une couronne périurbaine, concentrent la moitié des communes et 85 % de la population. En dehors de ces aires, 11 000 communes, où réside 10 % de la population, sont sous l'influence de plusieurs pôles sans que l'un d'eux prédomine. 7 400 communes, avec 5 % de la population, restent hors influence des pôles<sup>3</sup>. La richesse des villes-centres en services publics diminue en s'éloignant du centre mais modes de vie et besoins des populations tendent partout à s'homogénéiser.

L'INSEE distingue **douze aires urbaines dites « métropolitaines »** (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble et Montpellier), qui accueillent chacune plus de 500 000 habitants et au moins 20 000 cadres des fonctions dites « métropolitaines » du fait de leur contenu décisionnel. 29 autres aires urbaines de plus 200 000 habitants, qualifiées de « grandes aires », contribuent à structurer la France métropolitaine.

**Les territoires ruraux apparaissent plus hétérogènes qu'auparavant.** Dans ceux liés aux zones urbaines, la pression foncière est forte face à l'extension des villes (logements, infrastructures..) et la population, renouvelée (« rurbains »), a des exigences de qualité de l'environnement et de services publics ; les zones rurales déconnectées des aires urbaines cumulent à l'inverse souvent difficultés économiques, sociales et d'accès aux services publics.

**L'étude de la mobilité est essentielle pour apprécier les inégalités territoriales.** Près de trois salariés sur quatre quittent leur commune de résidence pour aller travailler,

---

2 Pierre Veltz, *Paris, France monde : repenser l'économie par le territoire*, L'aube (2012), p. 60.

3 Brigitte Baccaini, *INSEE Premières* n° 1248 (2009).

les plus mobiles étant les actifs habitant dans le périurbain. Les mobilités changent au cours de la vie : étudiants et jeunes actifs, concentrés en général dans les grandes villes, les quittent souvent ensuite, notamment pour vivre dans le périurbain. À l'âge de la retraite, une partie de ceux qui le peuvent quitte Paris ou les grandes villes pour une ville ou un centre bourg. Il doit aussi être tenu compte des mobilités de loisirs. Appréhender le niveau territorial dans lequel vivent des personnes suppose donc de prendre en compte à la fois **l'échelle des aires urbaines** (déplacements domicile-travail) et **celle du bassin de vie**, où se déroule pour partie la vie quotidienne extra-professionnelle. **Villes-centres et territoires environnants, périurbains et ruraux, doivent être toujours plus pensés dans une logique de continuité et de complémentarité.**

En comparaison, la hausse de la mobilité résidentielle reste limitée, à l'exception des jeunes générations, particulièrement mobiles. Si 12 % des ménages changent de domicile au cours d'une année, **la mobilité résidentielle intervient pour moitié au sein de la même commune** (6 % des ménages par an changent de communes et la mobilité résidentielle n'est que de 2 % par an pour la mobilité interdépartementale et d'1 % pour la mobilité interrégionale<sup>4</sup>). **Mais, cumulés dans le temps, ces mouvements influent sur les disparités d'évolutions des populations.** Le sud et l'ouest de la France, très attractifs, se distinguent quant au solde migratoire du Nord et de l'Est. A l'inverse, le solde naturel (naissances - décès) est plus élevé au Nord, à l'Est et dans les grandes villes, à la population jeune.

Au total, la population française s'est accrue de 4,2 millions d'habitants entre 1999 et 2009, « sept régions (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Pays-de-la-Loire et Bretagne) contribuant pour près de 60 % à (cette) croissance et l'Île de France pour près de 20 %. En 2009, elles représentent respectivement 40 % et 20 % de la population française »<sup>5</sup>. **Les écarts de dynamiques s'accroissent** par rapport aux régions du Nord et de l'Est.

Selon Laurent Davezies, l'apport de revenus résultant de ces mouvements de population et du tourisme influe sur la réduction des inégalités territoriales plus que les politiques territoriales de la DATAR ou de l'Union européenne (UE). Mais avec des dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement représentant 55 % du PIB, **collectivités et État ont d'importants moyens pour agir sur les inégalités territoriales.**

Intégrer les objectifs environnementaux que s'est fixés la France pour promouvoir un développement durable suppose notamment de repenser l'organisation des villes dans les territoires, de modifier les modes de déplacement, de consommation et de production, ainsi que de renforcer le concours des collectivités locales afin de mettre en œuvre effectivement la territorialisation du Grenelle de l'environnement.

## Une approche multiple des territoires et des inégalités entre eux

Dans l'Union à 27, la situation de la France apparaît relativement privilégiée par son étendue (550 000 km<sup>2</sup> – hors Outre-mer), la diversité de ses paysages et du climat, l'importance de sa population et sa fécondité. La présence sur son sol de l'une des plus

4 Cf. travaux de Brigitte Baccaïni et Anne Lafferère cités par le rapport d'Eloi Laurent.

5 Rapport 2011 de l'Observatoire des territoires de la DATAR, *Dynamique, interdépendance et cohésion des territoires*, La documentation Française (2012).



grandes métropoles d'Europe, son attractivité touristique ou pour les investissements économiques internationaux, la qualité de ses infrastructures, de ses formations et sa productivité y contribuent. Pourtant, la France n'est que le 11<sup>ème</sup> pays de l'UE en termes de PIB par habitant et celui-ci ne progresse plus guère depuis 2008 du fait de la crise.

Sondages et ressenti des réalités sont à interpréter avec prudence, chaque « territoire » étant en général décrit par ceux qui y résident comme « allant mal » mais beaucoup des personnes interrogées indiquant que, pour ce qui les concerne, la situation est plutôt satisfaisante.

Des organismes tels que la DATAR, la Direction générale des collectivités locales (DGCL), l'Observatoire des finances locales ou l'INSEE, qui produit des bases de données par territoire, font une analyse approfondie de l'évolution des espaces français et des collectivités locales. Si ces sources sont depuis peu disponibles et gratuites « en ligne », les données brutes ne « parlent » pas d'elles-mêmes et leurs interactions sont parfois non univoques. Ainsi, un bassin bien pourvu en liaisons de transports n'est pas toujours prospère et vice-versa.

Contribuent à cette complexité le fait que **les politiques sociales, qui visent les personnes, ont des effets spatiaux**, de même que **les politiques territoriales ont des effets sociaux**. L'histoire d'un bassin influe sur son attractivité et le maillage local des villes importe. Bref, il existe un « ADN » propre à chaque territoire, parfois difficile à décrypter.

Y parvenir suppose **une analyse multi-critères**. Laurent Davezies distingue par exemple des territoires de production (zones avant tout d'emplois privés) et d'autres de consommation ou d'« économie résidentielle » (dont certains avec un nombre élevé d'emplois publics et d'autres, touristiques ou liés aux retraités). Il recoupe ces clivages par une distinction entre des bassins « dynamiques » (l'emploi s'y maintient ou s'accroît) et des bassins « stagnants ». Avec les problèmes économiques liés à la crise de 2008, l'auteur identifie, en plus de territoires « marchands en difficulté », à dominante industrielle (8 % de la population et de la superficie), des territoires « non marchands » à leur tour à la peine (12 % de la population et 20 % de la superficie)<sup>6</sup>.

Une approche complémentaire distingue les **métropoles des villes moyennes, des banlieues** (« quartiers » et périphéries pavillonnaires), **des zones rurales et des zones de montagne**. Le rapport Mc Kinsey sur les territoires aux États-Unis et en Europe souligne l'avantage comparatif des régions pourvues de métropoles à la population habituée à une forte mobilité de l'emploi et du logement. En sens inverse, d'autres analystes notent les inconvénients des métropoles (congestion, pollution, temps perdu, logements chers...) et mettent en exergue les mérites des réseaux de villes moyennes et d'un périurbain raisonné.

Les indicateurs de développement humain (IDH)<sup>7</sup> mettent l'**accent sur la qualité de vie**. De 1<sup>ère</sup> par le PIB/habitant, la région Île de France passe au 17<sup>ème</sup> rang au regard de l'indice IDH, pour lequel le Limousin est en tête. D'autres notent les liens entre les métropoles et leur environnement, ou entre l'Île-de-France et la province : sur les 29 % du PIB national produits en Ile-de-France, 7 % sont redistribués vers la province *via* les fonds publics.

**Plusieurs familles d'indicateurs paraissent significatives au regard des inégalités entre les territoires.**

<sup>6</sup> Laurent Davezies, *La crise qui vient : les nouvelles fractures territoriales* Seuil (2012).

<sup>7</sup> L'indice de développement humain, indicateur composite créé en 1990, résulte de la moyenne pondérée de trois indicateurs (espérance de vie à la naissance, niveau d'éducation, niveau de vie).

**Il existe une « France des retraités », située au sud d'une ligne allant du Havre à Grenoble.** 10 départements comptent plus de 30 % de personnes âgées de plus de 60 ans et l'Indre ou le Lot atteignent 36 % de retraités pour 20 % en région parisienne. Ces retraités, dont une partie venue d'autres régions à l'âge de la cessation d'activité professionnelle, apportent des revenus importants aux zones concernées ; quand ces personnes sont atteintes d'incapacité ou dépendantes, elles sont sources de coûts pour les collectivités, mais aussi de richesses, les services à la personne étant créateurs d'emplois.

**L'équilibre entre catégories socio-professionnelles varie selon les territoires.** Pour environ 10 % d'ouvriers en Ile de France, on en compte le double dans l'Eure, le Doubs, les Vosges et la Vendée. Commerçants et artisans représentent 2,5 % des actifs dans le Nord-Pas-de-Calais, 4 % dans l'Hérault et 5 % dans le Var. Les cadres constituent 4 % des actifs dans l'Orne ou l'Aveyron, 10 % dans l'Isère ou le Bas-Rhin, 12 % dans le Rhône et 27 % à Paris.

**Les revenus de transfert sociaux, soit le tiers des revenus totaux, ont des effets puissants d'égalisation entre territoires :** les disparités de revenu (transferts sociaux inclus), faibles entre régions, à l'exception de la région parisienne (120 % de la moyenne) et des DOM (60 % de la moyenne), tendent à se réduire sur le long terme. Par ailleurs, les cartes des 4 minima sociaux (RSA, AAH, ASS et minimum vieillesse) ne concordent guère entre elles, sauf pour quelques territoires (Ardennes, Tarn, Var...), du fait de la composition de leur population.

**L'égalisation relative entre territoires au niveau des régions ou des départements est souvent moindre quand on réduit la focale au niveau des bassins d'emploi et des quartiers.** Ainsi, en longue période, les inégalités de richesse se sont réduites entre régions mais accrues dans nombre de villes, ce qui accroît le rôle des collectivités pour lutter contre certaines inégalités sur leur territoire. **Le choix de la taille de la « maille », c'est-à-dire l'échelle d'analyse d'un phénomène, peut donc changer le diagnostic et les priorités d'action.**

## État et collectivités : gouvernance et concertation territoriale

La mission de la DATAR, créée en 1963, fût de rééquilibrer l'activité hors Paris par des mécanismes de redistribution correcteurs des inégalités territoriales. De 2005 à 2009 la politique nationale d'aménagement du territoire, *via* la DIACT, s'est orientée vers l'attractivité des territoires autour de pôles compétitifs, au risque de creuser les inégalités territoriales. L'organisme interministériel d'aménagement du territoire, redevenu DATAR en 2009, lieu privilégié d'échange entre collectivités locales et État, porte diverses politiques pour aménager le territoire et réduire les inégalités territoriales. D'autres politiques de rééquilibrage ont été initiées, par exemple avec la création en 1991 du ministère de la ville, qui a mis en œuvre le plan banlieue en 2008. L'appellation de ministère de « l'Égalité des territoires » montre une nouvelle approche de l'aménagement territorial. L'intégration de la DATAR dans un commissariat général à l'égalité des territoires a été décidée par le Comité interministériel pour la modernisation publique (CIMAP) de juillet 2013.

Malgré la décentralisation et parallèlement aux nouvelles missions des collectivités, chaque ministère a conservé son réseau dans les territoires. Toutefois, leur périmètre a été fortement revu, avec le regroupement des services régionaux en huit directions intégrées contre une vingtaine auparavant, et le regroupement des services de l'État dans le département en deux à trois Directions départementales interministérielles (DDI) et trois

unités territoriales (UT) de directions interministérielles régionales<sup>8</sup>. Dans le même temps, l'État s'est fortement désengagé, notamment en matière de services publics. La réflexion sur l'organisation de l'administration territoriale de l'État se poursuit, donnant notamment lieu à un rapport en juillet 2013<sup>9</sup>.

Le poids global des collectivités dans la dépense publique (fonctionnement et investissement) équivalait à celui de l'État<sup>10</sup>. La part du bloc communal prime dans les budgets des collectivités. Si celle des régions est plus faible, les investissements de l'ensemble des conseils régionaux équivalent à ceux de tous les ministères réunis.

## Des politiques publiques mises en œuvre au niveau territorial dans un contexte de contrainte budgétaire durable

Les services publics relèvent de moins en moins de la sphère de l'État (privatisations, transferts de compétences, poids des investissements des collectivités qui représentent 70 % du total des investissements publics<sup>11</sup>).

**Or, les dépenses des collectivités de tailles et de types identiques varient très fortement** (de 1 à 3 pour les communes, de 1 à 1,5 pour les départements, du 1<sup>er</sup> au 9<sup>ème</sup> décile) au regard des disparités importantes de leurs ressources.

**Pour éviter l'accroissement des inégalités entre les territoires, une redistribution des moyens est indispensable**, d'où les transferts financiers de l'État vers les collectivités, qui représentent 101 Md€ au PLF pour 2012, soit environ la moitié des recettes des collectivités et 27 % du budget de l'État.

Depuis 2003, la **péréquation a valeur constitutionnelle**. Elle est de deux types : **verticale** (versements de l'État vers les collectivités) et **horizontale** (réallocations entre collectivités). La plus forte est celle opérée dans le cadre de la Dotation globale de fonctionnement (DGF), qui s'élève en 2012 à plus de 41 Md€, versée par l'État aux collectivités. Outre la Dotation de solidarité urbaine (DSU pour 1,4 Md€) ou la Dotation de solidarité rurale (DSR), les collectivités bénéficient d'un potentiel de 20 autres lignes de dotations et fonds.

Chaque type de versement<sup>12</sup> obéit à des règles propres de calcul, assorties d'exceptions, règles pour la mise en œuvre desquelles sont analysés le potentiel fiscal, les ressources et les charges, ainsi que les contraintes spécifiques, des collectivités. Chaque ligne de crédits a ses objectifs et sa logique propre, ce qui rend le système complexe et peu lisible<sup>13</sup>.

Par la péréquation *horizontale*, les collectivités les mieux pourvues contribuent aux recettes des plus pauvres. Quatre nouveaux fonds de péréquation ont été récemment créés, dont celui des ressources intercommunales et communales (FSRIF), premier système de péréquation *horizontal* pour le bloc communal, appelé à monter en puissance<sup>14</sup>. Mais plus la péréquation « *horizontale* » prend de l'importance, plus elle pèse sur les territoires urbains.

8 Rapport du CESE, *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, rapporté par Jacqueline Doneddu (2011), p. 59 à 61.

9 Rapport au Premier ministre, *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, Jean-Marc Rebière, Jean-Pierre Weiss (juillet 2013).

10 Dans ce calcul, les dépenses de l'État prises en compte sont nettes des 60 Md€ de concours financiers aux collectivités, source : Direction générale des collectivités locales (DGCL).

11 Avis du CESE, *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*, rapporteur Didier Ridoret (2012).

12 On compte 18 dotations (par exemple : équipement des territoires ruraux, développement urbain, outre-mer) et 9 fonds (par exemple : mobilisation départementale pour l'insertion) dans le dictionnaire des sigles de la DGCL (observatoire des finances locales).

13 *Les finances locales et le développement durable*, thèse d'Etat de Gilbert Meyer, 2013.

14 D'après M. Morvan, directeur général de la DGCL, il représenterait en 2016, 2 % des ressources fiscales de ces collectivités.

**La DGCL évalue les sommes versées à 7,6 Md€ pour la péréquation « verticale » et à un peu moins d'1 Md€ pour la péréquation « horizontale ».** Les effets de réallocations sont considérables : les inégalités sont réduites dans une proportion de l'ordre de 37 % des ressources fiscales entre communes, 48 % entre départements et 45 % entre régions<sup>15</sup>.

**L'autonomie financière est une condition majeure de la libre administration des collectivités.** Or, les collectivités sont confrontées à une diminution constante des recettes propres issues de la fiscalité locale et à une réduction des dotations de l'État. La suppression de la taxe professionnelle a ravivé l'inquiétude des élus, les collectivités devenant de plus en plus dépendantes de l'État. L'autonomie financière - en particulier des régions et départements - a subi une forte érosion alors que leurs compétences se sont sensiblement accrues, augmentant mécaniquement leurs dépenses obligatoires au détriment de leurs possibilités d'investir. **Les collectivités locales devront donc faire des choix** : les budgets de ces dernières années confirment **que l'État ne compense plus intégralement en valeur les compétences transférées** ; les dernières orientations budgétaires accentuent cette tendance : les dotations globales de fonctionnement diminueront alors que les recettes fiscales plafonneront, ce qui risque de renforcer les inégalités territoriales.

L'Union européenne contribue à la réduction des inégalités territoriales dans le cadre de la politique de cohésion. Le montant prévu pour la France à ce titre est de 2,3 Mds € par an.

---

## Des inégalités territoriales importantes dans les différents volets du développement durable

### Inégalités territoriales en matière d'éducation et de formation

Le rapport du CESE sur *Les inégalités à l'école* distingue, au regard **d'indicateurs de besoins et de moyens** : d'un côté, une France du Sud-est favorisée, une région atlantique plutôt bien lotie et de petites académies peu urbanisées aux moyens suffisants au vu d'une démographie scolaire en déclin ; de l'autre, une Île-de-France confrontée à une augmentation considérable des effectifs scolaires, difficile à maîtriser, ainsi qu'un Outre-mer marqué par l'éloignement de la métropole. De grosses académies, comme Versailles, Lille et Créteil, connaissent des difficultés, avec des proportions élevées de collèges et écoles classés « ambition réussite »<sup>16</sup>. Les mesures de « compensation territoriale » relevant de la politique d'éducation prioritaire ne suffisent pas à remédier à cette situation.

Une étude identifie, par département, **les écarts entre la performance scolaire réelle et la performance scolaire attendue vu les caractéristiques sociales des élèves**<sup>17</sup>. Les départements en « sous-réussite » maximale sont situés dans le bassin parisien, en Île-de-France et à proximité (Eure et Oise). Les départements en sous-réussite un peu moins marquée sont aussi autour du Bassin parisien, sur le littoral méditerranéen, des Bouches-du-Rhône aux Alpes-Maritimes, avec en sus la Vienne. La plupart englobe de très grandes agglomérations. La correspondance est assez nette entre sous-réussite scolaire

---

<sup>15</sup> Rapport de la DGCL de 2009 sur la mesure de l'efficacité des péréquations.

<sup>16</sup> Rapport du CESE sur *Les inégalités à l'école*, rapporteur Xavier Nau (2011), p.49 et 50, et *Atlas des fractures sociales* (2010) de Patrice Caro et de Rémi Rouault.

<sup>17</sup> *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, coordonné par Sylvain Broccolichi, Choukri Ben Ayed et Danièle Trancart, La découverte, Paris, 2010.

et concentration des Zones urbaines sensibles (ZUS). Les départements régulièrement en « sur-réussite », situés dans le Massif Central et le Sud-ouest, peu urbanisés, ne comptent en général pas de grande agglomération. Les territoires où la mixité sociale existe dans les établissements, avec une offre scolaire assez homogène, obtiennent en moyenne une meilleure correction des inégalités socioculturelles de départ.

**L'enseignement supérieur compte 2,4 millions d'étudiants.** La création de centres universitaires dans des métropoles régionales et des délocalisations de sites dans des villes petites et moyennes ont généré une répartition géographique des étudiants sur 623 sites (tous types d'établissements confondus)<sup>18</sup>. Le CESE soulignait en 2008 que, « à l'issue du Plan universités 2000, aucun point du territoire continental ne se trouve à plus de 30 kilomètres d'une infrastructure d'enseignement supérieur »<sup>19</sup>. Pour autant, l'Île-de-France concentre encore plus de 25 % des inscrits à l'université (sa part dans la population est de 18,5 %) et trente villes accueillent les trois quarts des étudiants âgés de 18 à 24 ans<sup>20</sup>. La situation est très défavorable aux DOM-COM quant au niveau général d'éducation et à la possibilité de poursuite d'études<sup>21</sup>.

Quatre régions - Île-de-France (41 %), Rhône-Alpes (12 %), Midi-Pyrénées et PACA - concentrent 70 % des dépenses intérieures en R&D (DIRDE). Avec une intensité de R&D de 4,2 %, Midi-Pyrénées est la seule région française à avoir atteint l'objectif européen de 3 % de R&D dans le PIB. L'Île-de-France atteint 2,94 % en 2008, la Franche-Comté, le Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes venant ensuite avec chacune plus de 2,5 %<sup>22</sup>. Cette France de l'innovation est reliée au moins autant à l'international qu'au reste du territoire. Hors de la région parisienne, onze pôles urbains comportent à la fois un tissu universitaire et de recherche dense et des pôles de compétitivité : Lille, Strasbourg, Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Grenoble, Montpellier, Marseille et Nice.

## Les inégalités de développement économique des territoires

**La production de richesse varie selon les territoires.** Le PIB par habitant fait apparaître en tête l'Île-de-France, avec 48 400 € en 2010<sup>23</sup>, puis le Rhône, la Haute Garonne et la Savoie (29 500 €). Inversement, dans 24 départements, le PIB par habitant n'excède pas 20 000 €, dont beaucoup dans le Sud-ouest, dans la diagonale du vide et vers le Nord.

La part de la valeur ajoutée (VA) due à l'agriculture est de 1 % en Île-de-France, 2 % en Alsace et de 1 à 4 % dans les départements de PACA, mais dépasse 6 % dans 24 départements. La part de la VA issue de l'industrie excède 20 % dans 23 départements, surtout du Nord et de l'Est, mais n'est que de 6 et 9 % sur la Côte-d'Azur (Var et Alpes-Maritimes), 5 % en Corse et 6 à 9 % en Languedoc-Roussillon. La composante « marchande » des services tertiaires est surtout forte en Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Corse et dans les métropoles de Nantes, Bordeaux, Toulouse ; sa part non-marchande (économie sociale, administrations) est surtout développée dans le Sud-ouest et en PACA, plus une partie du Massif central et ses franges.

18 Catherine Soldano, Daniel Filâtre, « Les inégalités d'éducation supérieure et de recherche » in *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures et politiques*, dirigé par Eloi Laurent. p. 147.

19 Avis du CESE *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, rapporteur Jean-Pierre Dupont, (2008) p. 8.

20 Chantal Brutel, *INSEE Premières* n°1275, (2010).

21 Avis du CESE *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*, rapporteur Gérard Aschieri (2012) p. 14.

22 *Rapport 2011* de l'Observatoire des territoires (2012), données Eurostat regional yearbook 2011.

23 L'intensité des migrations pendulaires rend peu significatives les données par département.

Une opposition apparaît, dans la densité d'entreprises artisanales (nombre pour 10 000 habitants), entre nord et sud de la France : cette densité, de 130 en Île-de-France, 140 en Alsace et 105 en Nord-Pas-de-Calais, monte à 255 dans le Vaucluse et en Savoie, 270 dans le Lot et 280 dans le Var. Quant à « l'économie de la connaissance », à titre d'exemple, la part des diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-34 ans atteint 53,1 % en Île-de-France, 45,7 % en Midi-Pyrénées, 44,6 % en Rhône-Alpes, mais 34 % en Picardie, 33,9 % en Basse-Normandie, 30,9 % en Corse, 31 % en Martinique et 18 % en Guyane<sup>24</sup>.

Ainsi, chaque territoire a ses atouts d'attractivité économique mais des handicaps cumulés peuvent annuler cette capacité propre. Les politiques publiques doivent contribuer ou inciter à les combler. La dynamique d'ensemble d'un bassin d'activité dépend pour une part des relations de confiance entre acteurs locaux, d'une variété suffisante de secteurs, d'un esprit « cluster », mais aussi, outre ces facteurs économiques, de l'accessibilité, des performances éducatives, de la qualité de vie et des services de proximité publics et privés.

Selon l'INSEE, en 2010, la France compte 236 000 PME et ETI de 10 à 500 salariés (hors secteur financier). L'Île-de-France (23,2 %) et Rhône-Alpes (10,9 %) concentrent à elles deux le tiers de l'ensemble des PME et ETI. Cinq autres régions (PACA, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Aquitaine et Bretagne) accueillent ensemble plus du quart de ces entreprises. La concentration géographique est accentuée pour les 1828 grosses ETI et grands groupes (de plus de 500 salariés) hors secteur financier : 643 (soit 35 %) ont leur activité principale en Île-de-France et 156 (8,5 %) en Rhône-Alpes. Les treize régions les moins bien loties totalisent 203 grosses sociétés, soit 11 % de l'ensemble.

La concentration géographique est maximale pour les cadres, les professions intellectuelles et les chefs d'entreprises, l'aire urbaine de Paris en accueillant 1 million sur 2,3 millions d'emplois. Les emplois de services à la population, dont le nombre progresse aussi, se développent selon l'INSEE « *de façon uniforme sur le territoire en fonction de la présence de la population* ». Enfin, tendent à se localiser à l'écart des villes des activités de production telles que l'agriculture ou les emplois du bâtiment, des travaux publics et de la fabrication, dont le nombre d'emplois se réduit<sup>25</sup>.

## Des territoires inégaux devant l'emploi, le chômage et la crise

Au 31 décembre 2010, la France compte en métropole 26,3 millions de personnes en emploi, et 24,4 millions d'emplois salariés, dont 517 000 dans les départements d'Outre-mer. **Leur répartition est inégale** : l'Île-de-France, avec 5,7 millions d'emplois salariés, Rhône-Alpes, avec 2,4 millions, et PACA, avec 1,8 millions, concentrent plus de 40 % de l'emploi métropolitain total ; les six régions suivantes en nombre d'emplois (Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Aquitaine, Bretagne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) en représentent près de 30 % et les 14 autres régions un peu plus d'un quart<sup>26</sup>.

Pour la France métropolitaine, l'emploi salarié privé, après avoir augmenté en moyenne de + 0,5 % par an entre fin 2001 et fin 2007, s'est réduit en moyenne de 0,5 % par an de la fin 2007 à la fin 2011. **Cette inflexion est ressentie dans toutes les régions mais à des degrés divers** : Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine, Alsace et Picardie, régions du Nord-est à l'économie fortement industrielle, connaissent déjà avant la crise, entre fin 2001

24 Source : données INSEE 2011.

25 Cyrille Van Puymbroek et Robert Reynard, *INSEE Première* n°1278, (février 2010).

26 Données INSEE Références : *Emplois et salaires, Édition 2013*, pp.88 et 160 (mars 2013).

et fin 2007, une évolution annuelle moyenne négative de l'emploi salarié privé ; elles figurent parmi les régions dont l'emploi a le plus baissé depuis (perte annuelle moyenne supérieure à -1 % par an de fin 2007 à fin 2011). A l'inverse, les régions du Sud (Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine) qui bénéficiaient avant la crise d'une progression de l'emploi salarié privé nettement supérieur à la moyenne métropolitaine, connaissent entre fin 2007 et fin 2011 des pertes d'emplois inférieures à la moyenne métropolitaine. **L'intensité de la crise, différente selon les territoires, aggrave les inégalités entre eux.**

Une étude de la FNAU<sup>27</sup> montre que, si les pertes d'emploi ont en général été plus faibles dans les zones d'emploi du Sud que dans celles du Nord-est et du Grand centre de la France, **des zones d'emploi ont relativement bien supporté la crise dans des régions ou départements qui vont mal, et inversement.**

**Les relations entre emploi et chômage sont complexes** : les incidences sur le taux de chômage des pertes d'emploi dans un territoire peuvent être amorties ou au contraire accrues par le nombre de personnes en âge de travailler ou par des entrées ou sorties (entrée en activité de jeunes, arrivée d'actifs venant d'autres régions, départs à la retraite) sur le marché du travail de ce territoire.

**La crise amplifie le chômage dans les territoires déjà en difficulté** : « *les régions qui étaient déjà les plus touchées par le chômage ont enregistré les hausses les plus importantes du taux de chômage depuis le 1er trimestre 2008. C'est notamment le cas des régions Nord-Pas-de-Calais et Languedoc-Roussillon* »<sup>28</sup>. Le Languedoc-Roussillon illustre les **différences existant entre pertes d'emplois et chômage** : s'il n'est pas l'une des régions où l'emploi a le plus baissé, la hausse du chômage y a été forte ; cela tient à l'augmentation tendancielle de sa population active, nourrie par les migrations interrégionales. A l'inverse, en Alsace, Auvergne, Bretagne où en Île-de-France, le taux de chômage était avant la crise plus modéré que la moyenne de la France métropolitaine (7,2 %) et il a aussi moins augmenté.

Les jeunes du milieu rural, loin d'être épargnés par les difficultés d'accès à l'emploi, ont des périodes de chômage plus longues que les autres jeunes<sup>29</sup>. Au deuxième trimestre 2011, pour les actifs âgés de 15 à 64 ans, le taux de chômage dans les départements d'Outre-mer (DOM) atteint 25,4 % contre 9,5 % pour la France métropolitaine : il est de 29,6 % à La Réunion, de 22,9 % en Guadeloupe, de 21,1 % en Martinique et en Guyane<sup>30</sup>.

Selon la DARES, le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi en catégorie A<sup>31</sup> s'élève à 3,2 millions en France métropolitaine en février 2013. Sur un an, il augmente en moyenne de +10,6 % en métropole et s'accroît dans toutes les régions. La Franche-Comté connaît l'augmentation la plus élevée (+15,1 % sur un an), devant Champagne-Ardenne (+14,3 %), la plus faible hausse concernant la Basse-Normandie (+8,8 %), Poitou-Charentes (+9,1 %) et l'Aquitaine (+9,2 %). Dans les départements d'Outre-mer, le nombre des demandeurs d'emploi en catégorie A s'élève à 257 000 à fin février 2013, soit une hausse

27 Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), *L'emploi local face à la crise de 2008-2009 : un révélateur des divergences territoriales*, (mars 2011), p. 33.

28 Rapport 2011 de l'Observatoire de la DATAR (2012), p. 69

29 Avis du CESE, sur *L'emploi des jeunes*, rapporteur Jean-Baptiste Prévost (2012) p. 19.

30 Source : INSEE, *Emplois et salaires, Édition 2013*, p. 164.

31 Demandeurs d'emploi sans emploi et tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi.

de 7,2 % sur un an, avec de fortes disparités entre la Guyane (+9,5 %) ou La Réunion (+9,3 %) et la Martinique (+4,7 %) ou la Guadeloupe (+3,9 %) <sup>32</sup>.

**Les ZUS ont connu en moyenne avec la crise de 2008 une dégradation de leur situation plus forte que le reste du territoire.** Selon le Rapport 2012 de l'Observatoire des zones urbaines sensibles (ONZUS), le taux de chômage en ZUS est passé « de 21,9 % en 2010 à 22,7 % en 2011. Dans le même temps, le taux de chômage dans les autres quartiers des mêmes agglomérations (notion d'unités urbaines englobantes) est très stable depuis 2009, autour de 9,5 % ».

## Disparités territoriales en matière de foncier et de mal-logement

Pour le CESE, « le maintien d'un rythme annuel de construction de 400 000 logements est indispensable » <sup>33</sup>. L'ampleur des besoins varie toutefois selon les régions et des analyses territoriales sont indispensables pour ajuster les politiques territoriales de l'habitat et les types de logements dont la construction est nécessaire <sup>34</sup>. En témoigne l'ampleur des disparités des coûts du logement : « le prix des appartements anciens est 3,4 fois plus élevé en Île-de-France (4540€/m<sup>2</sup>) que dans le Limousin (1340 €/m<sup>2</sup>) » <sup>35</sup> ; de même, le niveau des loyers au m<sup>2</sup> est plus de deux fois plus élevé à Paris qu'en province.

De ce fait, se loger dans certaines métropoles est devenu très difficile pour une part importante de la population, notamment les jeunes. Le *Rapport 2013* de la Fondation Abbé Pierre souligne la particulière gravité du mal logement dans les grandes métropoles et les anciens territoires industriels <sup>36</sup>. **Les territoires ultra-marins connaissent un taux de sur-occupation des logements** en moyenne près du double de ce qu'il est en métropole et un problème d'insalubrité.

L'activité de construction, dont le logement représente environ la moitié, est particulièrement développée en Île-de France (25 %), Rhône-Alpes (11 %), PACA (7,5 %) et Pays-de-Loire (6 %), qui en totalisent la moitié. Puis viennent l'Aquitaine (5,5 %), la Bretagne (5,5 %) et le Nord-Pas-de-Calais (5 %) <sup>37</sup>. La pression foncière et immobilière est très élevée dans certains territoires ruraux, notamment périurbains, mais aussi sur le littoral et dans les zones de montagne attractives sur le plan touristique, au rebours des territoires ruraux en « déprise ».

Plusieurs centaines de quartiers concernés par la politique de la Ville connaissent de lourds problèmes d'urbanisme et de logements. Pour y remédier, la loi du 1er août 2003 a créé l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et lancé le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), mobilisant 40 Md€. S'il a fortement amélioré le bâti dans nombre de ces quartiers, le PNRU reste inachevé <sup>38</sup>. Le lancement d'un PNRU II est prévu par le gouvernement.

32 DARES indicateurs : « demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle Emploi » en février-mars 2013, n° 021, p.1 et 8.

33 Avis du CESE *Évaluation relative à la mise en œuvre du Droit au logement opposable*, rapporté par Henri Feltz et Frédéric Pascal (2010), p.12.

34 Avis du CESE sur *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet, (2013).

35 Note *Famille et logement*, adoptée par le Haut Conseil de la Famille (2012), p. 56.

36 Fondation Abbé Pierre *Rapport 2013 sur L'état du mal logement en France*, p. 190 à 200.

37 INSEE, données pour 2007.

38 Avis du CESE *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)* rapporté par Marie-Noëlle Lienemann (2011).



## Les inégalités territoriales de santé et de pauvreté

Les inégalités territoriales en matière de santé sont souvent corrélées avec celles de la pauvreté. Le rapport de l'OMS Europe 2012 indique que les groupes sociaux économiquement défavorisés sont à la fois plus exposés à des nuisances et pollutions environnementales et plus vulnérables aux effets sanitaires qui en résultent. En 2012<sup>39</sup>, le CESE souligne que la situation sanitaire plutôt satisfaisante de la France ne doit pas cacher d'importantes inégalités sociales mais aussi territoriales, régionales et infrarégionales, en matière de santé.

S'il n'existe aucun déterminisme régional en matière sanitaire, la variété des situations locales constitue un marqueur des inégalités territoriales. Les dynamiques urbaines ont un impact réel sur les dynamiques sanitaires : la situation sanitaire est globalement meilleure en ville qu'à la campagne et meilleure dans les grandes villes que dans les petites villes. Les situations sanitaires entre les principales métropoles régionales ont tendance à s'homogénéiser. Les petites villes bien reliées au réseau urbain évoluent positivement en matière de santé ; à l'inverse, lorsque le système urbain est plus diffus, les petites et moyennes villes connaissent des situations plus contrastées, certaines basculant dans des situations sanitaires préoccupantes.

Les zones où se concentrent les difficultés sanitaires comprennent des populations moins nombreuses mais plus éparées. Ce constat pose la question des politiques publiques les mieux adaptées : faut-il concentrer des moyens sur des zones démunies mais à faible population ou au contraire privilégier des zones très peuplées, touchant plus de personnes, même si elles sont moins touchées ?

L'offre de soins et l'accès aux soins sont aussi des facteurs déterminants de la santé des populations. Aux classiques et persistantes inégalités entre un Sud bien doté et un Nord défavorisé, s'ajoutent les inégalités pôles urbains/zones périphériques, quartiers aisés/pauvres, zones touristiques/industrielles. Sachant que le nombre de médecins devrait diminuer de 10 % jusqu'en 2019, le risque d'accroissement du nombre de « déserts médicaux » s'amplifie.

Selon l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'INSEE, le niveau de vie médian, stable en euros constants par rapport à 2010, est de 19 550 € en 2011. Les 10 % des personnes les plus pauvres ont un niveau de vie inférieur à 10 530 €. Le seuil de pauvreté monétaire, qui correspond à 60 % du niveau de vie médian, est de 997 € mensuels en 2011. La pauvreté concerne 14,3 % de la population contre 14 % en 2010<sup>40</sup>. Basée sur des statistiques de 2006, l'édition 2010 de « *La France et ses régions* » publiée par l'INSEE met en exergue en matière de pauvreté de fortes inégalités territoriales, qui vont croissant depuis la décennie précédente. Le taux de pauvreté monétaire est supérieur à 18 % dans les régions où le chômage est le plus élevé. Les minimas sociaux jouent un rôle de redistribution majeur sans lesquels un quart de la population de plusieurs régions (tels le Nord-Pas de Calais, la Corse et le Languedoc-Roussillon) passerait sous le seuil de pauvreté<sup>41</sup>.

---

39 *Les enjeux de la prévention en matière de santé*, avis du CESE rapporté par Jean-Claude Etienne et Christian Corne (2012).

40 Source : « Les niveaux de vie en 2011 », Cédric Houdié, Juliette Ponceau, Marie Zergat-Bonnin, *INSEE Première*, n° 1464, septembre 2013.

41 « Les revenus des ménages entre 2002-2007, un rééquilibrage entre territoires mais des disparités dans les pôles urbains », *INSEE Première*, n° 1309 d'août 2010.

La pauvreté est multidimensionnelle. Elle est par ailleurs au moins autant urbaine que périurbaine ou rurale : selon le Centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale (COMPAS), un tiers des ménages pauvres habitent dans les 100 plus grandes villes qui concentrent un cinquième de la population. L'Île-de-France, malgré une part de personnes pauvres au seuil de 60 % du revenu médian inférieure à la moyenne nationale, est, du fait de son poids dans la population totale, la région où résident le plus de personnes pauvres<sup>42</sup>. En Outre-mer, du fait du taux de chômage très supérieur à la moyenne nationale, le taux d'ayant-droits aux minima sociaux est trois fois plus élevé qu'en métropole, où la pauvreté touche en particulier les ZUS.

## La nécessaire prise en compte des inégalités environnementales

Les inégalités environnementales sont des facteurs importants d'inégalités territoriales. Précarité énergétique, pollutions et effluents, risques industriels (sites classés Seveso), habitat déficient, bruit, segmentent les territoires entre exposés et protégés et se renforcent. Les ménages à faible niveau de vie connaissent une surexposition aux nuisances environnementales (le foncier est plus abordable dans les zones à risque, l'isolation coûteuse). En revanche, la segmentation socio-économique est moins nette pour la qualité des sols, de l'eau et de l'air qui peuvent toucher des bassins et zones réputées aisées.

Des enjeux écologiques majeurs se déclinent sur toutes les échelles. A la problématique du changement climatique, s'ajoute celles de l'accès à l'eau, du maintien de la biodiversité, etc. alors qu'une échelle plus locale renvoie à la précarité énergétique ou encore à l'habitat insalubre.

L'intervention de la puissance publique est alors déterminante (urbanisme, transport, habitat etc.) et la place des inégalités environnementales doit être croissante dans les politiques publiques. C'est pourquoi il importe de territorialiser les objectifs et les politiques du Grenelle de l'environnement. Il est important de les lier aux questions environnementales, aux questions économiques de développement local, ainsi qu'aux questions sociales pour traiter des inégalités : en effet, les catégories les plus pauvres n'auraient probablement pas les moyens d'investir pour s'adapter aux changements. Les inégalités énergétiques, cruciales, représentent aussi un défi considérable.

---

## Propositions

La recherche de « l'égalité des territoires » suppose de poursuivre trois principaux objectifs :

- mettre en œuvre les politiques nécessaires pour renforcer l'attractivité globale et pas seulement économique de tout territoire, objectif premier de tous les acteurs locaux ;
- maintenir un degré élevé de redistribution du PIB, notamment non marchand (instrument aux effets puissants en termes « d'égalités des personnes et des territoires ») ;

---

<sup>42</sup> Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion (ONPES) 2011-2012, p. 30.

- répondre autant que faire se peut aux besoins de chaque individu, quel que soit le territoire où il réside, d'une meilleure qualité de vie.

Cela étant, le CESE tient à affirmer, avant même d'énoncer quelques préconisations, son souhait constant d'un maintien et d'un renouveau de la politique nationale d'aménagement du territoire. Cette volonté politique doit être d'autant plus portée par les pouvoirs publics que le temps imparti pour son élaboration et sa mise en œuvre est un « temps long ». Elle nécessite une vision stratégique et volontariste de la structuration du territoire national, de son insertion dans l'espace européen et mondial, tout en prenant en compte les évolutions sociétales et sociales du pays, ainsi que ses caractéristiques géographiques et naturelles.

Cette vision stratégique doit découler en particulier des constats établis ci-dessus quant aux inégalités territoriales dans leurs multiples dimensions. Ainsi, le CESE a apprécié l'approche multicritères du rapport d'Eloi Laurent<sup>43</sup>, qui met en exergue la richesse d'analyses résultant de regards croisés de différentes personnalités, experts et élus.

Le CESE tient à souligner l'importance du travail à réaliser par le ministère en charge de « l'Égalité des Territoires », par les administrations sectorielles et par les élus territoriaux, afin de mieux cerner tous les aspects, économiques, sociaux et environnementaux, qui doivent orienter l'ensemble des politiques publiques pour réduire les inégalités territoriales.

Un CIMAP s'est tenu le 17 Juillet dernier. Il s'est notamment préoccupé de la gouvernance de la politique d'Aménagement du Territoire, procédant à une vaste réforme des instances qui en étaient chargées, notamment de la DATAR<sup>44</sup>.

Il serait utile maintenant, hormis les décrets d'application qui restent à paraître, que se tienne un CIADT préparant une Loi-cadre et de programmation.

**Le présent avis, au vu des multiples et très exhaustifs constats réalisés depuis plus d'un an, met en exergue la nécessité d'une « feuille de route », dont les principes proposés pourraient guider, sur le moyen et le long termes, les décideurs nationaux et territoriaux dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques en réponse aux questions prioritaires qui ont été énumérées ci-dessus.**

**Ces principes auraient pour objectif de décrire quelles pourraient être les démarches, procédures et méthodes pouvant être conduites sur tout territoire : urbain, périurbain, rural, au niveau régional, départemental, communal, mais aussi au niveau des bassins de vie et d'emploi.**

---

## La gouvernance nationale et territoriale : préalables et méthodes

### Le diagnostic territorial

**La question du diagnostic est essentielle, car les inégalités dites « sectorielles » (analysées précédemment) varient selon la maille retenue et jouent soit séparément, soit dans le sens d'un cumul de handicaps.**

---

<sup>43</sup> *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques*, rapport dirigé par Eloi Laurent, La documentation Française, 2013.

<sup>44</sup> Annexe n° 1 : relevé de décisions du CIMAP.

Des inégalités qui semblent tendre à se réduire à l'échelle régionale et départementale, s'accroissent souvent au sein d'un même territoire, par exemple entre centre-ville et périphérie, entre métropole et petites villes...

Ces inégalités observées à telle ou telle échelle (commune, intercommunalité, région...) peuvent varier selon les critères examinés : enseignement primaire ou supérieur ; justice et sécurité ; santé et social ; entreprises de services ou commerciales ; loisirs et activités culturelles, etc. Ainsi, à titre d'exemple, un territoire peut bénéficier d'une dynamique relativement favorable en termes d'emploi (poursuite des créations d'emplois) mais connaître en même temps une augmentation de son taux de chômage.

En tout état de cause, la comparaison ne peut faire sens et être fiable qu'entre « mailles » de même échelle.

Les pouvoirs publics, pour tenter d'ajuster leurs politiques, ont multiplié les zonages, avec une approche principalement sectorielle. Une grande complexité législative et réglementaire en résulte. Dans ce contexte, les différentes tentatives de l'État pour réorganiser ses propres services ont été peu satisfaisantes de l'avis de nombreux partenaires. On peut penser que le CIMAP du 17 juillet réorganisant l'ensemble de la gouvernance de la politique d'aménagement du territoire, comme le chantier ouvert de la politique de la ville, annoncent une refonte et une rationalisation des différents zonages. Il faut sans doute attendre le vote de l'acte III de la décentralisation pour voir si les rapports de Thierry Wahl comme d'Eloi Laurent trouvent leur application concrète sur le terrain.

Certes, le rapport de Thierry Wahl préconise une approche plus transversale des politiques publiques, que le CESE approuve. Mais elle nécessite au préalable l'élaboration d'un diagnostic au niveau de chaque territoire.

En l'absence d'états des lieux suffisamment fins, appuyés par une méthodologie claire, ces travaux de prospective ne peuvent être correctement finalisés.

#### Préconisations

- **Un diagnostic territorial doit être établi de façon préalable à toute procédure de conduite de projet, tant par les acteurs privés que publics ;**
- **Le CESE préconise d'en systématiser l'élaboration et d'arrêter une méthodologie-cadre qui permette des comparaisons fiables.**

#### *Contenu et méthode du diagnostic territorial*

Il paraît nécessaire au CESE que chaque territoire fasse l'objet d'un diagnostic territorial associant l'ensemble des parties prenantes, dont l'apport qualitatif sera essentiel.

Dans tous les cas, ce diagnostic devrait être global, transversal et prospectif :

- global, car il doit porter sur les trois aspects économiques, sociaux et environnementaux ;
- transversal, pour viser les trois objectifs énoncés en préambule ;
- prospectif, car il convient que les acteurs, au-delà du constat de la situation actuelle, expriment quelles sont leurs attentes au moins à moyen terme pour leur territoire.

Ce diagnostic doit être initié et conduit sous l'autorité du préfet de région ou de département selon la maille, après avis des acteurs locaux, dont les partenaires sociaux. Les CESER, au niveau régional, doivent y être systématiquement associés. Le diagnostic devrait

être élaboré en réunissant toutes les parties prenantes autour d'un « pilote » garant des méthodes communément admises dans le cadre de la démocratie participative.

Il importe que ce diagnostic permette de croiser les données, afin de faire apparaître les cumuls de difficultés, particulièrement prégnant dans certains territoires.

Ces diagnostics devraient être élaborés au moins après chaque échéance électorale, c'est-à-dire au moins tous les 6 ans.

Enfin, un certain nombre d'indicateurs relatifs à l'accès aux biens et services de base devraient être systématiquement « renseignés » dans le cadre de tels diagnostics. Tous devront, quel que soit leur niveau d'analyse, établir un état des lieux du logement et de l'emploi.

Mais le rapport coordonné par Eloi Laurent va au-delà et formule des propositions très pertinentes sur certains des indicateurs d'inégalités territoriales qui pourraient être utilisés dans ce cadre, par exemple mesurant l'attractivité durable, la résilience des territoires et de l'environnement, etc.

#### □ La « maille »

La seconde étape consiste à arrêter le périmètre de la « maille » du territoire qui doit en faire l'objet.

Deux critères doivent présider pour le CESE à cette délimitation : opérationnalité et comparabilité. Pour respecter le premier critère, le CESE préconise que tous les acteurs se réfèrent au découpage institutionnel en vigueur tant que sa réforme éventuelle n'aura pas eu lieu, complété le cas échéant par des niveaux « infra », bassins de vie et/ou d'emploi. En effet, l'ensemble des statistiques disponibles proviennent essentiellement de l'INSEE et des organismes sociaux qui retiennent l'actuel découpage administratif, en intégrant parfois l'intercommunalité ; celle-ci est en effet devenue, au fil des ans, un échelon reconnu et dynamique des politiques publiques. Par ailleurs, le choix du découpage institutionnel permet que des collectivités puissent mener, sur la base de ces diagnostics, les politiques visant à y remédier. Cette référence s'impose également si l'on veut respecter le principe de comparabilité, à la fois dans le temps et dans l'espace. Retenir ce découpage n'exclut pas de compléter ces éléments par des apports spécifiques (qualitatifs en particulier) à ces territoires, notamment lorsqu'ils peuvent être associés à d'autres limitrophes (mais hors périmètre) présentant des caractéristiques semblables ou des liens avec eux (bassin de vie et/ou d'emploi par exemple).

La Commission européenne, enfin, dans le cadre de la préparation de sa stratégie 2014-2020, prévoit de demander aux échelons régionaux un diagnostic préalable et une stratégie, notamment en matière d'innovation et de transports, permettant de mieux discerner le cadre dans lequel vont s'insérer les projets d'Investissements territoriaux intégrés (ITI) présentés par les collectivités.

## D'autres actions à engager

Il convient par ailleurs, dans le cadre de tels examens de la situation de chaque territoire, d'analyser les effets directs que peuvent avoir certaines politiques nationales initiées ou conduites depuis de longues années. Parmi elles, et sans être exhaustif, cinq ont un impact direct sur leur évolution :

- le processus de « commande publique » ;

- la prolifération des normes ;
- les financements croisés ;
- la transversalité et la déconcentration ;
- l'expérimentation.

#### □ *La commande publique locale*

La commande publique locale est atomisée entre 50 000 acheteurs ; c'est sans doute pour cela qu'elle constitue pour de nombreux territoires un soutien de l'activité locale et un levier dans la lutte contre les inégalités territoriales, assurant souvent un marché de proximité aux PME, TPE, ainsi qu'aux professions libérales.

#### **Tout diagnostic devra le prendre en compte dans l'analyse de ses effets.**

#### □ *Le « choc de simplification » : l'excessive prolifération des textes et des normes*

Le CESE attire l'attention sur l'importance que pourrait avoir « le choc de simplification » souhaité par tous les gouvernements et les majorités législatives et engagé par nombre d'entre eux ; le *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* établi par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard en 2013 a décrit de manière très détaillée les finalités et les processus qui devraient fonder cette politique.

Le nombre considérable des normes – estimé à 400 000 par ce rapport – génère, notamment pour les petites et moyennes collectivités (communes notamment) de très grandes difficultés. Elles ne disposent pas du personnel suffisant pour en prendre connaissance et *a fortiori* pour en tenir compte dans leurs actes de gestion territoriale. Leur coût est chiffré par ce rapport à plus de 2 Mds €<sup>45</sup> entre 2008 et 2012.

Le constat est donc le suivant :

- une production excessive de normes ;
- une inflation des comités et commissions ;
- une superposition des services techniques et administratifs entre les collectivités et l'État et entre les collectivités elles-mêmes.

La démarche de simplification est particulièrement délicate, car elle met en cause de multiples acteurs au niveau européen, national et territorial, ainsi qu'au sein de la sphère publique, semi-publique et privée.

Elle est délicate et extrêmement sensible car elle touche toutes les fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière, notamment les cadres des administrations centrales), mais aussi les élus et les services des collectivités, ainsi que les entreprises et tous les citoyens (et leurs familles).

Enfin, cet exercice est ressenti le plus souvent comme purement comptable et non comme une rationalisation véritable des services publics et au public. Si la situation budgétaire actuelle peut justifier cette approche comptable et budgétaire de la modernisation de l'action publique, elle ne peut être exclusive au risque d'être inefficace et contestée.

Pourtant, le CESE souligne une nouvelle fois la nécessité de stopper l'inflation législative et réglementaire.

---

<sup>45</sup> *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, établi par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard (mars 2013), p. 10.

**Pour ce faire, le CESE préconise que la loi-cadre évoquée pour l'automne 2013 donne autorité à la Commission nationale d'évaluation des normes pour faire le travail de toilettage nécessaire du stock de normes existant, administration centrale par administration centrale.**

La Commission nationale d'évaluation des normes doit être le maître d'œuvre de ce chantier. Elle doit être missionnée afin que chaque ministère entreprenne sans tarder cette réforme dans son secteur de compétences. Si besoin, des débats publics nationaux et/ou locaux doivent être ouverts dans le cadre des processus de démocratie participative. En effet, les normes concernent la vie quotidienne de chaque citoyen, de chaque entreprise, de chaque collectivité... bref de l'ensemble des parties prenantes.

Pour le CESE, le travail de toilettage des normes devrait être mené à bien de manière progressive et achevé dans un délai maximum de 10 ans.

#### □ *Les financements croisés*

En permanence dénoncés, les financements croisés sont la conséquence directe des huit échelons territoriaux, allant de l'État aux collectivités, mais aussi à l'Europe. Chaque échelon souhaite être associé à tout investissement ou tout projet d'accompagnement économique, social ou environnemental qui concerne son territoire.

Toutefois, non seulement cette attitude est normale, mais encore elle est le plus souvent utile dans un contexte budgétaire contraint afin de conduire à bonne fin de nombreux projets. C'est aussi un moyen pour des territoires disposant de capacités financières limitées de parvenir à mener à bien des projets en les faisant cofinancer par d'autres collectivités plus importantes pour contribuer à la réduction des inégalités territoriales. Ceci est particulièrement nécessaire dans le cas d'appel à un financement européen, qui nécessite au préalable de réunir au moins 50 % du financement à l'échelle nationale (logique de contrepartie).

La transversalité est aussi inhérente à de nombreux sujets ; la collaboration est ainsi nécessaire entre l'État et les différents échelons territoriaux depuis les lois de décentralisation. Le CESE estime pour sa part que les financements croisés ont été et restent souvent facteurs de réduction des inégalités territoriales. Ce n'est pourtant pas le discours le plus souvent entendu. Dans ce contexte paradoxal, il est légitime de se demander si le remodelage du paysage institutionnel aura un effet positif ou négatif sur la réduction des inégalités.

Il n'y a sans doute pas de réponse uniforme à cette question et beaucoup dépendra à cet égard des orientations qui seront retenues dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales.

En tout état de cause, il est bon de voir comment **rendre le système plus efficient**. Le CESE fait à cet égard deux préconisations.

Une clarification des compétences entre l'État, ses administrations déconcentrées et les collectivités territoriales devrait intervenir pour rendre leur partage plus lisible et donc plus efficace. Des efforts en ce sens ont déjà été faits. Ils sont à poursuivre.

Le CESE préconise par ailleurs d'engager, avec les collectivités territoriales, une modernisation des procédures financières et comptables pour gagner en transparence.

□ *Accroissement de la transversalité au niveau central et promotion de la déconcentration.*

Le second objectif ne peut être poursuivi sans que soit engagé et mis en œuvre le premier.

La plupart des acteurs publics et privés territoriaux souhaitent toujours un État déconcentré qui soit en mesure de les accompagner dans leurs initiatives pour démultiplier l'efficacité de leurs actions et leurs effets sur leur territoire. À l'intérieur d'un même territoire ou même entre eux selon la « maille », la réduction des inégalités est à ce prix.

Ainsi, une régulation et une stimulation de l'action locale par les préfets (conjointe avec les collectivités locales) est indispensable ; mais son efficacité se heurte souvent à une inflation réglementaire prescriptive et normative qui restreint dans tous les secteurs leur marge de manœuvre et leur liberté d'appréciation. Le fonctionnement « en silo » des administrations centrales est un mal, le plus souvent décrit comme un mal « nécessaire ». La réorganisation des services déconcentrés de l'État s'est toujours heurtée à une difficulté majeure, celle du principe de spécialité qui régit le fonctionnement des services centraux et les enferme dans ce fonctionnement sectoriel qui ne leur permet pas de faire face efficacement à des inégalités cumulatives.

## Préconisations

L'équilibre des missions et des fonctions entre administrations centrales et administrations déconcentrées doit être revu au profit de ces dernières. Les préconisations faites par le récent rapport Weiss-Rivière, notamment pour renforcer les pouvoirs de décision et l'autorité des préfets de Région, doivent être mises en œuvre. Les principes de fongibilité et de globalisation des crédits affectés aux territoires au terme des processus budgétaires annuels doivent fonder leur répartition dans les territoires. Si les missions des Préfets de Région doivent s'ordonner autour des engagements de l'État central, leur mise en œuvre concrète doit être de la seule responsabilité des Préfets de Région (avec délégation aux préfets de départements). Ils seraient alors les seuls interlocuteurs de leurs partenaires, collectivités et acteurs économiques et sociaux, sans qu'il soit besoin d'avoir recours à tout moment aux différents échelons de chaque administration centrale sectorielle.

L'allègement des tâches de gestion au niveau central devrait permettre (par des redéploiements de moyens) de nourrir sur le terrain en premier les capacités d'ingénierie territoriale de l'État en appui des collectivités contribuant ainsi à réduire les inégalités territoriales.

Le CIMAP du 17 juillet 2013 a pris un certain nombre de décisions allant dans ce sens.

□ *L'expérimentation*

Cette dynamique devrait être reprise et le « **droit à l'expérimentation** », prévu à l'article 72 de la Constitution, **doit être généralisé** conformément à la révision constitutionnelle de 2003 pour tous les échelons de collectivités territoriales, sous trois conditions :

- une concertation préalable (pouvant aboutir à une contractualisation) entre l'État et les différents échelons territoriaux concernés à la fois sur le champ considéré et la méthode ;



- un échéancier précis assorti d'un calendrier ;
- une méthodologie d'évaluation.

En ce sens, le CESE suit avec attention l'expérimentation conduite dans 20 départements sous l'égide de la DATAR sur les « Maisons de Service Publics ».

## Préconisations

Le CESE préconise que ces expérimentations soient étendues à d'autres secteurs, afin de renforcer l'implication des acteurs territoriaux publics et privés (bâtiments publics fermés par leurs administrations centrales, friches industrielles, rénovation de centres anciens).

Le CESE souhaite ainsi que certaines des orientations prises par les pouvoirs publics, dans le cadre notamment de certains des aspects de l'acte III de la décentralisation, fassent l'objet d'une véritable expérimentation sur des territoires « volontaires ». Cette expérimentation devrait intervenir selon une méthodologie convenue avec les acteurs locaux, pour inciter à leur généralisation par la vertu de l'exemple et par une facilitation de l'ingénierie d'accompagnement.

La réalisation du diagnostic territorial permettrait de discerner les champs prioritaires pour une expérimentation et de les resituer dans une logique d'ensemble.

## Les réponses incontournables

Si le logement et l'emploi figurent parmi les préoccupations majeures de tout citoyen, quel que soit le territoire où il réside, l'attractivité et la capacité de chaque territoire exigent des réponses différenciées pour chacun d'eux dans les trois domaines de l'accessibilité, des services publics et au public, ainsi que du fait urbain.

### Accès aux territoires et mobilité

L'accessibilité d'un territoire est une préoccupation première et les réponses qui y sont apportées conditionnent son avenir à long terme. Le logement est certainement la première des thématiques dont les politiques ont une influence directe sur le comportement et la « localisation » des familles et des personnes qui les composent. Mais l'accessibilité est un facteur puissant d'inégalités, voire de ségrégation sociale, ou au contraire peut jouer en faveur de la mixité.

De très nombreux avis du CESE visent à fixer des impératifs prioritaires et des mesures à prendre pour améliorer dans différents secteurs l'accessibilité territoriale. Ainsi, les transports « ferrés », moins générateurs d'effets environnementaux négatifs, ont été largement étudiés en ce qui concerne l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, mais aussi au regard de la transition énergétique dans le domaine des transports.

Prenant en compte ces orientations, le CESE, dans son avis relatif à l'investissement public, a essayé d'appréhender les coûts globaux, ce qui a notamment montré que la rentabilité financière était rarement au rendez-vous en ce domaine. Pour cette raison notamment, les politiques visant au développement des infrastructures urbaines font l'objet de toutes les attentions des financeurs publics et privés (opérateurs et autorités organisatrices de transport). De graves hypothèques pèsent, pourtant, sur l'avenir de ces politiques.

Les budgets de fonctionnement induits notamment par la progression des dépenses sociales (liées à l'évolution des structures démographiques et à l'uniformisation des modes de vie...) ont fortement augmenté dans les départements et les communes au détriment des investissements d'avenir, qui en ont fait le plus souvent les « frais ».

Ces conséquences ne sont pas encore, dans certains cas, pleinement visibles. Le désengagement progressif de l'État et la difficulté actuelle et future des collectivités territoriales à maintenir leurs efforts à la fois pour soutenir la maintenance de l'existant et le renouvellement des réseaux, en sont les prémisses. Ils se manifestent déjà dans les difficultés croissantes que les collectivités territoriales rencontrent pour faire face à leur endettement.

Face à cette situation très difficile, il convient d'anticiper et de hiérarchiser les choix à faire afin d'établir les priorités qui s'imposent en fonction des spécificités de chaque territoire. Ces choix relèvent pour une grande part des collectivités, qui financent, mais l'État, à la fois central et déconcentré, peut avoir un rôle utile de stratégie, de conseil et d'appui.

#### □ *L'accès au très haut débit (accessibilité numérique)*

Cet investissement apparaît à tous les acteurs comme une priorité nationale.

Concernant les infrastructures numériques, le Président de la République a fixé l'objectif d'une couverture intégrale du territoire national en accès à très haut débit d'ici à dix ans (débits de l'ordre de 50 à 100 Mbts/s). L'investissement total serait de 20 Md€, « *l'investissement public (État et collectivités, subventions et part rentabilisable auprès du client) représentant 4,3 Md€ d'engagement entre 2013 et 2017* ». Des quartiers numériques seraient créés sur tout le territoire, 300 M€ de prêts bonifiés seraient mobilisés pour financer l'investissement des entreprises (notamment PME/TPE) engagées dans des projets de déploiement de solutions numériques et des conseillers numériques mis en place sur le territoire dans le cadre du programme « Transition numérique »<sup>46</sup>.

## Préconisations

Le CESE appuie l'orientation prise par le gouvernement de procéder aux efforts budgétaires nécessaires dans les prochaines années (pour un montant total de 6 à 10 Md€, effort qui serait consenti à parité par l'État et les collectivités). Il importe que ces efforts de généralisation permettent de résorber les zones blanches de la carte du très haut débit, notamment en zones rurales et de montagne afin d'éviter une nouvelle « fracture numérique ». En effet, l'accès au très haut débit est un puissant facteur de réduction des inégalités territoriales dans nombre de domaines d'activité, marchands et non marchands.

L'effort consenti pour cet investissement public doit sans nul doute être « sanctuarisé » et accéléré. Mais, pour ce faire, les modalités de répartition de ces enveloppes ne peuvent être envisagées seulement à l'aune du retour sur investissement des opérateurs (mis en concurrence par ailleurs par l'État), c'est à dire en fonction de la densité des populations.

Les modalités de financement peuvent ainsi continuer à allier financements privés et financements publics, dans le cadre d'une politique contractuelle entre collectivités territoriales de tous niveaux, grands opérateurs et dans certains cas (à déterminer) entreprises. Mais dans tous les cas, la responsabilité de l'État est engagée : sa participation doit être significative, au moins à hauteur des engagements qu'il a pris.

<sup>46</sup> Source : *Programme national de réforme pour la France*, p.54 (avril 2013).

Si cet effort partenarial est accompli, le CESE estime que la période de 10 ans (2022) actuellement fixée pourrait être raccourcie.

Le CESE estime enfin que cet investissement en infrastructures doit être réalisé de façon différenciée sur chaque territoire en fonction de ses propres spécificités, de manière à offrir une couverture universelle du territoire. Si l'offre de services publics se doit d'être équitable pour tous, il convient qu'elle soit adaptée à chaque territoire au bénéfice des usagers.

Ces efforts doivent concerner tous les territoires, urbains, périurbains ruraux.

Le CESE préconise par ailleurs de renforcer sur le territoire la densité du maillage des Espaces publics numériques (EPN). Ceux-ci étant souvent mal connus des acteurs locaux du champ social, il est aussi souhaitable de renforcer leur notoriété auprès des acteurs locaux, et, comme le propose le rapport Lebreton<sup>47</sup>, d'élargir leur champ d'intervention à la culture et à la formation, au travail et aux solidarités, à l'expression citoyenne et aux téléservices, à la création et à l'innovation notamment.

☐ *L'accessibilité géographique : réseau routier, réseau ferré, réseau fluvial, desserte maritime, réseau aérien.*

Quatre avis du CESE ont été adoptés sur ces thématiques depuis le début de la mandature actuelle :

- L'investissement public, malgré les difficultés une priorité ;
- Projet de Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT) ;
- L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs ;
- La transition énergétique dans les transports.

Les préconisations faites par ces quatre avis restent d'actualité. Mais, compte tenu des montants globaux de financement évalués notamment par les deux avis relatifs à *L'investissement public* et au *Projet de « SNIT »* (plus de 245 Mds € dans l'estimation du projet du précédent gouvernement), leur financement ne peut reposer qu'en partie, et encore, sur les populations ou les entreprises. Le CESE rappelle également que le maintien en bon état du réseau actuel est une condition préalable à l'attractivité de chaque territoire.

Les Partenariats public-privé (PPP) ont été considérés à la fin des années 2000 comme une réponse possible à ces besoins de financement. Cela est sans doute vrai en période de croissance économique ou dans des territoires portés par le dynamisme économique d'un secteur (aéronautique, TIC ...) mais, en période de croissance faible, la puissance publique ne peut plus s'appuyer sur de telles modalités de financement pour des investissements de long terme à la rentabilité limitée et lointaine (et dont le coût s'avère *in fine* souvent très lourd pour la collectivité).

Dans cette perspective, **un raisonnement par projet est-il suffisant ?** La politique de la CDC, chargée de la mise en œuvre et de la gestion des enveloppes dédiées à ces investissements de long terme, retient toujours cette logique et procède en général par appel à projet. C'est aussi celle promue et retenue depuis quelques années par l'ensemble des collectivités publiques et des financiers pour développer une politique contractuelle. Mais cette politique conduit souvent à financer les projets dits les plus rentables, c'est-à-dire notamment ceux présentés par les collectivités ayant encore des moyens financiers et des marges de manœuvre suffisantes. Cette logique, qui ne retient pas le critère environnemental

---

<sup>47</sup> Rapport à la ministre de l'Égalité des territoires et du logement, *Les territoires numériques de la France de demain*, Claudy Lebreton, septembre 2013.

en termes de report modal et de service au plus grand nombre, mais la faisabilité par la capacité de mobiliser du financement pour certains projets, risque donc de creuser les inégalités entre les territoires. Cette politique d'appel à projet, sans doute opportune pour traiter des services publics et au public, trouve ses limites pour des investissements de long terme nécessaires pour les infrastructures (au moins routières et ferrées).

C'est ce qui avait conduit le CESE à appeler, dans le cadre de son avis sur le *Projet de SNIT*, à maintenir l'équité territoriale en ne conditionnant pas la mise en œuvre des projets de développement listés au SNIT à l'importance de l'apport financier des collectivités.

Le CESE souligne ainsi que la part de financement de l'État doit rester significative, sinon les projets mis en œuvre risquent d'être ceux engagés par les collectivités disposant de moyens financiers importants.

En conséquence, le CESE a conscience que ces investissements reposent et reposeront encore pour de très longues années sur la redistribution des recettes publiques de l'État et des collectivités.

Par ailleurs, la poursuite du multimodal doit être toujours recherchée comme l'a constamment préconisé le CESE (elle est déjà programmée ou réalisée au niveau des régions et de la plupart des départements, notamment). Mais paradoxalement, plus la maille est petite, plus son financement devient aléatoire. Ainsi, au niveau communal et intercommunal, cela apparaît comme un vrai défi.

## Préconisations

Le CESE a déjà formulé en la matière des préconisations dont il souhaite la mise en œuvre sans délai.

**En premier lieu, il faut améliorer l'accès au financement avec des dispositifs adaptés.** Sur les quatre réponses structurelles que le CESE recommandait de privilégier, deux sont en cours : la création d'une banque publique dédiée aux collectivités et la remobilisation des banques (*via* la loi bancaire). Deux sont à promouvoir : la mise en place d'une collecte fléchée de l'épargne et l'émission d'emprunts obligataires mutualisés de plusieurs collectivités locales (Banque publique d'investissement - BPI - et banque des collectivités locales). Il convient cependant de bien mesurer les risques de cette dernière solution<sup>48</sup>.

Dans ce cadre, il importe d'utiliser les possibilités de la directive Eurovignette 3 pour mettre enfin en œuvre la taxe poids-lourds et augmenter ainsi les ressources de l'AFITF et des collectivités<sup>49 50</sup>.

En second lieu, il convient d'améliorer la programmation pluriannuelle en y intégrant les impacts environnementaux et de construire un développement cohérent aux diverses échelles territoriales, en équilibrant nouveaux investissements et maintenance du réseau

48 Cf Avis du CESE : *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*, rapporté par Didier Ridoret, p. 39 (juillet 2012).

49 Avis du CESE, *Projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)* rapporté par Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet.

50 Un amendement, déposé par le groupe de l'agriculture, visait à insérer à la fin de ce paragraphe la phrase suivante ainsi rédigée :

« sans toutefois que le dispositif pénalise les activités économiques des territoires et à la condition qu'il soit mis en application de façon harmonisée au sein de l'Union européenne ».

L'amendement a été rejeté par 91 voix contre 47 et 15 abstentions (voir le résultat du scrutin n° 2 en annexe).

**selon la spécificité de chaque territoire.** Il est toutefois essentiel à cet égard que les dépenses d'entretien du réseau existant puissent être garanties quelles que soient les dépenses justifiées de développement des réseaux.

Par ailleurs, le CESE préconise **un effort tout à fait important de l'État comme des collectivités territoriales pour mettre à niveau les capacités d'ingénierie** qui peuvent être proposées aux communes rurales ou aux périphéries urbaines. Ces capacités d'ingénierie doivent être développées pour permettre à tous les territoires et à leurs acteurs d'engager les actions nécessaires à la valorisation de leurs atouts. Il s'agit là d'une politique publique qui doit être certes une priorité pour les collectivités territoriales, mais reste une obligation de l'État dans les politiques à mettre en œuvre dans la réduction des inégalités territoriales.

**Il faut enfin et surtout relever le défi du financement.**

**La politique d'investissement dans les domaines routier, fluvial, ferré et aérien sont des investissements de long terme dont la réalisation repose quasi-exclusivement sur un financement public.** L'entretien de ces infrastructures est un véritable enjeu de l'aménagement du territoire ; il importe donc de flécher leurs priorités dans chaque territoire et selon la spécificité de chacun d'entre eux.

Dans la période actuelle, les investissements nouveaux et la maintenance des équipements existants ne peuvent que rarement être cumulés, ce qui appelle pour le CESE deux préconisations :

**Il convient pour le CESE de donner, dans la hiérarchisation des projets, la priorité à l'optimisation des infrastructures existantes, aux alternatives à la route et à l'aérien, ainsi qu'aux modes et projets ayant le plus faible impact sur l'environnement.**

Le CESE avait recommandé, dans son avis de février 2012, un travail de sélection parmi les projets envisagés dans le cadre du projet de SNIT qui lui avait été soumis. La commission « Mobilité 21 » a identifié, fin juin 2013, les projets jugés prioritaires. À la suite de ces conclusions, le gouvernement a rendu ses arbitrages visant à supprimer de sa programmation de très nombreux projets ou avant-projets de grandes infrastructures TGV ou voies routières. Ce plan a été très commenté par les élus et de nombreux responsables sociaux et économiques.

Dans ce contexte et vu ces orientations, la question est de savoir, sur chacun des territoires (selon sa « maille ») compte-tenu de leur diversité, si, à côté de l'accès « numérique », des modes de « mobilité » doivent être privilégiés et alors considérés comme prioritaires. Il faut par ailleurs veiller à assurer la cohérence entre les différents niveaux par la recherche systématique de l'intermodalité et de la complémentarité. Il en résulterait pour les acteurs locaux une visibilité à moyen et long terme sur le maillage d'infrastructures qui conditionne la mise en capacité de chaque territoire.

Le CESE réitère sa préconisation de mise en place d'entités locales des mobilités avec la région comme chef de file, pour tenir la maille de la proximité, et de faire évoluer l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) vers une agence nationale des nouvelles mobilités, veillant à la cohérence de l'ensemble, du type ANRU.

Dans tous les cas, il faut être conscient qu'on ne peut fonder la politique d'investissement sur la seule rentabilité financière à long terme (le calcul de celle-ci ne pouvant servir qu'à mesurer la durée d'amortissement - 30, 50 ans- et à situer le point zéro).

## L'exigence de proximité : services publics et au public

Tous les citoyens ont une exigence première de proximité des services publics. Cette notion d'accessibilité est cependant perçue différemment selon les territoires, la maille

considérée, et les services attendus. Les inégalités d'accès sont d'autant plus importantes que la « maille » du territoire analysé est restreinte, par exemple à l'intérieur d'une même intercommunalité, et bien évidemment d'une agglomération et d'une métropole.

Ce constat a amené les différents ministères à multiplier les zonages pour mieux cerner les zones « prioritaires » (ZEP, ZUS...) qui voisinent, se superposent ou se chevauchent avec les découpages d'études statistiques tels que bassins de vie ou zones d'emploi. Pour chacune de ces catégories ont été élaborées par les administrations compétentes des politiques sectorielles nationales, qui recourent le plus souvent à l'aide technique et financière des différents échelons territoriaux pour les accompagner et les mettre en œuvre.

La polyvalence de ces services, tant en milieu rural que périurbain, est certes recherchée, mais difficile à concrétiser.

La question n'est pas tant que le service soit rendu par l'État ou par les collectivités, mais qu'il soit répondu de la manière la plus efficace possible aux besoins exprimés par les populations.

## Préconisations

Le CESE estime que toute approche normative et centralisée doit être exclue dans l'organisation des moyens. Il souhaite que les diagnostics territoriaux préalables puissent éclairer des « schémas locaux de services publics » qui doivent être élaborés et mis en œuvre à chaque niveau de collectivité ; pour toute ville et métropole (on rappelle que  $\frac{3}{4}$  des Français vivent dans environ 4 000 communes, sur les 36 000 au total), ils doivent être construits par les acteurs locaux et faire l'objet de concertations permanentes avec les parties prenantes.

Cette démarche est déjà entreprise par de nombreuses collectivités, mais devrait être stimulée par l'institution ou la réactivation des commissions « locales » des services publics et au public.

Le CESE estime que cette politique de maintien (ou d'implantation) des services publics peut faire l'objet tout à la fois d'une **contractualisation** entre tous les acteurs et reposer, pour tout ou partie de son financement, sur la fiscalité locale tant des ménages que des entreprises.

En ce domaine, il convient de systématiser le principe de « **fongibilité** » entre les différentes lignes de crédits dédiées tant en fonctionnement qu'en investissement, et ce pour tous les niveaux de collectivités. Le système « par silo vertical » de financement par chaque ministère n'est plus adapté à des modes de gouvernance de plus en plus « horizontaux ».

Cette question soulève à nouveau les questions de la redéfinition de la déconcentration et de la nécessité d'une plus grande transversalité. Le CESE souligne à nouveau et sur ce sujet en particulier la nécessité d'une expérimentation qui peut conduire à mettre en œuvre la mutualisation entre services.

## Fait urbain : pour une France en réseau

Devant quelle situation nous trouvons-nous ? Les « décideurs » en charge de la politique nationale d'aménagement durable des territoires peuvent-ils encore faire des choix stratégiques pour les décennies qui viennent ou au contraire, la métropolisation est-elle un fait acquis, qui conduirait simplement à mettre en œuvre une politique d'accompagnement ?

La DATAR a engagé un tour des Régions pour présenter les scénarios de la FRANCE 2040.

Le débat au Parlement relatif à l'acte III de la décentralisation a été scindé en trois, le premier volet débattu concernant les métropoles. Il a donné lieu à des controverses et débats très significatifs, montrant à l'évidence que l'unanimité ne se faisait pas autour d'une même vision de la structuration du territoire national et du rôle de ces conurbations.

La loi sur le Grand Paris a été votée, les concertations et le débat public a eu lieu, les crédits sont là. La Société du Grand Paris travaille très activement avec des moyens importants. Ainsi le schéma des grandes infrastructures, structuré par un maillage de 72 gares, est non seulement conçu, mais les premiers grands travaux commencent. De même, le Grand Lyon est sur « les rails » et la métropole marseillaise cherche son mode de gouvernance le plus judicieux.

À observer la plupart des dynamiques territoriales en cours, on pourrait ainsi se persuader que seule est nécessaire une politique nationale d'aménagement du territoire d'accompagnement de cette tendance lourde vers une structuration unique autour des grandes métropoles (le « Grand Paris » absorbant près d'un tiers, sinon de l'espace, au moins de la population).

Malgré tout, le CESE considère qu'une politique nationale d'aménagement durable des territoires visant la réduction des inégalités des territoires ne peut se réduire à cette seule dimension d'« accompagnement » de la métropolisation.

## Préconisations

Il importe de définir explicitement le terme de « densification » qui, employé par tous les acteurs, peut prêter à confusion. Densifier en centre-ville et dans le bâti ancien est souvent souhaitable. Limiter l'étalement urbain afin de favoriser une densification raisonnée, en assurant une bonne mixité des fonctions urbaines et en évitant la constitution de « ghettos », éviterait le gaspillage de terres agricoles.

Mais l'objet de cet avis n'est pas celui de la politique de la ville, il prend en compte le territoire métropolitain (auquel d'ailleurs on ne peut réduire les DOM et TOM) dans sa totalité. Sous cet angle, le CESE préconise que, au regard des scénarios présentés par la DATAR et prenant en compte les orientations des rapports Schwartz et Laurent, une stratégie volontariste fondée sur le principe **d'une France en réseau** soit définie, arrêtée et mise en œuvre.

**Le CESE préconise de construire une stratégie nationale sur quatre orientations « politiques » nationales, conditions premières de l'attractivité de chaque territoire.**

Tout d'abord, pour le CESE, il apparaît souhaitable, pour l'équilibre général du pays, que la densification concerne non seulement les métropoles, mais aussi les villes moyennes et les bourgs centres.

**La politique des pôles de compétitivité, des clusters, grappes d'entreprises... ou d'autres modes de revitalisation économique des territoires, doit être renforcée, privilégiant l'implantation de pôles d'excellence en réseau sur l'ensemble du territoire, tout en assurant la présence d'une économie de proximité diversifiée au sein de chaque territoire.** Dans ce cadre, recherche fondamentale, recherche appliquée et innovation, doivent faire l'objet d'une véritable réflexion nationale concertée entre tous les acteurs,

afin d'irriguer l'ensemble et chacun des territoires. Ces politiques relèvent d'abord d'une véritable impulsion de l'État, accompagnée par les collectivités si besoin est.

En troisième lieu, la politique du logement doit privilégier, outre le développement du logement locatif social, l'investissement locatif dans l'ancien, accompagné par une incitation forte à la rénovation prenant en compte de façon systématique non seulement la précarité énergétique, mais aussi l'efficacité énergétique.

**Enfin, une politique d'accompagnement volontariste et sélective apparaît indispensable.**

Le CESE souligne l'importance de l'accroissement des inégalités territoriales entre les centres-villes ou plutôt les quartiers dits « résidentiels » et de très nombreux quartiers périurbains de moyenne ou grande banlieue.

Certaines des mesures nécessaires pour y porter remède relèvent pour le CESE de la puissance publique.

Les politiques de la ville mises en œuvre depuis 20 ans se sont peu à peu focalisées sur les quartiers les plus « sensibles ». Les politiques de rénovation menées par l'ANRU ont été plébiscitées et tous les acteurs souhaitent un plan ANRU 2. Le gouvernement actuel s'est engagé dans cette voie : l'avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine prévoit la prolongation du PNRU I et le lancement d'un PNRU II. Il a lancé une politique des quartiers, tout en s'interrogeant sur l'efficacité des Zones franches urbaines (ZFU) et donc sur leur pérennité. Il a saisi le CESE de cette dernière question.

Le CESE, dans le contexte budgétaire actuel, approuve la concentration des politiques publiques prioritaires relevant de la politique de la ville sur un nombre limité de quartiers. Le CESE s'est prononcé dans de très nombreux avis sur les politiques sectorielles prioritaires à initier et/ou poursuivre pour contribuer à la renaissance de ces quartiers.

Ces politiques sont des préalables pour ces territoires.

**Par ailleurs, pour compléter ces politiques, qui, toutes, contribuent partout à l'attractivité des territoires, un diagnostic territorial (plus ou moins fin) peut permettre aux différents acteurs de terrain de répondre ensemble et de façon coordonnée aux besoins essentiels des populations concernées : éducation, services culturels, services d'entraide et sociaux, commerces et services de proximité... aspirations à un cadre de vie et à un environnement de qualité.**

Enfin, si l'on veut tendre vers ces objectifs, le concours technique et financier de tous les acteurs est nécessaire **dans le cadre d'une politique financière partenariale** : le privé ne peut faire sans le public et, réciproquement, les pouvoirs publics ne peuvent conduire à terme leurs politiques sans le concours des acteurs économiques, sociaux et environnementaux, associatifs relevant de statuts privés. L'Économie sociale et solidaire (ESS), comme préconisé dans un avis récent du CESE, a toute sa place et doit être développée de même que toute forme de partenariat et de contractualisation entre acteurs privés et pouvoirs publics. Émergent de nouvelles formes d'économie (toutes participant de modèles différenciés de ce que l'on appelait « Économie mixte »).

Le développement pragmatique de ces économies est le fait de nombreux territoires dont les responsables cherchent de nouveaux leviers de développement économique. Mais de nombreux autres y ont recours pour tenter de réduire les inégalités « sociales et environnementales » qui grèvent la situation de nombre de banlieues et cités.



Le CIADT annoncé et la loi qui devrait suivre doivent pour le CESE s'inspirer de ses diverses préconisations.

## Les outils

Le rapport accompagnant cet avis a mis en exergue l'importance des montants des péréquations financières et sociales mises en œuvre. Les auditions menées par la section ont noté leur nécessité et leur contribution à la réduction des inégalités territoriales.

## Péréquations budgétaires et financières

Leur importance est sans conteste... Leur complexité aussi ! Il n'en est pas moins vrai qu'elles ont contribué et contribuent encore fortement à la réduction des inégalités entre les collectivités. Cela est évident si l'on considère la péréquation verticale mise en œuvre au travers d'une partie importante des concours de l'État. Mais la péréquation horizontale entre collectivités, certes d'importance moindre, y contribue aussi, à travers les quatre fonds qui ont été créés... L'intercommunalité y contribue aussi largement, même si c'est de manière indirecte, en favorisant une mise en commun des moyens financiers entre collectivités.

Ces mécanismes, tous instaurés par la loi, peuvent-ils être améliorés, leur efficacité renforcée, leur complexité réduite ? Le CESE a conscience de la difficulté de répondre à ces questions. Quoi qu'il en soit, pour le CESE, il convient en ce domaine de s'interroger sur deux aspects :

- la diminution constante de l'autonomie fiscale des collectivités locales est-elle un facteur favorable à la réduction des inégalités territoriales ?
- les péréquations (verticales ou horizontales) visent pour leur plus grande part à faire face aux difficultés des collectivités à couvrir les charges de plus en plus importantes de fonctionnement, dépenses sociales en priorité. Les investissements, prioritaires pour réduire les inégalités territoriales, sont-ils compromis par cette orientation ?

Le constat est le suivant : nombre des inégalités territoriales se sont accrues, malgré les efforts de l'État central. Certes, les collectivités comme l'État sont fortement incitées, par leurs administrés et électeurs en tout premier lieu, à des efforts constants d'économies, en priorité dans leurs dépenses de fonctionnement. Les économies faites auront des effets certains sur la pression fiscale et peuvent contribuer, au moins momentanément, à freiner la baisse des taux d'investissements. Mais auront-elles des effets sur les inégalités territoriales ?

Or les investissements, c'est un fait, pour ce qui concerne les infrastructures et le secteur du logement, fléchissent. La preuve en est que l'État lui-même s'efforce de fixer régulièrement des objectifs à la construction de logements neufs, jamais atteints.

Le grand emprunt, l'effort budgétaire de l'État et le plan à dix ans, dont le Premier ministre a dévoilé les grands axes, ne peuvent suffire à pallier ces difficultés.

### Préconisations

Dans un contexte de croissance faible ou nulle, qui tend à aggraver encore plus les difficultés des collectivités les plus pauvres que celles des autres, la péréquation financière constitue un enjeu majeur pour réduire les inégalités territoriales. Pour le CESE, il est donc

essentiel que la péréquation verticale et la péréquation horizontale soient maintenues et amplifiées.

Par ailleurs, le CESE estime primordial de maintenir à tous les niveaux territoriaux un flux minimum d'investissements. Les systèmes de péréquation doivent prendre en compte cette nécessité.

À cette fin, le CESE suggère :

- de restaurer un certain niveau d'autonomie fiscale aux collectivités territoriales, afin qu'elles retrouvent une plus grande capacité d'intervention ;
- de flécher une part des concours de l'État aux investissements territoriaux. Il ne s'agit pas de réinventer ou de rénover la Dotation globale d'équipement (DGE), outil mis en œuvre avec succès dans les premières années de la décentralisation.

Ces deux préconisations faites pour infléchir les politiques actuelles à coût constant induisent les conditions suivantes : leur mise en œuvre doit s'appuyer sur les diagnostics territoriaux élaborés selon la méthodologie décrite ci-dessus ; elles devraient s'inscrire dans les contrats ou pactes territoriaux conclus entre collectivités, l'État en étant partie prenante selon des modalités à définir par territoire ; elles supposent que soit maintenue la possibilité des financements croisés.

---

## Un outil de fait qui nécessite d'être mieux évalué et pris en compte : la « péréquation sociale »

Au travers des auditions faites pour préparer l'avis (notamment celle de Laurent Davezies), le CESE a constaté non seulement l'importance de la « **péréquation sociale** », mais aussi sa contribution à la réduction des inégalités territoriales.

Lorsque l'on regarde le budget global de la « Sécurité sociale », à travers toutes ses branches, on prend conscience que, non seulement notre modèle de « répartition » joue au bénéfice des personnes, mais a de fait un impact non négligeable sur l'« économie endogène » des territoires et contribue directement à la réduction des inégalités territoriales. Laurent Davezies souligne d'ailleurs que cette redistribution « sociale » atteint des montants beaucoup plus importants et significatifs que la péréquation budgétaire et financière.

La « péréquation sociale » prend deux aspects :

- la première directement liée à la mobilité résidentielle ;
- la seconde liée aux mobilités saisonnières.

**La mobilité résidentielle**, tant des familles avec enfants que celle des étudiants et des retraités au cours des différentes étapes de leur vie, a une influence directe sur le développement « durable » des territoires. Les transferts sociaux dont ces personnes sont bénéficiaires « profitent » directement aux territoires qui les accueillent (logement et bâtiment, consommation quotidienne, loisirs). Toute réforme ou ajustement les visant ont des conséquences sur leur pouvoir d'achat et donc sur la réduction des inégalités territoriales.

Or il est apparu que ce type de « péréquation de fait » résultant des mouvements de population était encore assez mal mesuré et faisait l'objet d'évaluations insuffisantes. Au moment où ces transferts sociaux font l'objet de réformes importantes, il importe d'en mesurer non seulement les conséquences sur les personnes et leurs familles, mais

encore sur le développement même des territoires concernés en fonction de la structure démographique de chacun d'entre eux et de son évolution.

## Préconisations

**Le CESE souhaite que les instances habilitées (tant au niveau du Conseil d'orientation des retraites (COR) que du Centre d'analyse stratégiques (CAS), devenu Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), comme des observatoires régionaux ou départementaux...) prennent en compte cette dimension et procède aux analyses nécessaires.** Les études d'impact demandées avec insistance par le CESE avant toute réforme législative et/ou réglementaire devraient prendre en compte cet aspect.

Il importerait que puisse être mise en place par les collectivités, dans certains territoires, en cohérence avec le diagnostic territorial, une politique adaptée d'accueil pour les populations concernées (familles, jeunes et/ou retraités, etc., selon les cas).

**La mobilité saisonnière**, liée à l'importance du tourisme, influe sur ce même développement durable et sur l'attractivité des territoires.

Or les ménages cherchent la meilleure qualité de vie adaptée à l'évolution de leurs revenus. On voit ainsi le tourisme « rural » (avec des modes d'hébergement de plein air) se renforcer par rapport à des destinations plus lointaines ; mais le CESE constate aussi que la baisse récente du pouvoir d'achat réduit les transferts de revenus sur les territoires concernés.

Le CESE souligne l'importance à cet égard des politiques mises en œuvre par l'ensemble des partenaires sociaux au sein des entreprises publiques et privées : chèques-vacances, politiques des comités d'entreprise. Ces politiques, même si leur apport se réduit, contribuent et ont contribué à soutenir ou à maintenir un minimum de mobilité occasionnelle.

## La politique européenne

Les instances européennes se préoccupent à juste titre des écarts entre régions européennes d'un État-membre à l'autre et des questions spécifiques posées par les régions ultrapériphériques.

Le constat établi montre que la politique européenne de cohésion a des effets non négligeables sur l'« Égalité des territoires », en tout cas en ce qui concerne les départements d'Outre-mer.

Leur « maille » d'analyse a toujours été la dimension régionale et les programmes NUTS 1, NUTS 2 ont toujours retenu ces territoires géographiques et administratifs régionaux.

Les comparaisons n'en sont pas moins relativement difficiles entre pays.

Par ailleurs, les instances européennes, avec le concours des États, et particulièrement le « couple franco-allemand », mettent l'accent sur l'amélioration et la création de grandes infrastructures de communication à l'échelle européenne, ces chantiers créateurs de croissance et d'emplois conditionnant l'avenir même de l'espace européen. Un tel défi est difficile à relever dans le contexte de « crise » et de rigueur budgétaire auquel sont confrontés les États-membres.

Le CESE souhaite, malgré la situation actuelle, que ces programmes soient impérativement maintenus, car ils sont des conditions indispensables à la réduction des inégalités entre les territoires des États-membres.

La Commission européenne, consciente que les inégalités s'accroissent à l'intérieur même des territoires « régionaux », essaie d'initier un nouveau programme : les Investissements territoriaux intégrés (ITI).

Une évolution récente du mode de gouvernance prévu pour la politique européenne de cohésion est à prendre en compte à cet égard en France, du fait des choix de notre pays : désormais, les assemblées régionales vont devoir gérer 35 % de l'enveloppe du FSE (l'État conservant la gestion de 65 %) et la totalité des enveloppes du FEDER.

Enfin, il convient de garder à l'esprit l'évolution possible des modes de gouvernance ; l'acte III de la décentralisation est toujours en débat au Parlement et il est difficile d'augurer du futur rôle des « métropoles » et des communautés urbaines dans la gestion et la répartition des fonds européens.

## Préconisations

Au regard de ces évolutions possibles, le CESE attire l'attention des pouvoirs publics à tous les niveaux sur les « règles » qu'il conviendrait d'observer ou de continuer à observer dans la répartition et la gestion des fonds européens.

Le CESE recommande que soit respectée la règle établie de non-fongibilité entre le FEDER et le FSE. La vocation de ces deux fonds est en effet différente et il importe que les financements des investissements physiques permis par le FEDER soient maintenus aux côtés des financements affectés à la cohésion sociale.

Les fonds européens appelant une contrepartie nationale d'au moins 50 %, pour le CESE, il paraît exclu, encore une fois, de supprimer les financements croisés, même s'ils peuvent être réduits (en conséquence des règles ci-dessous).

Si les fonds FEDER sont répartis directement aux régions, le CESE estime souhaitable que l'objectif de réduction des inégalités territoriales infra-régionales soit l'une des clauses régissant la politique contractuelle entre l'Europe et les Régions. La création du programme ITI devrait y aider.

Cela participe de la péréquation dite « verticale ».

Pour ce qui concerne le FSE, le CESE pose une interrogation préalable : l'État et chacune des Régions auront-ils la liberté de disposer de leurs enveloppes respectives indépendamment l'un de l'autre ? Pourront-ils initier des programmes d'intervention avec les autres niveaux de collectivités, départements, métropoles, intercommunalités ? Si tel est le cas, conformément à la règle de « libre administration » de chacune de ces entités, le CESE recommande que, pour chaque programme d'intervention, soit désigné un chef de file, qu'il s'agisse de l'État ou de l'une des collectivités.

Le CESE attire en troisième lieu l'attention de l'État et de la Commission européenne sur la complexité des dossiers qui doivent être établis, ainsi que sur la lenteur et la durée des procédures d'instruction. Ces deux contraintes très lourdes dissuadent de très nombreux acteurs publics et privés de solliciter un concours européen. Or, malgré la situation actuelle, les fonds européens pourraient bénéficier à de nombreux acteurs économiques, sociaux et associatifs ou culturels. Ces acteurs contribuent à la réduction des inégalités territoriales et

ce sont souvent eux qui ne peuvent y accéder, pour des raisons d'ingénierie ou de longueur de la procédure.

Le CESE souhaite qu'un « guichet unique » soit ouvert au niveau régional ou départemental, financé à parité par l'État et les collectivités, chargé d'apporter un soutien à chacun des acteurs qui le souhaitent en termes d'ingénierie et de suivre auprès des instances européennes la procédure d'instruction et la mise en œuvre des décisions.

Le CESE souhaite que la Commission européenne désigne en son sein un interlocuteur unique et agréé officiellement chacun de ses interlocuteurs territoriaux.

Tout doit être fait pour améliorer en France le taux d'utilisation des fonds européens. Le versement par les services de l'État des aides européennes à leur bénéficiaire doit être accéléré.

---

## **Orientations stratégiques, gouvernance et programmation budgétaire**

La ministre de l'Égalité des territoires et du logement a confirmé, lors de son audition par la section, la tenue prochaine d'un CIADT et l'élaboration d'un projet de loi avant la fin de l'année 2013.

À l'heure de la rédaction de cet avis, le CESE constate que seul un CIMAP s'est tenu le 17 Juillet réformant la gouvernance nationale de l'aménagement du territoire. Par contre, sous réserve d'inventaire, le CESE, à ce jour, n'a pas connaissance de la préparation formelle d'un CIADT et de l'élaboration d'un projet de loi. Par ailleurs, le projet de loi de Finances ne paraît comporter, là encore à la date d'aujourd'hui, aucune nouveauté qui pourrait laisser supposer que la politique nationale d'aménagement du territoire pourrait être confortée. Le CESE le regrette.

Ainsi, si le rapport de Thierry Wahl a connu un début de réponse avec le CIMAP, celui d'Eloi Laurent, qui a pourtant tracé des scénarios stratégiques importants pour le devenir de cette politique, reste à ce jour sans réponse gouvernementale.

Tous deux affirment qu'une politique nationale d'aménagement du territoire est absolument nécessaire. Le scénario de long terme d'une France en réseau peut encore être retenu comme une orientation stratégique de long terme ; par ailleurs, les différents acteurs s'accordent sur l'objectif de réduction des inégalités territoriales.

Cet état de fait et ses réflexions ont conduit le CESE à s'interroger sur trois questions qui conditionnent la « renaissance » d'une politique nationale d'aménagement durable des territoires :

- les orientations stratégiques ;
- l'amélioration de la gouvernance ;
- la programmation budgétaire.

### **Orientations stratégiques : une loi-cadre ?**

Le CESE préconise l'élaboration et l'adoption d'une loi-cadre et de programmation qui serait présentée et débattue au Parlement au second trimestre avant l'été de l'année 2014. Elle pourrait être précédée de la consultation du CESE et du CGEDD. Ces deux instances et le Parlement devraient pouvoir se prononcer sur l'orientation stratégique choisie sur la base des scénarios élaborés par le Commissariat général à l'aménagement du territoire et la DATAR.

Le CESE souhaite que la politique d'aménagement du territoire fasse ainsi l'objet d'une réflexion approfondie par le Parlement et se traduise concrètement par des lois programmes examinées et ajustées de manière régulière, par exemple tous les deux ou trois ans.

Cette loi devrait s'inspirer des préconisations faites tant par Thierry Wahl et Eloi Laurent que par le présent avis. Leur traduction législative et réglementaire devrait être présentée de façon concomitante.

Dans ce cadre, il serait utile que la société civile, par le biais du CESE, soit associée périodiquement et suffisamment en amont. Il préconise, dans cet objectif, des rencontres régulières avec les assemblées législatives. En lien avec les CESER, le CESE pourrait ainsi jouer pleinement dans ce secteur son rôle constitutionnel consultatif, en particulier avant les débats budgétaires. Il serait au moins logique que ces consultations réciproques précèdent la loi de programme. Cela permettrait de réorienter si nécessaire la loi de programmation budgétaire.

Ce renouveau de la politique de l'aménagement du territoire est d'autant plus nécessaire que les contraintes budgétaires actuelles obligent les pouvoirs publics à faire des choix et à fixer des priorités, qui incombent selon les cas au Parlement, au gouvernement ou aux deux.

## Un renforcement de la gouvernance

Le CESE prône par ailleurs le développement de l'interministérialité dans le management de l'action publique. Le CESE, dès qu'il en a eu connaissance, a approuvé le « conseil » formulé par Thierry Wahl à travers les cinq scénarios proposés par son rapport, de renforcer le rôle et l'action de la DATAR, certes à réformer, mais aussi et surtout à renforcer pour lui redonner l'importance stratégique qu'elle a eue au service de l'État. Le CIMAP a concrétisé ces préconisations en rattachant ce secteur ministériel directement auprès du Premier ministre. En effet, en raison de l'importance et de la gravité des questions de la politique du logement, l'aménagement du territoire et l'égalité des territoires qui conditionnent largement cette politique, apparaissent comme subsidiaires, alors qu'en fait, sinon en droit, les deux devraient être intimement liés. Ils participent tous les deux d'une vision stratégique de long terme, même si les politiques du logement s'inscrivent aussi dans le court terme, devant la pénurie actuelle de logements neufs.

Le CESE souhaite qu'à défaut de loi-cadre fin 2013, début 2014, le travail interministériel puisse permettre d'insérer des dispositions de ce type dans les textes en préparation.

Le CIMAP du 17 juillet 2013 a fait un pas important en ce sens. Il a surtout voulu accroître l'interministérialité tant à l'échelle nationale que dans les territoires. Si ces annonces vont pour le CESE dans le bon sens, il importera qu'elles soient suivies d'effets concrets pour engager une véritable réforme de la décentralisation, ce qui suppose notamment des textes législatifs ou réglementaires d'application. Leurs modalités de réalisation doivent faire l'objet d'une réelle concertation.

Il serait souhaitable que l'ensemble des politiques de péréquation budgétaire, fiscale et sociale soit affecté à ce pôle de compétences.

## Programmation budgétaire

La politique nationale d'aménagement du territoire doit être en quelque sorte « sanctuarisée ». En effet, si l'État veut avoir un pouvoir d'influence tant au niveau national que

régional, il convient absolument qu'il puisse disposer des moyens minimums d'intervention nécessaires à l'effet de levier indispensable et au rôle de régulateur qui est le sien.

Par ailleurs, il importe que cette programmation soit pluriannuelle pour donner une véritable visibilité au moins à moyen terme tant aux collectivités qu'aux acteurs économiques, sociaux et environnementaux.

Enfin, le CESE préconise d'en finir progressivement avec la politique en « silo » qui est celle en mise en œuvre jusqu'à ce jour par les ministères techniques. À cet effet, il suggère que l'ensemble des crédits d'intervention des différents ministères concourant à ces politiques soient identifiés et consolidés à travers un chapitre et des lignes budgétaires spécifiques. Leur gestion resterait bien entendu du ressort de chacun de ces ministères techniques, mais le ministère en charge de la politique nationale d'aménagement des territoires, *pôle du pôle nouvellement créé*, assurerait la cohérence des interventions de chaque ministère.

Au niveau territorial, les Préfets de région et de département assureraient ce rôle et devraient avoir une véritable autorité sur les interventions des différentes administrations déconcentrées.

Le pôle nouvellement créé et ses délégués territoriaux (SGAR ?) seraient chargés de cette coordination et de fixer, après consultation du CNAT et décision du CIADT, les modalités d'intervention des ministères techniques.

Si le principe constitutionnel de libre administration des collectivités se doit d'être absolument respecté, ainsi que celui de la non-tutelle d'une collectivité sur l'autre, il doit être assorti, comme le Conseil l'a déjà préconisé à propos de la mise en œuvre de la péréquation, du principe de désignation systématique d'un chef de file coordonnant les interventions des collectivités territoriales.

Les CESER, les conseils de développement au niveau départemental ou local, doivent être les seules instances consultatives auprès des chefs de file désignés. Leur composition et leur rôle doivent être revus en conséquence. Le paysage des différentes instances consultatives existantes à ce jour doit être ainsi clarifié.

\*  
\* \*

---

## Conclusion

Apprécier la réalité des inégalités territoriales nécessite une analyse approfondie : du fait de l'influence croissante des métropoles et des villes sur les territoires qui les environnent, appréhender le niveau territorial dans lequel vivent les personnes suppose de prendre en compte à la fois l'échelle des déplacements domicile-travail, et celle des bassins de vie, où se déroule pour partie la vie quotidienne. Les personnes sont également mobiles à certaines périodes de l'année et au cours de leur vie, et ces mouvements de population influent dans certains cas très fortement sur les inégalités territoriales. Les inégalités sont par ailleurs plurielles (éducation et formation, activité économique, emploi, logement, pauvreté, santé, environnement, etc.) et un territoire peut se retrouver en grande difficulté dans certains domaines, mais en situation plutôt favorable au regard d'autres critères. Les inégalités sectorielles varient aussi selon la maille retenue : à titre d'exemple, des zones d'emploi ont relativement bien supporté la crise dans des régions ou départements qui vont mal et

inversement, tandis que des inégalités semblent tendre à se réduire à l'échelle régionale et départementale mais s'accroissent souvent au sein d'un même territoire, par exemple entre centre-ville et périphérie, ou entre métropoles et petites villes.

Pour autant, les constats faits par ce rapport et avis soulignent, outre le caractère multidimensionnel des inégalités territoriales et la situation très contrastée des territoires en France, le caractère cumulatif de certaines inégalités : nombre de quartiers urbains en difficultés, de zones rurales déconnectées des aires urbaines, mais aussi certaines des collectivités territoriales situées dans le nord et dans l'est de la France, ou encore dans l'Outre-mer, connaissent, à la fois, des difficultés considérables d'ordre économique, des situations sociales très préoccupantes, des problèmes d'accès aux services publics, ainsi qu'un environnement parfois dégradé. Inégalités sociales et territoriales sont de même souvent corrélées. Ces cumuls de difficulté rendent leur correction très difficile au seul niveau des collectivités concernées.

Par la création même d'un ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, le gouvernement a souligné l'importance et la complexité de cet enjeu de l'égalité des territoires et nourri les espoirs de ceux qui souhaitent un maintien et une amplification des efforts visant à les réduire.

Par le présent avis et rapport, le CESE a entendu y contribuer. Il met en garde contre les risques d'une stratégie de métropolisation et de densification mal maîtrisée qu'un État centralisé et centralisateur se bornerait à accompagner, tendance lourde que l'on ne pourrait ni infléchir ni même ajuster.

Il préconise au contraire une politique volontariste d'aménagement durable des territoires, conduite sur le long terme par un État stratège, largement décentralisée et déconcentrée, visant à conforter une « France en réseau », afin de réduire dans la durée les inégalités territoriales, au bénéfice notamment des territoires les plus en difficultés.

Les politiques publiques, et notamment celles relevant de l'État et de la solidarité nationale, doivent en effet contribuer à combler les handicaps cumulés qui peuvent annuler les atouts d'attractivité de certains territoires. C'est une nécessité si l'on veut remettre tous les territoires, les collectivités et les acteurs qui les habitent, en capacité de se développer.

Pour ce faire, le CESE propose une méthode de travail qui doit permettre de faire travailler ensemble tous les acteurs à partir d'un diagnostic territorial préalable et partagé, élaboré au moins tous les six ans, aux divers niveaux de collectivités. Elle repose sur la prise de conscience, à tous les niveaux et dans tous les domaines, de la nécessité de poursuivre les efforts de démocratie participative, mais aussi sur le renforcement nécessaire de la gouvernance territoriale, afin de conforter la capacité d'initiative et de décision des acteurs de l'État comme des collectivités.

Il n'était pas possible, compte tenu de l'ampleur du sujet, de formuler, dans chacun des domaines sectoriels où existent des inégalités territoriales, des propositions visant à y remédier.

Les préconisations formulées par l'avis se centrent sur plusieurs domaines particulièrement stratégiques pour le développement territorial : celui des réseaux d'infrastructures en matière de technologies d'information et de communication (TIC), celui des réseaux de transports physiques, celui de l'accès aux services publics, ainsi que celui de la mise en réseau des territoires, des métropoles aux villes moyennes jusqu'aux petits bourgs et aux zones rurales environnantes. La politique de revitalisation économique des



territoires, *via* notamment le développement de pôles d'excellence (pôles de compétitivité, etc.) en réseau sur l'ensemble des territoires, en est un autre élément majeur.

Le CESE présente par ailleurs certains des outils qui lui semblent les plus essentiels au regard de cette stratégie et de cette méthode : la production de normes doit être rationalisée et une meilleure transversalité de l'action de l'État doit être assurée en parallèle à une déconcentration, pour permettre une action efficace contre les cumuls de difficultés. Les mécanismes de péréquation financières doivent être mieux analysés, simplifiés et renforcés, tandis que la « péréquation sociale de fait », dont le rôle est essentiel, doit être mieux mesurée et prise en compte.

Le CESE appelle à la tenue, au début de l'année 2014, d'un CIADT, comme le laissait espérer Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, lors de son audition par la section, afin de préparer une loi-cadre et de programmation sur l'Égalité des territoires.

Enfin, le CESE souligne l'importance du rôle de l'Union européenne pour réduire les inégalités territoriales. La prise de conscience de cette nécessité est cruciale à quelques mois des élections européennes et de la mise en place d'une nouvelle Commission européenne. Il importerait que celle-ci veille, avec les acteurs concernés, État, régions et territoires, à améliorer la cohérence de ses actions avec les leurs, afin de créer un effet de synergie. Le taux d'utilisation en France des fonds structurels doit aussi être amélioré et le versement par les services de l'État des aides européennes à leurs bénéficiaires accéléré.

# Déclaration des groupes

## Agriculture

---

La question de l'inégalité des territoires est au cœur des préoccupations des agriculteurs qui, par leur présence sur tous les territoires, y compris les plus difficiles, jouent un rôle déterminant dans le dynamisme rural. Ils sont un élément essentiel de la vitalité économique locale et assurent des services comme le maintien d'espaces ouverts, la conservation des paysages.

Les développements de l'avis consacrés à la politique européenne n'évoquent ni la PAC, ni les politiques structurelles. Nous n'avons pas eu le temps de nous y consacrer. Le groupe de l'agriculture souhaite rappeler que ces politiques contribuent également à la cohésion territoriale et sociale. À ce sujet, il est bon de préciser que, si le FEDER prévoit un volet particulier pour les zones urbaines sensibles, nous regrettons que rien n'ait été prévu, dans ce cadre, pour les zones rurales difficiles.

Dans le monde rural, l'accessibilité est fondamentale pour la vie quotidienne et pour les exploitations : la desserte des territoires mais aussi la richesse des offres en services publics et au public, sont les conditions de leur bonne santé économique. Nous approuvons que l'avis souligne, dans ses propositions, toute l'importance de l'accessibilité et de l'attractivité des territoires ainsi que la nécessité de leur développement équilibré. Toutefois, nous ne pouvons pas accepter les encouragements à mettre en place rapidement la taxe sur les transports routiers. Si le CESE a adopté plusieurs avis contenant cette proposition, le groupe de l'agriculture a toujours marqué sa désapprobation. Aujourd'hui, le mécontentement face à la multiplication des taxes et à l'alourdissement des charges rend le texte inacceptable.

L'amendement que le groupe a présenté, demandant la suppression de l'alinéa concernant la taxe poids lourds, a été rejeté. Le groupe a soumis un nouvel amendement à l'assemblée plénière qui l'a également rejeté.

En conséquence, malgré l'intérêt que nous avons porté à cet avis, le groupe a décidé de s'abstenir.

## Artisanat

---

La situation économique actuelle et les contraintes pesant sur les finances publiques affectent les capacités de dynamisme de nombreux territoires, et certains ont vu leurs difficultés aggravées par la crise. Dans ce contexte, il semble utile de s'interroger sur la politique nationale d'aménagement du territoire.

Répondre à l'enjeu d'un meilleur équilibre des territoires exige de conjuguer un double objectif : à la fois soutenir l'attractivité de chacun, mais aussi assurer la solidarité envers ceux dont le développement est freiné par divers handicaps économiques et sociaux.

Comme le montre l'avis, l'analyse des atouts et faiblesses d'un territoire est une étape préalable qui requiert un état des lieux précis et régulièrement actualisé. Une telle méthode doit surtout permettre de hiérarchiser et d'anticiper les politiques publiques à conduire.

Nous rejoignons l'avis lorsqu'il affirme la nécessité d'une politique nationale d'aménagement du territoire structurante, autour des priorités suivantes :

- l'accessibilité et la mobilité, en termes d'infrastructures de transport comme de couverture numérique ;
- le développement du logement locatif social et de l'investissement locatif assorti d'une incitation forte à la rénovation énergétique ;
- la poursuite des appuis aux quartiers en difficultés ;
- ou encore le renforcement des politiques en faveur des Pôles de compétitivité, grappes d'entreprises ou tout autre mode de revitalisation économique.

Sur ce point, il nous paraît essentiel d'encourager la mise en réseau des acteurs ancrés sur un territoire, autour de stratégies communes, afin de favoriser le développement économique, l'innovation et l'export.

Comme le souligne l'avis, la vitalité des territoires passe aussi par la présence d'une économie de proximité diversifiée. À cet égard, l'on ne peut que regretter la réduction constante du montant alloué au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), dans les lois de finances des dernières années.

Concernant la taxe poids-lourd, il sera primordial de veiller, dans sa mise en œuvre, à ce qu'elle ne conduise pas à fragiliser les activités économiques de nos territoires. Nous regrettons que l'avis ne l'ait pas souligné.

Dans un contexte de baisse des dotations de l'État et de hausse des dépenses contraintes, les arbitrages financiers des collectivités pèsent sur leurs investissements.

L'avis propose donc d'y fléchir une partie de la péréquation de l'État ; ce que nous approuvons.

En revanche, nous sommes réservés sur la proposition d'amplifier les péréquations horizontale et verticale ; une meilleure efficacité nous semblant devoir être recherchée en priorité.

Nous saluons, par ailleurs, la proposition de faciliter l'instruction des dossiers de demandes de fonds européens, par la création d'un guichet territorial unique.

Si nous adhérons à l'objectif de l'avis de donner un nouvel élan à la politique d'aménagement du territoire, l'efficacité de l'action publique supposera au préalable de résoudre une question essentielle : celle de la coordination des politiques nationales et locales, et donc de la clarification du pilotage comme du financement des politiques publiques.

Nous regrettons que cette question n'ait pas été approfondie.

Compte-tenu de ses réserves, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

## Associations

---

Face au désengagement progressif de l'État, les collectivités se trouvent confrontées à une série de difficultés majeures. La diminution des recettes issues de la fiscalité locale s'ajoute à la réduction des dotations de l'État, malgré des transferts de compétences toujours plus importants. De ce fait, leurs dépenses obligatoires augmentent au détriment de leurs capacités d'investissement. Et l'État comme l'Union européenne - dans le cadre de sa politique de cohésion - compensent difficilement ces besoins financiers croissants.

Dans ce contexte, les inégalités territoriales se manifestent de diverses manières : bassins industriels sinistrés du Nord et de l'Est, quartiers sensibles et zones rurales isolées cumulent souvent problèmes économiques et difficultés d'accès aux services publics. Plusieurs illustrations thématiques sont apportées à juste titre par l'avis. En matière d'éducation, on observe dans certains territoires une inadéquation entre les moyens humains alloués et l'augmentation des effectifs scolaires. En matière d'accès aux soins, des inégalités persistent entre pôles urbains et zones périphériques, quartiers riches et pauvres, aux côtés de l'accroissement des « déserts médicaux » en territoire rural. La crise a aggravé ces inégalités, et notamment le chômage dans des zones déjà en difficulté.

Implantées partout en France, les associations et fondations œuvrent à réduire ces fractures territoriales. Dans les espaces isolés ou enclavés, elles restent mobilisées contre l'exclusion et la pauvreté, par des actions d'aide aux populations en difficulté - personnes âgées, handicapées, chômeurs, familles monoparentales. Elles assurent un lien entre territoires ruraux et urbains, *via* des activités d'animation culturelles et sportives. Elles mènent des projets éducatifs auprès des jeunes. Elles contribuent pleinement à la vitalisation de tous les territoires, en revendiquant et en organisant concertation et participation des habitants, au sein des démarches de démocratie participative comme les agendas 21 locaux.

Le groupe des associations salue le parti pris transversal, méthodologique et prospectif de l'avis. La mise en évidence de différents niveaux d'inégalités cumulatifs et compensatoires (par secteur et par maille) témoigne de sa pertinence. Son appel au renouveau d'une politique nationale d'aménagement du territoire, conduite sur le long terme, par un État stratège décentralisé et déconcentré, nous semble nécessaire. Pour ce faire, une loi-cadre et de programmation, pour laquelle CESE et CESER seraient mis à contribution, irait dans le bon sens.

Nous partageons à cet égard la nécessité d'une gouvernance effective quant à l'élaboration du diagnostic territorial : celui-ci devra associer les habitants, associations et acteurs socio-économiques auprès des agents publics locaux et trouver une continuité dans la conception des schémas locaux de services publics. Enfin, nous adhérons au concept d'une France en réseau, marquée par la connexion de pôles territoriaux secondés d'une économie de proximité diversifiée.

Pour toutes ces raisons, nous avons voté l'avis.

## CFDT

---

La réduction des inégalités dans les territoires est un sujet complexe et multiforme. Il concerne le logement comme les transports, la fracture numérique, le développement économique, l'emploi ou encore la présence des services publics dans les territoires. Certains de ces sujets ont déjà fait l'objet d'avis du CESE, ils sont ici repris pour partie.

Le rapport et l'avis sont centrés sur la politique nationale d'aménagement du territoire qui serait susceptible de parvenir à réduire les inégalités dans les territoires.

Si, sur les constats, nous pouvons trouver un large accord, cela devient plus difficile sur les causes, et encore plus difficile sur les remèdes.

Il n'est pas certain que de plus longs débats nous auraient permis de parvenir à des préconisations fortes largement partagées. Mais la CFDT regrette que le « millefeuille administratif » n'ait pas été traité.

Plutôt que cette mission impossible, le rapporteur propose une feuille de route et une méthode pour élaborer des solutions.

La CFDT partage la feuille de route qui vise à :

- conforter un développement équilibré de tous les territoires ;
- renforcer l’accessibilité et l’attractivité des territoires ;
- renforcer les instruments du rééquilibrage.

Sur ce dernier point, la CFDT soutient la nécessité de rendre mesurable la « péréquation sociale », développée par Laurent Davezies, trop ignorée aujourd’hui, afin de pouvoir la prendre en compte dans les politiques de réduction des inégalités territoriales.

La gouvernance est déterminante pour le résultat escompté. Aussi nous soutenons les propositions de l’avis sur l’amélioration de la gouvernance nationale et territoriale.

En terme de méthode, partir d’un diagnostic territorial global et prospectif, avec tous les acteurs concernés, et au plus près de ces acteurs, pour élaborer des solutions partagées par le plus grand nombre, est pour la CFDT le meilleur garant de la réussite.

Dans un pays réputé difficile à réformer, développer l’expérimentation dans la conduite des réformes est un moyen de progresser.

La CFDT a voté l’avis.

## CFE-CGC

---

La CFE-CGC partage pleinement l’analyse multicritères retenue par le rapporteur. En effet, les modifications dans l’ordre des classements démontrent que le choix d’un seul critère est trompeur par rapport à la réalité d’un territoire. Notre volonté et la nécessité de privilégier le développement durable nous conduisent à prendre en compte ces différentes données, économiques, sociales et environnementales dans leur globalité, même si leur degré de connaissance reste hétérogène.

L’avis évoque la question du numérique et le principe d’une couverture universelle du territoire. Nous y souscrivons totalement car il existe encore de trop nombreuses zones « grises », y compris dans des métropoles régionales, voire « blanches ». Les conséquences du numérique ont fait l’objet de nombreuses analyses, notamment en termes économiques et sociaux. On peut citer, par exemple, le télétravail, le commerce à distance, les services bancaires. Par contre, l’impact du numérique sur l’aménagement du territoire reste encore mal évalué. Quel effet sur la localisation des activités économiques et ses conséquences sur les infrastructures de transport, les rentrées fiscales des collectivités territoriales, le logement ? Quel effet sur l’accessibilité de nos concitoyens aux différents services, privés ou publics, en tenant compte, notamment, du vieillissement de la population ? C’est une réflexion qui nous paraît pouvoir être partagée par notre Conseil.

L’aménagement du territoire doit trouver un équilibre entre le maillage du territoire et la concentration des investissements en fonction des priorités. Les contraintes économiques, sociales et environnementales conduisent naturellement à faire des choix. Or, jusqu’à présent, la maximisation financière a souvent primé. La recherche de la rentabilité doit, bien sûr, ne pas être exclue de la solution retenue. Pour autant, des économies à court terme peuvent devenir particulièrement contre-productives à moyen ou long terme. C’est pourquoi, la question de l’accessibilité, retenue par l’avis et partagée par la CFE-CGC, doit être au centre des politiques publiques d’aménagement du territoire. Dans ce cadre,

il conviendrait d'aller plus loin dans l'indispensable péréquation entre collectivités afin d'éviter des disparités criantes au niveau de la fiscalité, source d'inégalités. Les questions du transport et du chauffage doivent également être prises en compte, pour contrebalancer l'éloignement des centres-villes.

L'acceptabilité de ces choix dépendra également de son partage par la population. La préconisation d'un diagnostic territorial, partagé par les acteurs locaux, nous semble, dans cette perspective, un impératif incontournable.

Chaque territoire, et selon le maillage retenu, répond à une réalité différente. Les solutions à apporter en matière d'aménagement du territoire ne peuvent donc qu'être différentes. Là aussi, un équilibre entre politique nationale et politique territoriale d'aménagement du territoire sera à trouver.

La CFE-CGC a voté l'avis avec le souhait d'aller plus loin dans les réflexions sur certains points.

## CFTC

---

La réduction des inégalités territoriales pose d'abord la question de savoir ce qu'est un territoire : pour les citoyens, c'est un bassin de vie ; pour l'État, c'est une collectivité territoriale avec ses compétences et ses frontières. Quant aux inégalités, elles sont plurielles (éducation, formation, économie, emploi, transport, logement, santé, pauvreté, climat, coût de la vie...). Au carrefour non balisé de ces facteurs objectifs, se situe le ressenti, ce qu'on appelle l'attractivité des territoires. Et puis tout ça s'emboîte en poupées russes ; de plus, un micro territoire peut être florissant dans un macro territoire pauvre ou inversement.

Faut-il des Girondins qui gèrent au plus près des territoires, ou des Jacobins qui dirigent d'en haut la politique du territoire national ? Aujourd'hui c'est le brouillard d'initiatives enchevêtrées. Il vaudrait mieux parler de pragmatisme de la subsidiarité où la responsabilité est prise au plus près des réalités, mais où les défaillances de la base sont compensées par l'échelon supérieur. Cependant, comment mettre cette subsidiarité en musique ?

Il y a dans cet avis des orientations lourdes qu'approuve la CFTC : l'État doit être stratège, sa déconcentration ne doit pas être une abdication de fait et les préfets de région doivent récapituler sous leur responsabilité les administrations d'État trop fragmentées. Il doit s'appuyer sur la décentralisation (les conseils régionaux) et sur la démocratie délibérative de la société civile des CESER.

Autre mesure lourde : l'accès égalitaire de tous les territoires au très haut débit numérique qui permettra demain le nomadisme économique et démographique, positif, si les infrastructures de transports suivent l'irrigation territoriale soucieuse d'environnement.

Et puis le rapport comprend des idées plus sporadiques très intéressantes : collecte fléchée de l'épargne pour des projets de transport ou encore développement plus harmonieux et efficace des pôles de compétitivité et de leur irradiation territoriale.

L'attractivité des bassins de vie sera vécue par les populations proportionnellement à la possibilité de leur implication dans les choix de proximité, mais aussi dans la conviction confiante que l'État ne s'évapore pas des territoires et s'affirme comme arbitre des égalités territoriales.

Le groupe de la CFTC a voté cet avis.

## CGT

---

Le documentaire, « La France en face », diffusé sur une chaîne publique, a permis à des femmes et des hommes d'exprimer leur vie réelle, leurs angoisses mais aussi leurs désirs dans un contexte où s'aggravent les inégalités sociales et spatiales. Le rapport et la partie consacrée aux constats de l'avis confortent leurs témoignages. La politique d'aménagement du territoire mise en œuvre depuis plusieurs décennies, loin de viser un développement économique équilibré et harmonieux des territoires, la cohésion sociale et la solidarité nationale, a renforcé les inégalités ainsi que les mises en concurrence entre territoires et entre salariés. L'avis a su mettre en exergue ces réalités qu'incarnent la hausse du chômage, de la précarité et de la pauvreté.

L'avis exhorte à un renouveau de la politique nationale d'aménagement du territoire, conduite sur le long terme par un État stratège et organisée autour de trois objectifs que sont le renforcement de l'attractivité globale de tous les territoires, un haut degré de redistribution des PIB marchand et non marchand, la réponse à l'aspiration des femmes et des hommes à une meilleure qualité de vie dans les territoires où ils résident.

La CGT partage cette visée et nombre de préconisations émises d'autant qu'elles s'inspirent, pour la plupart, d'avis déjà votés par notre assemblée. À cet égard, la CGT relève qu'il est réaffirmé l'intérêt d'instaurer la taxe poids-lourds afin d'internaliser les coûts externes, d'augmenter les ressources indispensables aux financements des infrastructures et de favoriser les nécessaires transferts de la route vers le rail ou le fluvial.

Cependant, l'écueil n'a pu être évité, en dépit des observations formulées tout au long des travaux, d'infléchir, voire de transformer le sens et le contenu d'avis antérieurs. Il en est ainsi, par exemple, de l'appréciation portée sur les partenariats public-privé, sur les expérimentations, sur les pôles de compétitivité, sur les dispositifs de péréquation qui n'auront de sens et de pérennité qu'inscrits dans une réforme globale de la fiscalité.

La CGT regrette également que n'ait pas été confirmée la responsabilité du système bancaire dans le financement des investissements et des collectivités locales et que n'aient pas été approfondies les conséquences économiques, sociales et territoriales de réformes ou d'orientations en cours, à l'instar des créations de métropoles portées par le projet de loi examiné par l'Assemblée nationale.

Enfin, les débats ont attesté votre désaccord sur la place singulière de la démocratie sociale dans l'élaboration des politiques publiques aux échelles locale et nationale. La CGT ne peut partager cette conception.

Pour ces raisons, la CGT s'est abstenue.

## CGT-FO

---

Force-ouvrière adhère à la volonté de réduire les inégalités et, en particulier, les inégalités territoriales. Cela est nécessaire pour la cohésion sociale et la solidarité nationale.

Force-ouvrière soutient différentes préconisations contenues dans l'avis telles que l'accès au numérique de toutes les zones du territoire, qui contribue à réduire les inégalités. Aussi, pour Force-ouvrière, il est nécessaire de procéder à un effort budgétaire et de mobiliser l'État et les collectivités locales pour résorber les « zones blanches » de la carte à très haut débit.

Si Force-ouvrière soutient la préconisation de l'avis concernant les financements croisés qui permettent aux territoires disposant de peu de capacité financière de mener à bien un certain nombre de projets et concourent ainsi à la réduction des inégalités, elle marque néanmoins une forte réserve sur les partenariats publics-privés qui, dans de nombreux cas, ont conduit à des endettements importants des collectivités territoriales.

Force-ouvrière partage la plupart des constats émis par l'avis tels que l'inégalité d'accès aux services publics qui est une réalité et une injustice quotidienne subies par nombre de citoyens-usagers français. Par contre, contrairement à l'avis, elle tient à rappeler sa condamnation et son opposition aux décisions qui découlent du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 Juillet 2013, concernant l'organisation territoriale de l'État. En effet, ces mesures et décisions, qui se traduisent par des réductions budgétaires et des suppressions de missions et de services, impactent l'action publique de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs publics. À ceci s'ajoute l'abandon d'un trop grand nombre de missions de l'État, telles que celles de l'ingénierie publique de solidarité, ou encore l'expertise d'appui dans différents domaines. Ainsi, pour FO, cette réforme de l'administration territoriale actuellement menée ne peut qu'accroître les inégalités sur l'ensemble du territoire.

Pour FO, la taxe poids lourd souligne la nécessité d'une part, d'une réforme fiscale d'ensemble et, d'autre part, d'une harmonisation au niveau européen.

Enfin, si l'accessibilité géographique reste une préoccupation importante et nécessaire, tant dans le domaine routier, ferré et fluvial qu'aérien, le groupe FO rappelle qu'il ne partage pas la totalité des préconisations des avis citées ou déjà adoptés par le CESE dont le présent avis se fait l'écho.

Le groupe FO tient à remercier le rapporteur et l'équipe administrative pour leur travail et, malgré un certain nombre de points qui auraient mérité d'être approfondis et qui, en l'état, sont sources d'incertitudes, a voté l'avis.

## Coopération

---

Le travail de la section a permis de mettre en évidence, d'une part, les péréquations entre les collectivités territoriales organisées par l'État et instituées au sein même de la Constitution et, d'autre part, grâce aux travaux de Laurent Davezies, d'autres péréquations entre les régions réalisées grâce aux transferts sociaux comme les retraites.

Ces différentes péréquations ont permis encore à ce jour d'assurer une cohérence de l'ensemble du territoire national. Cependant, celle-ci peut être fortement fragilisée par les difficultés économiques actuelles.

C'est pourquoi l'avis affirme la nécessité de mettre en œuvre une politique nationale d'aménagement du territoire pour réduire les inégalités territoriales existantes ou à venir.

Au sein de cette politique nationale, l'avis propose de conforter un développement équilibré de tous les territoires. Ainsi, dans ce domaine, l'avis préconise de consolider l'attractivité en matière de logement des villes moyennes et les centres des bourgs en privilégiant des politiques de rénovation des centres anciens.

L'avis insiste aussi sur la nécessité de conforter l'économie dite de proximité. Au sein de celle-ci, les entreprises de l'économie sociale et solidaire et les coopératives en particulier ont toute leur place.



Les coopératives ont ainsi montré leur capacité à s’inscrire dans les territoires en associant les acteurs locaux à leur développement et ont aussi montré leur robustesse face aux crises passées et actuelles.

Elles ont aussi la particularité de restituer à leur territoire d’implantation le fruit des richesses produites à travers leur politique très encadrée de rémunération de capital. De même, leurs activités, souvent non délocalisables, garantissent le maintien d’emplois dans des territoires par ailleurs fragilisés.

L’avis propose aussi de renforcer la politique des pôles de compétitivité et bien évidemment, les coopératives souhaitent rappeler ici qu’elles y ont toutes leur place.

Enfin, l’avis n’oublie pas la nécessité de développer l’accessibilité de tous les territoires et les deux piliers d’une réelle politique d’aménagement : une gouvernance nationale et territoriale cohérente et des instruments de redistribution essentiels pour maintenir une cohésion nationale. La représentante du groupe de la coopération dans la section a voté en faveur de l’avis.

## Entreprises

---

Nous remercions le rapporteur pour son implication sans faille dans l’élaboration de ce rapport et avis, sujet vaste au cœur de l’actualité, alors que, dans le même temps, la section recevait deux saisines ministérielles.

Cette thématique « réduction des inégalités territoriales » pouvait introduire une confusion dans les esprits. Au concept « d’inégalités », notre groupe a préféré celui « d’égal accès ». Nous remercions le rapporteur d’avoir entendu et intégré cette proposition.

L’accessibilité est un enjeu majeur pour les territoires.

- accessibilité aux services publics : encourager le maintien des services à la population ;
- accessibilité économique : infrastructures, transports ;
- accessibilité sociale : accès aux soins, à l’éducation, à la formation initiale et professionnelle ;
- accessibilité culturelle : facteur d’attractivité et nécessaire au développement de chaque citoyen ;
- accessibilité à un environnement de qualité ;
- accessibilité à l’économie numérique : le haut débit est un facteur de la réduction, ou, au contraire, de l’accentuation des inégalités sur les territoires.

Tout ceci concourt à un meilleur accès à l’emploi.

Pour réduire les inégalités, il est indispensable d’investir utilement et efficacement dans les territoires en retard de développement de façon intelligente et en synergie avec l’ensemble des acteurs.

Cependant, les décideurs sont confrontés au dilemme de la raréfaction des ressources financières.

Les partenariats public/privé peuvent représenter un type de financement en adéquation avec les possibilités offertes par les caractéristiques de nombreuses infrastructures (transports, télécom, énergie).

Si la métropolisation constitue une chance pour l'attractivité de la France, elle doit aussi irriguer son *hinterland*.

Les métropoles répondent à un enjeu d'efficacité économique et de structuration de « l'armature » urbaine. Cependant, il est nécessaire qu'elles participent pleinement à une construction solidaire et collective avec leurs territoires avoisinants et résolvent les profondes disparités sociales qu'elles vivent en interne.

Tous les territoires ont une chance de développement, et les politiques d'aménagement doivent prendre en compte la réalité des territoires et leur apporter des réponses adaptées, et viser ainsi à favoriser un développement équilibré et durable tout en assurant la cohésion sociale.

Le groupe aurait souhaité que l'avis approfondisse davantage l'organisation territoriale. Si une clarification des compétences aux différents échelons est préconisée, la réduction du mille-feuille aurait dû être envisagée.

L'État doit être garant de la mise en capacité de tous les territoires par la contractualisation avec les collectivités, et, si nécessaire, par le rôle d'arbitre dans la contractualisation des collectivités entre elles.

Le groupe des entreprises a voté l'avis.

## Environnement et nature

---

L'avis qui nous est proposé aujourd'hui, et pour lequel nous remercions le rapporteur, intervient dans un contexte particulièrement tourmenté. Personne n'ignore les inquiétudes autour de la redevance kilométrique des poids lourds. Il est heureux que l'avis soit resté fidèle aux autres textes votés par notre institution (SNIT, transition énergétique dans les transports) et que notre assemblée n'ait pas focalisé sur cette redevance, le spectre que recouvre la question des inégalités territoriales étant beaucoup plus large.

L'avis du CESE se situe aussi dans une autre actualité, celle de la perspective annoncée lors de l'audition de Cécile Duflot de l'organisation d'un Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) et d'un projet de loi sur l'égalité des territoires avant la fin de l'année 2013.

Le groupe environnement et nature partage certaines des recommandations de cet avis et notamment la plus structurante d'entre elles, à savoir la préparation d'une loi-cadre et de programmation sur l'égalité des territoires qui sanctuariserait la politique nationale d'aménagement du territoire.

Cependant, cet avis, qui fait référence à l'article 72-5 de la Constitution indiquant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales », tente d'apporter des réponses à cette question de l'égalité des territoires, mais sans y parvenir avec précision. Il ne semble pas, par exemple, éclaircir ce qui pourrait apparaître comme des dissonances importantes dans les positions de notre Conseil :

Nous faisons, par exemple, référence à l'appel ferme à renforcer la compétitivité de la France, l'optimisation, voire la réduction de la dépense publique tout en préconisant de maintenir un degré élevé de redistribution du PIB non marchand, pour l'essentiel constitué de services (publics ou privés) financés par des prélèvements obligatoires.

D'autre part, nous nous interrogeons aussi sur plusieurs préconisations de cet avis comme celle concernant l'établissement d'un diagnostic territorial, préalable à toute

procédure de conduite de projet, tant par les acteurs privés que publics. Car, si nous pouvons souscrire à l'idée, le risque existe de contredire le besoin de simplification des démarches administratives pourtant prôné par ailleurs dans l'avis.

Il en est de même pour la préconisation qui vise à appliquer le principe de fongibilité au niveau régional afin de renforcer le rôle des préfets de région dans la mise en œuvre des politiques publiques. Car, là encore, si nous ne pouvons que soutenir une orientation qui tendrait vers une efficacité accrue des politiques publiques, l'application mal maîtrisée de cette préconisation pourrait s'avérer contre-productive en étant source de désorganisation des services déconcentrés et d'affaiblissement de ligne politique établie.

En raison des réserves exprimées, mais au regard du maintien de la mention sur l'écotaxe, le groupe environnement et nature a partagé ses votes entre abstentions et votes favorables.

## Mutualité

---

Les inégalités territoriales et inégalités sociales se cumulent souvent. Dans le cadre de l'accès aux soins, elles sont clairement corrélées. Aussi le groupe de la mutualité tient-il à mettre en avant cet aspect des inégalités territoriales, la santé faisant partie des principales préoccupations des citoyens.

L'environnement construit (habitat, desserte par les transports, présence d'espaces verts...) ainsi que la densité des services (sociaux, sanitaires, sportifs...) ont un impact sur la santé des habitants.

La persistance d'inégalités sociales et territoriales de santé invite à développer des indicateurs de l'état de santé au niveau des territoires. C'est pour cette raison que le groupe de la mutualité insiste pour que le diagnostic territorial souhaité par l'avis intègre de façon prioritaire les questions liées à l'accès aux soins.

Des études récentes ont montré que ces inégalités d'accès aux soins sont à la fois liées à :

- D'importantes variations à l'échelle nationale : huit départements ont ainsi une densité médicale inférieure de 30 % à la densité moyenne nationale (Eure, Mayenne, Ain, Meuse, Haute-Loire, Indre, Lozère, Orne) alors que six autres présentent au contraire une densité supérieure de 30 % à la moyenne nationale (Gironde, Haute-Garonne, Hérault, Rhône, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Paris).
- D'importantes variations au sein des régions et même au niveau infra-départemental : plusieurs régions ont des départements où le contraste de densité est très marqué (entre la Lozère et l'Hérault en Languedoc-Roussillon, ou entre l'Ain et le Rhône en Rhône-Alpes). À titre d'exemple, la situation au sein de Paris est également très disparate selon les arrondissements (plus de 35 « omnipraticiens » pour 10 000 habitants dans le 8<sup>e</sup> arrondissement contre moins de 7 dans le 20<sup>e</sup> arrondissement).

Ces variations de densité ont un effet direct sur les coûts. Les conditions d'accès aux soins varient en fonction de l'offre médicale en secteur I et du montant des dépassements d'honoraires. Ainsi, en Ile-de-France, 78 % des gynécologues sont en secteur II et seuls 37 % des actes sont réalisés à tarif opposable, alors qu'en Bretagne, seuls 16 % des gynécologues sont en secteur II et 86 % des actes réalisés à tarif opposable.

Pour répondre à ces inégalités d'accès aux soins, le groupe de la mutualité envisage plusieurs solutions qui incluent le développement de l'offre en secteur I et, notamment, de la valorisation des centres de santé ou maison médicale pour permettre une meilleure organisation des soins de premiers recours, l'encadrement des dépassements d'honoraires mais aussi l'amélioration des dispositifs existants d'aide à la complémentaire santé (CMU-C, ACS). Sur ce dernier point, le groupe de la mutualité rappelle que l'absence de couverture complémentaire est un facteur important de renoncement aux soins : les personnes ne bénéficiant pas d'une complémentaire (2,5 millions d'individus) sont deux fois plus touchées par le renoncement aux soins. À cet égard, les récentes mesures mises en place pour favoriser l'élargissement de l'accès à une complémentaire ne sont pas à la hauteur de l'enjeu de la lutte contre le renoncement aux soins.

Le baromètre annuel de l'action sociale locale porte cette année sur l'implication des CCAS en matière de santé et d'accès aux soins. L'étude indique que, depuis 2009, les CCAS constatent une augmentation des demandes d'aides relatives à la santé : ainsi, la moitié des CCAS ont augmenté leur budget consacré à l'octroi d'aides financières au paiement des frais de santé en raison des effets de seuil des dispositifs légaux. Pour y répondre, certaines CCAS ont noué des partenariats avec des mutuelles, notamment sous forme de contrat collectif.

Par ailleurs, le groupe de la mutualité tient à se féliciter de la récente signature d'une convention de partenariat pour favoriser le déploiement des maisons de santé entre l'ARS du Limousin, la région Limousin et la mutualité française Limousin.

L'objectif est de favoriser un aménagement sanitaire équilibré du territoire en maintenant et confortant l'offre de soins. Ainsi, dans un contexte de crise de la démographie médicale et d'inégalité de répartition géographique de l'offre de soins, le bénéfice attendu, au travers de la mise en place de maisons de santé, est double : pour les professionnels, une amélioration des conditions d'exercice, pour les habitants, la possibilité d'accéder en un lieu unique à une offre de soins diversifiée - médicale, paramédicale, voire sociale - et coordonnée.

Concernant les outils à mettre en place pour réduire les inégalités territoriales, et au-delà du système de péréquation financière qu'il faut maintenir et amplifier, le groupe de la mutualité partage l'avis du rapporteur sur l'importance de la « péréquation sociale » qui participe à la redistribution sociale et contribue ainsi à la réduction des inégalités territoriales. La réduction des inégalités sociales de santé passe par l'inclusion de la santé dans toutes les politiques publiques y compris celles relatives à l'aménagement du territoire.

Enfin, si, comme le souligne justement l'avis, l'économie sociale et solidaire représente un « levier de développement économique » des territoires, elle permet également de produire de la stabilité en période de crise en répondant aux besoins locaux des populations et contribue ainsi à la cohésion sociale.

Le groupe de la mutualité a voté en faveur de l'avis.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

---

La réduction des inégalités territoriales est un sujet essentiel qui concerne les jeunes à bien des égards, qu'il s'agisse de l'offre d'éducation et de formation, des enjeux de mobilité, d'accès au logement, à l'emploi, ou encore des possibilités d'installation dans les zones rurales.

C'est cependant un sujet d'une ampleur trop large pour pouvoir le traiter correctement dans un avis. Les travaux de la section sont, par ailleurs, entrés en conflit avec l'agenda législatif national, ce qui a également compliqué la définition de recommandations utiles. L'avis dresse un constat plutôt juste et nuancé, attentif à la diversité des critères qui constituent l'attractivité d'un territoire. Mais à force d'attention aux particularismes, on ampute notre capacité à rendre des préconisations nationales et stratégiques.

Les préconisations de l'avis répondent peu efficacement au constat, elles restent générales et peu opérationnelles. La plupart des préconisations sont soit déjà en train d'être mises en œuvre, soit des rappels de préconisations d'avis précédents du CESE (SNIT, transition dans les transports, ANRU, etc.)

Par exemple, sur l'enseignement supérieur, l'avis se contente de souligner qu'en dépit d'une offre dispersée sur le territoire, l'enseignement supérieur reste très concentré, sans apporter de réelle analyse critique, alors que l'enseignement supérieur et la recherche sont un enjeu majeur dans le cadre de l'économie de la connaissance et de la cohésion sociale de notre pays et que son paysage institutionnel est en pleine reconfiguration, ce qui ne manquera pas d'impacter l'égalité territoriale.

La restauration de l'autonomie fiscale des collectivités préconisée par le CESE aurait également mérité que l'on en précise davantage les modalités. C'est en déterminant les modalités qui recueillaient le plus large consensus que le CESE aurait efficacement contribué aux réformes en cours, cela aurait pu être un thème de saisine majeur en lui-même, capable de proposer des leviers pour l'égalité territoriale.

L'avis présente cependant quelques préconisations positives : il insiste notamment sur la mise en œuvre de la taxe poids lourds. L'écotaxe, au-delà de son enjeu environnemental évident, doit également constituer une source de financement supplémentaire pour les projets d'infrastructures pour lesquels les financements de l'État et des collectivités sont insuffisants, ainsi que cela avait été exprimé dans l'avis sur le SNIT.

L'avis soutient l'effort de construction de logements, notamment par une plus importante densification, non seulement pour les métropoles, mais aussi pour les villes moyennes et les bourgs centre.

Parce que nous soutenons ces préconisations, en cohérence avec nos précédents votes dans cette assemblée, et même si cet avis nous semble apporter une faible plus value du CESE au débat général sur les inégalités territoriales, nous votons en faveur de l'avis.

## Outre-mer

---

L'Outre-mer - ensemble hétérogène composé de territoires situés dans trois océans et dont les réalités institutionnelles, sociales, économiques et démographiques sont propres à chacun - comporte des dynamiques territoriales qui ne peuvent pas être comparables aux régions de l'Hexagone.

Les collectivités ultramarines appartiennent de fait à un triple espace : l'espace national, à l'espace européen et à leur environnement géographique « régional » immédiat. Cette caractéristique, qui, en soi, constitue un véritable atout géostratégique pour la France, renvoie inévitablement à la problématique de la continuité territoriale.

Dans les collectivités ultramarines, l'absence de véritable continuité territoriale est à la source des différentes inégalités qu'elles subissent. Le contexte actuel de crise rend

inéluçtable de repenser les instruments de la continuité territoriale en faveur de l'Outremer afin que les territoires ultramarins s'adaptent mieux aux différentes mutations, comme la régionalisation des échanges au sein des différentes zones géographiques.

Cette problématique de la continuité ou discontinuité territoriale ultramarine devra un jour faire l'objet d'un véritable travail approfondi en s'appuyant sur des indicateurs statistiques et économiques qui, aujourd'hui encore, font parfois défaut, notamment dans les collectivités d'Outre-mer. Le CESE aurait une vraie plus-value à apporter dans le débat public en s'intéressant de près à cette question peu traitée ailleurs.

De manière plus générale, l'avis aborde les bonnes questions et propose un constat et des pistes de réflexions que le groupe partage, même si certaines d'entre elles auraient mérité d'être approfondies.

Le groupe de l'Outre-mer l'a tout de même voté.

## Personnalités qualifiées

---

**M. Richard** : « Les inégalités territoriales, ne nous leurrons pas, sont consubstantielles à l'histoire et à la géographie des territoires, dans leur diversité.

Le nier dans un réflexe niveleur serait vain. LA question est de savoir comment le pacte républicain accepte les différences en ce qu'elles sont, ne s'en accommode pas mais aspire à un mieux vivre commun. L'État doit offrir à chaque territoire les moyens de tirer le maximum de ses propres richesses et potentiels et se doit de corriger les inégalités sans fondement, le surdéveloppement des uns engendrant autant de difficultés, même de nature différente, que le dépeuplement des autres.

Répondre à ces défis permet de toujours parler de Nation.

Bref, le bonheur des uns ne peut se faire sur le dos des autres ; là est l'esprit des inspireurs de l'aménagement du territoire, de Jean Monnet à Olivier Guichard.

Mais la clé de toute réussite passe d'abord par la responsabilisation et le volontarisme des acteurs locaux.

Nous n'en sommes plus au « Paris et le désert Français », mais, dans bien des régions, la métropole, supposée d'équilibre, a pompé la substance vive de son propre inter-land, d'une certaine façon le déséquilibre a été régionalisé. À l'inverse, celles qui résistent le mieux aujourd'hui pour l'emploi et la qualité de vie, sont celles qui ont joué l'équilibre et le réseautage au sein de leur propre territoire, que ce soit pour les investissements publics, le maintien de villes moyennes actives, des transports performants un enseignement supérieur et une recherche reconnus, une formation adaptée à son environnement et une offre culturelle riche.

Autant dire, cher Paul de Viguerie, combien le challenge était difficile avec le risque, pour avoir trop embrassé, de mal êtreindre !

Non seulement le périmètre était large, souvent aux frontières d'avis récents, mais l'étude n'a pas été facilitée par des saisines tardives du gouvernement qui ont obligé le rapporteur et la section à transformer leur travail en course à étapes !

Malgré ces difficultés, l'avis est de qualité, triant le bon grain de l'ivraie, faisant ressortir l'essentiel de l'accessoire.

Je me contenterai d'y relever quelques points, pour moi fondamentaux :

- il est bon de souhaiter un État stratège plutôt que pusillanime, garant d'une vision, d'une volonté nationale, de la définition d'une « nouvelle frontière », privilégiant la méthode contractuelle et subsidiaire, déconcentrant la responsabilité de ses propres services ;
- il est naturel de faire des régions les chefs de files de l'action territoriale, pour peu que la question des financements croisés soit éclaircie, les frais d'instruction et de mandatement d'intervenants multiples étant parfois supérieurs à ceux alloués à l'action pour laquelle ils ont été dégagés. Le maintien de la clause de compétence générale est, plus qu'une erreur, une faute !
- il est utile de rappeler le caractère stratégique de l'accès universel au très haut débit ;
- il est opportun d'insister sur la nécessité d'augmenter le travail en réseau, la dimension de nos collectivités étant insuffisante au niveau international ;
- il est pertinent également d'appeler à une plus grande autonomie fiscale des collectivités, notamment en termes de responsabilisation des acteurs locaux ;
- il est courageux d'appeler à l'application de la loi créant l'écotaxe comme contribution déterminante au financement des infrastructures ;
- il est enfin utile de rappeler l'impérieuse nécessité de simplification administrative, d'autant qu'une mauvaise lecture du principe de précaution aboutit trop souvent à l'inertie.

Je voterai cet avis ».

## Professions libérales

---

Notre pays a la chance d'être un grand territoire diversifié, dont la cohésion est un des fondements de notre République. L'État a la responsabilité de cette cohésion avec pour objectif la réduction des inégalités territoriales. Si les femmes et les hommes sont en droit d'attendre des garanties pour que leurs chances soient les mêmes quel que soit le territoire choisi, force est de constater que ce n'est pas le cas.

Pourtant, l'État s'est doté d'outils avec les dispositifs de péréquation destinés à rétablir une certaine égalité entre territoires. L'avis nous rappelle à juste titre la complexité des phénomènes en cause : l'influence d'une collectivité sur les territoires environnants, la mobilité des personnes, des atouts différents d'un territoire à l'autre, des inégalités sociales et territoriales souvent corrélées. Nous sommes conscients qu'avec la décentralisation, l'autonomie des collectivités territoriales peut amplifier le creusement des inégalités entre elles, inégalités qui présentent souvent un caractère cumulatif.

Fort de ce constat, le rapporteur souhaite, à juste titre, renforcer l'accessibilité et l'attractivité des territoires, mais est-ce compatible avec le désengagement de l'État, qui réduit ses dotations tout en transférant des compétences ou des charges ? Est-ce compatible avec la progression des dépenses sociales, qui obère de plus en plus les capacités financières des départements et des communes ? Nombreuses sont les collectivités aujourd'hui qui ne peuvent plus assurer leur mission, certains investissements d'avenir devenant malheureusement la variable d'ajustement.

La France en réseau préconisée dans l'avis devrait participer à la réduction des inégalités des territoires. Devant la raréfaction de l'argent public, les relier entre eux ne peut que

faciliter leur développement. Ils doivent échapper à une vision strictement « verticale » dans leurs relations institutionnelles. Les réseaux permettent d'aller au-delà des découpages administratifs classiques. L'avis souligne bien l'enjeu constitué par l'égalité numérique des territoires.

Dans une France décentralisée et déconcentrée, la politique nationale d'aménagement du territoire doit être conduite par un État stratège, garant d'une plus grande équité. Même si ses moyens sont en forte réduction et que le mouvement de décentralisation donne davantage de pouvoir à la gouvernance locale, les grands projets (notamment d'infrastructures) ou les politiques publiques (politique de la ville notamment, pôle de compétitivité) ne verraient pas le jour sans l'impulsion, le concours et le soutien de l'État.

Pour l'essentiel, l'avis nous agrée, mais nous sommes prudents face à la proposition de l'avis d'amplifier les péréquations verticales et horizontales. La finalité de toute péréquation est de réduire les disparités de ressources entre collectivités locales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face. Mais les critères retenus sont-ils toujours pertinents ? Il ne faut pas non plus qu'en concentrant l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin, certains territoires pâtissent exagérément de la péréquation.

Enfin, nous approuvons la proposition du rapporteur qui consiste à renforcer les capacités d'ingénierie en appui des communes rurales ou aux périphéries urbaines. Il faut, en effet, permettre à tous les territoires et à leurs acteurs d'engager les actions nécessaires à la valorisation de leurs atouts. Toutefois, il faut s'assurer qu'il y ait bien une mise en concurrence loyale entre prestataires d'ingénierie privés et publics, ces derniers bénéficiant de charges masquées.

L'avis plaide pour que les services de l'État soient dotés d'une culture de coordination et de partenariat pour permettre le passage d'un État régalien à un État facilitateur. Nous y sommes favorables. Mais l'État doit avoir une autre mission pour gagner en efficacité : celle d'assurer l'évaluation et le suivi consolidé des actions mises en œuvre. Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

## UNAF

---

Cet avis et le rapport annexé sur les inégalités territoriales est un travail intéressant pour les constats qu'il fait. En quelques pages, un panorama riche d'enseignements sur le caractère multidimensionnel des inégalités territoriales et la situation très contrastée des territoires en France est dressé.

Élément important et souvent mal pris en compte, l'avis intègre la question des transferts sociaux comme élément de compréhension mais aussi de réduction des inégalités territoriales. L'avis pointe ainsi le lien complexe existant entre politiques sociales et politiques territoriales : « *les politiques sociales, qui visent les personnes, ont des effets spatiaux, de même que les politiques territoriales ont des effets sociaux.* ». Cela justifie dès lors pleinement la préconisation du diagnostic territorial préalable à toute procédure de conduite de projet. Ce diagnostic conduit à une vision transversale avec tous les acteurs locaux, élargie à l'impact des transferts sociaux notamment.

L'avis retient à juste titre les trois objectifs qui doivent être poursuivis dans la recherche de « l'égalité des territoires » : l'attractivité globale et pas seulement économique de tout territoire, un degré élevé de redistribution du PIB y compris non marchand et une meilleure qualité de vie par une réponse aux besoins des individus et des familles. Le groupe de



l'UNAF se retrouve totalement dans cette approche, qui permet ainsi de prendre en compte les spécificités de tous les territoires et d'intégrer pleinement les territoires ruraux avec leurs besoins, notamment en termes de services et d'accès aux services.

L'avis porte un éclairage sur un certain nombre de politiques publiques sous le prisme des inégalités territoriales. Le groupe de l'UNAF souhaite, pour traiter de la réduction des inégalités territoriales, prendre l'exemple de la politique d'accueil de la petite enfance : il s'agit clairement d'un élément concret d'attractivité des territoires et d'amélioration de la qualité de vie des jeunes familles. Il aurait pu aussi prendre l'exemple de l'accueil des personnes âgées. Ces domaines ne sont pas à l'écart des difficultés déjà mentionnées dans l'avis concernant notamment les inégalités de santé ou encore les inégalités en matière d'accès aux services publics ou au public.

La récente négociation de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF a montré que les solutions d'accueil du jeune enfant varient, selon les départements, de 9 à 80 pour 100 enfants de moins de trois ans. Pour y remédier, il est proposé de consacrer 75 % des nouvelles solutions d'accueil collectif petite enfance dans les territoires prioritaires, notamment grâce à la mise en place d'un fonds de rééquilibrage territorial. Un indicateur mesurant la réduction des inégalités dans la couverture de l'offre d'accueil sera mis en place. L'enjeu au travers de cet exemple est de sortir de l'analyse strictement économique de l'attractivité versus de l'inégalité des territoires.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

## UNSA

---

L'aménagement du territoire doit jouer un rôle essentiel dans les stratégies de développement durable. Il doit veiller à satisfaire les besoins essentiels en logement, en nourriture, en santé et éducation, en réduisant les inégalités entre les individus. Il doit assurer une gestion saine et pérenne du tissu économique.

Pour l'UNSA, le pilotage de l'avenir de notre pays nécessite que l'État garde une capacité de stratégie, de régulateur, de contrôle, y compris de l'action des collectivités territoriales. Elle est favorable à la définition d'un cadre liant décentralisation et modernisation de l'action publique.

L'avis du CESE se situe dans l'actualité de la création d'un ministère de l'égalité des territoires et du logement. Faisant suite à deux rapports de 2013, il est décevant que le rapporteur n'ait pas saisi davantage cette opportunité pour reprendre leurs interrogations et tenter d'y apporter des réponses qui puissent éclairer les décideurs.

Sans doute, le cadre de l'analyse pâtit du manque de définition précise de la notion de territoire et de ce que l'on entend par égalité ou inégalité. À défaut, les objectifs à atteindre et les moyens à mobiliser en conséquence demeurent extrêmement flous, en particulier sur les questions pourtant essentielles de mise en œuvre des principes de subsidiarité et d'efficacité dans l'intervention de la puissance publique.

Il aurait aussi été pertinent de tenter d'anticiper des évolutions à venir, porteuses de nouvelles inégalités potentielles, notamment en matière écologique et environnementale. Néanmoins, à ce sujet, il est relevé avec satisfaction que l'avis préconise qu'il importe d'utiliser les possibilités de la directive euro vignette pour mettre enfin en œuvre la taxe poids-lourds et augmenter ainsi les ressources de l'AFITF et des collectivités.

En ce qui concerne la péréquation, dans un contexte de renforcement de l'autonomie locale, elle doit avoir pour objet de donner aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités, aux échelles pertinentes, les moyens de leur propre développement créateur de richesse, adapté aux caractéristiques de leur territoire. Dans ce cadre, la péréquation sociale évoquée souvent par le rapporteur aurait mérité une définition plus précise.

À défaut de s'engager sur les questions essentielles, l'UNSA partage le constat fait par le rapporteur et, malgré notre regret qu'il ne soit pas allé jusqu'au diagnostic, l'UNSA a voté l'avis.

# Scrutin n° 1

Scrutin n° 1  
sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	163
Ont voté pour	120
Ont voté contre	2
Se sont abstenus	41

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 120

<i>Associations</i>	M. Allier, Mmes Arnoult-Brill, Jond, M. Leclercq.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicole, Pichenot, Prévost, M. Quarez.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mme Couturier, MM. Dos Santos, Lamy.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mme Parle.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, MM. Bellanca, Chorin, Mme Fauvel, MM. Hotte, Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, M. Peres, Mme Perrot, MM. Porte, Veyrier.
<i>Coopération</i>	Mme Roudil.
<i>Entreprises</i>	Mme Bel, M. Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Duhamel, Frisch, MM. Gailly, Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Mme Parisot, MM. Pottier, Ridoret, Roger-Vasselin, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, MM. Genest, Genty, Mmes de Thiersant, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Djebara, Dulin, Mmes Guichet, Trelu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Grignon, Omarjee, Osénat, Mme Romouli-Zouhair.

<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Baudin, Mmes Brishoual, Chabaud, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mmes Flesse-Colovic, Gibault, Graz, Hezard, MM. Hochart, Jouzel, Martin, Obadia, Mme d'Ormesson, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. Santini, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	MM. Farriol, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.

Ont voté contre : 2

<i>CFE-CGC</i>	Mme Weber.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Fontenoy.

Se sont abstenus : 41

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, MM. Clergue, Giroud, Gremillet, Lefebvre, Pinta, Roustan, Mme Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Bressy, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Le Lann, Liébus.
<i>CGT</i>	Mmes Cailletaud, Crosemarie, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Farache, Hacquemand, MM. Michel, Prada, Rabhi.
<i>Environnement et nature</i>	M. Bonduelle, Mme Ducroux, M. Guerin, Mme Laplante.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Gall, Mme de Kerviler, MM. Khalifa, Le Bris, Mme Levaux, M. Lucas, Mme de Menthon, M. Terzian.

# Scrutin n° 2

scrutin n° 2  
sur un amendement, sous-amendé, déposé par le groupe de l'agriculture

Nombre de votants	153
Ont voté pour	47
Ont voté contre	91
Se sont abstenus	15

Le CESE n'a pas adopté.

Ont voté pour : 47

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, MM. Clergue, Giroud, Gremillet, Lefebvre, Pinta, Roustan, Mme Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Bressy, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Le Lann, Liébus.
<i>CGT-FO</i>	M. Bellanca, Mme Perrot.
<i>Entreprises</i>	M. Bernasconi, Mmes Dubrac, Duhamel, MM. Gailly, Jamet, Lebrun, Lejeune, Mongereau, Pottier, Ridoret, Mme Roy, M. Schilansky, Mme Tissot-Colle.
<i>Outre-mer</i>	MM. Grignon, Omarjee, Osénat, Mme Romouli-Zouhair.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Baudin, Mme Dussaussois, M. Gall, Mmes de Kerviler, Levaux, MM. Lucas, Martin, Mme d'Ormesson, MM. Richard, Urieta.

Ont voté contre : 91

<i>Associations</i>	M. Allier, Mmes Arnoult-Brill, Jond, M. Leclercq.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, Prévost, M. Quarez.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mme Couturier, MM. Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mme Parle.
<i>CGT</i>	Mmes Cailletaud, Crosemarie, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Farache, Hacquemand, MM. Michel, Prada, Rabhi.

<i>Coopération</i>	Mme Roudil.
<i>Entreprises</i>	Mmes Bel, Castera, M. Mariotti.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Djebara, Dulin, Mmes Guichet, Trelu-Kane.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mmes Brishoual, Flessel-Colovic, Fontenoy, Graz, Hezard, MM. Hochart, Khalfa, Le Bris, Mmes de Menthon, du Roscoät, M. Terzian.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	MM. Farriol, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.

Se sont abstenus : 15

<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, M. Chorin, Mme Fauvel, MM. Hotte, Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, MM. Peres, Porte, Veyrier.
<i>Entreprises</i>	M. Marcon, Mme Vilain.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Etienne.



---

# Rapport

---

*La réduction des  
inégalités territoriales :  
quelle politique  
nationale  
d'aménagement  
du territoire ?*

présenté au nom de la section  
de l'aménagement durable des territoires

---

*par M. Paul de Viguier*



# Rapport

---

## Introduction

La notion de territoire désigne communément un espace géographique terrestre, habité par une population qui y vit, y travaille et noue des rapports sociaux, sur lequel s'exerce un pouvoir de nature politique et administrative. Il s'agit donc en France, des collectivités territoriales et de l'État.

Le concept d'égalité s'entend traditionnellement pour des personnes, dans la conception héritée de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789, comme le fait de disposer des mêmes droits. L'article premier affirme que « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ». Une autre dimension importante est constituée par l'accès aux droits, qui conditionne en grande partie leur effectivité. La notion d'égalité s'applique de manière moins évidente à des territoires dont la configuration diffère par nature, par leurs caractéristiques géographiques physiques et humaines, par leur histoire comme par leur situation économique, sociale et environnementale. La libre administration des collectivités territoriales, inscrite dans la Constitution, comme la liberté des citoyens de se déplacer d'un territoire à l'autre pour y résider et y travailler, rend par ailleurs son application concrète complexe. Égalité ne saurait signifier uniformité des territoires.

Pour autant, cette dimension de l'égalité territoriale est prise en compte depuis longtemps par les pouvoirs publics français dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 affirmait ainsi que « *L'État a la responsabilité de la cohésion nationale à laquelle participe la réduction des inégalités territoriales* ». Surtout, ce principe trouve, depuis la révision introduite par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, une traduction juridique dans la constitution : l'article 72-5 stipule en effet que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Le Président de la République avait mis l'accent, lors de sa campagne électorale, sur le thème de l'égalité des territoires, et, en mai 2012, un ministère de l'Égalité des territoires et du logement, confié à Cécile Duflot, a été mis en place dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre. Il vise notamment, selon la ministre, à répondre à la « *demande de solidarité montée de notre pays, des quartiers en difficultés comme des zones rurales délaissées* »<sup>51</sup>.

Si ces deux types d'espaces (banlieues et espaces ruraux) de nature très différente sont confrontés à des difficultés elles aussi diverses, ils ont convergé du moins, au travers de leur expression collective, dans la mise en relief d'une « *mise à l'écart* », d'un « *délaissement* » relatif en termes d'équipements et d'accès des habitants aux services essentiels, ainsi que de moyens à disposition des collectivités.

Peut aussi contribuer au creusement des inégalités entre les territoires, entre autres, la concurrence à laquelle se livrent nombre de collectivités locales pour attirer des flux économiques ou des populations dont la présence est perçue comme génératrice de richesse économique, sociale ou environnementale. Elle peut au contraire repousser vers d'autres collectivités des activités jugées peu souhaitables (des usines polluantes ou bruyantes, par exemple). Une concurrence existe par ailleurs entre les territoires pour obtenir un maximum

---

<sup>51</sup> Discours de Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, à Vesoul le 22 février 2013.

de ressources publiques, souvent encouragée par les pratiques d'appels à projet utilisées pour la mise en œuvre des politiques publiques. Enfin, la crise financière, économique (croissance molle) et sociale que connaît notre pays depuis 2008 fragilise particulièrement certains territoires et aggrave dans certains cas des inégalités préexistantes, au point d'aller jusqu'à un cumul des handicaps.

L'intention du gouvernement est désormais volontariste à l'égard de ces fractures et deux processus parallèles ont été engagés :

- l'une, de préfiguration administrative, avec la mission confiée à M. Thierry Wahl, inspecteur général des Finances, le 5 septembre 2012, sur la conception d'un Commissariat à l'égalité des territoires qui pourrait être créé rapidement. Le rapport de cette mission a été rendu le 7 février 2013.
- l'autre, de réflexion et de concertation, avec la mission confiée le 20 octobre 2012 à M. Eloi Laurent, professeur à l'OFCE, à Sciences Po Paris et à Stanford, dont les conclusions et contributions ont été remises le 22 février 2013.

Le calendrier de mise en œuvre annoncé par Cécile Duflot quant aux dispositions en faveur de l'égalité des territoires, consiste, outre les avancées qui trouveront place dans le ou les projets de loi de décentralisation, à mener une large concertation jusqu'au CIADT de juin 2013.

Le présent rapport et avis se propose donc, à la lumière de ce que sont et pourraient devenir les nouvelles inégalités territoriales, en s'appuyant sur ces deux rapports, ainsi que sur ceux de l'Observatoire des territoires de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), mais aussi - pour certaines parties du sujet - sur les apports de divers travaux antérieurs du CESE, de réinterroger les réponses que peut et doit y apporter une politique nationale d'aménagement du territoire revisitée pour affronter ces nouveaux défis.

---

## Constat préliminaire : des facteurs d'inégalités

---

### **Le nouveau contexte dans lequel s'inscrivent les territoires**

#### La mondialisation, le défi technologique et leurs incidences

La France connaît depuis le début des années 1980, comme la plupart des pays développés, des mutations économiques considérables : une ouverture de plus en plus importante des frontières et des marchés ; la place croissante dans le commerce international du Brésil, de la Russie, de l'Inde et surtout de la Chine (BRIC), ainsi que d'autres pays émergents, mais aussi une intensification des échanges entre les pays de l'Union européenne ; un développement de l'internationalisation des grandes entreprises françaises, *via* notamment la sous-traitance et la création de filiales<sup>52</sup>, ainsi, en parallèle, qu'un

---

<sup>52</sup> En 2010, environ 2 500 groupes français hors secteur bancaire contrôlent 31 000 filiales hors de France, employant 4,7 millions de salariés à l'étranger (dont près de 2 millions dans l'industrie) contre 4,2 millions de salariés en France. La première zone d'implantation des groupes est l'Union européenne, avec 43 % des effectifs à l'étranger, devant les Etats-Unis (11 %) et la Chine (9 %). Source : Agnès Topiol, Colette Hélicher, « Les groupes français à l'étranger » *INSEE Première* n°1439, mars 2013.

accroissement en France des Investissements directs étrangers (IDE)<sup>53</sup> ; une financiarisation et une ouverture des marchés de capitaux, assortie d'une internationalisation progressive de la propriété des entreprises.

Ce mouvement d'internationalisation se traduit notamment par l'augmentation de la part des exportations dans le PIB français, qui atteint 22 %<sup>54</sup> en 2012, la part des importations étant légèrement supérieure. Il s'est accompagné de la mise en place de chaînes de production toujours plus fragmentées sur le plan fonctionnel et géographique : de plus en plus souvent, un même produit ou service intègre des composants provenant, grâce à la réduction des coûts de transports et aux progrès de la logistique, de très nombreux pays.

Pierre Veltz souligne les incidences de ces évolutions sur les territoires : chaque site pris isolément tend à devenir « *un maillon de plus en plus petit dans un réseau (de production) de plus en plus vaste* » ; « *régions et villes (...) se découvrant concurrentes entre elles et parties prenantes d'un jeu mondial où les firmes mettent en compétition des sites locaux* ». Ainsi, aux crises des années 1970 et 1980, qui frappaient des secteurs économiques (textile, sidérurgie, notamment) et souvent des régions dans leur ensemble, succède « *une multiplication de crises spécifiques, d'apparence aléatoire, disséminées sur le territoire, très difficiles à anticiper en raison de l'extension de plus en plus large des chaînes d'activité et de décision dans lesquelles s'insèrent les activités* »<sup>55</sup>.

Il en résulte une réduction très significative de la capacité de l'État et des acteurs publics à agir de manière efficace sur la localisation des activités et des emplois relevant de la sphère privée. **Cette réduction contribue à une montée du degré d'incertitude pour les territoires**<sup>56</sup>.

La place croissante prise par les nouvelles technologies (informatique, réseaux, imagerie, biologie, nanotechnologies) constitue un autre défi, porteur à la fois d'opportunités et de risques pour l'emploi et l'économie, à l'échelle nationale comme dans les territoires. Du fait de l'accélération de la circulation de l'information, une technique ou un produit mis au point dans une région du monde est quasi aussitôt disponible partout, induisant une concurrence technologique permanente. Pour l'Union européenne et pour la France, il n'y a pas d'autre choix que de relever le défi de l'économie de la connaissance, et une stratégie coopérative telle qu'*Europe 2020*, où chaque État-membre se fixe ses propres objectifs dans le cadre d'axes stratégiques européens, vise à y parvenir.

Les nouveaux processus de communication (internet, web participatif, etc.) instaurent une porosité croissante entre des sphères autrefois cloisonnées, telles que la finance, l'économie ou les médias, renforcent l'importance des réseaux<sup>57</sup> et favorisent à diverses échelles des phénomènes d'agglomération attirant notamment des actifs très qualifiés. Pierre Veltz note ces incidences de la mondialisation économique conjuguée au développement

---

53 Selon l'Agence française pour les investissements internationaux, les investissements directs étrangers (IDE) en France sont de 41 Md\$ en 2011, ce qui fait de notre pays la 9<sup>ème</sup> destination mondiale et la troisième en Europe, après la Belgique et le Royaume-Uni. Les filiales d'entreprises étrangères en France représentent en stock 13 % de l'emploi, 20 % de la valeur ajoutée (dans l'industrie, respectivement 25 et 31 %) et réalisent 20 % de la R&D privée.

54 Cela correspond à un montant de 442 Md€ en 2012, dont près de 60 % sont adressés aux pays de l'Union européenne (Source : ministère du Commerce extérieur).

55 Pierre Veltz, *La grande transition : la France dans le monde qui vient*, Seuil 2008, p. 18.

56 Pierre Veltz, *La grande transition : la France dans le monde qui vient*, Seuil 2008, p. 110.

57 Avis du CESE, *la compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, rapporté par Isabelle de Kerviler (octobre 2011), p. 7.

des technologies de communication (vidéoconférence, réseaux informatiques permettant le portage interactif de gros fichiers) sur l'émergence d'une nouvelle puissance de grandes villes communiquant entre elles en réseau : d'une part et au premier chef, des « villes globales » chères à Saskia Sassen<sup>58</sup>, telles que New York, Londres ou Tokyo, mais aussi en France, le « Grand Paris », sont devenues, grâce à la concentration de services financiers et plus largement de services de haut niveau, des plaques-tournantes (notion de centralité) de la coordination de l'économie mondiale. D'autre part, de grandes métropoles régionales et des villes de taille plus limitée, qui, en constituant avec Paris des pôles métropolitains (notion de réseau), peuvent être un facteur clé pour l'attractivité de notre pays<sup>59</sup>.

## Urbanisation, périurbanisation, ruralité, accessibilité

Du pagus celto-romain au bassin de vie contemporain, le territoire français, habité de fort longue date, est caractérisé par la diversité et la cohésion interne de multiples territoires, à l'échelle de la centaine (les « provinces » ou les départements) ou de 300 à 400 (les cantons, agglomérations ou pays). Ce réseau, sans guère d'espaces inhabités, fut tissé d'abord au travers de la vie paysanne<sup>60</sup>. Il l'est aussi de nos jours au travers du tissu d'une urbanisation quasi « achevée ».

Entre 1982 et 1999, prédominait un modèle de développement urbain où la croissance de la population était en général faible (voire négative) dans les villes centres, plus prononcée dans les banlieues et forte en zones périurbaines. La période 1999 à 2006 marque une inflexion par rapport à ce schéma : la croissance de la population des communes périurbaines reste forte (+1,3 % par an) mais se ralentit autour des cinq plus grands pôles urbains (Paris, Marseille-Aix-en-Provence, Lyon, Lille et Nice) ; l'accroissement de la population a repris dans les villes centres (+0,3 % l'an entre 1999 et 2006) et dans les espaces ruraux (+0,7 % par an, comme l'ensemble de la France)<sup>61</sup>.

**En 2008, 95 % de la population en France vit sous l'influence de la ville**, selon l'INSEE. 792 aires urbaines, constituées d'un pôle et le plus souvent d'une couronne périurbaine, structurent le territoire français<sup>62</sup> ; elles comprennent la moitié des communes et concentrent 85 % de la population. En dehors de ces aires, 11 000 communes, où réside 10 % de la population, sont sous l'influence de plusieurs pôles sans que l'un d'eux prédomine. Enfin, 7 400 communes, où réside 5 % de la population, restent hors influence des pôles (elles n'appartiennent pas à une aire et ne sont pas non plus sous l'influence de plusieurs pôles). **Les trois quart des communes rurales vivent ainsi désormais sous l'influence des villes** et regroupent 20 % de la population totale<sup>63</sup>.

58 Saskia Sassen : *La ville globale*, Descartes & Cie, 1996

59 Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires, L'économie d'archipel*, PUF 2005, *La grande transition, la France dans le monde qui vient*, p. 63, et *Paris, France monde : repenser l'économie par le territoire*, L'aube 2012, p. 60.

60 Marc Bloch *Les caractères originaux de l'histoire rurale française. L'histoire rurale de la France*. Les Belles-Lettres, 1931.

61 Jean Laganier et Dalila Vienne : « La croissance retrouvée des espaces ruraux et de grandes villes », *INSEE Première* n°1218 (2009).

62 Pour traduire cette influence des villes sur les communes environnantes, l'INSEE a identifié les unités urbaines de plus de 1 500 emplois, qualifiées de « pôles », puis a délimité « l'aire » d'influence de ces pôles en prenant en compte les trajets domicile-travail des habitants des communes avoisinantes. Une commune est censée appartenir à la « couronne » d'un « pôle » quand 40 % au moins des actifs qui y résident travaillent dans le pôle considéré.

63 Chantal Brutel et David Lévy : *INSEE premières* n°1374 : « le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 : 95 % de la population vit sous l'influence des villes » (2011)

En termes de densité, Gérard-François Dumont rappelle qu'il est d'usage de distinguer, d'une part, les trois régions les plus denses (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Alsace), d'autre part, deux bandes Nord-Sud, à la densité moyenne ou peu dense, que sépare la « diagonale du vide », formée de régions très peu denses (de Champagne-Ardenne à Midi-Pyrénées)<sup>64</sup>.

Aujourd'hui, avec l'achèvement de l'urbanisation, il est, selon Jacques Lévy, possible de se représenter l'espace français « *comme un ensemble d'unités urbaines autonomes reproduisant la même configuration interne (...). Ces entités, en gros les cent aires urbaines les plus peuplées, présentent des ressemblances frappantes* », leur appartenance régionale influant moins sur leurs différences que leur taille<sup>65</sup>.

**Les villes-centres se caractérisent par une richesse de dotation en espaces et services publics qui diminue progressivement en s'éloignant du centre pour aller vers le périurbain et au delà.**

Une forte corrélation existe entre répartition des revenus et position dans l'espace urbain : « *le rapport centre/périphérie est visible dans toutes les villes* », avec deux spécificités pour les plus grandes : la présence perturbatrice des secteurs angulaires ouest des aires urbaines de Paris, Lyon ou Bordeaux, notamment, et l'existence d'une ceinture de richesse au début de la zone périurbaine (« *l'Anneau des seigneurs* ») qui correspond à la « *bande la plus désirée de la zone étalée-fragmentée des aires urbaines* ». Dans les zones périurbaines, résident des populations moins aisées, même s'il s'agit souvent de familles propriétaires et multi-motorisées, tandis que les personnes les plus pauvres y seraient moins présentes. Les diplômés sont fortement polarisés dans les grandes agglomérations, en particulier celle de Paris. Les ouvriers, au contraire, sont très peu présents dans les grandes villes, mais plutôt dans les petites villes isolées, le périurbain ou les zones éloignées des villes-centres<sup>66</sup>.

Une concentration de la pauvreté est observée dans certaines villes dans ce que l'on dénomme à l'heure actuelle les « quartiers sensibles ».

Par ailleurs, l'INSEE distingue sur le territoire hexagonal, parmi les aires urbaines, douze aires dites « métropolitaines » (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble et Montpellier) car elles accueillent chacune plus de 500 000 habitants et au moins 20 000 cadres des fonctions dites « métropolitaines », à haut potentiel de développement économique et à fort contenu décisionnel. A l'exception de Paris, la plupart des aires métropolitaines se situent en périphérie du territoire national. 29 autres aires urbaines sont par ailleurs qualifiées de « grandes aires » car elles ont plus de 200 000 habitants et contribuent à structurer la France métropolitaine. Malgré leur nombre élevé d'habitants, Toulon, Douai et Rouen sont classées par l'INSEE en « grandes aires » car le nombre de leurs cadres des fonctions métropolitaines est inférieur au seuil de 20 000<sup>67</sup>.

---

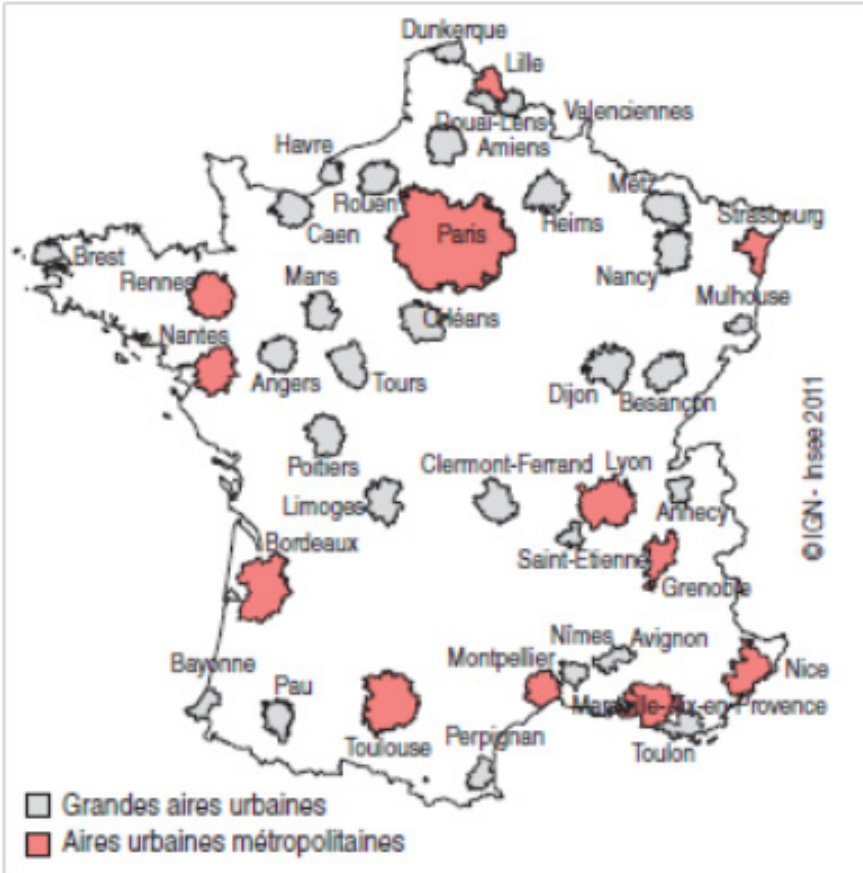
64 Audition de Gérard-François Dumont par la section le 27 février 2013.

65 Jacques Lévy, article « France, une société urbaine », in *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, rapport coordonné par Eloi Laurent (2013).

66 Jacques Lévy, article « France, une société urbaine », op. cit. p. 26 à 33.

67 Chantal Brutel, *INSEE Premières* n°1333 « Un maillage du territoire français : 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines » (janvier 2011).

Carte 1 : Les aires urbaines métropolitaines et les grandes aires



Source : INSEE, recensement de la population 2006

**A l'autre extrémité du spectre des densités, la ruralité apparaît moins homogène, plus scindée qu'auparavant. Les inégalités s'y sont déplacées mais ne se sont pas nécessairement réduites. Au contraire, elles s'accroissent parfois.**

La DATAR distingue, dans sa typologie des campagnes françaises, divers types de territoires ruraux, parmi lesquels : d'une part, des territoires sous forte dépendance des zones urbaines, où la pression foncière est très forte face à l'extension des villes (logements, infrastructures ...) et où la population s'est souvent fortement renouvelée (« rurbains »), avec de nouvelles exigences tant de qualité de l'environnement que de services publics ; **d'autre part, des territoires ruraux déconnectés des zones urbaines et en déprise, cumulant en général difficultés économiques, sociales et d'accès aux services publics.** De même, parmi les intercommunalités, celles avec une ville-centre importante, disposant de plus de moyens financiers, sont davantage en mesure de jouer des complémentarités ville/campagne et d'effectuer une péréquation utile, à condition que la ville centre ne capte pas l'essentiel des moyens ; les intercommunalités composées de petites communes, plus sensibles aux problématiques rurales, manquent le plus souvent de moyens.

Mohammed Hilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre notent que **ces espaces ruraux qui souffrent d'enclavement** en ce qu'ils se situent à plus de 17 minutes d'un pôle urbain et à plus de 10 minutes d'un pôle de services relativement diversifié<sup>68</sup>, représentent **environ 30 % des communes françaises et accueillent 6,4 % de la population**. Ils couvrent une très grande partie de la Corse intérieure (89 % des communes accueillant 34 % de la population) et s'étendent sur une large diagonale de l'hexagone allant des Ardennes aux Pyrénées. Dans les régions Limousin, Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne et Franche-Comté, la part des communes concernées atteint 40 à 50 % des communes et impacte la qualité de vie d'une forte minorité (15 à 20 %) de la population. Une part plus faible, mais supérieure à 10 %, de la population des régions Picardie, Poitou-Charentes et Midi-Pyrénées est aussi concernée<sup>69</sup>.

**Pour autant, on assiste dans ces différents espaces à une homogénéisation des modes de vie et donc des besoins des populations.**

## Des mobilités croissantes et de leurs incidences

**La mobilité constitue une dimension essentielle pour l'appréciation des inégalités territoriales**, même si elle tend à complexifier l'analyse à cet égard.

Jean Viard note qu'en France, la distance moyenne parcourue par jour était de l'ordre de cinq kilomètres jusqu'en 1950, ce qui correspondait peu ou prou au monde du quartier, de la petite ville ou du village. Dans ce contexte, il était relativement aisé d'apprécier les inégalités entre deux territoires, car la grande majorité des populations vivait une partie de ses journées à cette échelle très locale. Aujourd'hui, une personne parcourt en moyenne quotidiennement 45 kilomètres. Sur ces 45 kilomètres, 15 environ sont parcourus pour se rendre en week-end et en vacances, et 30 pour des déplacements autour de la résidence principale, moitié pour le trajet domicile-travail, et l'autre moitié pour faire les courses, cheminer jusqu'à l'école, aller voir des amis, un spectacle ou faire du sport<sup>70</sup>. Les temps de transport n'ont pour autant pas nécessairement changé dans les mêmes proportions, car ils s'effectuent avec des modes de transport plus rapides. En Île-de-France, le temps de transport consacré par un résident aux déplacements quotidiens de toute nature serait invariant depuis un quart de siècle : environ 1h30 par jour<sup>71</sup>.

**Près de trois salariés sur quatre quittent leur commune de résidence pour se rendre à leur travail**, mais cette situation varie selon le type d'espace. Les plus mobiles sont les actifs qui habitent dans le périurbain, une faible proportion d'entre eux travaillant dans leur commune de résidence : leurs déplacements domicile-travail sont plus longs, en distance routière et en temps de trajet. Les salariés habitant dans l'aire urbaine parisienne ont en moyenne des temps de trajet plus longs, malgré des distances parcourues plus courtes, que les salariés résidant dans les grandes aires urbaines de province. Les distances parcourues par les cadres dépassent par ailleurs nettement celles des autres salariés<sup>72</sup>. Jean

68 Une commune est dite pôle de service intermédiaire si elle possède au minimum une gamme de 17 équipements sur les 34 de la gamme intermédiaire définie par l'INSEE.

69 Mohammed Hilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre, article « Espaces ruraux et ruptures territoriales » in *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures politiques*, op.cit., p. 62 à 77.

70 Jean Viard *Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie*, p. 62.

71 Avis du CESE, *Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard – une nouvelle vision*, rapporté par Daniel Tardy, 2009, p. 12.

72 Brigitte Baccaini, François Sémécurbe, Gwenaëlle Thomas, « Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation », *INSEE Premières* n°1129, (mars 2007).

Viard distingue pour sa part, dans le groupe des extra-urbains, « *le sous-groupe spécifique des « Grands Parisiens » (comme on parle du Grand Lyon ou du Grand Lille), provinciaux ayant un pied à Paris ou Parisiens ayant un pied en province. Ils sont la classe de liaison de cette société mobile et complexe* »<sup>73</sup>. Ces mouvements de cadre interviennent de manière relativement concentrés dans un nombre limité de départements.

Les lieux de résidence et les mobilités changent aussi au cours de la vie : les étudiants tendent à se concentrer dans les grandes villes, de même que les jeunes actifs dans la première partie de leur vie professionnelle. Bon nombre quittent ensuite les grandes villes, en particulier quand ils ont des enfants, notamment pour vivre dans le périurbain. À l'âge de la retraite, une partie de ceux qui le peuvent reviennent dans les villes centres ou en centre bourg, certains quittant Paris ou les grandes villes pour revenir dans leur région d'origine.

Les choix en matière d'urbanisme et de transports influent sur les mobilités et peuvent jouer ainsi un rôle considérable dans l'aménagement du territoire, ainsi que dans l'accroissement ou la réduction des inégalités territoriales.

Le tourisme et les mobilités de loisirs constituent un autre usage de cette mobilité. En juin 2012, selon le CREDOC, 58 % des Français déclaraient être partis dans les douze derniers mois pour un séjour d'au moins quatre nuitées consécutives<sup>74</sup>.

Une enquête de l'INSEE analyse les évolutions de long terme en matière de taux de départ en vacances et les motifs de non départ. Le taux de départ en vacances des personnes vivant en France est passé de 43 % en 1964 à 65 % en 2004. Mais 21 millions (35 %) de personnes ne sont pas parties en vacances au moins quatre jours en 2004, et, parmi elles, près de 16 millions pas du tout. Le manque d'argent est le frein principal dans plus d'un tiers des cas. En 2004, plus de la moitié des individus appartenant au quart de la population aux plus bas revenus n'est pas partie une seule fois en vacances dans l'année, contre une personne sur sept seulement parmi les personnes appartenant au quart le plus aisé. Le lieu de résidence n'est toutefois pas neutre : « *Les habitants du rural isolé sont plus de la moitié à ne pas être partis contre un tiers dans les villes centres des pôles urbains ; les urbains sont plus nombreux que les ruraux ou que périurbains à prendre beaucoup de vacances* »<sup>75</sup>.

**Appréhender de manière pertinente le niveau territorial dans lequel vivent des personnes suppose donc de prendre en compte à la fois l'échelle des aires urbaines, qui est celle des déplacements pendulaires domicile-travail, et l'échelle du bassin de vie, où se déroule une grande partie de la vie quotidienne extra-professionnelle. Cela signifie aussi que villes-centres et territoires environnants, notamment ruraux, doivent être pensés dans une logique de continuité et de complémentarité.**

A l'inverse, **le degré de mobilité et la manière dont il est vécu, voulu ou subi, devient, comme le relève Jean Viard, un marqueur d'inégalité.** « *Le danger est que la société ne se scinde entre des quartiers ghettos re-sédentarisés qui retiennent des minorités souvent récemment arrivées et des centres-villes ou du périurbain adaptés à une vie mobile et à une société ouverte à la mondialisation pour des élites à fort niveau de vie. Ainsi, la société de la mobilité est-elle aussi une société du tri social accéléré, qui stocke les populations les plus fragiles dans des lieux non désirés (urbanisation sociale des années 1960 mais aussi zones rurales dégradées et régions du*

<sup>73</sup> Jean Viard, *Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie*, p. 106 et 107.

<sup>74</sup> Sandra Habian, « Les catégories défavorisées de plus en plus sur le bord de la route de vacances », *Credoc* : note de synthèse, juillet 2012.

<sup>75</sup> Thomas Le Jeannic, José Ribera, « Hausse des départs en vacances, mais 21 millions de Français ne partent pas », *INSEE Première* n°1093 (2006).



deuil industriel) et favorise une urbanité mobile »<sup>76</sup>. Il convient pour autant de se garder à cet égard de toute simplification abusive : par exemple, les quartiers urbains en difficultés se voient souvent accoler, en raison des problèmes persistants de pauvreté et d'emploi dont souffrent beaucoup d'entre eux, une image de zones que leurs habitants ne parviendraient pas à quitter. Cependant, les travaux de l'INSEE montrent que, dans les Zones urbaines sensibles (ZUS), 35,4 % des personnes ne résidaient pas dans le même logement cinq ans avant, ce taux étant proche de celui des « unités urbaines englobantes » (37,4 %). Ce taux et cette différence relativement faible montrent que, comme le souligne Christophe Guilluy dans son livre *Fractures françaises*, les ZUS, contrairement à leur image, ne sont pas des « territoires immobiles ». Par ailleurs, des facteurs autres que la faible mobilité, notamment économiques et sociaux concourent à en faire des « zones de relégation ».

## Des comportements individuels et familiaux, des évolutions sociales qui influent sur l'organisation de l'espace

Les choix de localisation des individus, des familles ou des entreprises exercent des effets majeurs sur l'organisation de l'espace, ainsi que sur la réduction ou l'accentuation des déséquilibres territoriaux. Si l'augmentation de la mobilité pendulaire ou à l'échelle des bassins de vie a été considérable en longue période, celle de la mobilité résidentielle et interterritoriale peut sembler rester limitée : le taux annuel de mobilité résidentielle des ménages en France avoisine 12 % aujourd'hui contre 10 % environ dans les années soixante ; cette mobilité résidentielle intervient par ailleurs pour moitié environ au sein de la même commune. **La mobilité résidentielle interterritoriale est de l'ordre de 6 % par an pour la mobilité intercommunale, de 2 % pour la mobilité interdépartementale et de 1 % seulement pour la mobilité interrégionale.** La mobilité est donc assez forte mais se fait surtout au sein d'une même commune. **Mais, en se cumulant année après année, les mouvements interterritoriaux ont des effets importants sur les disparités d'évolutions des populations des différents départements ou des régions.**

Les travaux de l'INSEE montrent que, parmi les personnes recensées en France entre 2004 et 2008, 5 845 000, soit 10 % de la population de métropole, ont changé de département lors de ces cinq années. Comme dans la décennie 1990, les départements du Sud et de l'Ouest, très attractifs, se distinguent au regard du solde migratoire de ceux du Nord et de l'Est. « *En dessous d'une ligne joignant le Finistère à la Haute-Savoie, tous les départements, à l'exception de la Charente et des Bouches du Rhône, accueillent plus de migrants venus de métropole qu'ils n'en voient partir. Sur une bande intermédiaire, de la Sarthe à l'Allier, les soldes migratoires sont le plus souvent faiblement positifs. Au nord de cette bande, c'est-à-dire dans tous les départements du Nord et du Nord-Est, les départs sont plus importants que les arrivées* ». Les départements franciliens connaissent sur la période des soldes migratoires fortement négatifs. « *Les départements plutôt ruraux, situés dans l'Ouest sur le littoral (Vendée, Morbihan, Côtes d'Armor ...), le Sud-Ouest (Tarn et Garonne, Tarn, Landes, Aude, Ariège), ainsi que dans le Massif Central (Corrèze, Creuse) ont renforcé leur attractivité* »<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Jean Viard, op. cit.

<sup>77</sup> Brigitte Baccaïani, « Recensement de la population de 2006 : les migrations entre départements : le Sud et l'Ouest toujours très attractifs », *INSEE Premières* n°1248, 2009

À l'inverse, le solde naturel (naissances - décès) est plus favorable aux régions du Nord et de l'Est, et de manière générale aux grandes villes, dont la population est jeune, ce qui favorise un solde naturel positif<sup>78</sup>.

Au total, la population française s'est accrue de 4,2 millions entre 1999 et 2009, cette augmentation bénéficiant à toutes les régions sauf Champagne-Ardenne. Mais, du fait des migrations principalement internes, les régions du Sud et de l'Ouest connaissent toutes une croissance de population supérieure à la moyenne nationale (+0,7 %) et les écarts de dynamiques s'accroissent par rapport aux régions du Nord et de l'Est. « *Entre 1999 et 2009, sept régions (Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Pays de la Loire et Bretagne) ont contribué pour près de 60 % à la croissance de la population nationale, et l'Île de France pour près de 20 %. En 2009, elles représentent respectivement 40 % et 20 % de la population française* »<sup>79</sup>.

Laurent Davezies souligne que ces mouvements de population ou l'apport du tourisme ont sur la réduction des inégalités territoriales des effets plus importants que les politiques d'aménagement du territoire conduites par la DATAR ou par l'Union européenne, les moyens financiers mobilisés par ces politiques étant d'ampleur beaucoup plus faible que l'apport de revenus représenté par les populations migrantes, que celles-ci dépendent en partie sur le territoire où elles résident durablement ou le temps d'un séjour<sup>80</sup>. Cela ne plaide pas pour autant pour une moindre action de l'État et des autorités publiques. Les efforts nécessaires de réduction des déficits publics et leurs effets, si difficiles qu'ils soient à conduire et douloureux pour les catégories sociales qu'ils touchent, ne doivent pas faire oublier que les dépenses publiques représentent en France environ 55 % du PIB. **Même disposant de moyens financiers amoindris de quelques points de PIB, l'État et les collectivités publiques ne sont pas pour autant impuissants ou incapables d'agir sur les inégalités territoriales.**

Des comportements individuels et collectifs de différentes catégories sociales, qui se traduisent par le regroupement dans un même espace de personnes aux caractéristiques socio-professionnelles proches, ont aussi une incidence sur la ségrégation urbaine. Celle-ci est en général associée par l'opinion aux quartiers urbains défavorisés et à la présence importante en leur sein de ménages immigrés où issus de l'immigration. Selon Marco Oberti, « *la ségrégation des immigrés est certes nettement plus forte que la ségrégation sociale, mais la population immigrée réside majoritairement dans des quartiers où elle est minoritaire, sauf dans un nombre de cas limités* »<sup>81</sup>. Selon ce chercheur, le renforcement de la ségrégation urbaine serait aujourd'hui au premier chef le fait de ménages appartenant aux catégories sociales les plus favorisées, et notamment de celles issues du secteur privé (chefs d'entreprises, professions libérales, etc.), qui tendraient à se rapprocher spatialement d'autres ménages appartenant à cette même catégorie dans une recherche de l'entre-soi et de distinction par rapport aux catégories populaires, voire moyennes. La flambée des prix immobiliers a joué un rôle important en ce domaine en diminuant les possibilités de parcours résidentiel qu'avait autrefois une grande partie de la population, pour passer du logement social au parc locatif privé ou à la propriété.

78 Jean Laganier et Dalila Viene, *INSEE premières* n°1218, op. cit. janvier 2009, p.4.

79 Rapport 2011 de l'Observatoire de la DATAR, *Dynamique, interdépendance et cohésion des territoires*.

80 Audition de Laurent Davezies par la section.

81 Marco Oberti : « Le trompe-l'œil de la ségrégation spatiale », in *Les inégalités en France*, Alternatives économiques poche, n°56, septembre 2012, p. 136 et 137.

Les classes moyennes seraient au contraire, selon Marc Oberti, les plus concernées par les situations de mixité sociale et progresseraient dans des espaces répondant à deux types : « ceux qui étaient populaires-ouvriers et où la mixité a nettement progressé ; ceux qui étaient déjà moyens-mélangés et qui glissent vers un statut légèrement supérieur, mais maintiennent la mixité ». Les catégories populaires se retrouveraient pour leur part dans divers types d'espaces aux évolutions variées, allant des quartiers « mixtes » en voie de « gentrification », à des lieux confrontés à un recul des catégories conservant un emploi stable, dont une minorité de « cités » en très grande difficulté. Même si l'auteur souligne que la majorité de la population de notre pays habite toujours dans des espaces mélangés, il apparaît donc que les inégalités spatiales, voire territoriales, recouvrent dans nombre de cas des différenciations et inégalités sociales.

Eric Charmes décrit dans *La ville émiettée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, une autre composante de ce phénomène : selon ses travaux, une partie importante de ceux qui s'installent dans les anciennes communes rurales situées dans le périurbain souhaiteraient être les « derniers arrivés » et s'opposent à la construction de nouveaux logements qui pourraient réduire les espaces verts et la qualité environnementale ayant motivé leur installation. Le même mouvement est ainsi reporté en deuxième couronne, les personnes qui quittent à leur tour la ville devant s'installer plus loin dans le périurbain, qui devient de ce fait un espace émietté, chaque noyau rural se dotant d'une couronne pavillonnaire tout en restant séparé des communes voisines par une bande non construite de verdure. Il en résulte une forte consommation de foncier et, du fait de la faible densité des communes concernées, un gaspillage d'énergie pour le chauffage et les transports, les liaisons à la ville-centre se faisant pour l'essentiel en voiture<sup>82</sup>. Cela se traduit aussi par une augmentation des charges de centralité, le coût d'un certain nombre de services pesant sur ces petites et moyennes villes-centres.

## L'enjeu environnemental

La France s'est fixée en 2007, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, un ensemble d'objectifs qui visent à mettre en œuvre les engagements européens et internationaux de notre pays en matière environnementale, ainsi qu'à promouvoir un développement durable, c'est-à-dire, selon la définition du rapport Brundtland, un développement « qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins ».

Un rapport coordonné par Thierry Wahl<sup>83</sup> vise à dresser un bilan, cinq ans après le Grenelle de l'Environnement, de l'avancement de notre pays au regard des objectifs fixés, sur la base de 29 indicateurs. On se bornera ici à en donner quelques exemples, qui montrent le caractère pour l'instant mitigé du bilan : ainsi, en matière d'efficacité énergétique, la consommation énergétique est à la baisse par rapport aux années 2000, mais n'en reste pas moins supérieure de 20 % environ au niveau à atteindre pour que la France tienne ses engagements européens ; la consommation d'énergie des bâtiments résidentiels est en

---

<sup>82</sup> Eric Charmes *La ville émiettée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF 2011.

<sup>83</sup> *Rapport pour la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012* : « trajectoire de la France à la suite du Grenelle de l'environnement, indicateurs de résultats ».

baisse mais demeure très éloignée de l'objectif fixé pour 2020 ; pour les logements à basse consommation, supposés être la règle pour les constructions privées neuves à partir de 2012, l'objectif n'était atteint qu'à hauteur de moitié en 2010. En revanche, en matière de tri de leurs déchets par les ménages, les progrès sont notables et l'objectif fixé serait atteint<sup>84</sup>.

Il n'en va pas de même pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur des transports, qui s'est interrompue, les émissions étant même reparties à la hausse en 2010 et 2011 ; pour le transport de voyageurs, la part des déplacements en transports en communs, en train et en car, à l'intérieur du pays, progresse, passant de 14,5 % en 2006 à 16 % en 2011 ; à l'inverse, pour le fret, alors que les modes ferroviaires et fluviaux sont supposés se développer fortement pour transporter un quart du fret terrestre d'ici à dix ans, leur part modale est tombée à 11,7 % en 2011, au profit du transport par camion. Les émissions de particules fines restent très au dessus du seuil maximal fixé par l'Union européenne à 25 microgrammes par m<sup>2</sup> en moyenne par an. Les résultats sont également mauvais quant à l'artificialisation des sols ou à l'état des eaux et l'objectif national de 6 % de surfaces agricoles en bio en 2012, fixé par le Grenelle, ne sera pas non plus atteint<sup>85</sup>.

Lors de la Conférence environnementale de 2012 a été annoncée et débattue la « feuille de route » pour tenir les engagements du Grenelle. Le Président de la République a rappelé que tenir les objectifs européens que s'est fixée l'Union européenne dans le paquet « énergie climat » (réduire de 20 % à l'horizon 2020 les émissions de GES ; porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie ; réduire la consommation d'énergie de 20 %) constitue une opportunité majeure pour le développement économique. Relever ces défis suppose toutefois de repenser l'organisation des villes dans les territoires (notamment écoquartiers), de modifier les modes de déplacement, de consommation et de production, mais aussi de lutter contre la précarité énergétique, qui frappe en premier lieu les ménages défavorisés. L'objectif de mettre aux normes énergétiques un million de logements par an a été fixé, en se concentrant sur les quatre millions de logements anciens les plus mal isolés, car le bâtiment absorbe 40 % de la consommation d'énergie et engendre 20 % des émissions de GES<sup>86</sup>.

Préserver la biodiversité impose de lutter contre la consommation rapide de terres agricoles (disparition de 100 000 hectares tous les ans), en luttant contre le gaspillage qu'entraîne l'étalement urbain, de limiter l'artificialisation des sols, de protéger la biodiversité.

L'enjeu environnemental comporte une dimension territoriale forte : à titre d'exemple, la pollution est notamment concentrée dans les grandes villes. Le concours des collectivités locales, qui disposent entre autres de compétences majeures en matière d'urbanisme, de logement et de transports, sera essentiel. Elles ont du reste engagé de nombreux projets en ce sens, et notamment les agendas 21. Des appels à projet ont été annoncés. **La territorialisation du Grenelle est un véritable enjeu.**

---

84 Martine Valo, article « France : un bilan 2012 mitigé » in *Dossier & Documents* « développement durable, la transition en marche », n°429, avril 2013, *Le Monde*, p. 3.

85 Avis du CESE : *Bilan du Grenelle de l'environnement : pour un nouvel élan*, rapporté par Pierrette Crosemarie (2012), p. 29.

86 Discours du Président de la République lors de la Conférence environnementale du 14 septembre 2012.

# Une approche multiple des territoires et des inégalités entre eux

## Une grande diversité des visions : Le global et le local

### □ Un regard de l'Europe

Vue depuis l'Union à 27, la France est triplement un grand pays : par sa population, la plus nombreuse après l'Allemagne (65,8 millions dont 63,7 millions en métropole contre 81,8 millions), par sa surface (550 000 km<sup>2</sup> – hors outre-mer) ; par la présence très ancienne et continue de civilisations sur son territoire : l'agriculture y remonte à 30 siècles, l'urbanisation, en tout cas relative, à 25 siècles, et cela sans guère de régions laissées à l'écart ; cela a façonné, en très longue période, tant les paysages que les circonscriptions et bassins de vie, voire des modèles mentaux et familiaux, comme le montrent Emmanuel Todd et Hervé le Bras dans leurs travaux<sup>87</sup>. Notre pays a aussi le plus fort accroissement naturel de sa population (plus de 4 pour 1 000 par an), hormis l'Irlande et Chypre (respectivement 10 et 5 pour 1 000), avec des records locaux (notamment en Seine-Saint-Denis et en Mayenne), mais présente une densité de population plutôt faible par rapport au reste de l'Europe de l'Ouest. La France est donc un « vieux » pays, de bonne taille, pourvu de l'une des deux plus grandes métropoles d'Europe, mais dans lequel l'espace ne manque pas<sup>88</sup> (du moins à l'échelle européenne) et très attractif en matière de tourisme (la France reste la 1<sup>ère</sup> destination du monde) tout comme pour les investissements internationaux en matière économique, notamment du fait de la qualité des formations, de la productivité et des infrastructures.

Tableau 1 : Surface et densité en Europe (6 pays les plus peuplés)

	Surface en km <sup>2</sup>	Densité en hab au km <sup>2</sup>
France métropolitaine	552 000	115
Espagne	506 000	91
Allemagne	357 000	229
Pologne	312 000	122
Italie	301 000	202
Royaume-Uni	242 000	257

Source : INSEE, population, superficie et densité des principaux pays du monde en 2011 (superficie des terres, soit la superficie totale moins les cours d'eau et les lacs) et ONU (*Demographic yearbook 2001*).

Dans ces conditions, l'Européen moyen peine à juger problématique la situation d'un pays pourvu de grands espaces, variés et souvent préservés<sup>89</sup>, au climat doux, avec des capitaux venus de nombreux pays et des territoires mondialement attractifs. Il observe que la France bénéficie aussi d'une population nombreuse, où le taux de fécondité de 2 enfants par femme permet le renouvellement de la population, ce qui se traduit par un

87 Hervé le Bras et Emmanuel Todd, *Le mystère français*, La République des idées, Seuil 2013.

88 42 % du territoire français a une densité inférieure à 30 habitants/km<sup>2</sup> et n'accueille que 6 % de la population.

89 Sur 550 000 km<sup>2</sup>, 126 000 en parcs naturels et 70 000 en sites *Natura 2000*.

vieillessement moins prononcé que dans la plupart des autres États membres<sup>90</sup>, Plus que les inégalités sous- jacentes, il retiendra donc que l'on est ici encore « *heureux comme Dieu en France* », pour reprendre le dicton allemand.

Pour autant, la France n'est aujourd'hui que le 11<sup>ème</sup> pays de l'UE en termes de PIB par habitant et celui-ci ne progresse plus guère. Il est même fin 2012 inférieur de 2,3 % à celui de 2007 du fait de la crise intervenue en 2008. Ainsi, notre géographie et notre démographie « vont mieux » que notre économie qui, faute d'un tissu suffisant de PME et ETI territoriales, facteur majeur de développement bien réparti, souffre de déséquilibres flagrants dans le tissu productif :

**Tableau 2 : Nombre comparé d'entreprises en France et en Allemagne (pour 100 en Allemagne)**

Moins de 20 salariés	68
De 20 à 49	62
<b>De 50 à 249</b>	<b>46</b>
<b>De 250 à 5000</b>	<b>49</b>
Grands groupes	67

Lecture : pour 100 entreprises de moins de 20 salariés en Allemagne, il y en a 68 en France.

Source : INSEE (France) et DeStatis (Allemagne)

#### *Le regard des acteurs locaux, relais d'opinion et des médias : ressenti et réalités*

Les sondages sont à interpréter avec prudence car ils scrutent aussi bien ce que l'individu pense pour soi que le sentiment collectif supposé (ce qu'il « pense que les autres pensent »), sur sa vie personnelle que sur la vie de la Nation (ainsi, ce que pensent de la vie rurale ou des banlieues dites « difficiles » ceux qui n'y vont jamais), sur son habitat principal, stable ou non, sur son lieu de vacances ou d'attache familiale etc. ... Par ailleurs, la disjonction très fréquente entre le lieu de résidence et le lieu de travail conduit à deux types d'expression des besoins : ceux de la vie résidentielle (qui correspond à la demande majeure, d'autant plus que les actifs sont minoritaires dans la population générale et que les citoyens votent sur leur lieu de résidence qui se trouve être la plupart du temps différent de leur lieu de travail) et ceux de la sphère du travail et de la vie active.

Il en ressort néanmoins des constantes : le « territoire » est en général décrit comme « allant mal », même si beaucoup des personnes interrogées indiquent que, pour ce qui les concerne, la situation est plutôt satisfaisante. Les problèmes évoqués portent notamment sur le manque de transports, les carences en matière de sécurité, de solutions de garde

<sup>90</sup> Du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nées pendant le baby-boom, qui a commencé, et de l'allongement de l'espérance de vie, les plus de 65 ans ne dépasseraient pas 25 % de la population en 2040 pour 17 % actuellement ; le vieillissement est beaucoup plus marqué en Allemagne, en Espagne ou en Italie.

d'enfants ou d'accueil de personnes âgées, les insuffisances d'équipements en matière de santé et de TIC, d'offre culturelle, ou le manque de dynamisme économique et d'emplois. Pour autant, les classements de « territoires où il fait bon vivre » régulièrement publiés par des hebdomadaires font aussi apparaître nombre de quasi « pays de cocagne ».

Apparaît par ailleurs une appréhension diverse de la qualité et de la nature des services jugés prioritaires selon les dominantes socio-culturelles : les personnes dotées de moyens financiers modestes tendront à mettre l'accent sur la dotation d'un territoire en zones pavillonnaires, en grandes surfaces commerciales, en équipements sportifs collectifs, en jardins ouvriers ou parcs publics, par exemple. Tandis que pour les « CSP + » et les classes moyennes, un « bon » territoire répond à d'autres critères : logements individuels, zones naturelles préservées, desserte rapide vers les métropoles et les aéroports, etc. Les grilles d'expression des besoins et de satisfaction ne sont donc pas forcément convergentes entre les divers milieux et bassins de vie. Pour autant, est sensible et c'est un paradoxe, depuis les années 1970, une nette uniformisation des modes de vie et un certain nivellement des disparités entre grandes régions.

Si la société française prise encore, plus que d'autres, la mixité des populations et celle de vastes espaces publics (les quartiers privés, clos et socialement homogènes, dotés de gardiens, nombreux ailleurs, n'existent guère en France en dehors de quelques zones de vacances), un vocabulaire clivant s'est néanmoins peu à peu imposé dans les discours et trouve une traduction concrète dans les approches des décideurs : « *gentryfication* », zones urbaines sensibles, etc. Les inégalités sociales ont tendu à se creuser au cours des trente dernières années et à connaître une traduction spatiale croissante.

#### □ *Des analyses variées et pluridisciplinaires*

La DATAR a développé à partir des années 1960 une analyse approfondie de l'évolution des espaces français et des collectivités territoriales par des cartes spatialisées par typologie de territoires, dont l'un des couronnements est constitué par le considérable « *Atlas de France* » en 14 volumes, du géographe Roger Brunet (1994). Les « données clés » qui en résultent aujourd'hui sont nombreuses et d'une grande richesse, émanant entre autres de la DATAR et de son Observatoire des territoires, de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), de l'Observatoire des finances locales, mais aussi de l'INSEE, qui produit des bases de données par territoires, classées en 14 thèmes.

Toutes ces sources sont depuis peu disponibles et gratuites « en ligne » sur les sites des organismes qui les produisent, de sorte qu'en *open data*, chacun peut constater et explorer les multiples dimensions des inégalités des territoires. Cependant, ces données brutes, en nombre considérable, ne « parlent » pas d'elles-mêmes, et leurs interactions sont quasi infinies. Tout est donc affaire d'analyse par mise en regard et en relation, connexion de fonctions entre sites et bassins voisins, hiérarchisation des critères et des facteurs. On peut par exemple porter d'abord l'attention sur les effets de la mondialisation (notamment sur l'industrie) et des mutations technologiques (TIC, énergie ...) ou sur les difficultés sociales (chômage, monoparentalité, prise en charge du quatrième âge, habitat précaire...).

Un moyen simple, mais peu dynamique ou explicatif, de classer ces données peut consister à séparer les descripteurs « matériels » d'**un territoire** (géographie physique, infrastructures de transports, d'énergie, de TIC, habitat et foncier, qualité des richesses naturelles...) des éléments humains (démographie, activités économiques, services publics, vie associative, situation sociale...) mais les interactions sont constantes et non univoques

entre les uns et les autres. Ainsi, un bassin bien pourvu en équipements et liaisons de transports n'est pas toujours prospère et l'inverse se vérifie également : Gérard-François Dumont citait lors de son audition les exemples de Vierzon ou du Creusot, qui, malgré une situation favorable en termes d'accessibilité et de desserte, connaissent des difficultés en termes de dynamique démographique ou d'emploi, alors que des villes telles que Rodez ou la Roche-sur-Yon, beaucoup moins bien desservies, ont un développement important.

Contribuent par ailleurs à cette complexité le fait que, comme le soulignait Eloi Laurent lors de son audition, **les politiques sociales**, qui visent les personnes, **ont aussi des effets spatiaux**, tandis que **les politiques territoriales**, qui aménagent l'espace, **ont des effets sociaux**. Le tout s'inscrit dans le temps (l'histoire d'un bassin influe sur le champ de ses possibles à venir) comme dans l'espace (le maillage local des villes et des zones par type d'activités) et dans le degré de qualité, durable ou pas, des modes de vie locaux (sociabilité, gouvernance publique locale, « figures » locales exerçant un leadership, valorisation du travail local, types de consommation etc.). Bref, il existe un « ADN » propre à chaque territoire, qui assure leur diversité mais n'est pas toujours facile à décrypter.

Y parvenir suppose alors **une analyse combinant plusieurs critères**. Ainsi, Laurent Daveziez a par exemple analysé dans *La République et ses territoires* (2008), la spécialisation des territoires, pour laquelle il distingue des territoires de production (zones avant tout d'emplois privés) et d'autres de consommation ou d'« économie résidentielle » (l'auteur distinguant parmi elles plusieurs types différents entre, d'une part, des territoires bénéficiant d'un nombre élevé d'emplois publics<sup>91</sup> et, d'autre part, des territoires qu'il nomme « résidentiels », soit peuplés de retraités, soit touristiques et de loisirs). Ces clivages sont par ailleurs recoupés par une distinction dans les deux catégories entre des bassins « dynamiques » (l'emploi tend à s'y maintenir ou à s'accroître) et des bassins « stagnants ».

L'auteur a ré-analysé et revisité sa grille de lecture dans son dernier opus *La crise qui vient : les nouvelles fractures territoriales* (2012), **en prenant en compte les évolutions macroéconomiques récentes** (persistance de la stagnation économique et rigueur budgétaire qui s'accroît) où il identifie, en plus de territoires « marchands en difficulté », à dominante industrielle (8 % de la population et de la superficie), des territoires « non marchands » à leur tour à la peine (soit 12 % de la population et 20 % de la superficie).

Une autre approche multi critères est menée sous l'angle des bassins de vie et de la circulation-mobilité, dont les trajets domicile-travail. La France des réseaux de ville... et de l'automobile, représente plusieurs centaines d'aires urbaines (un concept extensif qui absorbe de fait des zones semi-rurales) interconnectées en « une centaine d'aires qui organisent le territoire et constituent le grain de celui-ci » (J. Lévy), regroupant 80 % de la population sur un tiers du territoire. Ces aires offrent 18 millions d'emplois, dont 5,3 millions dans l'agglomération parisienne, sur 26 millions au total en France.

---

91 120 zones d'emploi sur 250 ont créé, en solde net, plus d'emplois publics que privés depuis 15 ans.



Tableau 3 : Le monde urbain français et ses « gradients » en millions d'habitants

	Urbain dense (villes centres + banlieues)	Périurbain	Hypo-urbain *	Rural pur
Île-de-France	10,3	1,7	0,7	
Autres métropoles	27,5	9,9	2,6	
ZU moyennes	1,9	0,3	1,8	
Petites ZU	2,4	0,2	1,5	
Rural			0,5	2,5
Total	42,1	12,1	7,1	2,5

\* Les données concernant l'hypo-urbain sont reprises de celles de l'INSEE portant sur les « communes multi-polarisées » ; ces communes multi-polarisées sont en effet proches du concept d'hypo-urbain qui désigne, selon Jacques Lévy, des zones encore plus distantes des villes que le périurbain et qui, de ce fait, entretiennent souvent des liens avec plusieurs aires urbaines.

Source : Jacques Lévy, École Polytechnique Fédérale de Lausanne et Insee population en 2008

La distance moyenne domicile-travail est de 15 km et augmente (12 km en 1995), ce qui résulte tant de l'éloignement des logements modestes dans les grandes villes que de l'étalement de l'habitat en province et dans le monde rural. En habitat péri-urbain ou semi-urbain, les trajets quotidiens moyens s'élèvent à 70 km. De ce fait, le trafic automobile, qui est souvent contraint, a augmenté de 30 % en 15 ans et reste majoritaire (il représente 3/4 des déplacements).

**Une approche complémentaire distingue**, selon une typologie à la fois socio-économique et géographique, **les métropoles des villes moyennes, des banlieues** (« quartiers » et périphéries pavillonnaires), **des zones rurales et enfin des zones de montagne**. Les métropoles, qu'elles obéissent au modèle urbanistique dit d'Amsterdam (densité forte, centre unique et mixité des habitats) ou de Johannesburg (étalement, polycentrisme et quartiers très différenciés) dégagent les avantages de la concentration (densité des échanges, des expertises, des fonctions supérieures et des opportunités) qui suscitent à leur tour plus de services annexes de base en un cercle de « causalité cumulative »<sup>92</sup>.

En ce sens, on peut noter que le rapport Mc Kinsey sur les territoires aux États-Unis et en Europe souligne l'avantage comparatif des régions pourvues de métropoles et dont la population est habituée à une forte mobilité de l'emploi et du logement, régions qui présentent ainsi de puissantes « externalités positives » de coûts et d'appariement,

92 Une densité forte de population active hausse la productivité de 3 à 6 points et un emploi dans les fonctions de conception (gestion, formation, recherche, commerce *b to b*, loisirs et culture), génère 4 fois plus de services qu'un emploi de base et attire à son tour ... d'autres emplois de conception (d'après E Moretti – *The new geography of jobs* – Boston 2012).

d'infrastructures et de facilités d'accès. En sens inverse, nombre d'autres analystes soulignent les inconvénients des métropoles (congestion, pollution, temps perdu, logements chers...) et vantent les mérites comparés des réseaux de villes moyennes et d'un périurbain raisonné.

**L'accent est mis par certains analystes sur la qualité de vie, à travers des indicateurs de développement humain (IDH)<sup>93</sup>.** De 1ère par le PIB/habitant, la région Île de France passe au 17ème rang si la comparaison est effectuée au regard de l'indice IDH, pour lequel le Limousin est en tête. D'autres soulignent les liens majeurs existant entre les métropoles et leur environnement, ou entre l'Île-de-France et la province : sur les 29 % du PIB national produits en Ile de France, 7 % sont redistribués vers les provinces *via* les fonds publics, cette tendance étant croissante (les mêmes données étaient respectivement de 25 % et 3 % en 2003). La pauvreté est par ailleurs au moins autant urbaine que périurbaine ou rurale, en dépit des préjugés : selon le COMPAS (centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale), un tiers des ménages pauvres habitent dans les 100 plus grandes villes qui ne concentrent qu'un cinquième de la population générale (aussi, il y a par exemple 39 % de pauvres à Saint-Denis et 46 % à Roubaix). L'Union nationale des Centres communaux d'action sociale (UNCCAS) et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) font, en tant qu'opérateurs, le même constat général.

En conclusion, des visions pluridisciplinaires essaient de tirer un diagnostic global des territoires. On l'a vu par exemple au travers de l'irruption du thème des territoires ségrégués ou abandonnés dénoncés dans des livres marquants par Eric Maurin - *Le ghetto français* – (2004) et Christophe Guilluy - *Fractures françaises* – (2010) (et déjà du même : *Atlas des nouvelles fractures françaises* (2004) – Editions Autrement).

On l'a vu aussi par la déclinaison française de la théorie des clusters de Michael Porter à Harvard, au travers des « pôles » les plus divers, animant et stimulant l'économie du savoir : ainsi, même si la carte de la science, de la recherche et des ingénieurs (y compris ceux voués à la finance) évolue quelque peu, elle reste néanmoins très concentrée (40 % de la R&D nationale est encore francilienne, pour 50 % il y a 15 ans). Cette France de l'innovation et des activités « quaternaires » est reliée au moins autant au reste du monde qu'à la province, hors de ses pôles secondaires<sup>94</sup>.

Une autre approche globale consiste à s'interroger sur des trajectoires de développement local dans la durée et à tenter d'en analyser les facteurs, qui peuvent parfois tenir notamment à la qualité et à la permanence relative de la gouvernance locale et du portage des projets ; ainsi, d'un point de départ proche en 1970, le développement de Montpellier a éclipsé celui de Nîmes, comme la croissance de Toulouse a dépassé celle de Bordeaux.

#### □ *Plusieurs familles d'indicateurs*

### **Cinq familles d'indicateurs paraissent significatifs au regard des inégalités entre les territoires.**

93 L'indice de développement humain est un indicateur statistique composite, créé en 1990 par les Nations Unies. Il résulte de la moyenne pondérée de trois indicateurs complémentaires (espérance de vie à la naissance, niveau d'éducation, niveau de vie) afin de présenter de manière synthétique un phénomène multidimensionnel cf. *Avis Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique*, présenté par Philippe Le Clézio (2009), p.34.

94 Hors de la région parisienne, les pôles urbains comportant à la fois un tissu universitaire et de recherche dense et des pôles de compétitivité sont au nombre de 11 : Lille, Strasbourg, Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Grenoble, Montpellier, Marseille et Nice. Autrement dit, la moitié des régions sont dépourvues d'un tel moteur.

**La démographie commande les besoins et les styles de vie, comme le montre: l'exemple de la « Vieille France ».** Il existe une « France des retraités », située *au sud d'une ligne du Havre à Grenoble* (curieusement c'est aussi à peu près celle qui délimite, vers le sud, l'expansion de l'emploi !). Le 3<sup>ème</sup> âge a ainsi ses propres « capitales de seniors » comme Bourges, Nevers, Limoges, Albi, Pau, Millau, Nice, Toulon. 10 départements comptent plus de 30 % de personnes âgées de plus de 60 ans et 4 atteignent 32 % : Creuse, Nièvre, Corrèze et Dordogne. On compte aussi 36 % de retraités dans l'Indre ou le Lot pour 20 % en région parisienne.

Cette présence de retraités, dont une partie arrivée à l'âge de la cessation d'activité professionnelle en provenance d'autres régions, représente un apport de revenus importants pour les territoires concernés, comme le souligne Laurent Davezies. Lorsque les personnes concernées sont atteintes d'incapacité ou deviennent dépendantes, elles sont bien évidemment sources de coûts pour les collectivités mais aussi créatrices de richesses ; en effet les services à la personne sont créateurs d'emplois et certains territoires tendent à se « spécialiser » dans ce domaine, ce qui transforme la physionomie de leur économie.

**Les Catégories socio-professionnelles (CSP) sont diversement équilibrées selon les territoires.** En fonction des activités comme de l'histoire locale, la coloration des composantes socio-professionnelles est fort diverse d'un territoire à l'autre. Ainsi, pour environ 10 % d'ouvriers en Île-de-France, on en compte le double en proportion dans l'Eure, le Doubs, les Vosges et la Vendée. Les commerçants et artisans représentent 2,5 % des actifs dans le Nord-Pas-de-Calais mais 4 % dans l'Hérault et 5 % dans le Var. Les cadres ne constituent que 4 % des actifs dans l'Orne ou l'Aveyron mais 10 % dans l'Isère ou le Bas-Rhin, 12 % dans le Rhône et 27 % à Paris.

**La redistribution des revenus primaires est un intense égalisateur des territoires régionaux et départementaux.** Les revenus de transferts sociaux, soit *le tiers des revenus totaux*, ont des effets puissants d'égalisation, y compris entre territoires : les disparités de revenus (transferts sociaux inclus) sont faibles entre régions, à l'exception de la Région parisienne (120 % de la moyenne) et des DOM (60 % de la moyenne) ; elles ont de plus tendance à se réduire sur le long terme. A noter aussi que les cartes de 4 minima sociaux ne concordent guère entre elles (Revenu de solidarité active (RSA), Allocation adulte handicapé (AAH), Allocation de solidarité spécifique (ASS) et minimum vieillesse) : s'il y a des territoires qui bénéficient de manière importante de tous ces minima du fait de la composition de leur population (par exemple : Ardennes, Tarn, Var...), telle région bénéficiera davantage de telle ou telle allocation en fonction des caractéristiques de ses habitants. À titre d'exemple, le minimum vieillesse est d'abord l'affaire de la moitié sud du pays (la pension de retraite moyenne est ainsi de 1 500 euros par mois dans les Yvelines et de 800 dans le Lot).

Tableau 4 : Part des divers types de revenus des ménages

	Salaires	BIC et BNC*2	Prestations sociales hors retraites	Autres
Métropoles	57	5,4	23,3	5,8
Outre-mer	60,1	5,1	17,7	4,1

\* BIC : Bénéfices industriels et commerciaux ; BNC : Bénéfices non commerciaux.

Source : INSEE et Compas

**Les inégalités environnementales constituent des facteurs importants d'inégalités territoriales** : la prise de conscience s'est opérée notamment au travers de l'élaboration du schéma national de développement durable en 2006 puis du 2<sup>ème</sup> plan national santé environnement (2009). Précarité énergétique, pollutions et effluents, risques industriels (sites classés Seveso), habitat déficient, bruit, segmentent les territoires entre exposés et protégés et se renforcent ; à Strasbourg, une enquête épidémiologique corrèle le risque d'asthme et le niveau de revenu par quartier ; sur la basse Seine, les sites Seveso II notamment, c'est-à-dire les plus à risque, sont tous à proximité de quartiers d'habitat social. Les populations ainsi les plus exposées sont aussi souvent les plus vulnérables, faute d'éducation et d'information mais surtout de revenus suffisants (l'isolation thermique et phonique est coûteuse, tout comme l'alimentation plus saine et le foncier est plus abordable dans les zones à risque).

En revanche, la segmentation socio-économique est moins nette pour des facteurs comme la qualité des sols, de l'eau et de l'air qui peuvent parfaitement toucher des bassins et zones réputées aisées. Cannes, ville prestigieuse où l'immobilier est relativement cher, a une qualité de l'air parente d'une zone industrielle dense et fort loin de valoir celui de la modeste cité d'Argenton sur Creuse. La présence de particules fines dans l'air, liées notamment aux moteurs diesel mais aussi au chauffage, est supérieure à la norme de l'OMS (20 ppm 10 g/m<sup>3</sup>) dans la plupart des grandes villes de France avec 38 à Paris, 33 à Lyon, 30 à Marseille, 28 à Lille, mais 17 à Angers Rennes et Limoges.

**Les inégalités énergétiques**, cruciales, représentent aussi un défi considérable en perspective (maîtrise des volumes consommés, des prix et des écarts entre territoires).

Le contexte actuel est profondément renouvelé depuis 20 ans. La pression sur les coûts, sur les volumes à consommer, sur le choix des énergies (solutions multiples et cela de façon croissante avec les futurs réseaux de distribution intelligents d'électricité) et l'hyper concurrence sur les marchés en cause constituent un cadre complexe pour repenser la politique énergétique. Comment assurer l'égalité des territoires dans un contexte aussi radicalement nouveau ?

L'équation est en effet multiple :

- entre par exemple une maison HQE à Ajaccio et une autre dégradée à Pontarlier, l'écart de consommation pour le chauffage va être de 1 à 10 pour le même nombre de m<sup>2</sup> ;
- un habitant d'une zone rurale a en moyenne une consommation énergétique totale (dont transports) de 150 % supérieure à un Parisien et de 30 % à l'habitant d'une petite ville ;
- le prix du chauffage électrique (pourtant encore très « péréqué » par l'État) comme du propane (privé et à tarif libre) coûte au kWh 40 % de plus que le fioul, 80 % de plus que le gaz naturel et 200 % de plus qu'une pompe à chaleur (elle-même coûteuse à l'installation). Le type d'équipement des logements, à isolation équivalente, n'est donc pas neutre.

Si corrélation n'est pas causalité, le cas de l'énergie illustre bien la réflexion proposée par Eloi Laurent, qui montre que les mesures pour l'environnement et les préoccupations sociales peuvent se conjuguer ou se contrarier dans le sens de la réduction des inégalités sociales et territoriales.

## Des scénarios de gouvernance induits par des diagnostics différenciés

### □ *La taille de la « maille » change le diagnostic et donc les priorités d'action*

La « maille » correspond à l'échelle territoriale d'analyse d'un phénomène. L'égalisation relative entre les territoires constatée à grande échelle ou à « grandes mailles », au niveau des régions ou des départements, par exemple, est hélas souvent beaucoup moins sensible *lorsque l'on change de focale* pour descendre au niveau des bassins d'emploi et des quartiers. La ségrégation sociale apparaît alors plus nettement, opposant des zones prospères, en général sûres et bien pourvues de services, qui concentrent les atouts socio-culturels, notamment pour les familles, et des zones de relégation aux caractères tout à fait opposés.

**La « taille de la maille » est déterminante au regard des inégalités territoriales**, tant pour les constater que pour les faire reculer. Thierry Wahl souligne ainsi dans son rapport que « *selon la focale territoriale, le diagnostic peut varier et avec lui l'échelle de la priorité des politiques à mettre en œuvre* », de même que Gérard-François Dumont notait lors de son audition que « *les inégalités ne sont plus les mêmes selon les échelles* ».

### □ *Des scénarios stratégiques sous-jacents*

Les commanditaires, administrations, élus locaux ou autres, qui se font *une certaine représentation idéale, explicite ou pas, de la conception et de l'ingénierie du développement des territoires*, tendent volontairement ou non, à influencer les analyses, ne serait-ce qu'à travers les problématiques ou les thèmes choisis, et cela autour de trois variables : ce qui revient à l'État, y compris déconcentré, aux collectivités (mais lesquelles et selon quelle gouvernance efficiente ?) et enfin à la société civile locale y compris, outre la vie économique, les activités sociales et le développement durable.

Dans les faits, pourtant, une action combinée des différents types d'acteurs, dans des proportions variables selon les sujets et la taille de la maille, apparaît nécessaire.

Ainsi, les décideurs, selon l'univers auquel ils appartiennent (administrations centrales ou services déconcentrés pour l'État, divers types de collectivités, autres acteurs économiques, associatifs) tendent à privilégier tel ou tel type d'indicateurs et la focale qui les intéresse, parfois en épousant le seul découpage politico-administratif.

On peut aussi noter avec Eloi Laurent, lors de son audition, que « *dans la mesure où les inégalités sont surtout sensibles à petite échelle (bassin, ville) alors les moyennes tendent à converger à grande échelle (entre départements, plus encore entre régions), les acteurs du niveau local, et en particulier leurs élus, ont un rôle majeur à jouer pour réduire les inégalités* ».

Ainsi, les inégalités de richesse, par exemple, ont tendu en France à se réduire en longue période entre les régions, mais elles se sont accrues en revanche dans de nombreuses villes. Les collectivités ont aussi un rôle majeur, par leur politique, pour contribuer à réduire certaines inégalités au sein de leur territoire.

---

# État et collectivités : processus de gouvernance et concertation territoriale

## Les évolutions de la politique de l'État en matière d'aménagement du territoire

Le souci de l'équilibre entre les territoires, permanent dans le cadre de l'unité nationale garantie par un État centralisé, est devenu crucial lors de la phase d'accélération du développement économique (1950-1975). La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) fut ainsi créée en 1963. Elle eut le souci et la tâche de susciter de la croissance hors Paris par l'« étalement productif »<sup>95</sup>, en particulier des activités industrielles mais aussi agricoles (exemple de la Bretagne) et touristiques (exemple du Languedoc), ainsi que de promouvoir les grands équipements (dont le réseau autoroutier, les chemins de fer électrifiés, la téléphonie fixe) autour de métropoles d'équilibre maillant elles-mêmes des villes moyennes. La DATAR était reliée au Commissariat général au Plan, aux programmes d'équipement et d'aménagement des ministères et enfin, aux structures locales ou régionales diverses d'expansion économique.

Cependant, le modèle de développement « extensif et de production », dans lequel elle œuvrait, trouva ses limites vers 1980 : tertiarisation des activités, début de la globalisation, chocs pétroliers et énergie plus chère, chômage plus massif, arrivée des NTIC... La variété des territoires face à ce changement de paradigme fut croissante et les bassins se différencièrent plus que jamais. La traduction politique de ces mutations d'une complexité plus grande des caractères des bassins de vie fut la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite « Loi Pasqua », qui avait été assortie d'une vaste consultation.

Cet épisode, d'abord porteur d'espoir, n'apporta pas tous les résultats espérés. Il entérinait la spécialisation et la différenciation des zonages, l'affirmation de « pôles » divers et des « pays ». Cet état de fait se trouva confirmé indirectement au travers de la multiplication des associations d'élus locaux créées en fonction des caractéristiques des territoires : associations des maires des petites villes, maires ruraux, de communautés urbaines, de grandes villes, de banlieues etc.

Dix ans plus tard, la remise en cause de la DATAR actait au fond les décalages observés au plan du potentiel de développement économique, social, culturel comme de la qualité de vie selon les zones du territoire. Elle se vit substituer de 2005 à 2009 la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). On visait moins, dans une optique « différentialiste » assumée, à faire vraiment reculer les inégalités qu'à les compenser en les atténuant par des mécanismes redistributifs fiscaux et sociaux, ainsi que par des politiques ciblées par ministères. Dans cette épure, le développement endogène (le nouveau vocabulaire mettait en avant l'attractivité et la compétitivité) était valorisé et concentré sur les pôles et dans les métropoles, espaces les mieux raccordés au système « global », européen et mondial<sup>96</sup>. La phase de reprise économique des années 1998 à 2002 a été accompagnée par l'accentuation des écarts entre territoires, l'envol des uns,

---

<sup>95</sup> Laurent Davezies

<sup>96</sup> Pierre Veltz, *Paris, France, le monde, repenser l'économie par les territoires*, 2012.

jugés attractifs et bien spécialisés économiquement ou par leurs services non marchands, et la stagnation des autres auxquels la croissance économique d'alors, assez forte, ne profita guère.

Ce fut aussi l'origine des « polarisations » multiples : pôles de compétitivité, Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), etc., cette vision n'étant pas totalement abandonnée dans la mesure où le programme d'investissements d'avenir (PIA) et le projet du Grand Paris, qui furent des réponses à la crise de 2008-2009, sont également fortement polarisés sur les zones économiques les plus avancées.

Force est donc de constater que, s'il y a eu des tentatives de rééquilibrage (plan Borloo pour les banlieues, équipement du territoire en NTIC), un certain dualisme s'est installé et tend à s'imposer, aggravé encore par les économies récentes sur les services publics. Les territoires qui ont perdu des casernes, tribunaux, sous-préfectures, écoles, hôpitaux, sont bien rarement des zones réputées aisées.

Or cette stratégie, qui peut paraître peu équitable, se révélait par ailleurs peu gérable. Tout d'abord parce qu'elle revenait à justifier une sorte de passivité face au déclin et au malaise des territoires les plus fragiles, leur déniaient tout potentiel, ensuite, parce qu'elle conduisait à engager des mégaprojets métropolitains, certes moteurs mais aussi coûteux et parfois discutables. Enfin, elle induisait la pérennisation de dépenses publiques compensatoires en direction de nombreux autres bassins de vie, ce qui, en boucle négative, risquait d'amplifier encore le désamour et la relégation des « mauvais » territoires.

En 2009, la DIACT a été remplacée par la nouvelle DATAR dont l'acronyme signifie désormais : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Elle assure la préparation des Comités interministériels d'aménagement et de développement des territoires (CIADT) au cours desquels sont prises les grandes décisions en matière d'aménagement du territoire. Sa mission est de renforcer l'attractivité des territoires et d'assurer leur cohésion et leur équilibre dans une Union européenne élargie. Elle gère notamment dans ce cadre la Prime à l'aménagement du territoire (PAT), dont la Cour des Comptes a critiqué en 2012 le caractère devenu « marginal » et le peu d'efficacité<sup>97</sup>.

La DATAR reste un lieu privilégié d'échange entre les collectivités locales et l'État à travers une structure interministérielle assurant une transversalité dans l'administration française pour des actions d'accompagnement ou de pilotage de grands projets, la mise en œuvre de politiques ou d'outils de développement innovants.

Ainsi, la délégation contribue à élaborer les stratégies nationales d'attractivité économique des territoires (développement des pôles de compétitivité et des grappes d'entreprises) ; elle participe à la péréquation des stratégies et politiques nationales de développement durable des territoires ; elle met en œuvre une politique de soutien aux territoires confrontés aux mutations économiques, ainsi qu'aux restructurations de la défense et prépare les programmes visant à l'aménagement équilibré et durable des zones rurales, littorales et de montagne ; elle assure la coordination des procédures contractuelles de développement associant État et collectivités territoriales et participe à la mise en œuvre

---

97 Rapport annuel 2012 de la Cour des Comptes, point 3 : « La prime à l'aménagement du territoire : une aide devenue marginale et, peu efficace et mal gérée ? », p.429 à 454.

de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale, ainsi qu'à l'élaboration des politiques visant à favoriser l'accès aux services au public sur le territoire national<sup>98</sup>.

La DATAR a produit en 2012 des scénarii très ouverts pour 2040 pour « *un dialogue prospectif entre les territoires aux diverses échelles pour les mettre, avec leurs réseaux d'acteurs, en capacité de définir leurs priorités, en complémentarité avec l'État central* »<sup>99</sup>.

L'intégration de la DATAR dans un Commissariat généra à l'égalité des territoires a été décidée par le Comité pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) de juillet 2013.

Des structures ministérielles spécifiques ont également été créées pour lutter contre certaines inégalités cumulatives. Ainsi, dès 1991, a été mis en place un ministère de la ville. La politique de la ville reste toutefois transverse car elle impacte différents ministères dans le cadre de leurs politiques propres. Elle implique une contractualisation entre l'État et les collectivités locales : contrats de ville, puis contrats urbains de cohésion sociale etc. et s'attache à la définition de territoires particuliers (quartiers sensibles) où des actions spécifiques sont menées : zones sensibles urbaines (ZUS), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones franches urbaines (ZFU). Elle initie également des politiques publiques d'envergure, comme le plan banlieue en 2008.

L'appellation même du nouveau ministère « de l'Égalité des territoires » montre un nouvel angle d'attaque de la problématique d'aménagement territorial dans les politiques publiques, récemment réaffirmé par Mme Duflot<sup>100</sup> : « L'égalité n'appartient pas uniquement au régime des valeurs, elle demande des actes (...) la question de l'égalité est, plus que jamais, inséparable de la question territoriale ». Les derniers travaux initiés par la ministre, ayant conduit aux rapports de MM. Wahl et Laurent, ainsi que la préparation d'un Commissariat général à l'égalité des territoires, confirme cette nouvelle orientation politique visant davantage à tirer parti des atouts de chaque territoire que de les mettre en compétition.

## Une transversalité affirmée mais aussi des périmètres de ministères segmentés et une concurrence entre les administrations :

L'État dispose donc d'une administration de mission dédiée aux territoires (la DATAR) et d'un réseau de délégués interministériels dans les régions (le corps préfectoral et les SGAR).

Cependant, chaque ministère dispose également de son propre appareil central émetteur de normes et de circulaires à vocation d'application territoriale et de son propre réseau de services déconcentrés. Depuis la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) de 2010, ses services ont été réorganisés : DIRRECTE, DREAL, DRAAF, DRAC,

---

98 Cf : Jean-Charles Savignac « *La DATAR, une administration mobile* », in Cahiers de la Fonction publique et de l'administration, n°328, décembre 2012, p. 10.

99 Stéphane Cordobès, *Futuribles* février 2013.

100 Discours de Cécile Duflot pour l'égalité des territoires à l'IUT de Vesoul le 22 février 2013.



DRJSCS, DRIFP, Rectorats, ARS<sup>101</sup>. Si la RÉATE a marqué une réduction forte des moyens de l'État déconcentré, elle s'est traduite par une prééminence du niveau régional, qui devient le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et leur adaptation aux territoires, ainsi que par un regroupement des services régionaux en huit directions intégrées contre une vingtaine auparavant. Ces regroupements devraient a priori favoriser la transversalité de l'action de l'État déconcentré. Le département, en tant que circonscription administrative, devient pour sa part l'échelon de proximité des politiques de l'État. Ces échelons déconcentrés de l'État peuvent instruire des dossiers par ailleurs traités par une ou plusieurs collectivités locales, en vue de cofinancer et co-animer des projets et services.

L'unité de vues et d'actions n'est donc pas la règle mais l'exception. Les directives s'accumulent et se superposent : il y a presque toujours plusieurs responsables.

## Un affaiblissement des services de l'État dans nombre de territoires :

La décentralisation a conduit à une réorganisation des services de l'État dans les territoires. Les transferts de compétence aux collectivités a nécessité la création de nouveaux services alors que l'État, abandonnant certaines de ses fonctions antérieures, a dû réduire certaines de ses missions et de ses effectifs.

30 ans après la première vague de décentralisation, au-delà des importants bouleversements apportés par ces réformes et la réelle prise en main par les élus du destin des territoires qu'ils administrent désormais pleinement, force est de faire un double constat : d'une part, certains services de l'État ont été maintenus dans les territoires bien que significativement vidés de leurs compétences, complexifiant certaines des nouvelles missions des collectivités ; d'autre part, l'État s'est fortement désengagé de certaines missions qui continuent pourtant à lui incomber, notamment en matière de services publics. La Révision générale des politiques publiques (RGPP), engagée en 2007, a accéléré ce processus générateur d'inégalités territoriales.

Comme le mentionnait le CESE dans ses travaux sur *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires* ?<sup>102</sup> : « les services publics contribuent à l'amélioration du cadre de vie des populations, à celle des conditions de travail des salariés, à l'exercice de la citoyenneté, au renforcement de l'attractivité des territoires, au développement des entreprises, ce qui confère une responsabilité particulière à l'État » .

### □ Les moyens d'action des collectivités territoriales et leurs effets sur les inégalités :

La France compte environ 36 000 communes, regroupées en près de 2 600 EPCI à fiscalité propre, dont une métropole (Nice-Côte d'azur), 15 communautés urbaines (en principe d'au moins 500 000 habitants), 202 communautés d'agglomérations (en principe de 50 000 habitants au moins dont 15 000 pour la commune centre), 5 syndicats de villes nouvelles et 2 306 communautés de communes.

101 Cf. Avis du CESE, *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?*, rapporté par Jacqueline Doneddu, 2011, p. 57. Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), Direction générale des affaires culturelles (DRAC), Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJCS), Direction régionale des finances publiques (DRIFP), Rectorats, Agences régionales de Santé (ARS), dont les 3 derniers échappent à l'autorité du Préfet de région.

102 Avis *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, op cit.

Le nombre exceptionnellement élevé de communes en France est antérieur à l'urbanisation du XXème siècle mais y a survécu. **En conséquence, « les trois-quarts des français vivent dans 13 % des communes tandis que les deux-tiers d'entre elles n'abritent que 10 % de la population »**<sup>103</sup>.

Pourtant, les niveaux les plus « agglomérants » des pouvoirs publics locaux sont récents et relativement faibles face au bloc communal et aux départements (régions et communautés urbaines - métropoles).

**Toujours est-il que le poids global des collectivités dans la dépense publique est équivalent à celui de l'État, et même très supérieur en termes d'investissements.**

	État	Collectivités
Dépenses totales	230 Md€(*)	220 Md€
Dont investissement	10 Md€	66 Md€

(\*) Net des 60 MM de concours financiers aux collectivités

Source : DGCL

La part du bloc communal reste dominante dans les budgets des collectivités alors que celle des régions est assez faible. Toutefois, les investissements de l'ensemble des conseils régionaux équivalent à ceux de tous les ministères réunis du côté de l'État.

	Dépenses totales (en Md€)	Dont investissement (en Md€)
Bloc communal	122,5	40,6
Départements	69,6	15,2
Régions	27,2	10,2

Source : DGCL

En termes de population, une seule région métropolitaine dépasse les 10 millions d'habitants (Ile de France : 11,7M) et une autre 5 millions (Rhône-Alpes : 6,1 M) tandis que 9 se situent entre 1 et 2 millions et que 2 comptent moins d'un million d'habitants (Limousin et Corse).

En termes de PIB, 5 régions pèsent moins de 50 Mds € (dont 7 en Corse et 17 en Limousin), alors que les 5 premières représentent un total de 56 % du PIB national (2010).

**Tableau 5 : PIB en Md€ des 5 premières régions françaises en 2010**

Île-de-France	572
Rhône-Alpes	187
Provence-Alpes-Côte d'Azur	138
Nord-Pas-de-Calais	98
Pays-de-la-Loire	95
<b>Total des cinq</b>	<b>1090</b>

Source : INSEE

<sup>103</sup> Jacques Lévy.

Pour esquisser une comparaison européenne des régions, on mentionnera les informations suivantes sur l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie :

	Nombre de régions	Taille moyenne (en nombre d'habitants)	En PIB (en Md€)
Allemagne	16	5 M, dont 4 de moins de 2 M d'hab	174
Italie	20	3M, dont 10 de moins de 2 M d'hab	86
Espagne	17 (communautés)	2,7 M, dont 8 de moins de 2 M d'hab	69
France	22 (hors DOM)	2,8 M, dont 11 de moins de 2 M d'hab	97

Source : DGFP

Ce tableau montre que nos régions, certes plus petites que la plupart des Lander allemands, sont calibrées sur un gabarit qui semble opérationnel, en tout cas guère différent de celui de l'Italie et de l'Espagne. Du reste, dans tous ces pays, y compris l'Allemagne, on trouve de « petites régions ».

Il est utile également de mesurer les moyens humains en personnel dont disposent ces collectivités. Ils représentaient, fin 2010, 1 811 000 emplois (hors 65 000 emplois aidés et 45 000 emplois dits secondaires) pour 1 328 000 en l'an 2000, soit un accroissement de 517 000 emplois dont 170 000 liés à des transferts de compétences de l'État.

La croissance de 2000 à 2010 a été très variable selon les strates de collectivités, du moins en taux, avec une dynamique très forte en faveur des régions et des intercommunalités :

**Tableau 6 : Augmentation en nombre des moyens humains des collectivités territoriales entre 2000 et 2010**

	En valeur
Régions	+ 69 000
Départements	+ 123 000
Intercommunalités	+ 117 000
Communes	+ 146 000

Source : DGFP

La prédominance des corps techniques (47 %) sur le corps administratif (24 %) et le poids spécifique de la catégorie C de la fonction publique, c'est à dire des emplois dits d'exécution (77 %), font que peu de collectivités, compte tenu de leur dispersion, emploient un nombre significatif d'agents. De ce fait, seules les grosses collectivités peuvent se doter de personnels d'encadrement et d'ingénierie en nombre suffisant.

## Nombre de collectivités selon le nombre d'employés - part de l'emploi

Nombre d'agents	Nombre de collectivités	Part de l'emploi
Aucun agent	5 080	0 %
De 1 à 9	28 527	5,5 %
De 10 à 49	9 864	11,6 %
De 50 à 249	3 294	18,6 %
250 et plus	1 117	64,3 %

Source : DGFP

Les capacités de management public face à l'État sont ainsi concentrées de façon frappante aux deux tiers, voire plus, dans un millier de collectivités, face à 46 000 environ aux moyens humains plus limités, ce qui est un facteur potentiel non négligeable d'inégalités territoriales, sauf à faire jouer d'autres mécanismes (mutualisation intercommunales de fonctions, rôle subsidiaire des services déconcentrés de l'État).

## Le rôle des collectivités territoriales, des EPCI, des CESER et de la concertation entre les acteurs locaux :

La France compte plus de 520 000 élus locaux en 2008. Parmi eux, 519 000 sont des conseillers municipaux, dont 36 000 maires ; 4 052 sont conseillers généraux et 1 880 conseillers régionaux. Ces élus jouent un rôle essentiel dans l'animation de la démocratie de proximité, au plus près des citoyens, dans plus de 36 000 communes, quelques 17 200 établissements publics de coopération intercommunale et autres syndicats mixtes, ainsi que dans les 101 départements et 26 régions françaises, auxquelles s'ajoutent les 6 collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle Calédonie, collectivité à statut particulier. Ils participent de manière active au fonctionnement quotidien de la République française, exercent des compétences multiples au service de leurs administrés et assument des responsabilités considérables avec, cela a déjà été souligné, des moyens extrêmement divers, tant au regard du nombre des agents publics que de l'importance des moyens financiers dont ils disposent.

La complexité et la diversité de leurs compétences, l'extension de celles-ci à de nouveaux domaines, notamment environnementaux, et un désir croissant de participation des citoyens ont contribué à faire germer en France, depuis 2008, le concept de débat public et, plus largement, de concertation entre les parties prenantes.

Il résulte de ce constat des tensions qui ont fait germer en France, depuis 2008, le concept de débat public et plus largement de concertation entre parties prenantes.

L'émergence de la troisième dimension du développement durable, c'est-à-dire de la dimension environnementale, a beaucoup contribué à sortir du débat paritaire au sens strict

c'est-à-dire entre le social et l'économique pour l'élargir à d'autres parties prenantes. Il en est sorti la gouvernance « à 5 ou 6 » incarnée par le premier Grenelle.

Mais on a vu aussi ces pratiques se développer dans chaque sphère, le monde de l'entreprise, le social avec la prise en compte croissante des représentants locaux de tous niveaux, l'associatif, sans oublier la composante écologique.

Il est frappant de constater que la prise en compte des territoires par l'ensemble des élites est intervenue quand émergeait aussi la concertation entre les parties prenantes et le débat public, c'est à dire au cours des années 2000.

Les CESR, devenus environnementaux et donc récemment CESER, ont fêté leurs 40 ans fin 2012. Cet anniversaire a donné l'occasion à Alain Even, par ailleurs auditionné devant la section<sup>104</sup>, de regretter le peu d'analyses produites sur la valeur ajoutée des travaux de ces assemblées consultatives à l'ancrage territorial puissant, qui assurent pourtant, selon lui, « une certaine forme de régulation sociale territoriale en constituant un lieu d'échanges entre acteurs économiques et sociaux » variant toutefois selon les relations entretenues avec l'exécutif régional, souvent elles-mêmes issues des traditions locales et notamment d'une identité régionale plus ou moins forte. C'est pourquoi les CESER sont aujourd'hui très inégalement visibles.

Ils peuvent pourtant devenir des acteurs importants de la gouvernance territoriale, leur expertise contribuant à une meilleure connaissance du fait régional, grâce à leur expérience de terrain. Leur composition a plutôt bien suivi l'évolution économique et sociétale : majoritairement composés de représentants du monde économique à leur création en 1972 (50 % des membres) leur représentation est davantage pluraliste dans les années 1980 avec l'émergence de la notion de développement local et, dans les années 2000, ils donnent une plus grande place aux représentants du monde de l'environnement et de la protection de la nature. Espace de dialogue et d'animation du débat politique local, ils peinent toutefois à trouver une vraie existence institutionnelle face aux conseils régionaux tout comme d'autres instances consultatives comme les conseils de développement. Leur positionnement dans la prolifération d'instruments participatifs constitue d'ailleurs un sérieux handicap. La question de leur dépendance financière et donc, par effet de ricochet, aux politiques du Conseil régional est une question récurrente.

---

## **Des politiques publiques mises en œuvre au niveau territorial dans un contexte de contrainte budgétaire durable**

### **□ Les services publics et au public**

On sait que les services publics relèvent de moins en moins de la sphère de l'État, du fait des privatisations, déjà anciennes (ex : télécommunications), des transferts de compétences aux collectivités (actes I et II de la décentralisation), et de la bascule du poids des investissements publics vers les collectivités (70 % du total des investissements publics<sup>105</sup>).

---

<sup>104</sup> Audition d'Alain Even, président de CESER de France le 20 février 2013.

<sup>105</sup> Avis du CESE *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*, rapporté par Didier Ridoret (juillet 2012).

Or, le rapport relatif à la maîtrise des dépenses locales<sup>106</sup> montre que les dépenses des collectivités de tailles et de types identiques varient très fortement (de 1 à 3 pour les communes, de 1 à 1,5 pour les départements, du 1<sup>er</sup> au 9<sup>ème</sup> décile), davantage en fonction de leurs ressources (deux tiers des facteurs), qu'en fonction de leurs besoins (20 à 30 % des facteurs) avec un solde non expliqué. Le tableau suivant récapitule ces divers apports.

Tableau 7 : Dépenses des trois blocs des collectivités en 2011 et leur évolution en volume (en millions d'euros constants)

	Dépenses 2011	Évolution en volume 2002-2011	
		Total	Hors transfert de compétences
Bloc communal	122	16 %	idem
Départements	70	20 %	7 %
Régions	27	11 %	4 %

Source : DGFiP et DGCL

Il existe donc un risque important que, s'il n'est pas accompagné d'un effort de redistribution de moyens entre elles, prenant en compte à la fois leur potentiel fiscal respectif et l'analyse des besoins des populations, les inégalités tendent à s'accroître entre les collectivités riches et celles moins bien pourvues.

Par ailleurs, l'avis du CESE *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité* note que le niveau d'investissement réalisé aujourd'hui par les collectivités locales est très difficilement soutenable sur le plan financier dans le contexte actuel, et risque de se réduire à terme<sup>107</sup>.

#### La péréquation financière

Les transferts financiers de l'État vers les collectivités sont massifs et très importants, soit 101 Md€ au PLF pour 2012, soit environ la moitié des recettes des collectivités et 27 % du budget de l'État.

Depuis 2003, la péréquation a valeur constitutionnelle. Elle est inscrite à l'article 72-2 de la Constitution « en vue de favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales », tout comme sont réaffirmés les principes de la libre administration et de l'autonomie fiscale des collectivités.

La difficulté conceptuelle est de déterminer, dans les transferts de l'État, ce qui relève vraiment d'une logique et de mécanismes de péréquation, dite alors « verticale » pour favoriser une plus grande égalité entre les territoires.

Pour ce faire, il est possible d'exclure la fiscalité transférée (27 Md€), les prélèvements sur recettes de l'État hors enveloppe (PSR, 9,4 Md€), les contreparties des dégrèvements et autres transferts fiscaux (également 11 Md€).

<sup>106</sup> Rapport Carrez-Thénault sur *La maîtrise des dépenses locales dans le cadre de la conférence sur les déficits publics* du 20 mai 2010.

<sup>107</sup> Avis du CESE *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*, op. cit., p.28.

Le tableau suivant récapitule ces divers apports :

Recette des collectivités	225 Md€
dont recettes fiscales et apports de l'État	160 Md€
dont apports de l'État	100 Md€
dont enveloppe normée	50,5 Md€

Sont en revanche supposées répondre à cette logique de péréquation, les subventions des ministères, y compris les travaux divers d'intérêt local (TDIL), soit 2 Md€, et surtout l'enveloppe dite « normée » des concours de l'État, soit 50,5 Md€. Les collectivités bénéficient à ce titre de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) (plus de 41 Md€ en 2012) d'un montant par habitant croissant avec la taille des communes. Elle est attribuée de façon renforcée aux communes relevant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) (1,4 Md€) ou de la Dotation de solidarité rurale (DSR). Les collectivités bénéficient aussi d'un potentiel de 20 autres lignes de dotations et fonds.

Chacun de ces types de versements<sup>108</sup> obéit à des règles propres de calcul et de péréquation, assorties d'exceptions, règles pour la mise en œuvre desquelles on se réfère à l'analyse du potentiel fiscal, des ressources et des charges ainsi que des contraintes spécifiques. La plupart des règles de la population se fondent sur 11 indicateurs (par exemple le potentiel fiscal, qui ne doit pas être confondu avec les ressources fiscales, ni avec la richesse par habitant), eux-mêmes étalonnés sur 15 strates de collectivités.

Chaque ligne de crédits a ses objectifs et sa logique propre. Il existe toutefois des effets de cliquet car il est difficile de revenir sur une règle dite temporaire ; elle est aussitôt sanctuarisée par les bénéficiaires. La complexité est grande : ainsi, faut-il (ou non) compter la ressource issue d'une péréquation pour en calculer une autre ?

Plus encore, les raisonnements s'entrecroisent dans la conception même de ces dispositifs, tous de niveau législatif : l'approche est parfois proportionnelle (par exemple au nombre d'habitants ou à des indicateurs de ressources) et parfois redistributrice (pour conférer aux territoires pauvres ou sous-équipés un pouvoir d'achat en vue d'offrir une gamme de services locaux minimaux). Certaines collectivités sont donc bénéficiaires au regard de certains fonds, mais redevables pour d'autres.

On ne s'arrête pas là dans la quête de l'égalité et l'appel à la solidarité : une fois que l'État a ainsi réparti « verticalement » ses concours financiers, intervient la péréquation dite « horizontale », c'est-à-dire les mécanismes<sup>109</sup> par lesquels une collectivité supposée riche (ou exempte de problème spécifique) contribue aux recettes des moins pourvues ou des plus pauvres. Quatre nouveaux fonds de péréquation ont été récemment créés, concernant l'ensemble des collectivités locales, dont, depuis 2012, celui des ressources intercommunales et communales (FSRIF), premier système de péréquation horizontal pour le bloc communal,

<sup>108</sup> On compte 18 dotations (ex : équipement des territoires ruraux, développement urbain, outre-mer) et 9 fonds (ex : mobilisation départementale pour l'insertion) dans le dictionnaire des sigles de la DGCL (Observatoire des finances locales).

<sup>109</sup> Cinq systèmes ad hoc en 2012-13, dont le FSRIF, le FPIC et le fonds de péréquation des DMTO.

appelé à monter en puissance (il devrait représenter en 2016, 2 % des ressources fiscales de ces collectivités<sup>110</sup>). Plus la péréquation « *horizontale* » prend de l'importance, plus elle pèse sur les territoires urbains.

La DGCL évalue ainsi, au final, les réallocations de ressources correctrices d'inégalités des territoires à 7,6 Md€ en « *vertical* » et à un peu moins d'1 Md€ en « *horizontal* ».

En tout état de cause, les effets sont puissants et les réallocations considérables : les inégalités de ressources ou de potentiel fiscal, corrigées du poids relatif des charges sont réduites, par réaffectations (au 9/10ème « *verticales* »), dans une proportion de l'ordre de 37 % des ressources fiscales entre communes, 48 % entre départements et 45 % entre régions<sup>111</sup>.

□ *Une forte réduction de l'autonomie fiscale et des ressources propres des collectivités :*

La loi constitutionnelle de 2003 dispose que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque collectivité une part déterminante de leurs ressources ». L'autonomie financière est l'une des déclinaisons majeures du principe de libre administration des collectivités dans le domaine budgétaire et fiscal. Bien que ne reposant pas exclusivement sur l'autonomie fiscale, cette dernière en constitue toutefois un volet majeur et déterminant. Précisant la nature de ces ressources propres, la loi organique du 24 juillet 2004 en donne une définition large incluant les transferts de fiscalité de l'État aux collectivités. Elle fixe également les modalités permettant de garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales. On peut toutefois se demander si cette autonomie n'a pas qu'une simple valeur légale : les collectivités territoriales sont confrontées à une diminution constante de la fiscalité locale mais aussi à une réduction des dotations de l'État. Dans le même temps, elles supportent la charge croissante des dépenses obligatoires issues des transferts de compétence. La suppression de la taxe professionnelle remplacée par la contribution économique territoriale (CET)<sup>112</sup> en 2011 a ravivé l'inquiétude des élus locaux concernant leur autonomie fiscale. Sur les 30 Md€ que rapportait la Taxe professionnelle (TP), seuls 65 % ont été compensés par d'autres recettes fiscales, le reste étant compensé par l'État envers lequel les collectivités sont de plus en plus dépendantes. Les élus ont également perdu en ce domaine une part de leur pouvoir fiscal puisque leur marge de manœuvre sur la CET est plus faible que sur la TP, dont ils fixaient le taux librement.

Ainsi, l'autonomie financière en dépense des collectivités (et particulièrement des régions et des départements) a subi une forte érosion alors que les compétences qui leur sont confiées se sont pour leur part sensiblement accrues, entraînant un accroissement mécanique de leurs dépenses obligatoires au détriment de dépenses afférentes à des politiques choisies par les élus : celles-ci doivent de ce fait être soigneusement définies et surtout prioritaires.

Tout cela obère les possibilités de choix des collectivités quant aux crédits qu'elles pourraient dégager pour satisfaire les besoins des populations en fonction d'autres critères, notamment en matière d'investissement.

---

110 Audition de Serge Morvan, DGCL, devant la section le 13 mars 2013.

111 Rapport DGCL de 2009 sur la mesure de l'efficacité des péréquations.

112 Impôt local institué en France par la loi de Finances 2010 pour remplacer la taxe professionnelle.



□ *Les prémices d'une contrainte budgétaire durable.*

Les collectivités locales vont donc devoir faire des choix : les dernières orientations budgétaires confirment que l'État ne compensera plus intégralement les compétences transférées, les dotations globales de fonctionnement étant amenées à diminuer alors que les recettes fiscales plafonnent.

---

## La politique européenne de cohésion et la réduction des inégalités territoriales

L'Union européenne contribue à la réduction des inégalités territoriales dans le cadre de la politique dite de cohésion.

Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion devait mobiliser 347 Mds €, soit 36 % du budget de l'Union. Si les Etats membres entrés dans l'Union à partir de 2004 en sont les principaux bénéficiaires, les autres Etats membres touchent aussi des fonds et le montant total prévu pour la France pour 2007-2013 est de 14,3 Mds €, soit environ 2 Mds€ par an, au titre de cette politique.

Dans le système actuel pour 2007-2013, la politique de cohésion repose sur trois objectifs :

- la **convergence** (rapprochement des niveaux de richesses entre les pays), qui concentre environ 81 % des crédits, est destinée aux régions dont le PIB par habitant est inférieur de 75 % à la moyenne communautaire (c'est-à-dire aujourd'hui surtout les Etats membres entrés dans l'Union depuis 2004) ; la France en bénéficie au titre de ses régions ultra-périphériques (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Saint-Barthélémy et Saint-Martin) ;
- la **compétitivité régionale et l'emploi** concerne les régions qui bénéficiaient précédemment des fonds de l'objectif «convergence» et n'y sont plus éligibles depuis l'élargissement ; elle représente 16 % des fonds ;
- la **coopération territoriale européenne** finance, avec 2,5 % des crédits, des projets de coopération transfrontalière et interrégionale.

Ces crédits sont versés *via* trois principaux fonds européens à finalité structurelle prévus à l'article 175 du traité :

- le **Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)**, section orientation, finance la modernisation agricole et le développement rural ;
- le **Fonds social européen (FSE)** finance la promotion professionnelle, ainsi que l'aide à l'emploi et à l'insertion ;
- le **Fonds européen de développement régional (FEDER)** vise au développement de régions en retard de développement et à la reconversion de régions industrielles en déclin ;

S'y ajoutent :

- le **Fonds de cohésion**, qui finance des projets environnementaux et des infrastructures de transport dans les Etats membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne européenne ; créé en 1994 pour la Grèce, le Portugal, l'Espagne et l'Irlande, il bénéficie aujourd'hui surtout aux Etats membres entrés dans l'Union depuis 2004 ;

- le **Fonds européen pour la pêche** (FEP), qui vise à favoriser la modernisation de la pêche.

Quatre grands principes régissent l'organisation de la gestion de ces fonds :

- le partenariat et la décentralisation : les autorités nationales et régionales sélectionnent les projets, autorisent la dépense et la contrôlent, la Commission s'assurant de sa bonne utilisation ;
- l'additionnalité, les aides européennes ne venant qu'en complément de crédits nationaux ou régionaux ;

la pluriannualité<sup>113</sup>.

Dans son rapport de novembre 2010 pour la préparation des perspectives financières 2014-2020, la Commission européenne proposait entre autres évolutions pour la politique de cohésion :

- des contrats de partenariat entre niveau communautaire et niveau national pour le développement et l'investissement, ainsi qu'une concentration des aides via l'établissement de priorités nationales dans le cadre de la stratégie «Europe 2020» ;
- la création d'une nouvelle catégorie, dite des «**régions intermédiaires**», dont le PIB serait compris entre 75 et 90 % de la moyenne communautaire, afin que l'ensemble des pays de l'UE puissent continuer à bénéficier au moins d'une partie des aides, même si le niveau de ces aides serait très différencié selon les niveaux de développement des régions ;
- l'introduction de mécanismes de conditionnalité liés aux réformes structurelles et au respect du pacte de stabilité et de croissance, afin de permettre de suspendre les fonds pour les pays ne respectant pas le pacte et, à l'inverse, une bonification (fonds supplémentaires) pour les Etats « vertueux ».

La discussion sur les perspectives financières requiert un accord entre le Conseil et le Parlement européen, colégislateurs, qui, en mai 2013, n'avait pas abouti. Faute d'accord avant fin 2013, les plafonds en vigueur en 2013 seront prorogés jusqu'en 2014, avec 2 % d'ajustement pour prendre en compte l'inflation.

Le Conseil a pour sa part convenu pour les perspectives financières 2014-2020 d'un plafond total de 960 milliards €, avec des plafonds d'engagement représentant 1 % du RNB de l'UE et un plafond des paiements de 0,95 % du RNB (contre 1,06 % pour la période 2007-2013).

Pour la cohésion économique, sociale et territoriale, le budget total proposé serait de 376 milliards€.

- D'après la Commission européenne, la ventilation serait la suivante :
- régions relevant de l'objectif de convergences : 162,6 Md€
- régions en transition 39 Md€
- régions relevant de l'objectif de compétitivité 53 Md€ ;
- fonds de cohésion : 68,7 Md€
- dotation supplémentaire pour les Régions ultra-périphériques et à faible densité de population 926 M€.

<sup>113</sup> Cf. article « La politique de cohésion » de Philippe Huberdereau in *Comprendre l'Union européenne*, ouvrage coordonné par Luc Saumon, Emmanuel Barbe, Philippe Huberdereau et Emmanuel Puisais-Jauvin, CNED, La documentation française (2011).

– mécanisme d'interconnexion en Europe : 40 Md€.

(données figurant sur le site de la Commission européenne fin avril 2013).

Le FSE représenterait pour sa part selon les conclusions du Conseil européen 84 milliards€.

Des divergences opposaient au début du deuxième semestre 2013 Etats membres et Parlement européen sur les perspectives financières, notamment concernant le FSE.

Le Parlement européen souhaiterait que le FSE bénéficie d'au moins 25 % des fonds structurels (81 Md€ sur les 325 Md€ prévus pour 2014-2020) ;

Les Etats souhaitent, au nom de la subsidiarité, une fongibilité des fonds structurels entre FSE et FEDER : une fois qu'ils connaîtraient la part exacte de fonds structurels qui leur seraient attribués, ils décideraient eux-mêmes de la répartition entre FSE et FEDER, ce dernier concernant davantage les infrastructures et les PME.

La Commission européenne traite avec les Etats membres pour la répartition des fonds structurels. Un menu d'objectifs prioritaires répondant aux objectifs de la stratégie Europe 2020 a été défini au niveau européen, le gestionnaire national devant sélectionner parmi ces objectifs prioritaires européens ceux qui répondent le mieux à ses propres priorités et sélectionner des projets qui y correspondent. Si tel est le cas, ces projets pourront bénéficier de financements européens.

Pour la période 2014-2020, la Commission européenne avait en France comme interlocuteur l'Etat représenté par les préfets. Si la France le décide, la Commission pourrait, dans le cadre de la politique européenne de cohésion 2014-2020, travailler avec les autorités régionales.

Pour le CESE, il importe que les modalités de gouvernance qui seront adoptées pour la gestion des fonds structurels, loin de les freiner, favorisent l'éclosion des projets sur le terrain.

Une circulaire du Premier ministre du 19 avril 2013 a précisé les modalités de gestion des fonds européens prévues pour la France pour la période 2014-2020.

La gestion du Fonds social européen sera partagée : les régions géreront 35 % de l'enveloppe ; l'Etat en gèrera 65 %, « dont la moitié sera déléguée aux départements dans le cadre d'un accord cadre national avec l'ADF » dans la perspective d'une stratégie emploi/inclusion prévue dans la déclaration commune Etat/départements du 22 octobre 2012.

La gestion du FEDER sera confiée aux régions, sous réserve d'une enveloppe consacrée à l'assistance technique nationale d'une part, et d'un accord entre régions pour gérer les programmes « massifs » et « fleuves », d'autre part.

Quant au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), l'accord entre l'ARF et le ministre de l'agriculture prévoit « de confier la gestion du développement rural aux régions, tout en assurant une cohérence nationale ».

Enfin, pour le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui succédera pour 2014-2020 au Fonds européen pour la pêche, le règlement européen prévoit une autorité de gestion unique : les régions bénéficieront dans ce cadre « d'une délégation pour la gestion des mesures non régaliennes et qui n'ont pas un caractère d'ampleur nationale ». Des discussions doivent encore intervenir pour « préciser le champ de cette délégation de gestion ». (circulaire 5650/SG du 19 avril 2013).

---

## Des inégalités territoriales importantes dans les différents volets du développement durable

---

### Des inégalités en matière d'éducation et de formations significatives dans certains territoires

L'offre de formation d'un territoire influe sur son développement économique et sur sa capacité à s'adapter à un choc productif, mais aussi sur les possibilités d'insertion professionnelle future de ses habitants. Ainsi, en 2011, la probabilité d'être au chômage pour un jeune peu ou pas diplômé reste, plus de dix ans après la fin des études, trois fois supérieure à celle d'un diplômé du supérieur<sup>114</sup>.

#### Inégalités territoriales devant l'éducation

Les travaux du CESE sur *Les inégalités à l'école* rapportés par Xavier Nau montrent que : « l'inscription des inégalités scolaires dans l'espace peut être appréhendée aux niveaux académique, départemental ou dans des territoires plus restreints, à l'échelle de l'agglomération et du quartier »<sup>115</sup>.

Le rapport sur *Les inégalités à l'école* du CESE en présente la synthèse suivante : d'un côté, une France du Sud-Est favorisée, une région atlantique plutôt bien lotie avec un réseau souvent dense d'écoles et de collèges notamment privés, et de petites académies peu urbanisées aux moyens suffisants au regard d'une démographie scolaire en déclin ; de l'autre, un grand bassin parisien confronté à une urbanisation et une « massification » difficiles à maîtriser, ainsi qu'un Outre-mer marqué par l'éloignement de la métropole. Cette typologie fait aussi apparaître la situation difficile de très grosses académies, Versailles, Lille et Créteil, qui ont en commun des proportions élevées de collèges et d'écoles classés « ambition réussite », ainsi que d'enseignants en début de carrière et/ou non titulaires<sup>116</sup>.

L'assouplissement de la « carte scolaire » a favorisé cette évolution. Les mesures de « compensation territoriale » en termes de moyens, développées dans le cadre de la politique d'éducation prioritaire, ne suffisent pas à faire face à l'intensité du problème<sup>117</sup>.

Une autre étude a mesuré, **par département, les écarts entre la performance scolaire attendue, compte tenu des caractéristiques sociales des élèves** (proportion d'élèves issus de familles défavorisées, d'élèves boursiers et d'élèves étrangers) **et la performance scolaire réelle**<sup>118</sup>. Cette démarche hiérarchise des territoires, identifiant ainsi des départements en « sur-réussite » et d'autres en « sous-réussite ».

---

114 Avis du CESE sur *L'emploi des jeunes*, rapporté par Jean-Baptiste Prévost, (2012), p. 15.

115 Avis et rapport du CESE sur *Les inégalités à l'école*, rapporté par Xavier Nau (2011), dont sont tirés les éléments de ce point.

116 Rapport sur *Les inégalités à l'école*, p.49 et 50. Ce rapport s'appuie notamment sur *l'Atlas des fractures sociales* (2010) de Patrice Caro et de Rémi Rouault.

117 Avis et rapport du CESE sur *Les inégalités à l'école*, op. cit.

118 Le développement qui suit se fonde sur les constats du livre coordonné par Sylvain Broccolichi, Choukri Ben Ayed et Danièle Trancart, *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française* (La découverte, Paris, 2010).

Les départements en « sous-réussite » maximale sont tous situés dans le bassin parisien, en Île-de-France (Seine et Marne, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine Saint Denis, Val de Marne et Val d'Oise) et à proximité (Eure et Oise). Les départements en sous-réussite un peu moins marquée se situent aussi autour du bassin parisien (Eure-et-Loir, Seine-Maritime et Somme), sur le littoral méditerranéen, des Bouches-du-Rhône aux Alpes-Maritimes, avec en sus le département de la Vienne. La plupart ont en commun d'englober de très grandes agglomérations où d'être situés dans leur orbite.

Les départements qui se trouvent régulièrement en sur-réussite (en particulier Loire, Landes et Lot et Garonne), situés dans le Massif Central et le Sud-Ouest, sont peu urbanisés et ne comptent aucune grande agglomération, à l'exception du département de la Loire avec Saint-Etienne.

Trois éléments opposent nettement les départements en « sur-réussite » et les départements en « sous-réussite » : d'une part, **la continuité et la densité de l'urbanisation**, ainsi que le taux de ségrégation sociale dans les départements en sous-réussite ; d'autre part, **les départements en « sous-réussite » figurent parmi les plus ségrégués de l'hexagone**, la correspondance entre cartographie de la sous-réussite scolaire et concentration des zones urbaines sensibles étant assez forte. Enfin, **une forte mobilité des équipes éducatives** est constatée dans les départements en sous-réussite, les enseignants y étant plus jeunes et les non titulaires nombreux.

A l'inverse, des territoires où la mixité sociale existe dans les écoles et collèges, avec une offre scolaire assez homogène, obtiennent en moyenne une réussite de leurs élèves et **une correction des inégalités socioculturelles de départ** meilleures. Ainsi, l'école rurale, qui scolarise dans de petites structures environ 2 millions d'écoliers et de collégiens, dont 600 000 dans le rural isolé (surtout des aires de montagnes), affiche, malgré des difficultés particulières (suppression et regroupement de classes, trajets scolaires), des résultats plutôt bons dans le premier degré.

Le CESE formule donc dans l'avis sur *Les inégalités à l'école* des préconisations pour lutter contre les inégalités scolaires et notamment contre leur dimension territoriale. Il recommande à cette fin de renouer avec la conception territoriale de l'éducation prioritaire, en calant son périmètre sur celui des quartiers sensibles, et de concentrer les moyens et les professeurs expérimentés là où les difficultés sont les plus grandes, en y réduisant les effectifs par classe et en aidant à la constitution d'équipes pluri-disciplinaires pour les élèves en grande difficulté. Comme le précise l'avis, c'est par des actions conjointes « de l'école, des travailleurs sociaux, des associations et des collectivités locales (...) que se trouveront réunies les conditions de réussite scolaire ». Le travail des équipes doit être encouragé, en améliorant leur permanence et en évitant d'y nommer les personnels sans expérience ou précaires. L'accès des parents à l'école dans les secteurs d'éducation prioritaire doit être favorisé et un suivi des sorties précoces assuré.

Le CESE recommande par ailleurs de renouveler la démarche de la carte scolaire, l'hétérogénéité des classes étant facteur d'amélioration des compétences de l'ensemble des élèves ; cela suppose de rendre partout attractive l'offre de formation, notamment en agissant sur la répartition des moyens pour favoriser la mixité sociale des écoles et des collèges et de mieux articuler pilotage national du service public et autonomie des établissements<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Avis sur *Les inégalités à l'école*, p. 20 à 31.

Plusieurs aspects du projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de **l'école de la République correspondent à certains de ces objectifs comme le soulignait le CESE dans l'avis rapporté par Xavier Nau<sup>120</sup>**. Il en est ainsi notamment de la priorité donnée à l'enseignement primaire, l'articulation de **la politique d'éducation prioritaire et de la politique de la ville, ainsi que de la volonté de renforcer le travail de l'école avec ses partenaires.**

## Inégalités territoriales en matière d'enseignement supérieur et de recherche

### □ L'enseignement supérieur

Le système d'enseignement supérieur et de recherche tente de « combiner d'une part un système de recherche fondé sur l'excellence, qui cherche avant tout à atteindre une reconnaissance internationale au risque d'une concentration que certains pourraient estimer excessive, d'autre part, un système de formation enclin à s'implanter de façon fine sur le territoire pour répondre à la demande sociale, au risque parfois d'un émiettement inefficace »<sup>121</sup>.

L'enseignement supérieur a connu une très forte augmentation de ses effectifs étudiants, dont le nombre atteint aujourd'hui 2,4 millions. Si 60 % environ des étudiants sont formés par les universités, dont 5 % dans les Instituts universitaires de technologie (IUT), notre système est par ailleurs caractérisé par une grande diversité des types de formations : filières courtes (IUT et les Sections de techniciens supérieurs (STS), Classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) accueillent environ 34 % des étudiants. La Conférence des grandes écoles (CGE) fédère plus de 200 écoles regroupant environ 180 000 étudiants. Les écoles paramédicales et sociales comptent pour leur part 137 000 étudiants à la rentrée 2009<sup>122</sup>.

Ces évolutions ont favorisé une moindre concentration géographique des étudiants, notamment par la création de centres universitaires dans des métropoles régionales et par des délocalisations de sites dans des villes petites et moyennes. Selon Catherine Soldano et Daniel Filâtre, les étudiants seraient aujourd'hui accueillis sur 623 sites (tous types d'établissements confondus). Le maillage universitaire comprend 45 sites sièges d'université (hors Île-de-France et Outre-mer) et une centaine de sites délocalisés, si on prend en compte les IUT. La diffusion sur le territoire des sections de techniciens supérieurs (STS), présentes dans 2 500 lycées technologiques et accueillant plus de 200 000 étudiants, contribue à densifier la carte de l'enseignement supérieur<sup>123</sup>. Quant aux écoles, elles sont assez largement disséminées dans les villes de l'hexagone.

Le CESE soulignait ainsi en 2008 qu'« à l'issue du Plan universités 2000, aucun point du territoire continental ne se trouve à plus de 30 kilomètres d'une infrastructure d'enseignement supérieur » mais aussi que cette dispersion des sites, si elle a des effets positifs en termes d'ouverture sociale, comporte des inconvénients quant à la lisibilité de notre système

<sup>120</sup> Avis Avant-projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, rapporté par Xavier Nau (2013).

<sup>121</sup> Avis Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence, rapporté par Jean-Pierre Duport, (2008) p. 6.

<sup>122</sup> Avis Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur, rapporté par Gérard Aschieri (2012).

<sup>123</sup> Catherine Slodano, Daniel Filâtre, « Les inégalités d'éducation supérieure et de recherche » in *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures et politiques*, op. cit. p. 147.

d'enseignement supérieur et de recherche, notamment à l'international, ainsi qu'au regard de la cohérence du système et de la dispersion des moyens<sup>124</sup>.

Pour autant, l'Île-de-France concentre encore plus de 25 % des inscrits à l'université (sa part dans la population totale étant de 18,5 %), six grandes métropoles régionales (Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux et Montpellier) représentent ensemble 27 % des effectifs totaux<sup>125</sup> et trente villes seulement accueillent les trois quarts des étudiants âgés de 18 à 24 ans<sup>126</sup>. Les inégalités territoriales sont particulièrement marquées au détriment des DOM-COM, en termes de niveau général d'éducation et de possibilité de poursuite d'études<sup>127</sup>. La part des jeunes de 20 à 24 ans dépourvus de diplôme, de 13,3 % en 2008 en moyenne nationale, est ainsi plus élevée dans les départements d'Outre-mer (moyenne de 28 %, avec des niveaux allant de 15,7 % en Centre-agglomération en Martinique à 66,8 % à Saint-Laurent du Maroni en Guyane) qu'en métropole. En France métropolitaine, elle varie de 6 % (Rennes et Corte) à 36 % (Calvi-l'Île-Rousse)<sup>128</sup>.

La loi Liberté et responsabilité des universités (LRU), votée en 2007, a modifié en profondeur la gouvernance des universités, en consacrant la participation des acteurs économiques et des acteurs des collectivités territoriales à la définition des politiques de formation. Elle a favorisé une différenciation et se traduit par des regroupements en cours de structures universitaires. Les appels à projet lancés par l'État dans le cadre de l'Opération Campus et des Investissements d'avenir vont dans le sens de cette différenciation, en particulier concernant le bâti des infrastructures universitaires et pour l'aide aux étudiants.

#### □ *La recherche*

Le panorama apparaît différent : si la recherche fondamentale est très liée à l'enseignement supérieur, la R&D et l'innovation sont davantage concentrées dans des régions à fort potentiel industriel et technologique. La situation des régions françaises en matière de R&D est diverse, même si la quasi-totalité d'entre elles se situent en dessous des objectifs que se sont fixés depuis 2002 le Conseil européen et la France. L'intensité de R&D (dépenses de R&D en pourcentage du PIB) atteignait en moyenne en 2008 2,3 % dans les pays de l'OCDE, 1,92 % dans l'UE27 et 2,26 % en France (2009). L'Île-de-France se situe au premier rang des régions européennes pour les dépenses totales de R&D, pour les demandes de brevets et les publications, mais peine à garder cette place, la croissance étant plus soutenue dans d'autres régions européennes. Si 25 régions européennes ont atteint et dépassé l'objectif d'intensité de 3 % de R&D fixé par le Conseil européen, une seule région française, Midi-Pyrénées, figure parmi elles, avec une intensité de R&D de 4,2 %. L'Île-de-France atteint pour sa part 2,94 % en 2008, la Franche-Comté, le Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes venant ensuite avec chacune plus de 2,5 %<sup>129</sup>.

La région francilienne représente 40 % des dépenses publiques de R&D en 2007, contre 49 % en 1994. Ainsi, à partir des années 1980, la déconcentration s'est traduite par un rééquilibrage relatif des dépenses de R&D publique, notamment au profit des régions

---

124 *Avis Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, rapporté par Jean-Pierre Duport, (2008) p. 8.

125 Catherine Soldano et Daniel Filâtre, op. cit.

126 Chantal Brunel, *INSEE Premières* n°1275 « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », (2010).

127 Avis Aschieri p. 14.

128 *Rapport 2011* de l'Observatoire des territoires, p. 208.

129 *Rapport 2011* de l'Observatoire des territoires, données Eurostat régional yearbook 2011.

Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Alsace, Bretagne, Pays-de-la Loire et Languedoc-Roussillon.

Au total, en additionnant dépenses de recherche publiques et privées, quatre régions - Île-de-France (41 %), Rhône-Alpes (12 %), Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur - concentrent 70 % des dépenses intérieures en R&D (DIRDE).

#### □ *Les préconisations du CESE*

*L'avis Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, rapporté par Jean-Pierre Duport, appelle à **valoriser une organisation territoriale en réseau**. Pour que la répartition spatiale des établissements d'enseignement supérieur soit un facteur de réussite, il note la nécessité de valoriser les atouts de chaque site d'enseignement supérieur dans son ou ses domaines d'excellence. Il souligne l'enjeu du développement des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), en tenant compte de la diversité des configurations universitaires (universités « de recherche » ou « de proximité » ou régionales (grandes ou petites régions avec ou sans métropole universitaire) et en intégrant tous les partenaires (universités écoles, organismes de recherche) ; le Rapport public 2011 de la Cour des Comptes souligne à cet égard que « *la politique de recomposition de la carte universitaire reste encore largement à accomplir. Les PRES peuvent en être la préfiguration s'ils reçoivent l'accompagnement politique et le pilotage nécessaire de l'Etat* »<sup>130</sup>.

L'avis met enfin l'accent sur la nécessité :

- de stratégies régionales d'innovation, avec une gouvernance incluant l'ensemble des acteurs ;
- d'une meilleure articulation des dispositifs français de recherche et d'innovation avec les politiques de développement économique des territoires (en particulier les pôles de compétitivité), mais aussi de la recherche publique avec la recherche privée, ainsi qu'avec les diverses structures consacrées à l'innovation au sein d'une région. Il encourage à la mise en place effective des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche du au renforcement en cours dans nombre de régions, ainsi qu'à leur mise à jour régulière<sup>131</sup>.

*L'avis Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*, rapporté par Gérard Aschieri, complète ces recommandations pour le premier cycle. Il note l'enjeu de veiller à une implantation équilibrée sur le territoire d'une offre diversifiée de formations supérieures accessibles, en vérifiant pour les DOM-COM la faisabilité financière d'un accroissement de l'offre de formation au regard du coût du passeport mobilité, et en accroissant le nombre de place dans les STS et les IUT pour l'accueil des bacheliers technologiques et professionnels. Il appelle à une meilleure collaboration entre les diverses voies du supérieur, à développer les formations en alternance ainsi qu'à **redonner toute son attractivité à l'université**<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> Rapport public 2011 de la Cour des comptes : *Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire*, p. 317 et 323 à 326.

<sup>131</sup> Cela est prévu dans l'accord de 2009 entre l'ARF et la Conférence des présidents d'Université (CPU).

<sup>132</sup> *Avis Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*, op cit.



Enfin, le CESE appelle à améliorer la situation matérielle des étudiants. Cela suppose d'accroître le niveau et le nombre des bourses sur critères sociaux en faveur des étudiants les plus fragiles économiquement<sup>133</sup>. Cela nécessite également de maîtriser le coût du logement étudiant et d'améliorer sa solvabilisation, notamment en allant vers l'universalité de la couverture des risques locatifs, en améliorant la territorialisation des aides au logement, et en mettant en œuvre le plan Anciaux<sup>134</sup> pour aider les étudiants à se déplacer et à se loger dans les grandes villes. Un début de réponse est apporté par le projet de loi d'orientation pour l'enseignement supérieur et la recherche.

---

## Les inégalités de développement économique des territoires

### Des régions et des départements inégaux devant le développement économique

S'il est important de mesurer et de corriger les écarts sociaux, éducatifs, d'équipement, d'accessibilité et enfin environnementaux entre les territoires, il l'est aussi de prendre en compte leur capacité économique de production de richesse et de croissance endogène.

Le type d'activités économiques change aussi largement selon les zones et les bassins d'activité : ainsi, la part de la valeur ajoutée (VA) due à l'agriculture qui culmine dans la Marne et le Gers, à 13 et 14 %, n'est que de 1 % en Île-de-France, 2 % dans les départements alsaciens, de 1 à 4 % dans ceux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ; elle dépasse 6 % dans 22 départements hors des deux précités. Il en va de même des écarts de développement des activités industrielles : alors que la part de la valeur ajoutée issue de l'industrie dépasse 20 % dans 23 départements, surtout du nord et de l'est (mais aussi en Vendée, Loir-et-Cher et Loiret, Mayenne, Charente, Ardèche et Haute Loire, Ain et Isère) elle n'est que de 6 et 9 % sur la Côte-d'Azur (Var et Alpes-Maritimes), 5 % en Corse, 6 à 9 % dans le Languedoc-Roussillon. Quant aux services tertiaires, leur composante « marchande » est surtout forte en Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse, ainsi que dans les métropoles de Nantes, Bordeaux, Toulouse, alors que la partie non-marchande (économie sociale et administrations) est surtout développée dans le Sud-Ouest et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, plus une partie du Massif central et sur ses franges (de la Dordogne à l'Indre d'une part, au Cantal de l'autre).

Si l'on considère ensuite le tissu entrepreneurial de petites unités (les TPE), dont on sait qu'elles dominent largement en nombre, la densité d'entreprises artisanales (nombre pour 10 000 habitants) est révélatrice de nouveaux écarts : il y a une opposition forte et massive entre le nord et le sud de la France car cette densité qui n'excède pas 130 dans les départements d'Île-de-France, 140 en Alsace, et même 105 en Nord-Pas-de-Calais, monte à 220 en Corrèze, 225 dans la Drome, 235 dans le Gers, 255 en Savoie et dans le Vaucluse, 270 dans le Lot et 280 dans le Var.

Quant à l'économie quaternaire dite de la connaissance, il est clair que l'engagement des régions et leurs moyens pour le faire sont hétérogènes : à titre d'exemple, la part des

---

<sup>133</sup> Avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*, p. 34.

<sup>134</sup> Avis sur *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (2013), p. 25 à 29.

diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-34 ans atteint 53,1 % en Île-de-France, 45,7 % en Midi-Pyrénées, 44,6 % en Rhône-Alpes, mais seulement 34 % en Picardie, 33,9 % en Basse-Normandie, 30,9 % en Corse, 31 % en Martinique et 18 % en Guyane<sup>135</sup>.

Si la production d'électricité repose encore en France très majoritairement sur le nucléaire, avec 421 Twh sur 537, la part des énergies renouvelables (dont l'hydraulique) atteint 18 % avec des capacités installées très diverses selon les régions : de 60 % de la consommation régionale en Midi-Pyrénées, et 56 % en Rhône-Alpes, Limousin et Alsace, à ... 1 ou 2 % dans six régions peu tournées vers une « boucle locale » (Ile de France, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Bourgogne, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes).

Les sites industriels les plus dangereux (dits Seveso 2) sont au nombre de plus de 10 dans 17 départements seulement et en particulier *de plus de 20 dans 5 départements* : Bouches-du-Rhône avec 43 sites, Seine maritime 39, Nord 28, Isère 27 et Rhône 24.

Enfin, la part des déchets ménagers valorisés est, elle aussi très variable, de 10 % en Guadeloupe et Martinique, 13 % en Corse et 25 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 27 % en Lorraine pour 47 % en Bretagne et Nord-Pas-de-Calais et un record régional à 51 % en Poitou-Charentes.

On voit ainsi que la plupart des bassins de vie ont, du fait même de la diversité des territoires, au moins certains facteurs d'attractivité économique et donc de maintien, de renouvellement et de développement de l'activité économique. Ils présentent aussi trop souvent de réelles faiblesses ou retards sur d'autres facteurs, que les politiques publiques doivent contribuer ou inciter à combler<sup>136</sup>.

En tout état de cause, ce qui crée la dynamique d'ensemble d'un bassin d'activité est de nature « multi-factorielle » et dépend souvent de bonnes liaisons et de la confiance entre les acteurs locaux :

- un bouquet d'atouts, de points forts, suffisant ;
- une variété de secteurs également suffisante dont certains porteurs d'avenir et innovants ;
- un esprit « cluster » et la vitalité de grosses PME à base familiale bien affirmées ;
- les entreprises de l'ESS contribuant à la compétitivité des territoires au service de l'intérêt général et de la cohésion sociale.

Enfin les atouts économiques ne sont pas à opposer aux autres, relevant du social ou du sociétal. Bien au contraire, les uns et les autres sont à considérer comme les composants d'un système local plus global : une bonne accessibilité, de bonnes performances éducatives, une qualité de vie et de services de proximité, publics et privés, contribuent à faire fonctionner une boucle positive avec les facteurs d'attractivité purement économiques<sup>137</sup>.

## Répartition géographique des entreprises en France

Selon l'INSEE, pour 2010, on compte en France un peu plus de 136 000 PME et 46 000 ETI de 10 à 500 salariés relevant du secteur marchand non agricole et 229 grandes qui dépassent

<sup>135</sup> Source : données INSEE 2011

<sup>136</sup> cf. les actes du colloque du CNER : produire en France, le rôle des collectivités (2012).

<sup>137</sup> cf. en ce sens, les actes du congrès du CNER à Conques (Aveyron) en 2011 sur le thème : Territoires entreprises et emploi.

cette taille<sup>138</sup>. La répartition géographique des entreprises n'est pas homogène, comme on le voit ci-après :

	% des PME et petites ETI de France	% de l'emploi salarié régional en PME de 10 à 49 salariés
Alsace	3,2	29
Lorraine	3,3	28
Champagne-Ardenne	2,1	30
Franche-Comté	1,8	31
Nord-Pas-de-Calais	5,5	27
Picardie	2,8	28
Haute-Normandie	2,8	27
Basse-Normandie	2,1	29
Île-de-France	23,2	22
Centre	3,8	29
Bourgogne	2,6	29
Bretagne	4,2	29
Pays-de-la-Loire	5,1	30
Auvergne	1,9	30
Limousin	1	35
Poitou-Charentes	2,5	33
Rhône-Alpes	10,9	29
Aquitaine	4,5	29
Midi-Pyrénées	3,9	28
Languedoc-Roussillon	3	29
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,2	27
Corse	0,4	39
Guadeloupe	0,6	32
Martinique	0,5	31
Guyane	0,1	33
Réunion	0,7	35

Source : INSEE, données 2012 PME et ETI en France par région.

Ainsi, 7 régions ont plus de 4 % des PME de plus de 9 salariés et des petites ETI en France, et les deux premières (Île-de-France et Rhône-Alpes) en comptent plus du tiers à elles seules.

Pour ce qui est des 1828 grosses ETI et grands groupes (de plus de 500 salariés) hors secteur financier, la concentration géographique est encore plus nette puisque 643 ont leur activité principale en Île-de-France, 156 en Rhône-Alpes et 112 en Nord-Pas-de-Calais, puis 91 en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 89 en Pays-de-la-Loire, 75 en Alsace, 74 en Centre, 68 en Lorraine, 62 en Bretagne, 59 en Aquitaine, Haute-Normandie, Picardie et enfin 57 en

<sup>138</sup> Source : Florent Rau et Vincent Hecquet, article « Les grandes entreprises pèsent plus dans le Nord que dans le Sud », INSEE Première, n°1440, 2013.

Midi-Pyrénées ; les 13 autres régions en comptent chacune moins de 50 et rassemblent un total de 203 grosses sociétés, soit 11 % de l'ensemble, pour 35 % en Île de France et 8,5 % en Rhône-Alpes.

Les observatoires économiques régionaux de l'INSEE, à partir des données annuelles dites ESANE sur les entreprises et un logiciel de localisation (CLAP), comme parfois des observatoires des CCIR, brossent, surtout depuis 2012, des portraits plus détaillés de l'appareil productif par région, sans hélas que la présentation et la méthodologie en soient encore vraiment harmonisées et consolidées au niveau national<sup>139</sup>.

A titre d'exemple, on apprend ainsi que l'Aquitaine compte 165 000 micro-entreprises employant 23 % des salariés pour 8 500 PME employant 29 %, 1400 ETI qui regroupent 21 % des salariés (surtout dans le commerce, les transports et le tourisme pour 40 % et dans l'industrie pour 36 %) et enfin 200 grands groupes, dont 60 étrangers, qui comptent 9 200 sites en région (27 % de l'emploi salarié aquitain), surtout en Gironde et dans les Pyrénées atlantiques.

---

## Des territoires inégaux devant l'emploi, le chômage et la crise économique

**Les relations entre emploi et chômage sont complexes** : les incidences sur le taux de chômage des pertes d'emploi liées à l'état de l'activité économique ou à des restructurations dans un territoire peuvent être amorties ou au contraire accrues par le nombre de personnes en âge de travailler dans la population. Des entrées ou des sorties sur le marché du travail de la zone d'emploi ou de la région concernée peuvent aussi influencer, qu'il s'agisse de l'entrée en activité de jeunes ou de personnes provenant d'autres régions, de départs à la retraite ou le cas échéant de comportements de retraits du marché de l'emploi de certains actifs qui peuvent intervenir quand il est trop difficile de trouver un emploi, entre autres.

### Une répartition très inégale de l'emploi entre les régions

La France métropolitaine compte 26,3 millions de personnes en emploi au 31 décembre 2010. Par ailleurs, elle compte à la même date 24,4 millions d'emplois salariés, dont 517 000 dans les départements d'Outre-mer. Les emplois sont inégalement répartis entre les 22 régions métropolitaines : l'Île-de-France, avec 5,7 millions d'emplois salariés, Rhône-Alpes, avec 2,4 millions, et Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec 1,8 millions, concentrent à elles trois plus de 40 % de l'emploi métropolitain total ; les six régions suivantes par le nombre d'emplois (Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Aquitaine, Bretagne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) en représentent ensemble près de 30 % et les 14 autres régions seulement un peu plus d'un quart<sup>140</sup>.

L'INSEE distingue en métropole quatre groupes de régions : une France du Nord et de l'Est qui garde une tradition industrielle forte, notamment en Franche-Comté et en Alsace, où la part de l'emploi industriel est la plus élevée, mais aussi en Nord-Pas de Calais et Lorraine, où la population active occupée est en très forte proportion salariée, assez jeune

---

<sup>139</sup> Une synthèse inédite dans *Insee Premières* n°1440 d'avril 2013, avec des cartes à l'échelle des régions : Les grandes entreprises pèsent plus dans le nord et les petites dans le sud.

<sup>140</sup> Données INSEE Références : *Emplois et salaires Edition 2013*, pp.88 et 160 (mars 2013).

et relativement peu diplômée ; une France tertiaire du Sud-Est (Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes) dont la population en emploi est relativement plus qualifiée, féminisée et donc plus souvent à temps partiel ; une France de l'Ouest et du Sud-ouest (Basse-Normandie, Bretagne, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne et Aquitaine) avec un emploi plutôt moins jeune, moins qualifié et plus agricole qu'ailleurs<sup>141</sup>. L'Île-de-France, quant à elle, se caractérise par une proportion d'emplois salariés dans le tertiaire marchand nettement plus élevée que la moyenne, certaines des régions qui l'environnent étant aussi en situation particulière<sup>142</sup>.

La part des jeunes dans l'emploi est relativement proche d'une région à l'autre, 19 à 23 % des emplois étant occupés par des personnes de moins de 30 ans. La Martinique et la Guadeloupe constituent toutefois des exceptions, cette part y étant inférieure à 15 %. A l'inverse, dans les autres DOM, la proportion de jeunes dépasse 22 %<sup>143</sup>.

A une échelle locale, le travail frontalier est important pour certaines zones d'emploi. 320 000 résidents sont concernés en métropole, dont 135 000 personnes à destination de la seule Suisse et plus de 60 000 vers le Luxembourg. Viennent ensuite les navettes vers l'Allemagne (52 000) et vers la Belgique (33 000). 36 zones d'emplois proches des frontières des pays mentionnés comptent plus de 1000 transfrontaliers<sup>144</sup>.

Une analyse de l'évolution des divers types d'emplois et de leur répartition géographique montre que **les fonctions dites « métropolitaines »**, liées aux prestations intellectuelles, à la conception et à la recherche, au commerce inter-entreprises, à la gestion, à la culture ou aux loisirs, ont vu leur part dans l'emploi national passer d'un cinquième en 1982 à un quart en 2006. Les cadres des fonctions métropolitaines représentent 18 % des emplois de Paris en 2006, Grenoble et Toulouse (14 %) venant ensuite. L'aire urbaine de Paris accueille ainsi 1 million d'emplois de cadres, professions intellectuelles et chefs d'entreprises sur les 2,3 millions au niveau national. **Les fonctions visant à fournir des services à la population**, liées à la santé et au social, à l'éducation/formation, à l'administration publique, à la distribution ou aux services de proximité, progressent aussi, passant de 31 % de l'emploi en 1982 à 42 % en 2006. Selon l'INSEE, « **Elles se développent de façon uniforme sur le territoire en fonction de la présence de la population** » ; Laurent Davezies montre toutefois que leur importance relative dans l'emploi total est plus grande dans certains territoires dont il qualifie l'économie de « non marchande ». Enfin, **tendent à se localiser à l'écart des villes** des activités de production telle que l'agriculture, mais aussi les emplois du bâtiment, des travaux publics et de la fabrication, dont le nombre d'emplois se réduit<sup>145</sup>.

Les inégalités territoriales de l'emploi sont liées aux inégalités de richesse ; l'Observatoire des territoires de la DATAR souligne dans son rapport 2011 l'importance des disparités de PIB par habitant selon les régions, celui-ci se situant en 2008 à 23 750 € pour le Languedoc-Roussillon, région de métropole où il était le plus faible, et à 47 700 € pour l'Île-de-France, où il est le plus élevé, soit une variation du simple au double (la moyenne nationale est de

---

141 Ce point reprend de manière synthétique des éléments de *La France et ses régions*, édition 2010, p. 214, dont sont tirées les données chiffrées, avec des compléments analytiques tirés de la publication de l'INSEE *Emploi et salaires*, édition 2013, p. 160.

142 *La France et ses régions* édition 2010, p. 41-51, fait une analyse de 14 types de zones d'emploi selon l'attractivité des territoires, à laquelle on se reportera pour une analyse plus détaillée.

143 INSEE *La France et ses régions 2010*, p. 214

144 Jean-Michel Floch, « vivre en-deçà de la frontière, travailler au-delà », *INSEE première*, n°1337, 2011.

145 Cyrille Van Puymbroeck et Robert Reynard, « Répartition géographique des emplois : les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », *INSEE Première* n°1278, (2010).

30 366 €). Rhône-Alpes est la seule autre région française dont le PIB par habitant dépasse la moyenne nationale. « *Pour l'ensemble des DOM, le PIB par habitant ne dépasse pas 60 % de la moyenne nationale* »<sup>146</sup>. Outre les DOM, le PIB par habitant est en 2008 en dessous de 80 % de la moyenne nationale dans trois régions métropolitaines, le Languedoc-Roussillon donc, mais aussi en Corse et en Picardie. Le Limousin, la Lorraine, la Basse-Normandie et le Nord-Pas-de-Calais se situent pour leur part entre 80 et 85 %<sup>147</sup>.

## Une intensité de la crise différenciée selon les territoires, qui tend à aggraver les inégalités entre eux

Du fait de la crise économique et financière de 2008, l'emploi salarié de l'ensemble des secteurs demeure, à mi-année 2011, à un niveau inférieur de 300 000 personnes par rapport au maximum atteint au premier trimestre 2008<sup>148</sup>.

Alors que, pour la France métropolitaine, l'emploi salarié privé avait augmenté en moyenne de + 0,5 % par an entre la fin 2001 et la fin 2007, il a connu en moyenne une réduction de 0,5 % par an de la fin 2007 à la fin 2011. Cette inflexion a été ressentie dans toutes les régions, mais à des degrés divers.

---

<sup>146</sup> INSEE, *La France et ses régions 2010*, p.214.

<sup>147</sup> INSEE *Emplois et salaires* édition 2013, p. 160.

<sup>148</sup> INSEE *Emplois et salaires* édition 2013, p. 9.

Tableau 8 : Évolution de l'emploi salarié privé, par région (2000-2011)

Régions	Évolution annuelle moyenne de l'emploi salarié privé (*) (en %)	
	Fin 2001-fin 2007	Fin 2007-fin 2011
Alsace	-0,4	-1,4
Aquitaine	1	-0,1
Auvergne	0,1	-0,9
Basse-Normandie	0,4	-0,8
Bourgogne	-0,1	-1
Bretagne	1,2	-0,3
Centre	-0,1	-1,1
Champagne-Ardenne	-0,6	-1,2
Corse	2,9	1,7
Franche-Comté	-0,5	-1
Haute-Normandie	0,2	-1,3
Île-de-France	0,3	-0,2
Languedoc-Roussillon	1,8	-0,3
Limousin	-0,4	-1
Lorraine	-0,5	-1,3
Midi-Pyrénées	1,4	0,2
Nord-Pas-de-Calais	0,1	-0,8
Pays-de-la-Loire	1	-0,2
Picardie	-0,2	-1,3
Poitou-Charentes	0,6	-0,8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1,3	-0,1
Rhône-Alpes	0,5	-0,3
France métropolitaine	0,5	-0,5

(\*) Champ : emploi salarié des secteurs marchands hors agriculture et activités des ménages employeurs

Source : INSEE, estimations localisées d'emploi par trimestre 2001-2011.

Cinq régions du nord-est de la France à l'économie fortement industrielle (Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine, Alsace et Picardie) connaissaient déjà avant la crise, entre fin 2001 et fin 2007, une évolution annuelle moyenne négative de l'emploi salarié privé. Elles figurent, comme le relevait l'Observatoire des territoires de la DATAR, parmi les régions dont l'emploi a le plus baissé depuis (perte annuelle moyenne supérieure à -1 % par an de fin 2007 à fin 2011). La Haute-Normandie, elle aussi industrielle, est proche de cette situation (forte baisse de l'emploi avec la crise, après une croissance de l'emploi faiblement positive avant fin 2007). Le Nord-Pas de Calais, région à forte tradition industrielle, a été légèrement

moins exposée car « elle a débuté sa mutation économique plus tôt et n'est plus désormais que la 14<sup>ème</sup> région industrielle française, avec un quart de ses emplois salariés marchands dans ce secteur »<sup>149</sup> (- 0,8 % d'emplois salariés marchands par an de fin 2007 à fin 2011).

Cinq autres régions, Centre, Limousin, Bourgogne, Auvergne et Basse-Normandie, connaissaient déjà avant la crise des pertes d'emploi – mais en général plus faibles que les régions déjà nommées – ou des créations d'emploi plus faibles que la moyenne métropolitaine. Elles ont vu leur situation s'aggraver depuis la crise et connaissent des pertes d'emplois supérieures à la moyenne métropolitaine (pertes d'emplois comprises entre - 1,1 % et - 0,8 % par an entre fin 2007 et fin 2011).

A l'inverse, les régions du sud de la France (Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine) qui connaissaient avant la crise une progression de l'emploi salarié privé nettement supérieur à la moyenne métropolitaine, figurent parmi les régions qui ont relativement le moins souffert de la crise. Leurs pertes d'emplois sont restées inférieures à la moyenne métropolitaine entre fin 2007 et fin 2011, mais à des degrés divers : tandis que la Corse et Midi-Pyrénées connaissaient une poursuite des créations d'emplois, certes à un rythme ralenti, le Languedoc-Roussillon passait pour sa part d'une dynamique fortement positive à des pertes d'emploi (-0,3 % par an entre fin 2007 et fin 2010). **Les inégalités en matière d'emplois ont donc tendu à s'aggraver aux deux extrémités de l'hexagone.**

D'autres régions se situent en position intermédiaire. L'Île-de-France, dont les créations d'emplois avaient été inférieures à la moyenne métropolitaine de fin 2001 à fin 2007, a été relativement préservée (pertes d'emplois salariés marchands légèrement inférieures à la moyenne métropolitaine de fin 2007 à fin 2010). Cette situation tient surtout à ce qu'une proportion particulièrement élevée de ses emplois relève des services marchands, « avec une part plus importante de services aux entreprises à haute valeur ajoutée et d'emplois qualifiés dans des secteurs innovants »<sup>150</sup>. En Rhône-Alpes, la contraction du PIB en volume, forte en 2008 et 2009, « n'a été que partiellement répercutée sur l'emploi, qui a baissé à un rythme deux fois moins élevé qu'en moyenne nationale grâce notamment à un recours important (...) au chômage partiel »<sup>151</sup>.

Une étude de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) sur 161 zones d'emplois (soit 45 % des zones d'emplois métropolitaines) correspondant aux 154 plus grandes zones d'emplois de métropole, qui regroupent plus de 80 % de l'emploi salarié privé, **confirme à l'échelle des zones d'emploi le constat fait au niveau régional** : de manière générale, **les pertes d'emploi sont restées plus modérées dans les zones d'emploi du Sud de la France que dans celles du Nord est et dans le Grand Centre de la France.** Toutefois, dans le Nord-est et dans le Centre, une petite minorité de zones d'emploi a connu une évolution relativement favorable de l'emploi. A l'inverse, une minorité de zones d'emploi des territoires du sud de la France a connu une évolution défavorable de l'emploi<sup>152</sup>. Ainsi, **il existe des zones d'emploi qui ont relativement bien supporté la crise dans des régions ou des départements qui vont mal, et inversement.**

149 Stève Lacroix, « Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions », *INSEE première* n°1295, 2010.

150 Stève Lacroix, « Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions », op. cit.

151 Rapport 2011 de l'Observatoire de la DATAR, p. 69.

152 FNAU : *L'emploi local face à la crise de 2008-2009 : un révélateur des divergences territoriales* (2011), p. 33.



Cette étude montre par ailleurs que **la croissance démographique tend à atténuer les effets de la crise en matière d'emploi**. Parmi les zones d'emplois très dynamiques sur le plan démographique étudiées par la FNAU, la moitié a connu des évolutions relativement favorables de l'emploi salarié privé entre 2007 et 2011, mais c'est très rarement le cas des territoires à la démographie atone.

**Le tissu économique diversifié et le dynamisme du tertiaire supérieur tendent aussi à atténuer les pertes d'emploi dans la plupart des métropoles**. Même dans les territoires durement frappés par la crise situés dans le Nord-est, de grandes métropoles régionales comme Strasbourg et Lille ont connu une baisse de l'emploi très limitée en 2008 et 2009. Ainsi, par exemple, la zone d'emploi de Nancy est celle qui a le mieux résisté de Lorraine. Toutefois, quelques métropoles régionales (Clermont-Ferrand, Dijon ou Rennes) ont connu des évolutions plus défavorables que d'autres zones d'emploi de leur région<sup>153</sup>.

## Des territoires en situation inégale devant le chômage

### □ Des différences de taux de chômage selon les régions

Dans son analyse des effets de la crise sur les disparités régionales, l'Observatoire des territoires de la DATAR relève que « *les régions qui étaient déjà les plus touchées par le chômage ont enregistré les hausses les plus importantes du taux de chômage depuis le 1er trimestre 2008 (jusqu'à la fin juin 2010), (...) notamment les régions Nord-Pas-de-Calais et Languedoc-Roussillon, qui avaient un taux de chômage très élevé début 2008. Celui-ci a encore augmenté, respectivement de 2,4 et 2,5 points* »<sup>154</sup>. **La crise a tendu à amplifier le chômage dans les territoires qui se trouvaient déjà en difficulté au regard de ce critère.**

L'exemple du Languedoc-Roussillon est par ailleurs une illustration des **différences qui peuvent exister dans les situations des régions entre l'importance des pertes d'emplois, d'une part, et celle du chômage, d'autre part** : si le Languedoc-Roussillon n'est pas l'une des régions où l'emploi a connu la baisse la plus marquée, la hausse du chômage y a en revanche été forte ; cela s'explique par « *l'augmentation tendancielle de sa population active, alimentée notamment par des migrations interrégionales importantes. (Dans une période) où la région ne crée pas d'emploi, voire en détruit, cette augmentation de la population active se traduit par une hausse du taux de chômage* »<sup>155</sup>.

A l'inverse, dans des régions comme l'Alsace, l'Auvergne, la Bretagne ou l'Île-de-France, le taux de chômage était avant la crise plus modéré que la moyenne de la France métropolitaine (7,2 %) et il a aussi moins augmenté. « *En Bretagne et en Île-de-France, l'explication réside dans la baisse modérée de l'emploi ; en Auvergne et en Alsace, les pertes d'emploi ont été plus importantes, sans que le taux de chômage en soit très affecté. En Auvergne, où la population est plus âgée, les départs en retraite sont plus nombreux. La population active a l'augmentation tendancielle la plus faible de France après celle de Champagne-Ardenne, et les entrées sur le marché du travail sont plus facilement absorbées* »<sup>156</sup>.

Selon la DARES, le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi en catégorie A<sup>157</sup> s'élève à 3,2 millions en France métropolitaine en février 2013. Sur un an, ce

153 FNAU : *L'emploi local face à la crise de 2008-2009 : un révélateur des divergences territoriales*.

154 Rapport 2011 de l'Observatoire de la DATAR, p. 69.

155 Rapport 2011 de l'Observatoire de la DATAR, p. 69.

156 Rapport 2011 de l'Observatoire de la DATAR, p. 70.

157 Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et sans emploi.

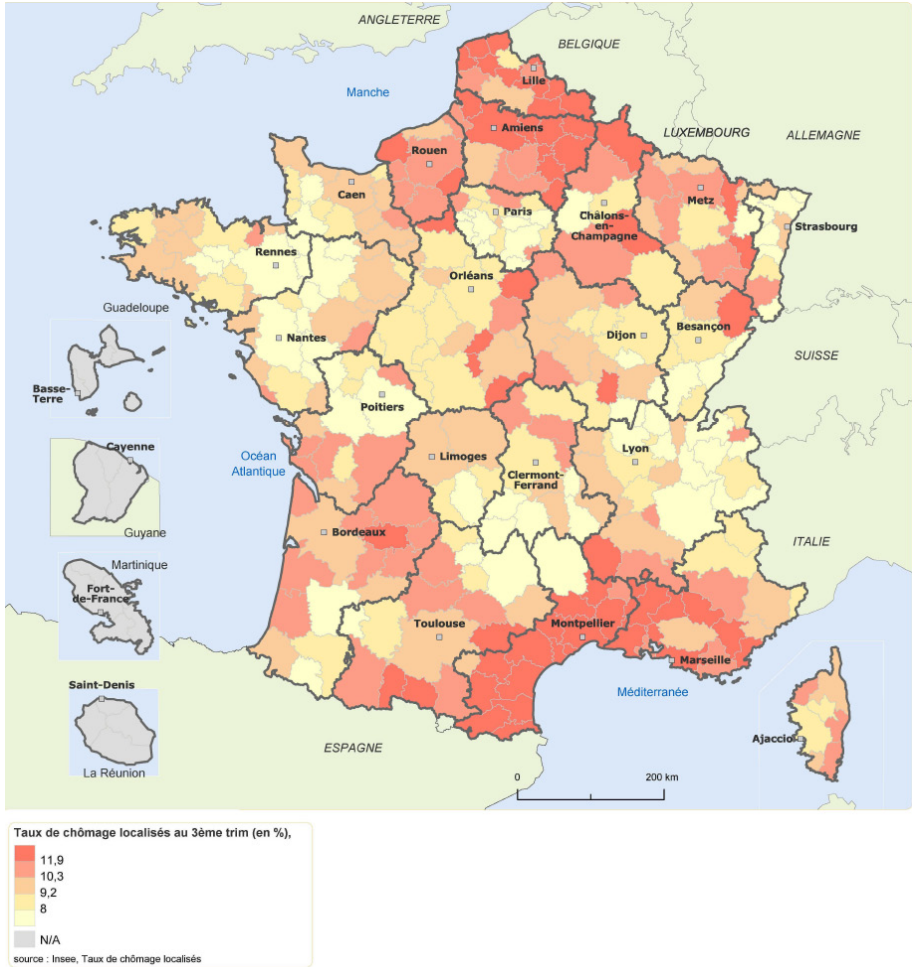
nombre a augmenté en moyenne de +10,6 % en métropole et il s'est accru dans toutes les régions. La région où cette augmentation est la plus élevée est la Franche-Comté (+15,1 % sur un an) devant Champagne-Ardenne (+14,3 %) ; celles où cette augmentation est la plus faible est la Basse-Normandie (+8,8 %), Poitou-Charentes (+9,1 %), l'Aquitaine (+9,2 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Picardie (+9,4 % chaque). Dans les départements d'Outre-mer, le nombre des demandeurs d'emploi en catégorie A s'élève à 257 000 à fin février 2013, soit une augmentation de 7,2 % sur un an. Cette augmentation sur un an du nombre de chômeurs de catégorie A est toutefois beaucoup plus forte en Guyane (+9,5 %) et à La Réunion (+9,3 %) qu'à la Martinique (+4,7 %) ou à la Guadeloupe (+3,9 %)<sup>158</sup>.

Quant aux effets de la crise sur le taux de chômage au niveau des zones d'emploi, 24 des 31 zones d'emploi dans lesquelles le taux de chômage était le plus élevé au niveau national au premier trimestre 2011 figuraient déjà avant la crise de 2008 parmi les 31 zones d'emploi au taux de chômage le plus fort. **Là encore, la crise a donc dans de très nombreux cas amplifié les problèmes des zones d'emploi déjà en difficulté et ainsi les inégalités locales devant le chômage.**

---

<sup>158</sup> DARES indicateurs : « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle Emploi » en février –mars 2013, n°021, p.1 et 8.

Carte 2 : La France par zones d'emplois 2010 - Taux de chômage localisé au 3ème trimestre 2010



Source : IGN, INSEE

Ainsi, la carte des hauts niveaux de chômage est pour partie différente de celle des pertes d'emplois : outre le Nord-est, le sud de la France est aussi fortement touché. Comme le note l'Observatoire des territoires de la DATAR, les 24 zones d'emploi qui figuraient déjà avant la crise parmi celles où le taux de chômage était le plus élevé appartiennent « soit à **un ensemble méridional** (Montpellier, Nîmes, Aubenas, Marseille-Aubagne, Clermont-l'Hérault, Perpignan, Narbonne, Céret, Arles, Béziers, Sète, Alès, Agde-Pézenas), soit à **un ensemble Nord-Est** (Dunkerque, Saint-Dié-des-Vosges, Douai, Roubaix-Tourcoing, Valenciennes, Saint-Quentin, Maubeuge, Lens, Hénin-Beaumont, Calais, la Thiérache) et les sept zones d'emploi qui font leur entrée dans ce neuvième décile des taux de chômage les plus élevés au premier trimestre 2011 appartiennent à ces mêmes aires géographiques (Salon-de-Provence, Carcassonne, Orange, Ganges, Soissons, Cambrai, Boulogne-sur-Mer) ».

Le taux de chômage en Outre-mer, où il est compris entre 20 et 30 %, soit le double, voire le triple de la métropole. Aussi, au deuxième trimestre 2011, pour les actifs âgés de 15 à 64 ans, le taux de chômage dans les départements d'Outre-mer (DOM) atteint 25,4 % contre 9,5 % pour la France métropolitaine. Les disparités entre DOM sont importantes. La Réunion est la plus touchée avec un taux de chômage de 29,6 %. Suivent la Guadeloupe (22,9 %), la Martinique (21,1 %) et la Guyane (21,1 %) <sup>159</sup>. La situation de l'emploi dans l'Outre-mer français s'est par ailleurs nettement dégradée avec la crise. Ainsi, à titre d'illustration, le chômage des jeunes a augmenté de 7,6 points en Guadeloupe et en Martinique entre 2008 et 2009. « *En 2010, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 29 ans dans les territoires ultramarins est de 27 % en Nouvelle-Calédonie, de 25 % en Polynésie française, et de 32 % en Guyane. Il est supérieur à 40 % en Guadeloupe (44 %), Réunion (46 %) et Martinique (48 %)* » <sup>160</sup>, soit des taux beaucoup plus élevés qu'en métropole.

Des difficultés importantes existent aussi en milieu rural. Les jeunes du milieu rural, loin d'être épargnés par les difficultés pour accéder à l'emploi, ont des périodes de chômage plus longues que les autres jeunes <sup>161</sup>.

**Les Zones urbaines sensibles (ZUS)**, territoires urbains, connaissent depuis longtemps des situations particulièrement difficiles en termes d'emploi et de chômage. Elles ont aussi connu en moyenne avec la crise de 2008 **une dégradation de leur situation à cet égard plus forte que le reste du territoire**. Selon le Rapport 2012 de l'Observatoire des zones urbaines sensibles, le taux de chômage en ZUS est passé « *de 21,9 % en 2010 à 22,7 % en 2011. Dans le même temps, le taux de chômage dans les autres quartiers des mêmes agglomérations (notion d'unités urbaines englobantes) est très stable depuis 2009, autour de 9,5 %.* Le taux de chômage en ZUS est ainsi près de deux fois et demi celui mesuré dans les zones urbaines englobantes ». La différence en points du taux de chômage des ZUS par rapport à celui des quartiers hors ZUS des unités urbaines abritant des ZUS passe ainsi de 9,1 points en 2007 à 13,3 points en 2011. Ainsi, d'une part, deux quartiers d'une même unité urbaine englobante et d'une même zone d'emploi peuvent avoir dans la durée des taux de chômage très différents et divergents, ce qui confirme l'importance des échelles d'observation (« maille ») pour faire les bons diagnostics des inégalités territoriales, une moyenne pouvant recouvrir deux évolutions opposées ; d'autre part, à cette échelle aussi, la crise a plutôt tendu à accentuer les écarts et à aggraver les inégalités entre les territoires les plus en difficultés et les autres.

#### □ *Les préconisations du CESE*

Déjà, dans l'avis *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives* <sup>162</sup>, le CESE appelle à mieux articuler formation initiale et continue, notamment en promouvant les formations en alternance, en renforçant le rôle des universités dans la formation continue, en instaurant un droit à la formation initiale différée et en donnant un nouvel élan à la Validation des acquis de l'expérience. Il recommande d'accroître l'efficacité du système de formation professionnelle en faisant du plan de formation un outil stratégique de gestion des ressources humaines et en améliorant l'accès à la formation dans les PME. Il souligne la nécessité de faire de la formation professionnelle un outil de sécurisation des parcours professionnels, entre autres en facilitant l'accès aux demandeurs d'emploi,

<sup>159</sup> Source : INSEE, Emplois et salariés, édition 2013, p. 164.

<sup>160</sup> CESE, *Avis sur L'emploi des jeunes*, rapporté par Jean-Baptiste Prévost. (septembre 2012), p. 19.

<sup>161</sup> CESE, *Avis sur L'emploi des jeunes*, p. 19.

<sup>162</sup> *Avis 40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, rapporté par Yves Urieta, (2011).

en articulant mieux chômage partiel et activités réduites avec la formation, ainsi qu'en renforçant la coopération de Pôle emploi avec les organismes collecteurs. Il souligne par ailleurs la nécessité de renforcer la gouvernance et le pilotage stratégique de la formation professionnelle ; la clarification des responsabilités dévolues à l'Etat, aux régions et aux partenaires sociaux est en effet une condition de l'efficacité des politiques en ce domaine, tant au niveau national que régional. Une amélioration de la gouvernance globale du système de formation professionnelle s'impose donc, en même temps qu'une clarification de la gouvernance en région. Il semble aussi souhaitable de mieux prendre en compte le hors champ dans la gouvernance, de renforcer et coordonner les procédures d'évaluation et de poser la question du financement du paritarisme en ce domaine<sup>163</sup>.

Le Conseil économique, social et environnemental a consacré plusieurs avis à l'emploi, dont les plus récents *L'emploi des jeunes et Entreprendre autrement : l'économie sociale et solidaire*. Dans le premier, il invite, dans le contexte du départ progressif à la retraite des générations du baby-boom à engager un effort massif pour élever le niveau de formation des personnes peu ou pas qualifiées, pour permettre l'accès à une formation des jeunes qui en sont exclus et pour accroître sensiblement l'accès de la formation professionnelle continue aux actifs peu ou pas qualifiés ; à faire évoluer l'offre de formation en anticipant, en lien avec les observatoires de branche et les observatoires régionaux, l'évolution des métiers et la dynamique des territoires. S'agissant plus spécifiquement des jeunes, le CESE souligne la nécessité d'assurer une meilleure transition entre le système éducatif et l'emploi, ainsi que d'améliorer l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, entre autres par une meilleure coordination dans les territoires entre Pôle emploi et les missions locales, accompagnée d'un renforcement des liens avec les autres partenaires du service public de l'emploi. Dans les quartiers prioritaires, un renforcement des outils de la politique de l'emploi et de la présence en leur sein des agences de Pôle Emploi est nécessaire<sup>164</sup>.

Porter une attention particulière aux restructurations en cours dans nombre de territoires est aussi une priorité : cela suppose une approche fine et à caractère préventif des territoires et de leur environnement.

L'économie de proximité, non délocalisable, peut contribuer à atténuer les soubresauts de la vie économique. Elle représente, selon l'INSEE, 40 % de l'emploi salarié en France en 2005, auquel s'ajoute un nombre important d'emplois non salariés. Pour le CESE, la gouvernance territoriale devrait promouvoir une vision endogène du développement local, avec une approche « sur-mesure » partant du terrain, ce qui implique de doter les élus d'outils de diagnostic territorial, et d'exploiter davantage la notion de territoire de projet. La présence des deux pans de l'économie de proximité est nécessaire pour développer l'emploi dans un territoire : la dimension productive n'est possible que si les acteurs trouvent autour d'eux, en nombre suffisant, des services publics, des équipements, des commerces de proximité, des professions libérales. Créer cet environnement favorable aux entreprises incombe aux pouvoirs publics. Un accès normal au crédit en est une autre condition, ce qui suppose, entre autres, une décentralisation des décisions de financement au niveau local<sup>165</sup>.

Un autre avis récent traite de l'économie sociale et solidaire. Les mutuelles, coopératives, associations et fondations qui constituent l'économie sociale et solidaire (ESS) importent pour

---

<sup>163</sup> Avis 40 ans de formation professionnelle, bilans et perspectives, op. cit.

<sup>164</sup> Avis sur *L'emploi des jeunes* (2012), p. 69 à 86 et p. 78.

<sup>165</sup> Avis *L'économie de proximité : une réponse aux défis majeurs de la société française*, rapporté par Pierre Martin, 2010.

l'économie et l'emploi dans les territoires : De fait, 75% des sièges sociaux des coopératives sont en régions. Présente dans la quasi-totalité des secteurs d'activités, l'ESS représente aujourd'hui de 7 à 10 % du PIB et de l'ordre de 10 % de l'emploi total, avec une implantation particulièrement forte en Bretagne (13,6%), dans l'Ouest au sens large et une partie du Midi (plus de 12,3%), ainsi qu'en outre-mer (environ 10 %). A l'inverse, l'ESS ne constitue que 6,9% de l'emploi en Île-de-France. Notant dans son avis *Entreprendre autrement, l'économie sociale et solidaire*, le caractère complémentaire du développement de l'ESS et celui des territoires métropolitains comme ultramarins, le CESE rappelle l'importance du dialogue social au sein de l'ESS et engage, pour favoriser son développement local, à favoriser la structuration des acteurs territoriaux de l'ESS ; l'ESS doit être prise en compte dans l'élaboration des contrats de projets Etat/Régions, tandis que ces dernières doivent intégrer l'ESS dans leurs documents stratégiques ; il faut favoriser les coopérations entre acteurs économiques d'un même territoire *via* la structuration de dynamiques locales de développement de l'ESS sous des formes souples. Cela passe aussi par l'utilisation d'une partie de l'épargne réglementée et de l'assurance-vie, par la création d'effets de levier à travers la Banque publique d'investissement, par la mobilisation des outils financiers solidaires, par l'accès privilégié à la commande publique permis par les textes communautaires, ainsi que par la sécurisation de la subvention publique comme modèle de financement des activités associatives en clarifiant les relations contractuelles entre associations et collectivités<sup>166</sup>.

Ainsi, certaines des préconisations du CESE sont déclinées au niveau territorial, alors que les politiques d'emploi sont en général structurellement conçues et gérées au niveau national.

---

## Disparités territoriales en matière de foncier et de mal-logement

### Une pression sur le foncier et une hausse des prix du logement variables selon les territoires

Le prix du foncier et des terrains à bâtir est dans une certaine mesure un reflet de l'attractivité d'un territoire, à tout le moins du prix que particuliers et acteurs économiques sont prêts à payer et/ou peuvent déboursier pour y résider ou y exercer leur activité. Selon une exploitation de l'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB), trois principaux facteurs déterminent le prix du m<sup>2</sup> de terrain dans les aires urbaines en France métropolitaine en 2008 : « *un terrain est d'autant plus cher qu'il se situe dans une aire urbaine densément peuplée et/ou en forte croissance démographique ; au sein d'une aire urbaine donnée, un terrain à proximité du centre de l'aire urbaine est plus onéreux qu'un terrain plus éloigné ; enfin, les caractéristiques propres des terrains comptent également : par exemple, les terrains viabilisés au moment de l'achat, avec un ratio façade/surface plus élevé, se vendent plus cher* »<sup>167</sup>.

Selon le Centre d'Analyse Stratégique, en moyenne, « *au cours des trente dernières années, le prix réel (c'est-à-dire corrigé de la hausse du niveau général des prix) des logements*

---

<sup>166</sup> Avis *Entreprendre autrement* : l'économie sociale et solidaire, rapporteurs Patrick Lenancker et Jean-Marc Roirant (2013).

<sup>167</sup> « Le prix des terrains en France : la localisation, encore la localisation, toujours la localisation », de Pierre-Philippe Combes, Gilles Duranton et Laurent Gobillon, *Observations et statistiques* n°74 du CGEDD (2011).

anciens a été multiplié par deux, tandis que les loyers réels progressaient de 30 % »<sup>168</sup>. L'ampleur des évolutions de prix varie toutefois beaucoup selon les territoires : entre 1998 et 2008, l'augmentation des prix des appartements anciens à l'achat est de + 185 % à Paris, contre + 156 % en petite couronne et + 142 % en grande couronne. De même, entre 2000 et 2010, les loyers se sont en moyenne accrus davantage dans l'agglomération parisienne (+32 %) qu'en province, y compris dans les grandes agglomérations (+ 29 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, + 25 % dans les petites et moyennes agglomérations)<sup>169</sup>.

## Des besoins en logements importants mais variables selon les territoires

Depuis plusieurs décennies, l'augmentation du nombre de logements a été en France plus rapide que celle de la population : « entre 1984 et 2008, le nombre de logements a crû de 30 %, passant de 25,5 millions à un peu plus de 32 millions, tandis que la population n'a progressé que de 13 % »<sup>170</sup>.

Mais, du fait de la baisse du nombre moyen de personnes par ménage, le nombre de ménages s'est accru de + 1,24 % par an en moyenne entre 1975 et 2005, soit deux fois et demi plus vite que l'augmentation de la population<sup>171</sup>.

Une augmentation du parc de logements est donc nécessaire : dans l'avis Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable, le CESE considérait déjà que « compte tenu de la situation actuelle du logement, le maintien d'un rythme annuel de construction de 400 000 logements est indispensable, et l'objectif de 500 000 doit être recherché »<sup>172</sup>, objectif actuellement loin d'être atteint.

L'ampleur des besoins varie fortement selon les régions. Ainsi, des analyses territoriales approfondies sont indispensables, comme le notait le rapport relatif au *Logement autonome des jeunes*, pour ajuster de manière fine les politiques territoriales de l'habitat et les types de logements dont la construction est nécessaire.

## Des difficultés d'accès au logement très inégales selon les territoires

Si des difficultés d'accès au logement existent dans beaucoup d'endroits, le degré de ces difficultés diffère considérablement selon les territoires, comme en témoigne l'ampleur des disparités des coûts du logement : « le prix des appartements anciens est 3,4 fois plus élevé en Île-de-France (4540€/m<sup>2</sup>) que dans le Limousin (1340 €/m<sup>2</sup>) »<sup>173</sup> ; de même, le niveau des loyers au m<sup>2</sup> est plus de deux fois plus élevé à Paris qu'en province, « le loyer mensuel pratiqué au m<sup>2</sup> pour l'ensemble du parc locatif privé (étant) de 20,8€/m<sup>2</sup> à Paris, de 15,7 €/m<sup>2</sup> en proche banlieue et de 9,1€/m<sup>2</sup> en province »<sup>174</sup>. Se loger dans certaines métropoles devient de

168 « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », de Mahdi Ben Jelloul, Catherine Collombet, Pierre-Yves Cusset, Clément Schaff, *Note d'analyse* n° 221 (2011).

169 « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », op. cit.

170 Centre d'analyse stratégique « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », *Note d'analyse* n° 221, (avril 2011).

171 « Des ménages toujours plus petits », Alain Jacquot, *INSEE Premières* n°1106, octobre 2006.

172 *Avis Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, rapporté par Henri Feltz et Frédéric Pascal (septembre 2010), p.12.

173 *Note Famille et logement*, adoptée par le Haut Conseil de la Famille le 10 mai 2012, p. 56.

174 Ministère de l'Égalité des territoires et du logement *L'évolution des loyers du parc locatif privé en 2011, les principaux résultats*, Note du 13 juin 2012, p. 2.

ce fait difficilement accessible pour une partie importante de la population, sauf à trouver une place dans le logement social où les files d'attentes sont souvent très longues en zones tendues.

Comme le notait l'avis sur *Le logement autonome des jeunes, des disparités importantes dans l'offre de logements vacants existent en milieu rural*. La pression foncière et immobilière peut en effet être très élevée dans certains territoires ruraux, notamment dans ceux concernés par la périurbanisation, mais aussi sur le littoral et dans les zones de montagne attractives sur le plan touristique ; à l'inverse, dans des zones où la population tend à se réduire et à l'attractivité touristique faible, les logements vacants sont souvent nombreux. Se pose par ailleurs, notamment dans ces territoires ruraux en « déprise », la question de l'habitabilité des logements, une part importante du parc immobilier y étant ancienne, avec parfois nombre de bâtiments en mauvais état, voire laissés à l'abandon.

Les **territoires ultra-marins** comptent globalement, d'après les chiffres du ministère de l'Outre-mer et de l'INSEE, de l'ordre de 785 000 résidences principales, dont environ 146 700 logements sociaux (soit 18,7 %). Du fait d'un nombre de logements rapportés à la population le plus souvent assez faible, le taux de sur-occupation des logements atteint en moyenne près du double de ce qu'il est en métropole. Tous connaissent donc d'importants besoins en logements et en logements sociaux. S'y ajoute un problème marqué d'insalubrité. Selon le rapport sur *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever*, rapporté par Serge Letchimy « *l'habitat insalubre dans les quatre DOM concerne quelque 50 000 logements insalubres abritant plus de 150 000 personnes* »<sup>175</sup>.

Le *Rapport 2013 sur L'état du mal logement en France* de la Fondation Abbé Pierre souligne la gravité de ces disparités territoriales et la diversité du mal logement selon les endroits, et notamment dans les grandes métropoles et les anciens territoires industriels, même si les problèmes de mal logement d'autres types de territoires (zones touristiques attractives, zones frontalières et zones rurales en déprise) sont aussi évoquées.

Dans les métropoles, les grandes villes et en général les territoires attractifs en termes d'emplois qualifiés, les difficultés d'accès au logement se traduisent selon ce rapport par « *une pression forte sur le logement social et des délais d'attente toujours plus longs; une augmentation des personnes sans domicile propre (sans-abris, personnes hébergées en institution ou chez des tiers, phénomènes de squat...)* et la saturation des dispositifs d'hébergements et de logements temporaires (malgré la progression des capacités d'accueil) ; une partie du parc locatif privé de faible qualité voire indigne qui fait office de parc social «de fait» ».

Si l'accès au logement est moins difficile dans les secteurs aux marchés immobiliers détendus de certaines villes et territoires autrefois industriels, les situations de mal logement y sont favorisées par la pauvreté relative ou la précarisation d'une partie de la population : « *le patrimoine immobilier, construit historiquement pour accueillir une main d'œuvre souvent peu qualifiée, se « spécialise » aujourd'hui dans l'accueil des populations précaires ou très modestes. C'est le cas dans les territoires anciennement industriels du nord et de l'est de la France, où l'existence d'un parc social important mais en partie déprécié (notamment dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais) se conjugue avec l'existence d'un parc locatif privé*

---

<sup>175</sup> Rapport sur *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever*, rapporté par Serge Letchimy, Assemblée nationale (2009), p. 1.



de mauvaise qualité. (...) En Seine-Saint Denis, c'est à l'échelle d'un département que se retrouve l'ensemble de ces problématiques »<sup>176</sup>.

L'avis du CESE *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)*<sup>177</sup>, note les difficultés rencontrées en France métropolitaine par plusieurs centaines de quartiers concernés par divers types de mesures relevant de la politique de la Ville. Ces quartiers en difficulté sont en général situés dans les grandes agglomérations, mais il en existe aussi dans certaines villes moyennes. Leur caractère de territoires défavorisés est marqué par une série de critères parmi lesquels : faible niveau de formation des adultes et échec scolaire fréquent chez les jeunes, chômage important, insertion professionnelle difficile des jeunes et forte proportion d'emplois précaires, part de personnes d'origine étrangère parmi les habitants supérieure à la moyenne nationale, habitat composé surtout d'immeubles collectifs et de HLM, présence souvent réduite des équipements commerciaux et des services publics, si l'on excepte les écoles maternelles et primaires.

Pour remédier aux problèmes d'urbanisme et de logements très lourds que connaissent une grande partie de ces quartiers, la loi du 1er août 2003 a créé l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Elle a engagé le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour transformer certains des quartiers les plus fragiles principalement par des efforts sur le bâti, ainsi que par des améliorations portant sur les équipements publics, sur les aménagements urbains et sur les espaces d'activité économique et commerciale. Le PNRU devrait mobiliser au total 40 Md€, financés au deux tiers par les bailleurs sociaux et par les collectivités locales.

La situation de l'Outre mer à l'égard de la politique de rénovation urbaine et de la politique de la ville présente certaines particularités. Ainsi, seuls les Départements et régions d'Outre-mer (DROM) sont éligibles à la politique de la ville. Le PNRU dans les DOM a démarré en 2007-2008, bien plus tard qu'en métropole. Dans un premier temps, les DOM étaient d'ailleurs exclus de ce programme national du fait de l'existence de la Ligne budgétaire unique (LBU). C'est en effet par la LBU, votée tous les ans par le Parlement, que s'opère le financement du logement dans les DROM et Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la compétence relève du ministère de l'Outre-mer. Les dotations LBU sont allouées au locatif social, à la rénovation et à la résorption de l'habitat insalubre. Finalement déclarés éligibles au PNRU, les DOM ont conservé des spécificités : ainsi, les reconstructions et réhabilitations relèvent de la LBU et non de l'ANRU, comme c'est le cas en métropole, mais l'ANRU prend en charge démolitions, « résidentialisations », ainsi que les coûts d'aménagement, d'équipement, d'ingénierie.

Dans son avis *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain, action de l'ANRU*, le CESE constate que la mise en œuvre du PNRU et la création de l'ANRU ont permis une accélération et une montée en puissance de la réhabilitation des quartiers dégradés. Les opérations de rénovation du bâti sont souvent spectaculaires et la plupart des acteurs concernés souhaite la poursuite du PNRU I pour les progrès de l'habitat qu'il permet. Il souhaite la mise en place d'un second plan (PNRU II) d'ampleur comparable. L'avis n'en pointe pas moins un certain nombre de limites du PNRU : ainsi, notamment, un tiers environ des objectifs quantitatifs fixés ne serait pas atteint *in fine*, le bilan quant à la mixité sociale et

---

176 Fondation Abbé Pierre *Rapport 2013 sur L'état du mal logement en France*, p. 190 à 200.

177 Ce point se fonde sur le rapport et l'avis du CESE *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)* rapporté par Marie-Noëlle Lienemann (2011) dont il reprend de nombreux éléments et extraits.

aux actions d'insertion des habitants est nuancé, l'association des populations aux projets, la coordination avec la politique de la ville et les actions pour désenclaver les quartiers restent en général insuffisantes. Par ailleurs, le retrait de l'État du financement fragilise ANRU et PNRU.

Dans son avis sur *Le logement autonome des jeunes*, le CESE formule notamment des propositions pour augmenter l'offre de logement disponible pour tous dans les territoires en tension dans une perspective durable :

- Prévoir un chef de file territorial pour coordonner les actions en privilégiant l'échelon intercommunal mais en tenant compte de l'implication antérieure des collectivités (ex : région Île-de-France) ;
- Évaluer et encadrer davantage les dispositifs de défiscalisation immobilière en ciblant les zones les plus tendues ;
- Rénover et mobiliser l'existant notamment *via* l'intermédiation locative et la hausse des taxes sur les logements et bureaux vacants ;
- Utiliser la politique de rénovation urbaine pour densifier l'habitat ;
- Accompagner la réforme de la loi SRU par une réflexion sur le décompte des logements sociaux (un logement financé en PLS comptant désormais comme un demi logement social) ;
- Construire plus de logements HLM en zones tendues par une action volontariste sur le coût du foncier, y renforcer la part des T1 et T2 à loyers accessibles, développer l'offre de colocations et de meublés et créer un cadre juridique y permettant un hébergement quasi hôtelier ;
- Donner un cadre juridique clair à la colocation et indexer les aides au logement sur les autres types de location partagée ;
- Poursuivre l'effort pour créer une offre locative diversifiée et accessible Outre-mer, en privilégiant le renforcement de la LBU ;
- Accroître le nombre de places des dispositifs d'hébergement d'urgence et en adapter une partie à l'accueil des jeunes en privilégiant une approche globale.

Des préconisations sont par ailleurs formulées pour maîtriser le coût du logement et améliorer sa solvabilisation. Dans l'ensemble des mesures préconisées à cet égard par le CESE, on notera en particulier celle faisant appel au volontarisme des acteurs locaux pour augmenter l'offre, maîtriser le coût du foncier et limiter l'artificialisation des sols, ainsi que celle visant à améliorer l'efficacité des aides au logement en faisant mieux coïncider leurs montants avec ceux des loyers sur les territoires et en supprimant le délai de carence et l'évaluation forfaitaire.

Le CESE est convaincu que l'amélioration de la situation des quartiers de la politique de la Ville est l'une des priorités collectives que devrait se donner notre pays. *L'avis Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain : action de l'ANRU* fait des propositions pour remédier aux insuffisances du PNRU I, dont près de la moitié reste à exécuter, et des préconisations pour un PNRU II. Celles-ci tendent notamment à combler le manque de logements, en portant les dépenses publiques de logement au dessus de 2 % du PIB et en orientant les aides de l'Etat vers des logements sociaux ou abordables, à mieux répartir les logements sociaux pour favoriser mixité sociale et diversification, ainsi qu'à répondre à l'urgence des copropriétés dégradées. Des préconisations tendent à renforcer les volets désenclavement, équipements, insertion et gestion urbaine de proximité du

PNRU, ainsi qu'à assurer dans la durée son financement en revenant au respect par l'Etat de ses engagements. Le CESE formule par ailleurs des propositions visant à prendre en compte dans le PNRU I le Grenelle de l'environnement, le lien avec la politique de la ville et la participation des habitants, ainsi qu'à lancer rapidement un PNRU II pour éviter le *stop and go*.

---

## Les inégalités territoriales de santé

Les inégalités territoriales en matière de santé sont corrélées avec celles de la pauvreté. Le rapport de l'OMS Europe 2012, cité par Julien Caudeville dans le rapport Eloi Laurent<sup>178</sup>, indique que les groupes sociaux économiquement défavorisés sont à la fois plus exposés à des nuisances et pollutions environnementales et plus vulnérables aux effets sanitaires qui en résultent. Au travers de mécanismes de surexposition, les populations défavorisées souffrent plus fortement des effets sanitaires des risques environnementaux. L'étude des liens entre niveau de vie, santé et environnement implique de considérer les facteurs sociaux d'exposition afin d'interpréter comment ils se cumulent et interagissent sur un territoire. Certains territoires sont en effet dans une situation de cumul des handicaps.

Dans son avis de 2012 consacré aux *Enjeux de la prévention en matière de santé*<sup>179</sup>, le CESE souligne que la situation sanitaire plutôt satisfaisante de la France ne doit pas cacher d'importantes inégalités sociales mais aussi territoriales, régionales et infrarégionales, en matière de santé : en Picardie, région qui présente, hors Outre-mer, les indicateurs de santé les plus défavorables après le Nord-Pas-de-Calais, l'écart d'espérance de vie à la naissance est de plus de 2 ans pour les femmes et de 3 ans pour les hommes entre le sud et le nord de la région. La situation est analogue en Ile de France entre les départements des Yvelines et de la Seine Saint-Denis.

Dans son volet consacré aux inégalités territoriales de santé<sup>180</sup>, le rapport d'Eloi Laurent montre l'étroitesse des liens entre dynamiques territoriales et dynamiques sanitaires, qui mettent à jour les inégalités croissantes en matière de santé entre catégories sociales mais aussi entre territoires, lesquels ont beaucoup évolué en matière d'offre de soins. Ces mutations profondes, au niveau local, sont indissociables des restructurations socio-économiques des territoires mais aussi du vaste mouvement d'urbanisation de la société française, sur des modes toutefois différenciés, depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Pour les auteurs, l'imbrication entre santé et dynamisme des territoires est telle que les enjeux de santé publique devraient être davantage pris en compte dans les politiques de gestion ou d'organisation des territoires, en développant des indicateurs aux échelons pertinents pour un développement plus égalitaire des territoires. Pour mesurer ces inégalités, les auteurs de la contribution ont choisi plusieurs indicateurs dont celui de la mortalité, indicateur fiable et synthétique de l'état de santé des populations, marqueur des conditions de vie passées, présentes et de l'organisation des sociétés, reflets des situations économiques, sociales, culturelles et politiques dans lesquelles évoluent les populations

---

178 « Caractériser les inégalités environnementales », Julien Caudeville dans : *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, rapport conduit par Eloi Laurent, 2013.

179 *Les enjeux de la prévention en matière de santé*, avis du CESE rapporté par Jean-Claude Etienne et Christian Corne, (2012).

180 Contribution Les inégalités territoriales de santé, Stéphane Rican, Eric Jouglu, Zoé Vaillant et Gérard Salem dans *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, rapport conduit par Eloi Laurent, 2013.

d'un territoire. Ils accompagnent et traduisent les mutations sociales et territoriales qui traversent la société et permettent d'identifier à une échelle fine la place de chaque territoire par rapport à la moyenne nationale.

Les structurations régionales de la mortalité ont fortement évolué : l'Ouest et une partie du Nord-est ont connu une amélioration rapide de leur situation sanitaire, traduisant des mutations économiques et sociales importantes ainsi que des modifications des comportements et des modes de vie des populations. Ainsi, l'Ouest a bénéficié de la modernisation agricole et de la progression du système éducatif. A l'Est, un tissu industriel dense et diversifié a permis de maintenir une dynamique économique, malgré la crise profonde de certains secteurs (minier, sidérurgique). Transfrontaliers, les territoires de l'Est ont su tirer partie de l'ouverture sur l'Union européenne.

A un échelon plus local, certains bassins de vie ont aussi connu une amélioration de leur taux de mortalité tels les anciens bassins industriels des vallées alpines où le tourisme a supplanté les industries métallurgiques ou bien la région stéphanoise, devenue largement tertiaire et universitaire. Toutefois, les auteurs notent que le dynamisme économique ne suffit pas à enrayer la mortalité : une large part du littoral méditerranéen a connu une forte croissance de son taux de mortalité, initialement bas, mais qui s'est accru pour dépasser la moyenne nationale, tel le Languedoc-Roussillon qui a connu un développement des situations de précarité. Des zones rurales enclavées, comme l'Aveyron, le Nivernais, le Charolais ou le Mâconnais subissent la même progression. Les zones rurales vieillies, peu denses, à dominante agricole comme l'Auvergne ou le Finistère, au faible niveau sanitaire, peinent à rejoindre la moyenne nationale. Les campagnes ouvrières situées au nord d'une ligne Le Havre-Strasbourg, dont la Champagne-Ardenne ou la Lorraine, durablement marquées par l'empreinte industrielle traditionnelle, sont aujourd'hui en phase de fort déclin et de précarisation des populations, non sans influence sur leur santé.

Si l'étude met en lumière des blocs régionaux bien identifiés en matière de mortalité, elle identifie également une multitude de situations locales infrarégionales : la Picardie, l'Île-de-France, la Bourgogne ou la Franche-Comté sont marquées par une forte hétérogénéité des profils d'évolution de leur situation, en particulier entre les centres urbains, en situation plus favorable et leur périphérie urbaine et rurale caractérisée par des taux de mortalité élevés.

La cartographie servant d'appui à cette étude met en relief les traces des conditions de vie passées et de l'organisation sociale ou culturelle particulières des bassins industriels hérités de la première révolution industrielle du nord et de l'est de la France. Elle met de même en exergue les spécificités du littoral méditerranéen associant haute technologie et précarisation d'une partie de la population, ainsi que la persistance de comportements régionaux en ce qui concerne l'alimentation, la boisson, la manière de se soigner etc. Il existe aussi des liens entre regain de natalité et diminution de la mortalité : les territoires attractifs pour des raisons économique, touristique etc. favorisent l'implantation de populations jeunes, actives et en meilleure santé alors que les territoires les plus fragiles conservent captives des populations plus précaires.

Si, comme le notent les auteurs, il n'existe aucun déterminisme régional en matière sanitaire, la variété des situations locales constitue un marqueur des inégalités territoriales. En ce sens, les dynamiques urbaines ont un impact réel sur les dynamiques sanitaires : la situation sanitaire est globalement meilleure en ville qu'à la campagne et meilleure dans les grandes villes que dans les petites villes. Les situations sanitaires entre les principales

métropoles régionales ont tendance à s'homogénéiser. Les petites villes bien reliées au réseau urbain évoluent positivement en matière de santé ; à l'inverse, lorsque le système urbain est plus diffus, les petites et moyennes villes connaissent des situations plus contrastées, certaines basculant dans des situations sanitaires préoccupantes, comme en Bretagne hors bassin Rennais.

Les zones où se concentrent les difficultés sanitaires comprennent donc des populations moins nombreuses mais plus éparpillées. Ce constat pose la question des politiques publiques les mieux adaptées : faut-il concentrer des moyens sur des zones démunies mais à faible population ou au contraire privilégier des zones très peuplées, touchant plus de personnes, même si elles sont moins touchées ?

L'étude du rapport d'Eloi Laurent montre que les zones périurbaines, porteuses de facteurs négatifs (distance élevée pour bénéficier des équipements, usage intensif de la voiture, facteur de pollution, d'accident et de diminution de l'activité physique) connaissent des situations différentes selon l'organisation initiale du semis urbain et les choix locaux de modèles de développement.

L'Île-de-France illustre les ségrégations spatio-temporelles issues de l'étalement urbain : les catégories les plus aisées de population résident dans les espaces les mieux desservis, offrant le plus d'agréments. Les disparités de santé qu'on y observe sont souvent plus importantes que celles observées entre la ville et l'espace rural. Les variations au sein du Bassin parisien y sont aussi grandes que celles qui existent entre le Nord et le Sud de la France.

L'offre de soins et l'accès aux soins sont aussi des facteurs déterminants de la santé des populations. Aux classiques et persistantes inégalités entre un Sud bien doté et un Nord défavorisé, s'ajoutent les inégalités pôles urbains/zones périphériques, quartiers aisés/pauvres, zones touristiques/industrielles. Le choix d'implantation des médecins joue un grand rôle, s'ancrant dans une trame territoriale qu'il contribue fortement à modeler. Si les médecins n'ont jamais été aussi nombreux (214 000 en 2009), leur répartition sur le territoire est inégale : pour une densité médicale moyenne de 327/100 000 habitants, on en trouve 255/100 000 habitants en Picardie et 402/100 000 en Ile-de-France<sup>181</sup>.

L'Observatoire des territoires<sup>182</sup> identifie une grande zone mal pourvue en médecins généralistes sur la moitié nord de la France et dans certains bassins de vie comme l'est du Cantal, le centre de la Lozère, l'Allier, l'Ain, la Haute-Savoie. Les bassins de vie où la densité de médecins est la plus élevée sont en revanche formés de territoires plus discontinus. Ils se situent surtout sur la frange littorale atlantique et méditerranéenne, dans certaines zones de montagne (Alpes et Pyrénées) et dans les chefs-lieux de départements. L'attractivité résidentielle et les aménités qui se trouvent sur ces territoires attirent plus qu'ailleurs les médecins qui y trouvent également une clientèle en partie fournie par les populations touristiques saisonnières.

Sachant que le nombre de médecins (facile à mesurer eu égard à la longueur des études et au *numerus clausus*) devrait diminuer de 10 % jusqu'en 2019 alors que celui de la population française va s'accroître dans la même proportion (projections INSEE), le risque d'accroissement du nombre de « déserts médicaux » s'amplifie. Cette pénurie devrait

---

181 *La France et ses régions*, édition INSEE 2010 : quelles perspectives pour la démographie médicale ? Muriel Barlet, Laurent Fauvet, François Guillaumat-Tailliet, Lucie Olier.

182 Rapport 2011 de l'Observatoire des territoires.

bouleverser la répartition actuelle des médecins sur le territoire : la densité médicale régresserait plus vite que la moyenne nationale en Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et serait très marquée en Ile de France, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Corse alors qu'elle diminuerait de façon plus modérée en Auvergne, Poitou-Charentes, Bretagne, Franche-Comté.

Les auteurs de ce volet consacré aux perspectives de la démographie médicale appellent l'attention sur la nécessité d'un pilotage plus prospectif de la répartition des postes aux « épreuves classantes nationales » (ECN), afin de réduire les inégalités régionales.

D'une manière plus générale, ces enquêtes démontrent que les services de soin participent pleinement aux structurations territoriales de la société. Inscrire la santé dans les outils d'évaluation du développement d'un territoire, c'est donc investir pour que, par les services proposés, ses conséquences sur la santé des populations et l'emploi induit, la santé devienne un réel enjeu du développement local. C'est en ce sens que l'avis rendu par le CESE en 2012 sur *Les enjeux de la prévention en matière de santé*<sup>183</sup> demande d'initier une gouvernance nationale de la prévention avec une déclinaison territoriale adaptée.

---

## Des territoires inégaux devant la pauvreté

Basée sur des statistiques de 2006, l'édition 2010 de « La France et ses régions » publiée par l'INSEE<sup>184</sup>, consacre un large développement aux inégalités territoriales en matière de pauvreté. L'étude met en exergue de fortes disparités entre territoires, qui vont croissant depuis la décennie précédente (laquelle était au contraire caractérisée par un lissage des inégalités<sup>185</sup>) : le taux de pauvreté dont la moyenne était de 13 % en 2006 variait en 2010 de 10 % en Alsace à près de 20 % en Corse.

Pauvreté et inégalités sont généralement liées. L'analyse en Île-de-France ne peut être conduite qu'au niveau régional mais doit se faire à d'autres niveaux territoriaux. Malgré un taux de pauvreté global relativement faible (17 % des franciliens font partie des 10 % les plus riches), les inégalités et la pauvreté y sont plus intenses qu'ailleurs.

Le chômage joue un rôle majeur : le taux de pauvreté est supérieur à 18 % dans les régions où il est le plus élevé (Nord-Pas de Calais, Corse, Languedoc-Roussillon).

L'étude des bas revenus complète la mesure de ces inégalités territoriales ainsi que le type de populations touchées : dans les départements ruraux âgés comme la Lozère, la Creuse ou le Cantal, la pauvreté se concentre sur les personnes âgées et les agriculteurs alors qu'elle est plutôt moins élevée qu'ailleurs pour les autres catégories de la population. Dans le Nord-Pas de Calais et le Languedoc-Roussillon, elle frappe en premier lieu les jeunes, actifs ou non, et ces régions figurent parmi les premières bénéficiaires des minima sociaux, lesquels jouent un rôle puissant de redistribution sur l'ensemble du territoire en permettant à 6 % de la population de passer au dessus du seuil de pauvreté : en l'absence de prestations

---

<sup>183</sup> *Les enjeux de la prévention en matière de santé*, avis du CESE rapporté par Jean-Claude Etienne et Christian Corne (2012).

<sup>184</sup> *La France et ses régions*, édition INSEE 2010, pauvreté : les différents profils des régions et départements par Olivier Léon.

<sup>185</sup> Entre 2002 et 2007, le revenu médian progresse en Ile de France de 12 % alors qu'il augmente de 23 % en Corse : « Les revenus des ménages entre 2002-2007, un rééquilibrage entre territoires mais des disparités dans les pôles urbains », *INSEE Première* n° 1309 (2010).

redistributrices, un quart de la population des 2 départements précités et de la Corse passerait sous le seuil de pauvreté.

Le nombre de travailleurs pauvres, essentiellement constitués de travailleurs à temps partiel et/ou subissant des contrats courts et discontinus (notamment les jeunes à l'entrée de la vie active et les mères de familles monoparentales), varie également selon la structure de la population des territoires : l'Alsace et les Pays de Loire n'en comptent qu'environ 5 %, à rapprocher avec le faible taux de chômage, un taux d'emploi féminin élevé et une faible présence de familles monoparentales alors qu'en Languedoc-Roussillon, où le temps partiel est plus répandu qu'ailleurs, plus d'un travailleur sur 10 est pauvre.

Si ces écarts sont en partie liés à l'emploi, ils ressortent aussi de caractéristiques sociodémographiques qui font émerger six familles de territoires dont les profils peuvent être rapprochés.

Les 6 familles de territoires identifiées sont les suivantes :

- la 1<sup>ère</sup> est représentative de la métropole avec de faibles inégalités, un équilibre entre territoires urbains et ruraux, quelques villes moyennes ou importantes et une bonne diversification sectorielle du tissu productif. La part de populations à haut niveau de vie y est faible alors que sont légèrement surreprésentées les familles monoparentales : il s'agit du quart nord-ouest, de la Normandie, les Charente et une partie de la Côte d'Azur ;
- la 2<sup>ème</sup> concerne aussi le quart nord-ouest avec une faible pauvreté et peu d'allocataires de minima sociaux, des inégalités peu élevées, une population assez homogène avec une forte présence de ménages aux revenus confortables sans pour autant figurer parmi les plus riches, regroupés dans une « classe moyenne » tirant parti de la faiblesse du chômage et d'un fort taux d'activité féminine ;
- la 3<sup>ème</sup> connaît également une pauvreté relativement faible avec la présence de populations à haut niveau de vie et un faible taux de chômage comme en région parisienne ou dans les territoires transfrontaliers. On compte dans cette famille l'Alsace, Rhône-Alpes et le Bassin parisien ;
- Paris et une grande partie de sa banlieue constituent une famille à part entière avec une pauvreté faible mais intense notamment chez les personnes seules ou les familles monoparentales, avec de très fortes inégalités en raison de la coexistence entre très hauts et très bas revenus ; le niveau de vie des 10 % les plus riches est 6 fois supérieur à celui des 10 % les plus pauvres contre 3,4 fois en moyenne nationale. Bien que 40 % des actifs soient cadres ou y exercent des professions libérales, le taux de pauvreté est proche de la moyenne<sup>186</sup>.
- les deux dernières familles concentrent les plus fortes situations de pauvreté : le Nord-Pas de Calais, l'Aisne et les Ardennes, le Languedoc-Roussillon, la Corse et la Provence, le Lot-et-Garonne et le Tarn-et-Garonne : la pauvreté est très élevée et très intense particulièrement chez les jeunes, les familles monoparentales et les personnes résidant en milieu urbain. Les ménages se situant juste au dessus du seuil de pauvreté sont surreprésentés et la part des allocataires de minimas sociaux est élevée tout comme le sont les inégalités. En raison de ses particularités démographiques et économiques, la Seine-Saint-Denis, bien que située en Ile-de-

---

186 « Aides sociales à l'insertion et aux personnes âgées, les situations contrastées des départements » INSEE Première n° 1346 (2011).

France, peut se rattacher à ce groupe ; en Seine-Saint-Denis, la part de bénéficiaires du RSA est le double de la moyenne nationale (8,3 % contre 4,3 %) ;

- les départements ruraux du Sud de la France, près du Massif central, où la pauvreté est élevée et essentiellement centrée sur les retraités. Les inégalités sont faibles et la pauvreté est principalement rurale.

Cette typologie des territoires peut être enrichie par deux constats complémentaires effectués par l'ONPES dans son rapport 2011-2012 :

- la pauvreté touche fortement les zones urbaines sensibles, en 2009 la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté y est de 32,4% soit un taux 2,7 fois plus élevé que celui de leur agglomération. Les bénéficiaires des dispositifs soumis à condition de ressources sont également surreprésentés dans ces quartiers<sup>187</sup>.
- bien que les données relatives à la pauvreté en Outre-mer soient peu nombreuses et difficilement comparables faute de sources identiques, l'INSEE dans une étude de 2010 fait apparaître un revenu médian en métropole plus élevé - de l'ordre de 60 %- que celui Outre-mer. Cet écart s'explique notamment par un taux de chômage très supérieur à la moyenne nationale, celui -ci touche plus d'un quart de la population active de même le taux d'ayants-droit aux minima sociaux est trois fois plus élevé qu'en métropole.

Il convient par ailleurs de noter que, même si elle constitue une région riche avec une part de personnes pauvres au seuil de 60 % inférieure à la moyenne nationale, l'Île-de-France, du fait de son poids dans la population totale, est la région qui concentre le plus de personnes pauvres<sup>188</sup>.

La pauvreté est un phénomène multi-dimensionnel et cumulatif. Le Conseil européen a retenu pour son objectif de réduction de la pauvreté à l'horizon 2020 un indicateur qui regroupe toutes les personnes concernées par au moins l'une des trois dimensions suivantes : pauvreté monétaire relative, privations matérielles sévères (parmi une liste de 9 items), très faible intensité du travail dans le ménage. L'inégalité des territoires devant la pauvreté n'est donc pas sans lien avec l'inégalité devant l'emploi et la crise économique évoquée précédemment.

De même, les inégalités territoriales constatées en matière de chômage, d'emploi, d'accès au logement et de santé ont- des conséquences très différentes selon les territoires en matière de pauvreté (reste à vivre).

L'avis *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?* souligne que les dépenses de solidarité nationale doivent être intégralement financées par la solidarité nationale, quel que soit leur gestionnaire. Les coûts inhérents à leur gestion doivent être justement compensés afin de garantir aux personnes concernées une égalité de traitement dans tous les territoires<sup>189</sup>.

---

187 En ZUS en 2010, la CMUC bénéficiait à un assuré sur cinq, soit 2,4 fois plus que dans les unités urbaines abritant ces ZUS ; en ZUS, pour 22 % des allocataires des CAF, les ressources sont constituées exclusivement des prestations versées par la CAF, contre 15 % dans les agglomérations abritant les ZUS.

188 Rapport de l'ONPES 2011-2012, p.30.

189 Avis *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?*, rapporté par Jacqueline Doneddu, (2011), p. 15.



---

## La nécessaire prise en compte des inégalités environnementales actuelles et futures

### Les inégalités environnementales touchent les populations et les territoires de manière inégale.

Le comité français pour le sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002 a défini les inégalités environnementales comme : « *la différence de situation entre les individus ou groupes sociaux qui s'apprécie non seulement au regard de considérations « écologiques » au sens strict (pollution, hygiène publique, milieux naturels) mais aussi en termes d'espace vital, de ressources renouvelables accessibles, de qualité des établissements humains, de condition de vie, de paysages etc. que l'on considère comme contraire aux droits ou au respect de la personne humaine et de surcroît susceptible d'engendrer des déséquilibres préjudiciables au bon fonctionnement de la collectivité* ».

Comme le note Guillaume Fabruel dans le rapport coordonné par Eloi Laurent<sup>190</sup>, dès les années 1980, on sait qu'un quartier d'habitat collectif de banlieue connaît un risque 4 fois supérieur aux autres d'être traversé par une voie rapide ; en 1986, les populations modestes sont 4 fois plus exposées aux nuisances sonores dues aux infrastructures de transport. A titre d'exemple, à Grenoble, 80 % du parc de logements sociaux est situé à moins de 300 mètres de l'autoroute urbaine qui traverse la ville. En Ile de France, près de 3 millions de personnes sont en situation d'inégalité environnementale, notamment dans certains départements de la petite couronne (Seine-Saint-Denis) mais aussi dans des territoires ayant connu une urbanisation rapide récente, accompagnée de forts impacts environnementaux comme l'Est de la Seine-et-Marne, avec une dépendance forte à l'usage de la voiture.

Diverses enquêtes sur le cadre de vie des ménages les plus pauvres montrent la surexposition des enfants à bas niveau de vie aux nuisances environnementales.

Toutefois, les crises écologiques globales et locales font naître de nouveaux enjeux, bien plus amples et qui se déclinent sur toutes les échelles. A la problématique du changement climatique, s'ajoute celles de l'accès à l'eau, du maintien de la biodiversité etc. alors qu'une échelle plus locale renvoie à la précarité énergétique ou encore à l'habitat insalubre voire indigne des populations les plus modestes de certains quartiers urbains. Emerge alors rapidement le problème de la santé environnementale.

A l'échelle des régions et des agglomérations se dessinent des fragmentations sociales dans l'espace, voire des ségrégations environnementales en ville avec les pollutions, nuisances et risques urbains qui discriminent de plus en plus les groupes sociaux dans l'espace.

Les sites industriels, les sols pollués ou les équipements classés sont inégalement répartis sur le territoire : 8 % des communes concentrent 2 sites à risque (sites classés Seveso, centres d'enfouissement, usines d'incinération des déchets etc.), 2,5 % en concentrent 3 ou plus. Le Sud-est et le Nord de la région parisienne (le long de la vallée de la Seine), les

---

<sup>190</sup> Guillaume Fabruel ; « les inégalités environnementales à différentes échelles : données existantes et questionnement sur l'approche des phénomènes en cause » dans le rapport : *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, conduit par Eloi Laurent, 2013.

territoires modestes de la région marseillaise ou les grandes agglomérations industrielles du Nord-Pas-de-Calais en concentrant l'essentiel, ainsi que les DOMTOM.

Les inégalités environnementales sont des inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques. Elles sont aussi liées à l'héritage et au marquage des territoires urbains, et concernent également des inégalités d'accès aux avantages procurés par la ville et au cadre de vie. Elles sont aussi révélées par la capacité d'agir ou non sur l'environnement et d'interpeler la puissance publique. Pourtant, la négation des particularismes locaux a longtemps prévalu, l'environnement étant considéré comme une valeur universelle<sup>191</sup> engendrant une conception très normée et objectivée de cette thématique, à l'instar de nombreuses politiques publiques considérant l'environnement comme une caractéristique dérivée et secondaire de la construction des territoires urbains. Par exemple, dans la politique de la ville, l'ONZUS a démontré la situation très pénalisée des ZUS en termes de nuisances, pollutions et risques environnementaux<sup>192</sup>. « Poser la question de la justice environnementale a donc un sens fort souvent masqué derrière des constructions collectives à caractère technique, social ou politiques larges (politique de la ville) qui intègrent par principe l'égalité »<sup>193</sup>.

Les individus se sont emparés des questions d'environnement par leurs choix résidentiels, leurs déplacements, leurs comportements alimentaires, leur attitude en matière énergétique. Elles sont devenues sujet d'implication sociale et de mobilisation associative. Ce questionnement porte sur les capacités propres des individus et des groupes mais aussi des pouvoirs locaux à se protéger de certains risques, pollutions ou nuisances autant que d'accéder à des ressources environnementales. L'accès à un cadre de vie de qualité est au cœur de la problématique.

L'intervention de la puissance publique est alors déterminante (urbanisme, transport, habitat etc.) pour accompagner cette implication citoyenne en prenant soin d'en éviter les effets pervers : l'implantation d'un tramway pour répondre à la demande de transport propre en ville risque une requalification des lieux qui va renchérir le coût du foncier et repousser les plus pauvres hors du cœur des villes.

C'est pourquoi le rapport Laurent propose une batterie d'outils à l'adresse des pouvoirs publics pour instaurer un système d'observation et de mobilisation des acteurs et des outils opérationnels telle que l'intégration des questions d'équité environnementale aux études d'impact des plans, programmes, projets etc. sur l'environnement pour mettre en évidence les effets redistributifs des décisions politiques en la matière. La place des inégalités géographiques environnementales doit être croissante dans les politiques publiques, ce qui suppose une évaluation des risques sanitaires des sites industriels, des « études de zone » plus poussées effectuées par les régions (pour déterminer les risques parfois cumulés des personnes exposées à des polluants), l'identification de points noirs environnementaux, l'utilisation de bases de données spatialisées dont les techniques de traitement et de méthodes doivent être développées avec la construction d'indicateurs de risques pertinents

---

191 J. Theys : « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent mutuellement » essai d'interprétation à partir du thème des inégalités écologiques in : P. Cornut, T. Bauler et E. Zacaï *Environnement et inégalités sociales* cité dans le rapport d'Eloi Laurent par Guillaume Faburel.

192 Selon l'auteur, 38 % des ménages résidant en ZUS se déclarent exposés aux nuisances sonores, contre 20 % des résidents en zones pavillonnaires ; 36 % ont une bonne opinion de la présence et de la qualité des espaces verts, contre près de 60 % hors ZUS.

193 L. Charles, C. Emelianoff, C. Gorra-Govin, I. Roussel, F.X. Roussel et H.J. Scarwell in « Les multiples facettes des inégalités écologiques » 2007 in le rapport : *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, conduit par Eloi Laurent, 2013.

et une analyse des relations entre exposition, défaveur sociale et événements sanitaires. On mesure la difficulté de l'exercice au vu du débat d'actualité sur l'utilisation du diesel (70 % du parc automobile en France).

Pour sa part, l'avis du CESE sur *le bilan du Grenelle de l'environnement*<sup>194</sup> observe que de nombreuses collectivités, en particulier les régions, n'ont pas attendu le Grenelle pour agir en matière d'organisation des transports, d'urbanisme, de gestion des ressources naturelles et des déchets, de prévention des risques etc. certaines régions ont mis en place un comité de suivi du Grenelle coprésidé par le préfet et le président du conseil régional. Le CESE, outre la recommandation d'une composition élargie de ce comité aux 5 collègues, préconise de mieux organiser les multiples instances consultatives et de les faire évoluer de telle sorte que la voix de la société civile puisse être mieux entendue, notamment via les CESER.

## Les défis territoriaux face aux inégalités environnementales futures : changements climatiques, maîtrise de l'énergie et protection de la biodiversité

### □ *Les défis du changement climatique :*

Les changements climatiques, dont on sait aujourd'hui qu'ils se produiront, même si leur degré d'amplitude fait l'objet de divers scénarios<sup>195</sup>, n'affecteront pas l'ensemble du territoire de la même manière et *auront des répercussions différentes sur les territoires selon leur situation géographique, leur capacité d'adaptation naturelle et humaine et leur niveau de développement économique*<sup>196</sup>.

Quelques indicateurs suivis par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) témoignent d'ores et déjà de changements sur les 50 dernières années : dates plus précoces du début des vendanges dans les Côtes-du-Rhône, fonte des glaciers des Alpes et Pyrénées, diminution des besoins de chauffage. Depuis 40 ans, les températures enregistrées entre octobre et mai montrent une tendance au réchauffement hivernal, moins prononcé pour les régions d'altitude et certaines villes comme Poitiers, Alençon, Reims, Dijon et Belfort<sup>197</sup>, davantage dans le Sud (Ajaccio, Montpellier, Mende, Albi, Nice) et la façade atlantique (Bordeaux, Cognac, Agen, La Rochelle) mais aussi à Lille, Saint-Etienne, Lyon, le Mans. La montée des eaux et l'érosion toucheraient le littoral des Flandres mais aussi des zones basses partiellement submersibles comme la plaine picarde, l'estuaire de la Seine, les marais atlantiques, la Camargue et le Languedoc-Roussillon. Pour cette seule région, seraient menacés 80 000 personnes, 14 000 logements et 10 000 établissements du fait de l'élévation du niveau de la mer d'un mètre<sup>198</sup> ; en l'absence de politiques de prévention, 15 et 35 Md€ seraient nécessaires pour couvrir les dommages.

Le changement climatique peut avoir des conséquences sur la santé des populations (multiplication des épisodes de canicule), provoquer un accroissement des catastrophes

---

<sup>194</sup> Avis du CESE, *Le bilan du Grenelle de l'environnement, pour un nouvel élan* rapporté par Pierrette Crosemarie, 2012.

<sup>195</sup> Pour la France, l'élévation de température serait comprise entre 2 et 5° à l'horizon 2100, rapport 2011 de l'Observatoire des territoires.

<sup>196</sup> Les défis territoriaux des changements climatiques, de la préservation de la biodiversité et de la maîtrise de l'énergie, rapport 2011 de l'Observatoire des territoires.

<sup>197</sup> Relevés des 80 stations météorologiques départementales sur une quarantaine d'années.

<sup>198</sup> Chiffres mentionnés dans le guide d'accompagnement des territoires pour l'analyse de leur vulnérabilité socio-économique au changement climatique. CGDD Etudes et documents n.37, février 2011.

naturelles que ce soient des crues de rivières, de fleuves ou de rivages en cas de tempêtes, mouvements de terrain, feux de forêts. Il peut aussi avoir des conséquences sur la raréfaction de la ressource en eau, notamment dans les régions les plus méridionales, dégrader les écosystèmes et certaines productions agricoles, mettre en péril le tourisme (fonte ou absence de neige, chaleur estivale trop intense). Bien sur, les territoires ne sont pas tous également concernés par ces risques, ce qui peut renforcer les inégalités entre eux.

Des études portant sur certains territoires ont été publiées pour approcher au plus près les risques spécifiques et les possibles réponses pour préparer et adapter ces territoires<sup>199</sup>.

La problématique de la vulnérabilité des territoires aux changements climatiques est relativement nouvelle en France. C'est à l'occasion du Grenelle de l'Environnement qu'a été reconnue la nécessité d'une action publique d'adaptation à ces changements. Un plan national a été lancé en 2011, suivi de stratégies d'adaptation régionales élaborées dans le cadre de Schémas régionaux Climat Air Energie (SRCAE). Fin 2012, ce sera aux collectivités infrarégionales d'élaborer et de publier des plans d'action. Plusieurs organismes publics (DATAR, ADEM, CGDD, CDC etc.) ont entrepris d'élaborer et de diffuser des guides méthodologiques à l'attention des territoires pour les aider à dresser leur propre diagnostic de vulnérabilité.

Les territoires sont en effet en première ligne pour élaborer des stratégies efficaces de protection : déjà les plans de zonage, la construction de digues etc. peuvent atténuer les impacts des inondations. Il est en revanche difficile de défendre l'ensemble du littoral contre la submersion marine et le choix des zones peut être difficile. De plus, si ces politiques préventives peuvent avoir des effets protecteurs, elles ne pourront probablement pas parer l'ensemble des risques pouvant affecter un territoire : des impacts résiduels sont donc à prévoir, qui pèseront probablement sur les territoires. En outre, adapter certaines activités menacées (comme celles liées aux sports d'hiver) peut être techniquement compliqué, voire impossible (d'où la probable migration de certaines activités agricoles) et potentiellement source de grande fragilisation pour certains territoires qui tirent principalement leur richesse d'activité dont la pérennité peut être remise en question. La gestion des transitions sera essentielle dans la capacité de ces territoires à rebondir. L'anticipation des changements futurs sera aussi déterminante, si difficile soit-il d'anticiper un risque futur. Comme le font observer les auteurs de la contribution au rapport Eloi Laurent sur le défi climatique<sup>200</sup>, « la difficulté est moins dans la définition des politiques environnementales que dans la mise en place des outils d'accompagnement ».

C'est pourquoi il est important de territorialiser les objectifs et les politiques du Grenelle de l'environnement. Il importe de les lier aux questions environnementales, aux questions économiques de développement local, ainsi qu'aux questions sociales pour traiter des inégalités : en effet, les catégories les plus pauvres seront probablement incapables d'investir pour s'adapter aux changements.

---

199 Exemple : changement climatique et développement des territoires de montagne, quelles connaissances pour quelles pistes d'action ? in *Revue de géographie alpine* dossier 98-10, 2010.

200 Les territoires français face au défi climatique, atténuation et adaptation de Vincent Viguié et Stéphane Hallegatte in le rapport : *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, conduit par Eloi Laurent, 2013.

## □ *La maîtrise des émissions de Gaz à effet de serre (GES) et la transition énergétique*

Concernant les émissions de GES, les transports demeurent la principale activité émettrice et la baisse de la consommation par voiture est rattrapée par la croissance de la circulation entre 1990 et 2008. Les flux vers les pôles urbains, vers lesquels convergent les habitants du périurbain, occasionnent 45 % des émissions de CO<sub>2</sub> liées aux navettes quotidiennes : les déplacements domicile-travail et domicile-étude représentent le quart des déplacements quotidiens, pour une distance moyenne de 14 kilomètres et une émission de 17,5 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, la voiture en produisant 90 % alors que seuls 2/3 des actifs et des étudiants l'utilisent. Les pôles urbains couvrent seulement 8 % du territoire mais hébergent 60 % des actifs et rassemblent 80 % des emplois. 86 % des actifs urbains résident et travaillent dans le même pôle. Plus de la moitié des déplacements domicile-travail s'effectuent donc au sein de ces pôles et n'occasionnent que 25 % des émissions de CO<sub>2</sub> en raison de la faiblesse des distances parcourues et de l'utilisation des transports en commun.

C'est pourquoi, comme le soulignait l'avis du CESE sur le SNIT<sup>201</sup>, il est important de construire un développement cohérent des transports aux diverses échelles territoriales et de développer les transports collectifs en améliorant la coordination entre autorités organisatrices.

Restreindre les émissions de GES est souvent perçu comme un coût direct pour les territoires, mais ils peuvent aussi en tirer certains bénéfices en entraînant notamment la création d'« emplois verts » mais aussi en recueillant des effets positifs comme la baisse de la pollution de l'air, l'amélioration de la qualité de vie, le développement sur certains territoires de productions agricoles nouvelles, l'attractivité des territoires par le développement de transports collectifs « doux » plus nombreux.

Toutefois, la réduction des GES et la transition énergétique peuvent être facteur d'inégalités ou de renforcement des inégalités territoriales, notamment lorsqu'elles impactent des territoires fortement dépendants d'un type d'activité, comme c'est le cas pour les villes du Havre (produits pétroliers) ou de Dunkerque (raffinage, production d'acier et d'aluminium) par le renchérissement des coûts de production lié à l'augmentation du prix de l'énergie.

Dans son avis sur *La transition énergétique*<sup>202</sup>, le CESE rappelle l'importance du rôle des territoires dans la transition énergétique, soulignant la nécessité de mesurer leur émission de GES mais aussi leurs ressources potentielles par la mise en place des plans climat énergie territoriaux (PCET) qui constituent des outils intéressants de maîtrise de la demande d'énergie (sobriété, efficacité énergétiques) au plus près des territoires. Le CESE estime dans cet avis que la cohérence d'ensemble des actions des territoires devrait s'effectuer au niveau régional. Il préconise de renforcer la proximité des lieux de production et de consommation d'énergie et considère que les projets à base d'énergies renouvelables reposant sur une large adhésion des acteurs locaux peuvent constituer de vrais outils de revitalisation des territoires, notamment en zones rurales.

---

201 *Le Projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT)* rapporté par Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet (2012).

202 *La transition énergétique 2020-2050, un avenir à bâtir, une voie à tracer*, avis du CESE rapporté par Catherine Tissot-Colle et Jean Jouzel, (2013).

## □ Protection de la biodiversité

La France est l'un des pays d'Europe bénéficiant de la plus grande biodiversité. Elle se situe au 8<sup>ème</sup> rang mondial des pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces animales et végétales menacées<sup>203</sup>. Des espèces considérées comme banales, comme les moineaux ou les mésanges<sup>204</sup>, sont autant touchées que des espèces plus rares situées dans les DOM ou dans le pourtour méditerranéen (les deux points les plus sensibles du territoire). En métropole, sur 696 espèces évaluées par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), 13 sont classées comme éteintes et 140 sont menacées de disparition, soit 20 %... Le mitage provoqué par l'artificialisation progressive des sols affecte les écosystèmes et la fragmentation des espaces naturels, réduit les mouvements comme les migrations et diminue la taille des populations, risquant de conduire à un appauvrissement des patrimoines génétiques.

Comme l'affirme l'avis du CESE de 2011 sur la biodiversité<sup>205</sup>, l'échelle des territoires est pertinente pour concevoir et mettre en place des projets de développement incluant la problématique de la biodiversité dans l'ensemble des activités humaines. La convergence des actions des collectivités avec les objectifs définis par la stratégie nationale pour la biodiversité passe par une articulation et une complémentarité des compétences entre les différents niveaux de collectivité.

---

## Conclusion : des questions prioritaires

Trois observations de bon sens sont à souligner.

L'égalité n'est pas uniformité : cette évidence qui s'applique aux personnes est tout aussi vraie des territoires où ils résident et travaillent. Toute personne est différente et unique, physiquement, intellectuellement, psychologiquement et moralement .... Il en va de même de chaque territoire, qui est particulier par sa géographie naturelle, son histoire, sa culture, les personnes qui y habitent, leurs comportements...

Ainsi, chaque territoire a des atouts à exploiter et, à une époque où la très grande majorité des personnes vivent à plusieurs échelles géographiques, un territoire ne peut le faire efficacement qu'en interdépendance avec les territoires voisins. Le territoire, tout territoire, a pour se développer besoin de relations avec ceux qui l'entourent ou qui l'englobent.

Les modèles de développement ne peuvent en conséquence qu'être différenciés en fonction des spécificités propres de chaque territoire.

Ne faut-il pas alors considérer qu'il faut laisser le champ libre aux acteurs locaux pour concevoir et mettre en œuvre leur propre politique de développement et travailler à la mise en capacité de leur territoire ?

A l'inverse, nombreux sont ceux qui se plaignent des effets de la décentralisation, mais dans le même temps dénoncent aussi l'omnipotence de l'« État », l'inflation législative et

---

203 *Préserver la biodiversité et adapter les besoins en eau*, rapport de l'Observatoire des territoires 2011.

204 L'évolution de la population des oiseaux communs (moineaux, mésanges, alouettes) enregistre une baisse générale de 14 % au cours de la période 1989-2009, « synthèse de l'évolution des indicateurs de la stratégie nationale pour la biodiversité 2005-2010 et mise en perspective européenne et internationale, MEDDTL, cité in l'Observatoire des territoires.

205 *La biodiversité : relever le défi sociétal*, avis du CESE rapporté par M. Marc Blanc (2011).

réglementaire, l'abondance de textes qui veulent embrasser toutes les situations, sans jamais y arriver et trop souvent sans coordination interministérielle suffisante.

Au vu de ces constats apparemment contradictoires, le CESE affirme qu'une politique nationale d'aménagement du territoire, régulatrice et structurante, mise en œuvre par un État stratège, est d'autant plus nécessaire dans ce contexte caractérisé par la décentralisation (et par la déconcentration), ainsi que par les contraintes budgétaires (à tous niveaux).

Pour répondre à des situations extrêmement diverses (qui provoquent ces ressentis), les experts autant que les ministères concernés ont été amenés les uns et les autres à élaborer et à mettre en œuvre de multiples réponses et projets visant à agir sur la réalité des territoires et notamment des situations inégalitaires qui les concernent, soit secteur par secteur, soit à travers les politiques transverses de péréquation et d'aménagement du territoire nationales et territoriales. Les deux rapports déjà cités de Thierry Wahl et d'Eloi Laurent ont synthétisé et actualisé ces multiples approches.

Le CESE lui-même, comme cela vient d'être rappelé, a adopté des avis comportant d'importantes préconisations pour prendre en compte la spécificité de chacun des secteurs d'activité et de service dans ces territoires.

Nombre de ces recommandations ont été prises en compte par les pouvoirs publics au moins en partie. Pourtant, et telle a été la raison de la saisine pour le présent rapport, des inégalités territoriales persistent, aggravées par la crise : non seulement, les habitants de tous les territoires disent le ressentir, mais encore c'est une réalité soulignée par tous les observateurs et acteurs de la vie économique, sociale et environnementale, qui varie toutefois selon les thématiques et les échelles examinées.

Or, autant, en période de croissance, les différentes politiques publiques ont eu et peuvent avoir des effets significatifs sur la réduction de certaines inégalités entre territoires, autant, en période de « croissance molle », il est possible de s'interroger sur leur efficacité. Et pourtant, tous les analystes sont d'accord sur ce point, inégalités spatiales et inégalités sociales se nourrissent réciproquement pour aboutir à un véritable « cumul des handicaps », comme cela a été souligné.

Dans ce contexte, le CESE souhaite identifier les politiques publiques économiques, sociales et environnementales qu'il convient tout à la fois de « sanctuariser », de hiérarchiser et de prioriser surtout, en cette période « de crise ».

Pour aller des constats à l'action, le CESE a cherché en conséquence à poser les questions préalables et prioritaires qui doivent s'imposer à tout décideur en charge d'un territoire, quelle que soit sa « taille ». Il considère qu'apporter des réponses aux huit questions suivantes est absolument nécessaire lorsque l'on veut, au niveau européen, national et, en l'occurrence, territorial, œuvrer à la recherche d'une plus grande égalité entre les territoires.

## La nécessité d'un diagnostic territorial

Un diagnostic territorial approfondi et multicritères est indispensable : en effet, les territoires sont extrêmement divers : leurs atouts comme leurs faiblesses sont en conséquence très différents. Dans certains territoires, les inégalités peuvent s'accroître dans certains domaines mais pas dans tous ; certains peuvent par contre être « victimes » d'un véritable cumul des handicaps. Voilà pourquoi réduire les inégalités territoriales entre eux nécessite de discerner au préalable quelles sont leurs spécificités.

Une question se pose au préalable, la question de la « maille », car on constate que certaines inégalités s'accroissent à certaines échelles et diminuent à d'autres.

Une fois la « maille » déterminée en accord avec l'ensemble des parties prenantes, ce diagnostic devrait être établi selon une méthodologie « cadre » reprenant les mêmes items selon la maille retenue.

Cela exige des capacités d'ingénierie, tant de l'Etat que des acteurs locaux, qu'il convient de sauvegarder et de développer à tous les niveaux. Enfin, il est nécessaire que ce diagnostic soit partagé. Ceci exige que les principes et les méthodes de la « démocratie participative » soient mis en œuvre.

## Accessibilité et mobilité

Ces questions ont été posées par tous les intervenants auditionnés. Le CESE considère qu'il s'agit de questions prioritaires à traiter dans toute analyse des atouts et faiblesses d'un territoire quelle que soit sa taille.

Ceci se comprend parfaitement lorsque l'on prend en compte les observations suivantes :

- Les moyens alloués aux politiques d'investissement et d'infrastructures sont les premières victimes des contraintes budgétaires, tant de l'Etat que des collectivités territoriales ;
- Mais, au-delà de ce constat, accessibilité et mobilité figurent avec le logement parmi les premières préoccupations de nos concitoyens et des entreprises (quelle que soit leur taille) : résidence-travail, accès au lieu de vacances, facteurs d'attractivité pour tout entrepreneur ;
- Le projet de SNIT, sur lequel le CESE a rendu un avis, est en cours de révision, comme notre assemblée l'avait souhaité. Ceci se justifie à la fois pour des raisons de moyens (les projets envisagés n'étant pas tous financièrement réalisables sur la durée prévue), mais aussi pour des multiples raisons qualitatives dont, à titre d'exemple, la prise en compte en particulier des réseaux secondaires ;
- L'accessibilité aux TIC encore insuffisante (notamment pour le haut débit et très haut débit) ;
- La territorialisation des activités économiques et la volonté de les rapprocher des structures de recherche et d'enseignement supérieur, le développement des TIC peuvent-ils être des facteurs positifs de développement des territoires sans accessibilité sociale, culturelle... ?
- Enfin, la réponse à ces interrogations demande à ce que l'on intègre (sans en faire un simple ajout) la dimension environnementale.

## L'exigence de proximité des citoyens dans tous les domaines

Quelles peuvent et doivent être les réponses à apporter à cette exigence de tous les citoyens et de toutes les entreprises ? Peut-on répondre à cette attente de façon uniforme et d'en haut dans tous les domaines et pour tous les services nécessaires et/ou utiles à leur vie quotidienne, personnelle et familiale : services publics, culture, santé, sport, commerce, services financiers... ?



En effet, malgré les volontés politiques et les efforts consentis, une majorité de nos concitoyens est confrontée à un accroissement des distances à parcourir, voire des temps quotidiens de déplacement.

## Des transferts mal appréhendés globalement

Ils sont la somme des apports d'une part, de la contribution de l'Etat (en réduction du fait de la contrainte budgétaire), d'autre part d'une péréquation forte mais illisible et enfin d'une politique de redistribution au niveau des ménages dont les effets territoriaux sont insuffisamment analysés et appréhendés.

Ainsi se pose la double question d'une amélioration et d'une simplification des mécanismes de péréquation, ainsi que d'une analyse approfondie des effets territoriaux des redistributions sociales qui se développeraient à travers les politiques de santé, de prévention et de services aux personnes.

## Les modes de gouvernance

Quelle que soit l'issue du débat relatif à « l'acte III » de la décentralisation (dont le terme est à ce jour incertain), le CESE considère qu'il est essentiel dans le cadre institutionnel actuel de s'interroger sur le « qui fait quoi ? ». Ainsi, il lui paraît important de se prononcer, non pour affirmer une nouvelle fois que mutualisation et péréquation sont des « outils » indispensables de toute gouvernance mais comment (par qui, à quel niveau et selon quelle méthode), ils doivent être mis en œuvre pour « doper » au mieux les territoires et leur « mise en capacité ».

Comment ces politiques dont le cadre doit être déterminé par « l'Etat stratège » peuvent-elles être articulées avec les modes de gouvernance territoriaux dans le respect du principe constitutionnel (art. 72) de libre administration des collectivités locales ? Dans ce cadre, le CESE prend en compte les scénarios envisagés par Thierry Wahl pour améliorer la gouvernance nationale de la politique nationale d'aménagement du territoire.

## Métropoles et pôles métropolitains

Il s'agit d'une tendance lourde de fait, mais est-elle maîtrisée ?

Le débat reste vif entre les experts tenant des différentes théories sur le polycentrisme, les réseaux de ville, la concentration et la densification. Il ne s'agit donc pas d'en traiter de manière exhaustive. Par contre, le CESE estime nécessaire de soumettre trois interrogations aux décideurs :

- Si les enjeux économiques paraissent à peu près cernés et font l'objet de politiques territoriales volontaristes, leurs enjeux sociaux et environnementaux ne sont-ils pas encore largement sous-estimés ?
- Les métropoles et pôles métropolitains sont-ils des moteurs de croissance, et/ou dans le contexte actuel, ces mêmes enjeux ont-ils des effets pervers tel qu'un « effet de siphonage » certes des crédits publics mais surtout des activités productives ? S'agit-il d'une vraie ou fausse question ?
- Paris, capitale de la France, « ville-monde ». Mais la politique actuellement discutée du Grand Paris doit-elle ignorer ces dernières interrogations ? Ces entités « métropoles », nouveaux échelons territoriaux, bientôt consacrées par la loi, doivent-elles faire l'objet de politiques spécifiques, qui, par définition, n'auraient aucun effet sur le reste du pays et de ses territoires ?

## La politique européenne

Quel que soit le mode de gouvernance et de gestion retenu pour l'attribution et la répartition des fonds européens, ces derniers, dans leur ensemble, ont des effets territoriaux incontestables.

Cela pose nombre de questions allant de la complexité qui préside à leur mise en œuvre, aux choix prioritaires faits pour leur répartition dans le contexte actuel d'austérité budgétaire, à son articulation avec l'aménagement du territoire à la française.

## Quelle méthode et quel cadre budgétaire ?

Le Gouvernement a arrêté un mode de gouvernance en créant un ministère de l'Égalité des territoires ; il prévoit l'organisation d'un CIADT et programme une loi relative à l'égalité des territoires et du logement, qui devrait traiter du temps long. Le CESE, assemblée du « premier mot » et du « temps long », souhaite formuler un avis sur ce calendrier et ce qu'il sous-tend. Comment s'articulent à ses yeux les différents projets de loi de différents ministères, mais surtout du ministère à la politique de la Ville et du ministère chargé de la décentralisation ?

Enfin, dans cette période de contraintes fortes sur les finances publiques, il importe aussi au CESE d'examiner quelles peuvent et doivent en être les traductions budgétaires, tant au niveau national que territorial.

# Annexes

## Annexe n° 1 : composition de la section de l'aménagement durable des territoires

---

✓ **Président** : Jean-Alain MARIOTTI

✓ **Vice présidents** : Paul de VIGUERIE et Jacqueline DONEDDU

### **Agriculture**

✓ Josiane BÉLIARD

✓ Silvie SINAY

### **Artisanat**

✓ Pierre MARTIN

### **Associations**

✓ Jean-Marc ROIRANT

### **CFDT**

✓ Monique BOUTRAND

✓ Bruno DUCHEMIN

✓ Michèle NATHAN

### **CFE-CGC**

✓ Régis DOS SANTOS

### **CFTC**

✓ Bernard IBAL

### **CGT**

✓ Jacqueline DONEDDU

### **CGT-FO**

✓ Joseph BELLANCA

✓ Brigitte PERROT

### **Coopération**

✓ Isabelle ROUDIL

**Entreprises**

✓ Patrick BERNASCONI

✓ Eveline DUHAMEL

✓ André MARCON

✓ Jean-Alain MARIOTTI

**Environnement et nature**

✓ Sébastien GENEST

**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

✓ Claire GUICHET

**Outre-mer**

✓ Marcel OSÉNAT

**Personnalités qualifiées**

✓ Jean-Paul BAILLY

✓ Danièle DUSSAUSOIS

✓ Jean-Marie GEVEAUX

✓ Dominique RICHARD

✓ Guillaume DE RUSSÉ

✓ Ange SANTINI

**Professions libérales**

✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE

**UNAF**

✓ Paul de VIGUERIE

**UNSA**

✓ Christine DUPUIS

**Personnalités associés**

- ✓ Antoine BREINING
- ✓ Agnès CLARET DE FLEURIEU
- ✓ Alain DESTREM
- ✓ Albert GIBELLO
- ✓ Olivier MAREMBAUD
- ✓ Gilbert MEYER
- ✓ Yannick TEXIER
- ✓ Pierre TOUCHARD

## Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées

---

En vue de parfaire son information, la section a entendu :

- ✓ **Mme Cécile Duflot**  
*ministre de l'Égalité des territoires et du logement ;*
- ✓ **M. Emmanuel Berthier**  
*délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité des territoires (DATAR) ;*
- ✓ **M. Laurent Davezies**  
*économiste, professeur titulaire de la chaire « économie et développement des territoires » au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ;*
- ✓ **M. Hervé Drouet**  
*directeur général de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).*
- ✓ **M. Gérard-François Dumont**  
*professeur à l'Université de Paris IV – Sorbonne, Institut de Géographie ;*
- ✓ **M. Alain Even**  
*président du CESER de Bretagne, président de CESER de France ;*
- ✓ **M. Eloi Laurent**  
*économiste à l'OFCE, coordinateur du rapport Vers l'égalité des territoires ;*
- ✓ **M. André Marcon**  
*membre de la section ADT, président de CCI France ;*
- ✓ **M. Serge Morvan**  
*directeur général des collectivités locales (DGCL) ;*
- ✓ **M. Alain Rossinot**  
*ancien ministre, maire de Nancy, secrétaire général de l'Association des maires de France (AMF)*
- ✓ **et M. Yves Krattinger**  
*sénateur, président du Conseil général de Haute-Saône, président de la Commission Aménagement du territoire, infrastructures, NTIC de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;*
- ✓ **M. Thierry Wahl**  
*inspecteur général des Finances, président de la Commission pour la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires.*  

Le rapporteur s'est entretenu en particulier avec :
- ✓ **M. Vanik Berberian**  
*président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), et Cédric Szabo, directeur ;*
- ✓ **Mme Dominique Bonnans**  
*conseillère responsable de l'Observatoire des territoires de la DATAR ;*
- ✓ **M. Renaud Gauquelin**  
*président de l'Association Ville et Banlieue, et Mme Sylvie Thomas, déléguée générale ;*

- ✓ **M. Alain Griset**  
*président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'Artisanat (APCMA),  
membre du CESE ;*
- ✓ **M. Stéphane Keïta**  
*directeur du développement territorial et du réseau de la Caisse des dépôts et consignations ;*
- ✓ **M. Didier Lesueur**  
*directeur général adjoint de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) ;*
- ✓ **M. Henri Malosse**  
*président du Comité économique et social européen ;*
- ✓ **M. Marcel Osénat**  
*président du groupe de l'Outre-mer du CESE, membre de la section de l'Aménagement  
durable des territoires ;*
- ✓ **M. Michel Ruffin**  
*chef du service prospective, études, évaluation et observation territoriale, sur la démarche de  
prospective de la DATAR ;*
- ✓ **M. Guy Vasseur**  
*président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), vice-président  
du CESE.*

Une délégation de la section s'est également rendue à Bruxelles au Comité économique et social européen et à la Commission européenne. Elle y a rencontré :

- ✓ **Mme Elisabeth Morin-Chartier**  
*députée européenne ;*
- ✓ **Mme Ann Kerstin-Myleus**  
*cheffe adjointe de l'unité politique et législation 2014-2020 de la DG REGIO*
- ✓ **et Mélanie Villiers**  
*expert national détaché auprès de l'unité ;*
- ✓ **M. Stéphane Buffetaut**  
*président de la section TEN du Comité économique et social européen ;*
- ✓ **M. Joseph Guimet**  
*membre du Comité économique et social européen, vice-président de l'UNAF.*

## Annexe n° 3 : table des sigles

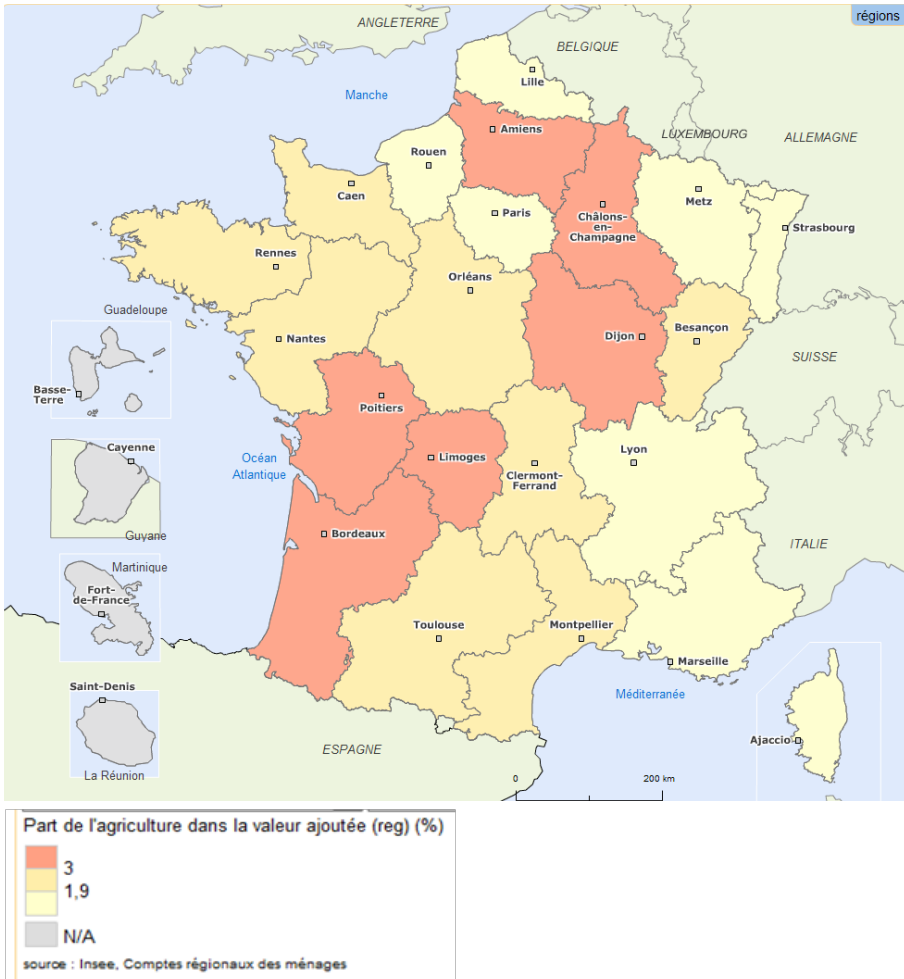
---

ACSE	Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CIADT	Comité interministériel à l'aménagement du territoire
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'administration publique
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDI	Direction départementale interministérielle
DGCL	Direction générale des collectivités locales
EPN	Espace public numérique
ITI	Investissements territoriaux intégrés
PPP	Partenariat public-privé
SGCIV	Secrétariat général du Comité interministériel des villes



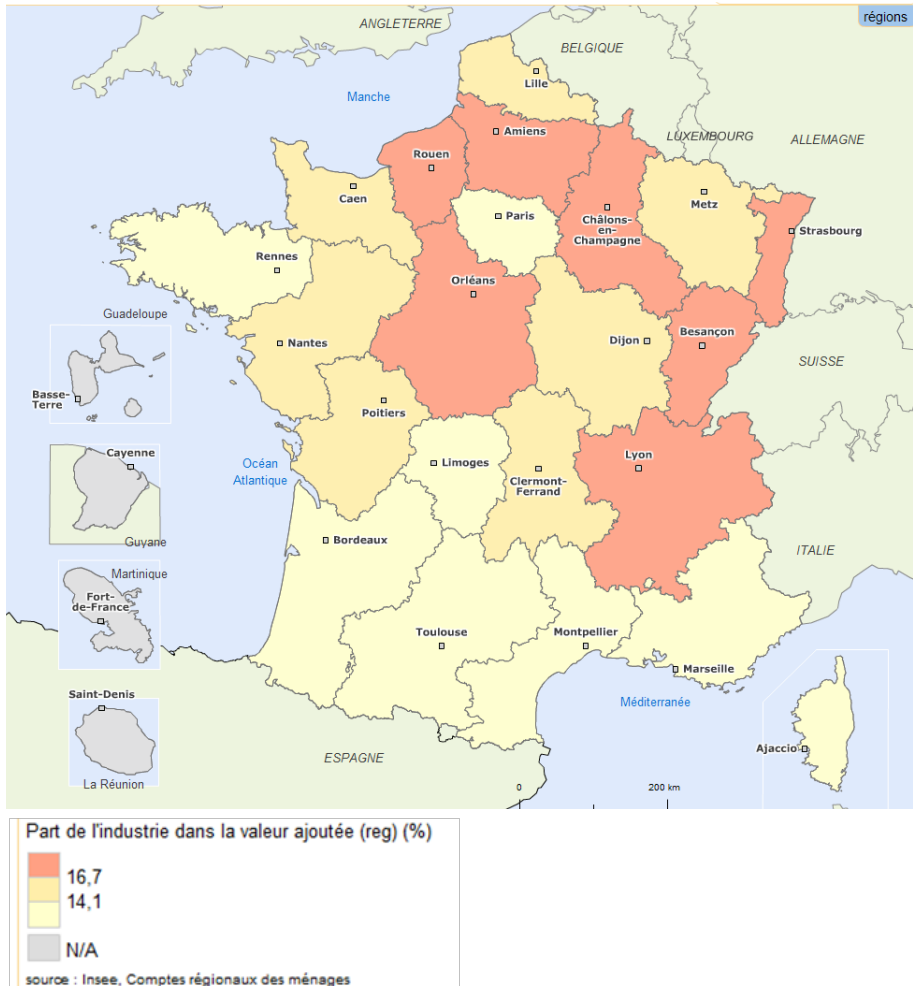
# Annexe n° 4 : Cartes

Carte 3 : Part de l'agriculture dans la valeur ajoutée par région en 2010



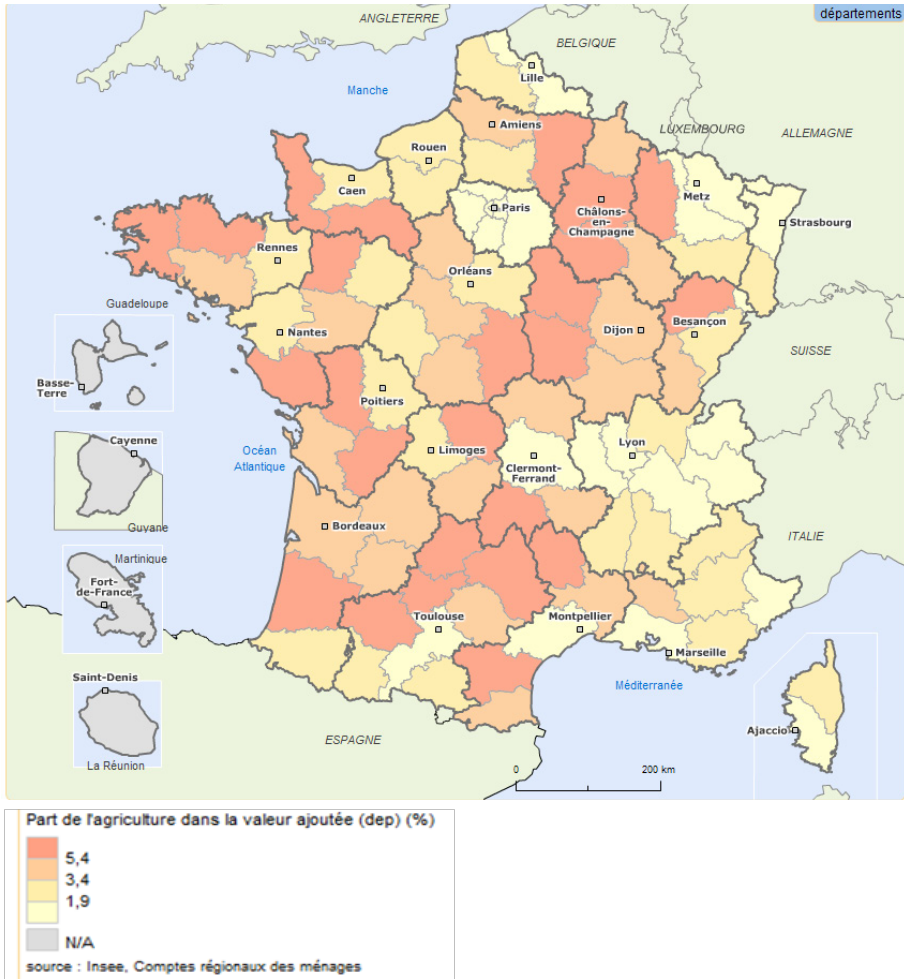
Source : INSEE

Carte 4 : Part de la valeur ajoutée de l'industrie par région en 2010



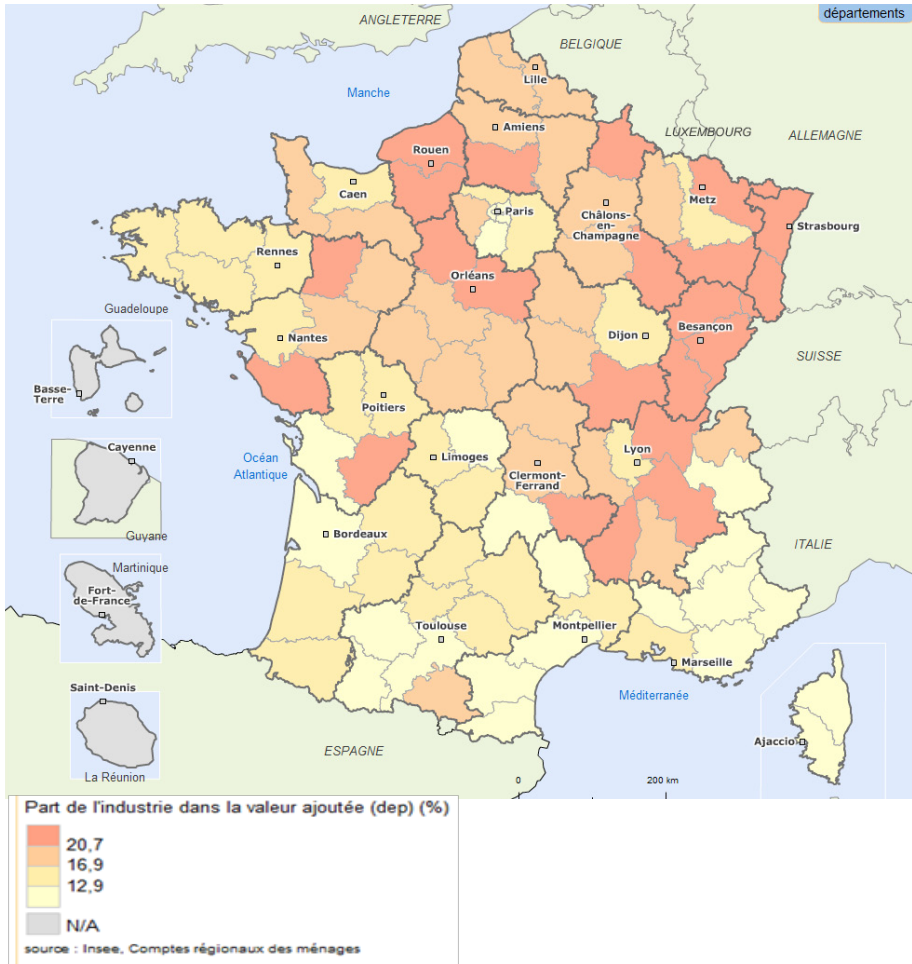
Source : INSEE

Carte 5 : Part de l'agriculture dans la valeur ajoutée par département en 2005



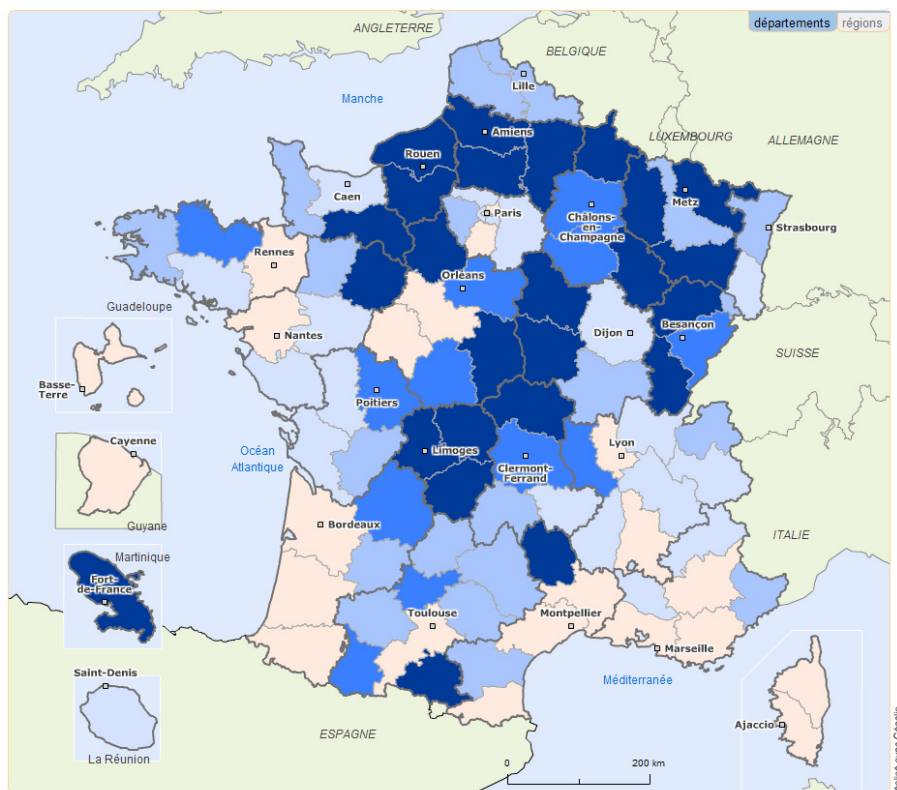
Source : INSEE

Carte 6 : Part de l'industrie dans la valeur ajoutée par département en 2005



Source : INSEE

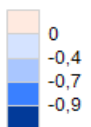
Carte 7 : Évolution de l'emploi total par départements 2008-2010



GéoFI A® © IGN 2011 - © INSEE 2012

réalisée avec Geoclip

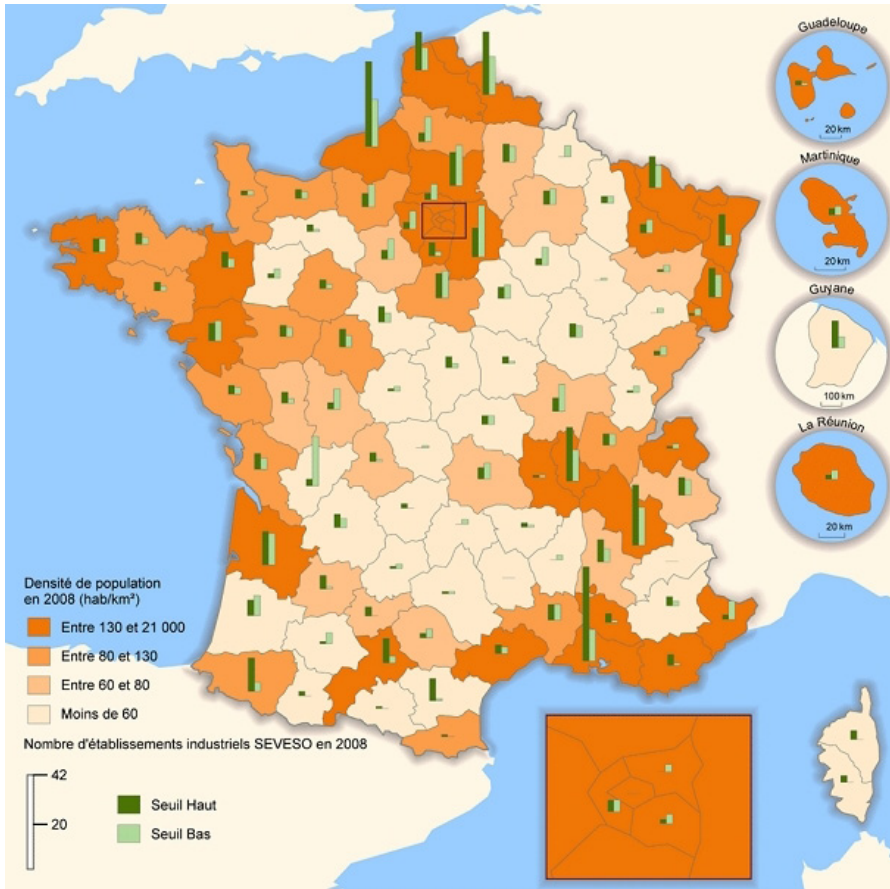
Taux d'évolution annuel moyen de l'emploi total (%)



source : Insee, Estimations d'emploi ESTEL

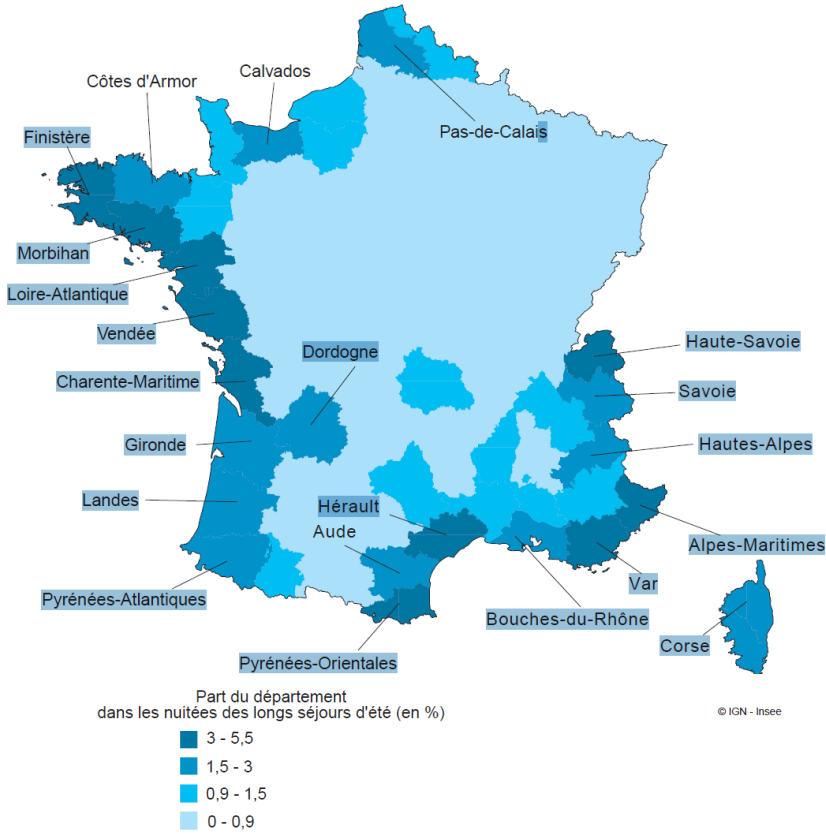
Source : INSEE

Carte 8 : Répartition des sites Seveso industriels en France en 2008



Source : MEEDTL/DGPR 2010

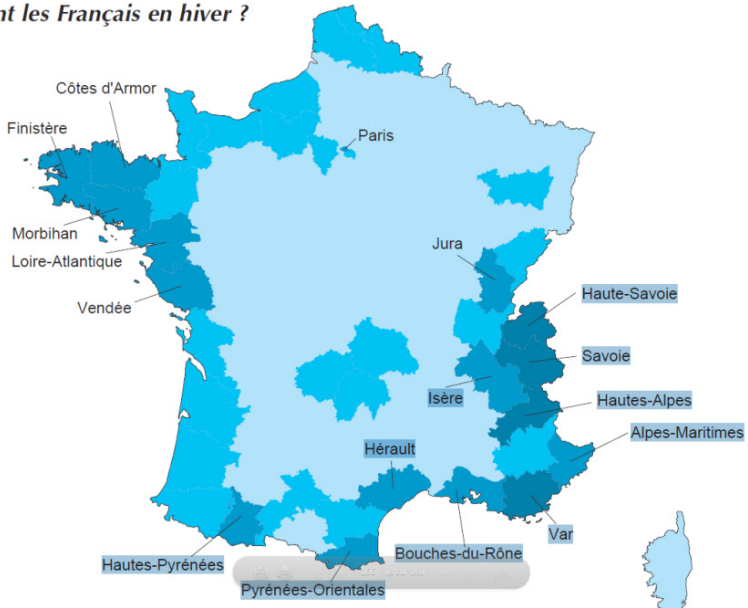
## Carte 9 : Où partent les Français en été ?



Sources : Insee, enquête « Vacances », partie variable de l'enquête permanente sur les conditions de vie ménages, octobre 1999 et enquête quadrimestrielle de conjoncture auprès des ménages, 1989.

## Carte 10 : Où partent les Français en hiver ?

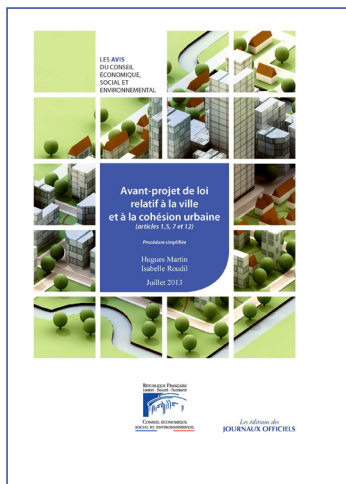
### Où partent les Français en hiver ?



© IGN - Insee

Sources : Insee, enquête « Vacances », partie variable de l'enquête permanente sur les conditions de vie de ménages, octobre 1999 et enquête quadrimestrielle de conjoncture auprès des ménages, 1989.





## Dernières publications de la section de l'aménagement durable des territoires

- *Projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine*
- *La transition énergétique dans les transports*
- *Le logement autonome des jeunes*
- *Ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs*
- *Projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*
- *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*

## LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Le fait religieux dans l'entreprise*
- *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*
- *Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques*
- *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France*
- *Pour une politique de développement du spectacle vivant : l'éducation artistique et culturelle tout au long de la vie*
- *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*
- *Agir pour la biodiversité*

**Retrouvez l'intégralité  
de nos travaux sur  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15<sup>e</sup>)  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411130026-001213 – Dépôt légal : décembre 2013

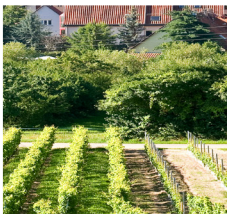
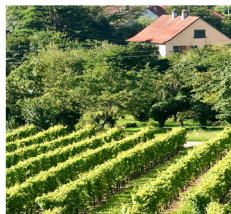
Crédit photo : shutterstock

Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental



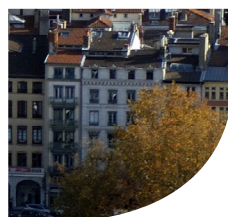


**LES AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL



Phénomène complexe, les inégalités territoriales peuvent varier selon la « maille » et les critères étudiés : si inégalités sociales et territoriales sont souvent corrélées, un territoire peut être en situation délicate dans un domaine mais favorable au regard d'autres paramètres ; les personnes, de plus en plus mobiles, vivent à diverses échelles au cours de la semaine, de l'année et de leur vie.

Le cumul de certaines inégalités compliquant leur correction au seul niveau des acteurs territoriaux, le CESE appelle au renouveau d'une politique nationale d'aménagement du territoire. Celle-ci doit être menée sur le long terme par l'Etat, sans négliger la dimension européenne, de manière déconcentrée et concertée, à partir d'un diagnostic territorial partagé, en s'appuyant sur une péréquation renforcée, pour conforter une « France en réseau », réduire les inégalités et remettre tous les territoires en capacité de se développer. Tel est l'objet de la « feuille de route » proposée par cet avis.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL  
9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)



**Direction  
de l'information légale  
et administrative**  
accueil commercial :  
01 40 15 70 10  
**commande :**  
Administration des ventes  
23, rue d'Estrées, CS 10733  
75345 Paris Cedex 07  
télécopie : 01 40 15 68 00  
[ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr)

N° 41113-0026 prix : 23,50 €  
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120926-8



9 782111 209268