

Note de synthèse :

Egalité des territoires

Première partie : note de synthèse.

En cette période de crise économique mondiale, il existe au sein d'un même pays de nombreuses sources d'inégalité : inégalités de richesse, inégalités économiques, inégalités sociales, culturelles, environnementales... inégalités entre individus, entre villes, entre territoires.

François Guilluy, dans « fractures françaises », publié en 2010, opposait une minorité de 40%, vivant dans les métropoles, socialement et économiquement favorisés, aux 60% restants, de la France périurbaine ou rurale, qui seraient les perdants de la mondialisation.

Cependant, sans s'arrêter à cette vision simpliste et binaire de l'inégalité des territoires, il convient de s'interroger sur les différents mécanismes et les différents aspects de l'égalité des territoires et des politiques publiques en ces domaines.

Dans ce contexte, cette présente note rappellera que la question de l'égalité des territoires est complexe et concerne de multiples domaines (I) puis cette note décrira comment les politiques publiques locales participent à l'égalité d'accès et des chances de tous, sans pour autant avoir résolu les fractures économiques et sociales qui persistent (II).

I. La question de l'égalité des territoires est complexe et concerne de multiples acteurs, de multiples domaines et de multiples niveaux.

Après un aperçu de l'histoire et de la complexité du phénomène d'inégalité des territoires(A), cette partie s'intéressera aux dispositifs, nationaux principalement, d'appréhension de la question (B)

A/ Entre monde urbain et monde rural, entre métropoles et périphéries, la question de l'égalité des territoires se pose dans tous les domaines et à tous les niveaux, à toutes les échelles.

La question de l'égalité n'est pas une question d'égalité stricte, mathématique, d'uniformité mais plus une question d'équité, de justice et d'équilibre. Et cet équilibre, contrairement à l'expression « Paris et le désert français » doit jouer entre individus, entre territoires, à toutes les échelles, et avec les spécialités de chacun.

Dans la période de reconstruction de l'après-guerre, les grands programmes d'aménagement du pays, les grandes infrastructures nationales, le développement de pôles d'attractivité et de compétitivité (Paris La Défense, l'aéronautique de Toulouse) ont développé et structuré la France. La révolution urbaine, la métropolisation ont avancé avec la mondialisation, sans pour autant entraîner l'ensemble des territoires dans la même dynamique.

Aujourd'hui, ces fractures territoriales sont diverses. Elles sont d'abord à différentes échelles : des régions, des départements, des bassins de vie, ou des fractures intérieures aux villes. Ensuite ces fractures touchent différents domaines : elles sont bien sûr économiques mais ce sont aussi des inégalités d'accès aux transports, aux services publics, au monde scolaire, à la culture, à la santé (les « déserts médicaux »)... Les inégalités sont parfois liées à un contexte familial, social, environnemental ou géographique. Elles peuvent être passagères ou pérennes, structurelles.

Face à ces inégalités, les puissances publiques mettent en place des politiques de péréquation et de cohésion.

B/ De nombreux dispositifs, tant au niveau local que national, s'intéressent à ce phénomène d'égalité et d'équité entre les territoires.

Dans un premier temps, il convient de décrire quantitativement les inégalités. Il s'agit de définir à la fois une échelle et un indicateur, pour parvenir à un zonage. Outre le classique et relativement parlant « Produit Intérieur Brut PIB par habitant, retenu notamment dans le dispositif

PNRU (Programme National de Renouveau Urbain), d'autres indicateurs peuvent être utilisés : l'Association des Régions de France (ARF) a proposé d'autres indicateurs prenant en compte les 3 aspects du développement durable (aspects environnemental, social, économique) comme l'Indicateur de Santé Sociale (ISS). Des indicateurs de dynamisme démographique et économique ont aussi permis d'arriver à une définition des territoires ruraux à redynamiser par exemple.

C'est sur la définition de ces indicateurs et de ces zonages que s'appuient les différentes politiques publiques, notamment en termes de politique de la ville ou d'organisation et de réformes territoriales. Les politiques publiques agissent également dans le cadre d'appels à projets thématiques, comme les 23 pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) récemment désignés ou les pôles d'excellence du Plan Campus.

La création d'un Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) chargé de coordonner les actions des différents ministères, et la prochaine création d'un Conseil National à l'Égalité des Territoires (CNET) témoignent de la nécessité d'une action transversale des politiques publiques. Le CGET sera en particulier chargé de coordonner la politique de la ville et les contrats de plan Etat-Région (CPER) 2014 – 2020, qui sont les grands domaines de contractualisation et d'action en faveur de la cohésion, du développement et de l'égalité des territoires.

Outre ces dispositifs à l'échelle nationale, les actions, selon les principes de subsidiarité et d'efficacité, se développent aussi au niveau des collectivités territoriales.

II. Les politiques publiques locales participent à l'égalité d'accès et des chances de tous, sans pour autant avoir résolu les fractures sociales et économiques qui persistent.

Cette deuxième partie présentera les avancées en termes de cohésion territoriale (**A**) et les limites qui persistent (**B**).

A/ A l'échelle des différentes collectivités territoriales, le développement de coopérations et d'outils de cohésion est efficace pour rétablir une certaine égalité territoriale.

Les collectivités territoriales, selon les principes de subsidiarité (le juste niveau d'action) et d'efficacité, sont le bon niveau d'intervention. Ainsi, dans le domaine des transports, les différentes Autorités Organisatrices des Transports (AOT), urbains, interurbains, ont en charge le développement des transports à l'échelle de leur territoire : le transport ferré régional de voyageurs pour la Région, les transports en commun urbains pour les communes ou intercommunalités... Cette adaptation à l'échelle des bassins de vie se retrouve dans les documents de planification, dont le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) par exemple.

Les différents documents stratégiques, les planifications territoriales, l'enchevêtrement des domaines de compétences amènent à des coopérations voire des mutualisations entre collectivités. C'est le cas par exemple du développement des intercommunalités de plus en plus intégrées (Communautés Urbaines, Métropoles), de la mutualisation de l'ingénierie (par exemple au sein d'Agences Techniques Départementales), qui vont dans le sens de la solidarité entre les territoires et de partage, donc d'équilibre et d'égalité.

L'échelon territorial est aussi le bon niveau pour une politique de circuits courts, d'emplois de proximité, en particulier dans le domaine de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS).

Le développement des coopérations, des mutualisations, de la métropolisation ainsi que l'adaptation au contexte territorial, sont aussi les objectifs des réformes territoriales en cours (loi MAPTAM - 27 janvier 2014), dans un souci d'équilibre entre les territoires.

B/ Cependant, les réussites de la coopération et de la cohésion ne peuvent masquer les fractures économiques, sociales et environnementales qui persistent, en France et à l'intérieur des grandes villes.

Les différentes politiques sociales n'ont pas encore résolu les problèmes de mixité sociale de certains quartiers ou de certains territoires, ce qui freine les dynamiques positives. Les fractures économiques se sont même parfois aggravées, comme à Marseille, malgré les politiques de

renouvellement urbain. La pauvreté, l'illettrisme demeurent de lourds handicaps. Le système scolaire ne parvient pas à donner les mêmes chances à tous et reproduit les inégalités sociales (échec de l'ascenseur social).

Le système de péréquation financière, verticale ou horizontale, a également montré ses limites, y compris dans le développement des solidarités de l'intercommunalité. De manière générale, l'organisation territoriale, unifiée, et les politiques publiques, trop complexes, perdent une partie de leur efficacité et ne s'attachent pas suffisamment aux spécificités et aux particularités des territoires défavorisés. A l'instar des réformes territoriales en cours, qui visent à définir différents dispositifs selon les situations (cas des départements à géométrie variable selon le territoire, rural ou fortement métropolisé), les politiques en faveur de l'égalité des territoires doivent tenir compte de la diversité des situations.

Enfin, il convient d'agir sur des leviers de solidarité et d'équilibre et non pas de concurrence entre territoires.

Malgré une implication des politiques publiques et d'aménagement depuis plus de 60 ans, la question des inégalités entre les territoires demeure, car elle est complexe, multiforme et évolutive. Des outils, tant au niveau national (DATAR, Appels à Projets..) que local (CPER, politique de la ville, intercommunalité) ont permis de développer et d'aménager les différents territoires. Mais il ne peut exister d'outil unique, transposable : la prise en compte des spécialités des territoires va dans le sens des réflexions des réformes territoriales en cours.

Deuxième partie

Conseil Régional

A le 14 octobre 2014
A l'attention des élus.

Objet : Création de dispositifs visant à soutenir une politique en faveur de l'égalité des territoires sur l'espace régional

Ensemble de recommandations.

La région apparaît comme l'échelon légitime et pertinent pour participer pleinement à la réduction des inégalités territoriales, par ses domaines de compétence affirmées, tant en développement économique qu'en termes de schémas environnementaux et de formation professionnelle, en coopération avec les différents acteurs, privés, institutionnels et publics.

Afin de soutenir une politique en faveur de l'égalité des territoires, par la création de dispositifs transversaux, cette présente note détaillera d'abord la démarche préalable au portage de projets cohérents et efficaces (**I**) puis cette note décrira deux dispositifs pouvant être développés par la Région (**II**) dans le domaine de la transition énergétique (**A**) et dans celui de l'adéquation emplois / formations (**B**).

I Préparer un portage de projets cohérents et efficaces, par la mise en place d'un projet de territoire

A/ Réalisation d'un état des lieux

La mise en place d'un contrat de territoire formalise et contractualise toute une démarche de diagnostic, de dialogue et de cohésion de la stratégie de territoire, qui distinguera (et rassemblera) les différents aspects de l'espace régional : les échelles de territoires, les spécificités économiques, sociales, environnementales.

Un exercice de prospective pourra accompagner cette démarche, afin d'imaginer les possibles devenirs des territoires, bien que cet exercice ne soit pas essentiel. En effet, l'adhésion et la participation des différents acteurs et la mise en commun d'une vision sont plus importantes.

Le diagnostic de territoire est aussi l'occasion d'identifier et de mobiliser les acteurs pertinents pour l'action publique, comme les différentes entreprises et corporations, les acteurs institutionnels, consulaires (CCI ...)

C'est aussi le moment de développer des indicateurs, ne se résumant pas au PIB/habitant, mais qui aideront à définir les spécificités des territoires, à les comparer, à identifier les territoires en difficultés, et par la suite, serviront de suivi et d'évaluation des dispositifs. Ces indicateurs et ce contrat de territoire porteront la richesse des échanges et seront représentatifs des énergies mobilisées.

Le contrat de territoire permet d'aboutir à une vision stratégique, réaliste et partagée de tous.

B/ Le portage de projets dans la contractualisation

Le contrat de territoire, outre l'aspect labellisant, permet de préparer la cohérence et l'efficacité, des différents projets qui seront intégrés dans les contractualisations existantes, notamment les CPER, avec l'Etat, ou les Programmes Opérationnels (P.O) européens. De plus, ces deux dispositifs visent la cohésion et le développement des territoires, ce qui cadre parfaitement avec les ambitions de réduction des inégalités territoriales (Stratégie Europe 2020).

C/ Mise en place Organisationnelle

Il apparaît nécessaire de structurer ces missions autour d'un service ou d'un pilote opérationnel, qui aura la vision stratégique (élaboration et suivi des contrats de territoire) et la connaissance des outils : contractualisation européenne, outils juridiques, financiers....

S'agissant de plus de politiques transversales (domaines économiques, environnementaux, éducation) et en lien avec les services de l'Etat (DATAR, préfet de Région), il convient d'apporter une légitimité politique à cette action. Une assistance interne, voire externe (pilotage) est nécessaire.

L'enjeu est de développer la transversalité, à la fois au sein des services de la Région mais aussi avec les autres collectivités (comme les départements, responsables des aides sociales ou les intercommunalités) et les entreprises.

Dans cette démarche générale, et dans cette optique de transversalité, il peut être imaginé les dispositifs suivants, dans le domaine de l'environnement et de l'emploi.

II Exemples de dispositifs pouvant être développés

Ces exemples illustreront la démarche décrite ci-dessus et la question de la transversalité de l'action.

A/ Développer une stratégie environnementale de Transition Energétique.

Il s'agit d'un domaine très porteur dans l'actualité, à la fois dans un cadre européen et national, ce qui ouvre la porte à des opportunités de financement et de connaissances innovantes.

Au niveau du territoire régional, la transition énergétique, qui vise à développer des énergies renouvelables décentralisées (principalement éolien, solaire, biomasse, méthanisation) et à diminuer les consommations d'énergie (rénovation énergétique des bâtiments) peut être source de création d'emplois locaux et de proximité et ainsi redynamiser des territoires en difficulté.

C'est aussi une source d'innovation technique pour les entreprises ainsi qu'une valorisation des territoires (amélioration de l'attractivité et de l'image).

En termes d'emplois de proximité, le développement de l'ESS (Economie Sociale et Solidaire) via par exemple les recycleries, est à intégrer.

Ce dispositif à développer au sein de la Région, outre le portage de projets dans les CPER et les P.O, doit permettre aux différents acteurs de bénéficier d'une dynamique collective : ingénierie collective, berceaux d'entreprises, aides à la création, aides à la formation, réseaux économiques, parangonnage national et européen, développement des transports...

B/ Développer l'adéquation entre le monde du travail et la formation.

Déjà exercée par la région, cette compétence de mise en adéquation de la formation professionnelle et du monde de l'entreprise (y compris via la création de micro-entreprises) est à développer dans un esprit transversal et proactif. C'est l'apport stratégique de la démarche de Contrat de Territoire qui doit permettre d'identifier de nouveaux outils.

Il s'agit aussi de développer les liens entre les entreprises et les universités, en déconcentrant les sites de formation au plus près des entreprises mais aussi en favorisant les

dispositifs d'apprentissage et d'alternance qualifiante, y compris sur les formations universitaires. Le développement des infrastructures de transport et de logement et leur accessibilité, en particulier financière, aux étudiants-apprentis permettra de rapprocher personnes formées du lieu de travail, d'intégration. La mobilité participe aussi à la réduction des inégalités.

Le domaine de la Transition Energétique constitue une opportunité importante pour cette action, à la fois pour réduire le chômage et le manque de qualifications mais aussi pour développer des entreprises innovantes, adaptées aux spécificités locales.

Dans ces deux dispositifs, l'action de la Région est transversale, faisant aussi intervenir sa vision stratégique environnementale et en termes d'organisations des transports.

Cette note a donc présenté la démarche pouvant être mise en place dans la Région pour porter des projets cohérents et efficaces en faveur de l'égalité des territoires, sur l'espace régional. La construction d'une démarche transversale multi partenariale et l'établissement d'un diagnostic et d'un projet de territoire partagé sont les préalables nécessaires à l'efficacité de l'action publique. La construction du projet de territoire et sa contractualisation permettent d'actionner les leviers des aides nationales et européennes et de cibler des actions efficaces.