

CONCOURS EXTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2014

Epreuve consistant, à partir d'un dossier portant sur un sujet technique, en une note visant à en faire l'analyse et à proposer une synthèse éventuellement assortie de propositions

EPREUVE N° 1

Durée : 5 h
Coefficient : 5

SUJET : Egalité des territoires

Dans un premier temps, vous rédigerez une note de synthèse à partir du dossier documentaire ci-joint.

Dans un second temps, en qualité d'ingénieur en chef au sein d'un conseil régional, vous établirez à l'attention des élus, un ensemble de recommandations conduisant à proposer la création d'un ou plusieurs dispositifs visant à soutenir une politique en faveur de l'égalité des territoires sur l'espace régional.

Barème de notation :

Synthèse : 10 points
Propositions : 10 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Extraits du rapport « Vers l'égalité des territoires, une introduction », Éloi Laurent OFCE/Sciences Po, Stanford University, février 2013	Page 2
Document n° 2	Quelle idée de justice sociale en santé environnement ? Cyrille HARPET Ministère des affaires sociales et de la santé/Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, janvier 2014	Page 11

Document n° 3	Inégalités : les quartiers qui décrochent, ceux qui progressent Quotidien « la Provence » édition de Marseille, 12 décembre 2013	Page 14
Document n° 4	«L'égalité territoriale en France : la rançon de l'histoire », Matthew Wendeln, Métropolitiques, 12 mai 2014	Page 15
Document n° 5	Faut-il une géographie prioritaire ? Daniel Béhar Urbanisme, n°391, hiver 2013	Page 20
Document n° 6	Contrats de développement territorial : et de cinq ! et six nouvelles gares - Localtis.info - 23 janvier 2013	Page 23
Document n° 7	« Une inégalité territoriale fragmentée », Daniel Béhar Libération.fr, 3 janvier 2014	Page 24
Document n° 8	L'égalité des territoires a son commissariat mais éclatée en deux ministères distincts Territoires, 26 mars 2014	Page 26
Document n° 9	23 pôles territoriaux de coopération économiques primés Directgestion.com 13 janvier 2014	Page 28
Document n° 10	Les inégalités entre jeunes : quelle réalité en Bretagne ? An Danvez, n°43, décembre 2013	Page 29
Document n° 11	Les nouveaux visages de la solidarité intra-territoriale La Gazette, 23 décembre 2013	Page 31
Document n° 12	Aménagement du territoire : les députés s'inquiètent pour les bourgs et les petites villes Lafranceagricole.fr, 18 décembre 2013	Page 34
Document n° 13	Métropolisation et égalité des citoyens Lemonde.fr, 7 février 2014	Page 35
Document n° 14	Egalité des territoires : « la simplification oui, la disparition non » Localtis.info, 10 janvier 2014	Page 37
Document n° 15	Zones rurales : mutualiser, se connecter et sortir du modèle unique pour mieux se développer Courrierdesmairies.fr, 4 février 2014	Page 39
Document n° 16	Cécile Dufлот veut des indicateurs pour « mesurer la prospérité des territoires » Localtis.info, 21 janvier 2014	Page 42
Document n° 17	A quoi sert le discours de la fracture ? Martin Vanier Urbanisme, n° 391, hiver 2013	Page 44

ABIS

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

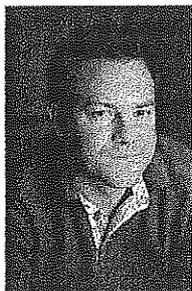
2

Vers l'égalité des territoires : une introduction¹

DOCUMENT n° 1

Éloi Laurent² (OFCE/Sciences Po, Stanford University)

L'auteur



Éloi Laurent est économiste senior et conseiller scientifique à l'OFCE (Centre de recherche en économie de Sciences Po). Macro-économiste de formation, ses travaux portent actuellement sur la soutenabilité environnementale et le bien-être individuel et social. Il est l'auteur ou l'éditeur d'une dizaine d'ouvrages (dont trois traduits en plusieurs langues) et d'une centaine d'articles publiés dans les revues françaises et internationales. Attaché parlementaire à l'Assemblée nationale (1999-2000), puis collaborateur au cabinet du Premier ministre (2000-2002), il a été chercheur invité à New York University, Columbia University et Harvard University ainsi que professeur invité à l'université de Montréal. Il enseigne aujourd'hui à Stanford University, Sciences Po et au Collège des hautes études européennes.

Publications : <http://www.ofce.sciences-po.fr/pages-chercheurs/laurent.htm>

A l'égard de l'égalité, il ne faut pas entendre par ce mot que les degrés de puissance et de richesse soient absolument les mêmes, mais que, quant à la puissance, elle soit au-dessous de toute violence et ne s'exerce jamais qu'en vertu du rang et des lois, et, quant à la richesse, que nul citoyen ne soit assez opulent pour en pouvoir acheter un autre, et nul assez pauvre pour être contraint de se vendre, ce qui suppose, du côté des grands, modération de biens et de crédit, et du côté des petits, modération d'avarice et de convoitise. Cette égalité, disent-ils, est une chimère de spéculation qui ne peut exister dans la pratique. Mais si l'abus est inévitable, s'ensuit-il qu'il ne faille pas au moins le régler ? C'est précisément parce que la force des choses tend toujours à détruire l'égalité, que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir.

*Jean-Jacques Rousseau, Du contrat social ou des principes du droit politique,
Livre II, chapitre XI « Des divers systèmes de législation »*

1. Cette introduction constitue une lecture possible de l'ensemble formé par les contributions rassemblées dans ce rapport, mais ce n'est pas la seule. Tout en prenant appui sur leurs analyses et propositions, elle n'engage pas les expert(e)s et responsables politiques qui ont accepté d'y participer. Afin de favoriser la pluralité des points de vue et d'encourager la liberté de ton, ce rapport a en effet été conçu dès l'origine comme un ouvrage collectif : chaque contribution est signée par son/ses auteur(e)s et possède sa cohérence propre. Je remercie chaleureusement chacune et chacun des 60 contributeurs/trices pour la diligence de son travail et la qualité de son apport au débat public.

2. Je suis particulièrement reconnaissant à Madame la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, de m'avoir accordé sa confiance et je tiens à la remercier ici pour son engagement personnel dans cette aventure collective placée sous le signe de l'indépendance. Je remercie également Manuel Flam pour son soutien constant, bienveillant et déterminé, la liberté totale dont il m'a permis de bénéficier dans la conception et la conduite de ce rapport et les échanges éclairants que nous avons pu avoir, y compris avec ses étudiant(e)s, sur nombre de questions abordées dans cette introduction et dans les contributions.

On conçoit comment les terres des particuliers réunies et contiguës deviennent le territoire public, et comment le droit de souveraineté s'étendant des sujets au terrain qu'ils occupent devient à la fois réel et personnel ; ce qui met les possesseurs dans une plus grande dépendance et fait de leurs forces mêmes les garants de leur fidélité. Avantage qui ne paraît pas avoir été bien senti des anciens monarques, qui ne s'appelaient que rois des Perses, des Scythes, des Macédoniens, semblaient se regarder comme les chefs des hommes plutôt que comme les maîtres du pays. Ceux d'aujourd'hui s'appellent plus habilement rois de France, d'Espagne, d'Angleterre, etc. En tenant ainsi le terrain, ils sont bien sûrs d'en tenir les habitants.

Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou des principes du droit politique*,
Livre I, chapitre IX « Du domaine réel »

Un territoire est le produit d'un espace et d'un pouvoir. Périmètre physique délimité par l'exercice d'une autorité légale émanant d'une communauté humaine, il représente le point de contact entre des flux économiques et des frontières politiques. En tant qu'espace, le territoire se trouve soumis aux forces des marchés, aux flux de capitaux, de biens, de services et de personnes. En tant que pouvoir, il dispose, en prise avec ces flux, d'un degré d'autonomie dans ses décisions politiques, dans une relation verticale et horizontale avec les autres territoires.

« Égal » est, en France, le nom idéal donné au juste. Si la justice est le moyen dont le juste est le résultat, l'égalité fait figure depuis 1792 d'horizon de la République. Prôner « l'égalité des territoires », c'est placer au plus haut, dans l'ordre des mots, l'idéal de justice territoriale, ce qui peut être alternativement considéré, au regard de la réalité, comme ambitieux, irréaliste ou périlleux.

Autant dissiper d'emblée un malentendu à ce sujet : personne dans les pages qui suivent ne réclame ni même ne souhaite l'identité, l'uniformité ou l'homogénéité des territoires français. En revanche, nombre de raisons, qui trouvent ici un éclairage puissant, portent à penser que les inégalités territoriales affectent le bien-être des Français(es) et minent la cohésion nationale – économique, sociale, environnementale – et que la justice territoriale constitue de ce fait une nouvelle frontière du pacte républicain. Notons à ce sujet un paradoxe : « la France, nous dit Tocqueville, nourrit la passion de l'égalité », ce que confirment de nombreuses études et enquêtes. Mais elle est aussi animée par la passion des territoires : elle est, pourrait-on dire, le pays des territoires, en particulier au plan municipal¹. Et elle fait à ce titre figure d'exception parmi ses voisins européens, elle qui compte 36 700 communes, 101 départements et 27 régions² auxquels s'ajoutent 2 600 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, 4 000 cantons et 370 « pays »³.

Or, une contradiction peut s'insinuer entre ces deux passions, entre la fragmentation territoriale de l'égalité et la nécessaire préservation de sa substance par homothétie locale. Comment réconcilier les passions françaises pour l'égalité et pour les territoires au bénéfice des citoyen(ne)s ? Telle pourrait être la problématique générale de ce rapport.

Car l'égalité des territoires n'est ni innée ni spontanée. Les territoires sont par nature inégaux et le jeu du marché, combiné à celui des politiques publiques, tend à les rendre plus inégaux encore.

Un premier contraire, intuitif, de la justice territoriale est donc l'inégalité des territoires, ou plutôt les inégalités des territoires, tant l'inégalité est en la matière plurielle et les inégalités souvent cumulatives. Il importe de les connaître si on veut les combattre, de les comprendre si on entend les contenir. Car

1. On dénombre au total un demi-million d'élus locaux en France, dont 90 % sont des conseillers municipaux.

2. Certains de ces chiffres sont arrondis. À titre de comparaison, selon le dernier inventaire du Conseil des Communes et régions d'Europe (CCRE), l'Allemagne compte 11 481 municipalités et villes, 295 comtés et 16 régions et l'Italie 8 094 municipalités, 110 provinces et 20 régions.

3. Le morcellement territorial français est double, à la fois vertical (par le nombre d'échelons territoriaux) et horizontal (par le nombre de juridictions qui compte chaque échelon).

ces inégalités entre territoires se traduisent par des inégalités de destin entre citoyen(ne)s, des inégalités sociales persistantes *du fait* du territoire. Il apparaît tout simplement contraire à l'esprit républicain qu'en France, le lieu (de naissance, de résidence, de travail) détermine le destin ou, pour le dire autrement, que la géographie physique enferme l'histoire sociale.

Un second contraire de la justice territoriale prend la forme de la concurrence entre les territoires, par laquelle les territoires se font justice eux-mêmes : on désigne par là l'effet des forces de marché et des décisions publiques qui conduisent à mettre en concurrence fiscale, sociale, économique et environnementale les territoires et à les précipiter dans une course à la captation et à la répulsion des flux économiques. La concurrence des territoires n'est en effet pas que d'attraction : il s'agit aussi de repousser vers d'autres collectivités humaines les flux économiques que l'on juge indésirables pour soi. Cette concurrence que se livrent les territoires pour les richesses du marché, émulative en théorie mais souvent dommageable en pratique, se double d'une concurrence pour les ressources publiques : les habitant(e)s des territoires entrent ici en rivalité à la fois pour les moyens et la reconnaissance publics, dans une compétition matérielle autant que symbolique. La « force des choses [qui] tend toujours à détruire l'égalité » évoquée par Rousseau n'est pas seulement économique, elle est aussi politique.

La concurrence des territoires est d'ailleurs parfois aiguillonnée par l'État, qui a pu l'ériger dans un passé récent en politique publique. Relevons ici un contresens fréquent sur les ambitions voisines de « compétitivité » et « d'attractivité » territoriales lorsqu'elles sont comprises dans un sens étroitement économiste : la valeur et la force d'attraction des territoires français dépendent de manière capitale, matricielle, de la qualité de leurs infrastructures et de leurs services publics, capital institutionnel qui fait une part essentielle de la « compétitivité » nationale au plan mondial.

Pas plus qu'elle n'est innée ou spontanée dans l'ordre du réel, l'égalité des territoires n'est, en tant qu'idéal politique, donnée ou univoque. Il est nécessaire de préciser au moyen de quelle conception de la justice entre personnes on entend promouvoir et construire l'égalité des territoires.

On peut difficilement viser l'égalisation des espaces français : les conditions naturelles, les préférences collectives des habitant(e)s, la liberté de se déplacer, la spécialisation territoriale, les stratégies différenciées de développement local, l'intégration européenne, l'insertion mondiale relèvent de contraintes et de choix sur lesquels il est à la fois très complexe et peu légitime de vouloir agir. Les ressources de la puissance publique étant aujourd'hui particulièrement rares et précieuses, mieux vaut ne pas perdre son temps ni dilapider ses moyens à poursuivre la chimère d'une maîtrise illusoire, d'en haut, sur les territoires que les personnes auront tôt fait de déjouer, par en bas.

Mais l'égalité des territoires a bien un sens en France : en langage administratif, elle s'apparente à la continuité territoriale de la République, à commencer par celle du service public, promise à chaque citoyen(ne) par la Constitution. Dans la langue des théories modernes de la justice, elle pourrait signifier, au moyen d'une égalité plurielle et d'une justice dynamique, la promotion du développement humain et des capacités de toutes et tous, quel que soit sa position dans l'espace physique et social⁴.

Précisons brièvement ces notions, au cœur de la trame que forment les contributions de ce rapport. *Égalité plurielle*, car les inégalités réelles prospèrent à l'ombre d'une mythologie républicaine qui voudrait abolir toutes les différences tandis que le « détour territorial » des politiques d'égalité apparaît souvent comme une fuite devant les métamorphoses de la question sociale. *Développement humain* : celui-ci vise (depuis plus de vingt ans) à dépasser l'impérialisme social de l'approche économique standard pour mettre sur un pied d'égalité les éléments constitutifs du bien-être, à commencer par la santé et l'éducation. *Justice dynamique*, car il est trop réducteur d'évaluer de manière statique la position des territoires par leur « écart à la moyenne » sans considérer leurs trajectoires de développement (ou de décrochage). Il est, qui plus est, devenu impensable d'envisager ces sentiers de développement territorial hors des équilibres écologiques et de l'enjeu de la soutenabilité environnementale. *Capacités*, enfin, car

4. Un chiffre permet de prendre immédiatement la mesure de l'enjeu démocratique attaché à la divergence territoriale : deux tiers des dépenses publiques d'investissement – c'est-à-dire des dépenses publiques qui circonscrivent l'espace social des personnes – sont aujourd'hui assurées par les collectivités territoriales en France. Autrement dit, deux tiers des dépenses d'avenir sont de fait différenciées spatialement sur le territoire national.

les institutions que sont les territoires doivent être mises au service des capacités de leurs habitant(e)s, c'est-à-dire de leur droit à une liberté substantielle d'être et d'agir.

C'est selon ces voies, analytiques et pratiques, que ce rapport propose de progresser vers l'égalité des territoires. Il est organisé en trois temps : il importe d'abord de pouvoir envisager les continuités et les ruptures contemporaines de l'espace national, puis de prendre la mesure des nouvelles inégalités territoriales qui affectent le bien-être des Français(e)s pour enfin tenter de constituer ces inégalités en injustices dans le but de les atténuer par l'action publique, à différents niveaux de gouvernement. Combinant analyses, méthodes et instruments empiriques, ce rapport peut servir de feuilles de route comme de boîte à outils aux pouvoirs publics. Croisant regards d'expert(e)s et de responsables politiques afin d'enrichir l'analyse par l'engagement, il se veut une première étape, forcément lacunaire⁵, d'un débat démocratique devenu nécessaire, débat dont doivent s'emparer les habitant(e)s des territoires pour le faire vivre. C'est pourquoi ce rapport est présenté sous une forme accessible et interactive.

Cette introduction, en prélude aux développements thématiques des expert(e)s et aux regards engagés des responsables politiques, adresse trois « questions préalables » à l'ambition d'égalité des territoires : celle de sa légitimité, de sa nécessité et de sa possibilité. S'inspirant librement des textes rassemblés plus loin, elle avance des propositions de politique publique aussi précises que possible, ordonnées selon un principe de subsidiarité qui remonte du local vers le national et l'europpéen.

On verra, chemin faisant, que l'égalité des territoires ne se limite pas à l'égalité entre les territoires. C'est plus justement l'égalité dans les territoires. L'égalité permise ou contrainte par les territoires, l'égalité portée par les territoires. L'égalité située des Français(es), dont les territoires peuvent être les entraves ou les vecteurs.

5. Des thèmes importants ne sont pas ou trop partiellement traités dans ce rapport, notamment la question des transports, des mobilisations citoyennes au niveau territorial ou encore la dimension européenne des stratégies territoriales françaises. J'en porte seul la responsabilité, qui découle d'un mélange de choix et de contraintes.

6. Voir la thèse et l'ouvrage d'Anne-Sophie Gossu, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, 2013.

C. Est-il possible de construire la justice territoriale en France ?

Disposons-nous du bon imaginaire territorial ? Des bonnes institutions ? Des bons outils de mesure ? Des bons instruments d'action ?

Oui, mais à condition de sortir d'une certaine mythologie territoriale française...

Renouveler la politique territoriale en France, c'est d'abord renouveler la philosophie territoriale française, c'est-à-dire libérer l'imaginaire des territoires des emprises jumelles jacobine et girondine (**Jacques Lévy**). C'est aussi révéler les insuffisances de l'architecture actuelle des pouvoirs territoriaux.

...de développer de nouveaux outils de mesure...

La nécessité est forte de comprendre les ruptures désormais fines de l'espace français. Pour cela la pleine potentialité des outils cartographiques doit être activée (**Jean-Christophe François**), tant les cartes à la petite échelle nous en apprennent peu sur les dynamiques réellement à l'œuvre.

Comme l'a bien montré le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, mesurer c'est gouverner : changer les politiques suppose de changer les indicateurs, les instruments de mesure. Les nouveaux indicateurs de développement humain doivent donc être mobilisés dans les stratégies territoriales, mais ils doivent aussi être explicités du point de vue de leurs finalités (**Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Humbert**). La problématique de l'attractivité durable et de la résilience des territoires doit, enfin, être développée (**Anne Musson**) et, plus généralement, l'intégration des problématiques sociale et écologique doit permettre d'inscrire les territoires français sur des trajectoires de soutenabilité (**Jacques Theys**).

...et de réformer les instruments d'action de l'État

La mythologie territoriale française est aussi celle de la maîtrise du territoire par découpage et maillage. Le zonage, apparu comme un instrument public contribuant à garantir l'égalité des places entre les territoires, est devenu la modalité privilégiée d'intervention de l'État dans le contexte de la décentralisation marqué par un basculement vers l'égalité des chances. (**Daniel Béhar**). Mais non seulement cet instrument démontre des limites certaines, mais la critique qu'on lui oppose est elle-même pétrie de contradictions : l'approche en termes de handicaps qui le fonde se voit accusée de produire de la stigmatisation sans garantir d'effets de remise à niveau, mais on propose pour y échapper de réinscrire le zonage dans le modèle de droit commun de l'égalité des chances méritocratique qui lui-même engendre le processus de décrochage dont il se veut le correctif. Il importe donc de sortir cet instrument à la fois de ses apories et de ses contradictions.

Les mécanismes de péréquation financière, enfin, appellent également des réformes importantes. Le contexte français, fait d'émiettement territorial, de fortes disparités entre collectivités, de contrainte

budgétaire « durcie » et de marges de manœuvre budgétaires encore considérables (même si elles sont en voie de réduction), peut engendrer des comportements concurrentiels dommageables, voire prédateurs (**Guy Gilbert et Thierry Madiès**). Ces comportements sont restés, sur le plan fiscal, jusqu'à présent relativement modérés, mais il importe de s'assurer qu'il en aille ainsi à l'avenir. La péréquation financière apparaît à cet égard comme un instrument de stimulation de la « bonne concurrence » par la disparition des « rentes de situation », mais il faut là aussi, l'extraire du halo de confusion qui l'entoure et lui conférer une véritable transparence pour maintenir sa relative efficacité et accroître sa légitimité. Notons pour finir sur cette exigence de transparence l'existence d'un véritable chiasme territorial des politiques publiques en France : si les politiques sociales produisent des effets spatiaux très importants mais tabous dans le débat public, les politiques spatiales produisent des effets sociaux eux aussi importants, dont les migrations résidentielles portent témoignage²⁹. Il serait bon de révéler ce chiasme dans le but d'améliorer l'efficacité et la légitimité des instruments de péréquation dont dispose l'État. Il est temps pour conclure d'avancer des propositions de politique publique, dont on espère qu'elles seront à la hauteur des problématiques et des enjeux que nous venons trop brièvement de passer en revue.

Recommandations

On peut imaginer trois grands types de politiques publiques susceptibles de concourir à l'égalité des territoires, qui se distinguent par leur but et leur niveau de gouvernement, selon un principe de subsidiarité qui est aussi un principe d'efficacité territoriale : ce qui peut être fait à l'échelle des territoires doit de préférence l'être. Pour constituer chacun de ces axes politiques, on a agrégé à la fois des orientations (idées directrices) et des propositions (politiques ou réformes spécifiques). Chaque fois que cela a été possible, propositions d'expert(e)s et de responsables politiques se complètent.

1. Investir dans l'intelligence des territoires [Entre l'observation descriptive et la prospective au long cours, doit se développer une intelligence territoriale en temps réel, susceptible d'informer les stratégies locales de développement ; la valorisation des territoires doit quant à elle permettre de redéfinir les critères de la valeur collective pour donner à chaque territoire sa place dans le projet national et lui permettre de mieux assurer sa trajectoire de développement].

Connaissance

- Développer l'intelligence sociale territoriale (**Hervé Guéry**) : les transferts de compétences hérités des vagues de décentralisation ne se sont pas suffisamment accompagnés d'outils de pilotage et de connaissance des dynamiques locales, en particulier sociales. Les inégalités territoriales sont aussi des inégalités de connaissance territoriale, il importe d'y remédier en mutualisant le savoir territorial dans des unités statistiques spécialisées non seulement dans la collecte, mais surtout le traitement des données territoriales sociales et leur restitution aux collectivités ;
- Diffuser des outils cartographiques fins (**Jean-Christophe François**) : il faut armer les puissances publiques nationales et locales d'un « laser territorial » qui permette de saisir les ruptures socioterritoriales fines, en mobilisant les ressources cartographiques développées par la recherche et en développant des outils cartographiques statiques et interactifs informatisés facilement utilisables par les collectivités territoriales ;
- Construire l'intelligence social-écologique territoriale (**Jacques Theys, Guillaume Faburel, Stéphane Hallegatte et Éloi Laurent**) : il importe d'intégrer systématiquement les enjeux

²⁹ Daniel Béhar remarque au sujet de la Seine St Denis « que les trajectoires de mobilité résidentielle et de promotion sociale, notamment inter générationnelles, demeurent et se renouvellent, sans qu'on puisse identifier la part imputable à la politique de la ville... Simultanément la situation des quartiers tend à se dégrader de façon continue puisqu'ils accueillent de nouvelles populations davantage paupérisées »

8

sociaux et environnementaux dans les stratégies de développement territorial ; il faudrait aussi à cet effet créer un centre d'analyse et de prévention des inégalités environnementales rassemblant les compétences en la matière pour les mettre au service des territoires (**Julien Caudeville**).

Valorisation

- Populariser les indicateurs de développement humain (**Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Humbert**) : ces nouveaux indicateurs peuvent être à la fois des indicateurs de sensibilité et de communication comme de véritables outils de pilotage des politiques publiques, à la construction et l'interprétation desquelles il faut associer les citoyens afin d'en renforcer la légitimité et d'en favoriser les usages opérationnels ; la valeur d'un territoire doit dépendre des valeurs de ses habitant(e)s ;
- Généraliser les indicateurs d'attractivité soutenable et de résilience des territoires (**Anne Musson**) : il importe de dépasser conceptuellement la seule attractivité économique et la seule compétitivité-coût pour donner de la profondeur et de la pérennité aux stratégies de développement territorial.

2. Cultiver les capacités territoriales [Les seules ambitions d'« attractivité » et de « compétitivité » économiques ne suffisent pas à définir des stratégies de développement territorial soutenables et justes, il importe de repenser ces stratégies en partant du développement humain et des capacités des personnes ; il convient également de projeter de manière dynamique le bien-être des habitant(e)s sur des trajectoires de soutenabilité écologique, climatique et énergétique].

Développement humain et capacités

- Développer l'approche par les capacités de la question territoriale (**Jean-Christophe Dissart, Benoît Lallau, France Loubet**) : celle-ci permet de mieux comprendre quelles sont les opportunités qui sont accessibles aux individus sur un territoire donné, et en retour comment les capacités individuelles contribuent aux dynamiques territoriales, elle ouvre aussi sur les enjeux de résilience et de soutenabilité ;
- Mettre en œuvre une nouvelle politique urbaine de capital humain (**Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse**) : la compétence et la mobilité doivent être les deux axes d'une telle politique. Il importe de développer l'incitation des jeunes citadins à acquérir du capital humain en développant leurs opportunités de logement dans des quartiers où les emplois existent et où la qualité des services publics est bonne, ce qui pourrait prendre la forme de bonus octroyés aux jeunes acceptant de changer de résidence (comme cela se fait aux États-Unis) ;
- Mieux mesurer et réduire les inégalités territoriales de santé (**Stéphane Riccan, Éric Jougla, Zoé Vaillant, Gérard Salem**) : il importe de mieux articuler les questions d'aménagement, de gestion ou d'organisation du territoire à celles des enjeux de santé publique pour mettre en lumière le rôle de l'organisation territoriale et des combinaisons locales, à différentes échelles, des déterminants sociaux, économiques, politiques et sanitaires stricto sensu autant qu'individuels, dans la construction et l'aggravation des inégalités face à la santé ; l'identification de ces mécanismes permettrait de mieux orienter les choix de politiques publiques en insistant notamment sur les indicateurs à développer et à suivre, les échelons pertinents d'intervention et les modalités d'interventions dans le cadre d'un développement plus égalitaire des territoires ; il convient aussi de développer de manière systématique les contrats locaux de santé que la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » encourage les agences régionales de santé à conclure avec les collectivités territoriales (**Hervé Maurey**) ;
- Mieux mesurer et réduire les inégalités territoriales d'éducation secondaire (**Sylvain Broccolichi, Choukri Ben Ayed, Danièle Trancart**) : en limitant la concurrence et la hiérarchisation des établissements scolaires et en luttant contre les processus de décrochage scolaire par le

développement de structures d'accueil proposant un accompagnement à la scolarité de qualité dans les territoires les plus en difficulté ; c'est à l'échelle urbaine, et non à celle de l'établissement, que se joue l'efficacité de ces politiques scolaires territoriales ; de manière générale, il apparaît souhaitable de faire de la mixité sociale et scolaire un objectif à part entière de la politique d'éducation nationale (**Françoise Cartron**).

- Atténuer les inégalités territoriales d'éducation secondaire et de recherche (**Catherine Soldano et Daniel Filâtre**), selon quatre principes : procéder à une analyse lectures géolocalisée de l'ensemble des activités scientifiques, de formation et de transfert aux différentes échelles du territoire pour aborder les dynamiques propres des sites universitaires, intégrer dans une stratégie nationale des politiques différenciées par territoire selon des compositions propres aux quatre vecteurs du développement scientifique (la formation, la vie étudiante, la recherche, le transfert et l'innovation), intégrer le développement des systèmes scientifiques locaux dans une analyse régionale, définir de manière contractuelle les relations entre les différents partenaires publics et sectoriels afin de construire, au niveau des territoires, des communautés scientifiques pertinentes capables de revendiquer un rôle culturel, social et économique majeur pour l'université ; l'égalité territoriale en matière d'enseignement supérieur doit aussi s'apprécier en fonction de l'organisation des services de vie aux étudiants (transport, logement...) qui permettent de compenser en partie les difficultés d'accès à un site d'enseignement supérieur (**Marthe Corpet**).
- Construire une nouvelle politique de désenclavement rural (**Mohamed Hilal, Yves Schaeffer, Cécile Détang-Dessendre**) : Une telle politique viserait la réduction des disparités territoriales d'accès aux mailles urbaines et pourrait notamment prendre la forme de nouveaux investissements dans les infrastructures et systèmes de transport routier et ferroviaire, mais aussi de soutiens ciblés sur les bourgs et petites villes à même d'animer les territoires les plus enclavés. Pour aider à la conception d'une telle politique, une réflexion éthique devrait être engagée et pourrait s'articuler autour de trois valeurs sociales : la responsabilité, l'efficacité et le besoin. C'est, plus largement, à un nouveau contrat de développement partagé entre espaces urbains et ruraux qu'il importe de réfléchir (voir plus loin *Coopération*).

Soutenabilité et résilience

- Inscrire la transition énergétique au cœur des sentiers de développement des territoires (**Gérard Magnin**) : Fournir à tous les petits et moyens consommateurs un service de proximité qui leur apporte l'assistance technique et financière à l'amélioration de la qualité thermique de leurs logements et de la performance de leurs équipements ; alimenter l'économie du territoire en permettant aux collectivités et aux acteurs locaux d'investir pour exploiter les potentiels énergétiques de leurs territoires, en économie d'énergie comme en ressources renouvelables ; la rénovation thermique des bâtiments est aujourd'hui la meilleure politique d'égalité énergétique des territoires.
- Anticiper activement le changement climatique (**Vincent Vigié et Stéphane Hallegatte**) : généraliser la promotion d'une approche intégrée du développement des territoires, combinant développement économique et enjeux climatiques et environnementaux et plus spécifiquement la mise en place de plans d'action visant dès à présent à prendre en compte les contraintes climatiques (adaptation et atténuation) et les politiques de compensations associées lors des décisions stratégiques affectant le devenir du territoire ; il faudrait qu'une partie des fonds structurels européens viennent appuyer ces stratégies locales d'adaptation (**Marie-Christine Blandin**) ;

3. Consolider la solidarité des territoires [Il convient de réformer en profondeur l'architecture des pouvoirs territoriaux en s'inspirant d'une nouvelle philosophie territoriale ; la mobilité n'est pas un substitut à l'aménagement du territoire : il faut aménager la mobilité pendulaire au sein des espaces urbains français ; la solidarité entre territoires par zonage et péréquation ne peut pas se réduire à une géographie prioritaire et une redistribution statiques, elle doit être refondée à partir d'une approche dynamique et transparente de la justice territoriale].

Coopération

- Concevoir et mettre en mouvement une nouvelle architecture des pouvoirs territoriaux (**Jacques Lévy**) : par le lancement d'un large débat sur l'architecture des territoires, l'engagement d'un processus de déverrouillage constitutionnel et institutionnel, la construction d'une nouvelle architecture des territoires politiques, la définition des équilibres financiers entre entités et la mise en place d'un contrat géographique entre les différents acteurs territoriaux ; il importe également de réfléchir à la mise en œuvre d'un « pacte de gouvernance territorial » dans lequel la région, les départements, les intercommunalités s'organiseraient, au sein de l'espace régional, pour mettre au point un cadre contractuel des politiques publiques (**Jean-Pierre Bel**) ;
- À cet égard, la prochaine loi de décentralisation devrait préciser la répartition des missions et, par déduction, des compétences, entre les niveaux de collectivités. La région devrait ainsi être en charge de préparer l'avenir des hommes, des entreprises et du territoire ; le département se verrait confier la mission d'assurer les solidarités sociales et territoriales ; les communes et intercommunalités devraient assurer le maintien et le renforcement du lien social et le fonctionnement des services publics de proximité immédiate (**Yves Krattinger**) ;
- Aménager l'étalement urbain et la mobilité pendulaire (**Stéphane Hallegatte et Éloi Laurent**) : en modulant le coût du transport individuel par les péages urbains et la fiscalité du carbone (**Jean-Paul Chanteguet**) ; en encourageant la fiscalisation de la densité ; en améliorant la qualité de vie dans les centres-villes et les zones denses par le développement des services écosystémiques urbains ;
- Inventer une véritable « économie circulaire territoriale » (**Hélène Gassin**) : favoriser la mise au jour des liaisons écologiques entre territoires urbains et ruraux et inventer une nouvelle forme de partenariat entre les territoires permettant tout à la fois de reconnaître ces interactions mais aussi de créer de concert les conditions de la prévention, de la réduction des difficultés et de la mutualisation des aménités. La France, contrairement à d'autres pays (Allemagne, Japon, Chine), ne dispose toujours pas d'une loi visant à développer l'économie circulaire.

Cohésion

- Développer, en matière d'emploi, des politiques spatiales combinées (**Yannick L'Horty**) : ces politiques doivent privilégier des instruments doublement ciblés, à la fois sur des publics fragiles et dans les territoires les plus vulnérables, tout en agissant sur plusieurs leviers à la fois de façon à constituer une véritable *policy mix* spatial ;
- Évoluer, en matière de zonage, d'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée (**Daniel Béhar**), selon quatre exigences : agir sur les inégalités territoriales en tant que telles et non plus au moyen d'un « détour territorial », dépasser l'alternative lieux/personnes pour prendre la mesure des interactions entre offre territoriale et demande sociale, abandonner les mesures fondées sur un « écart à la moyenne » pour identifier des « sentiers de décrochage » des territoires, inscrire dans la durée les politiques relatives aux inégalités entre les territoires ;
- Renforcer la légitimité de la péréquation financière (**Guy Gilbert et Thierry Madiès**) : la péréquation financière doit pouvoir s'appuyer sur un cadre institutionnel pérenne et substantiel ainsi que sur des concepts compris et partagés. La péréquation, en particulier, doit être transparente. Si la péréquation est horizontale, elle doit être présentée comme telle et non masquée par une apparente verticalité. Si elle est verticale, la source du financement doit apparaître clairement déconnectée de ressources locales supprimées. La péréquation doit en outre faire l'objet d'une évaluation fréquente et publicisée.

AA

Quelle idée de justice sociale en santé environnement ?

La question des inégalités sociales de santé environnement sur les territoires requiert un rappel du sens des termes énoncés dans le registre de la justice sociale. Réduire les inégalités oblige à penser ce qu'est l'égalité et les manquements relatifs à cette valeur morale et politique. Aussi peut-on apporter ici des éclaircissements sur des notions utiles (égalité, équité, justice) pour la mise en perspective de l'idée d'une justice en santé environnement.

Cyrille HARPET

Enseignant chercheur à l'École des hautes études en santé publique

La notion d'égalité peut prendre deux sens : celui purement mathématique et comptable d'une identité des termes et entités comparés en « mis en balance », ou celui d'une valeur politique prônée avec l'idée d'une justice sociale.

De là ressortent deux questionnements de l'égalité entre les êtres humains : comment se répartissent les biens et les mérites, ou les dommages et les sanctions ? Qui évalue et décide des critères de justice et donc des formes égalitaires et non égalitaires de la justice ?

Une vision « égalitariste » (dite justice commutative selon Aristote) consiste en l'application stricte d'un calcul des charges et bénéfiques, ou des attributs, en faisant abstraction d'autres aspects : une égale distribution de richesses entre les parties, une égale rétribution, ou une égale sanction. Il s'agit d'une justice qui règle les échanges selon un principe d'égalité arithmétique, ignorant les différences entre individus. Une vision d'équité (justice dite distributive) fonde une répartition sur un critère de proportionnalité et de différenciation, tenant compte des circonstances (différence de traitement selon des mérites, les statuts, les situations). Revendiquer une égalité entre les êtres humains revient à vouloir qu'ils soient égaux devant la loi ou qu'ils puissent accéder aux mêmes droits (égalité politique ou sociale). Cette exigence démocratique se distingue de l'équité qui concerne la proportionnalité dans la distribution des biens et privilèges, calculés sur d'autres critères (mérite, statut, situation, etc.).

Mais au-delà de ces principes leur application à des situations et conditions réelles d'exercice de la justice exige de poser la question de l'objet du traitement des parties : « égalité de quoi ? » demande Amartya Sen.

En termes d'égalité en matière de santé, il est régulièrement question de l'accès de tout un chacun aux mêmes droits d'accès aux services de soins. Cette égalité de traitement face aux soins a été établie dans notre modèle démocratique. Mais ce sans réelle différenciation des personnes, des situations, puisqu'il s'agit d'un modèle d'offre universelle (la couverture universelle de santé).

Or prendre en compte les différences fait apparaître des disparités dans les besoins et accès à ces services. Et ressort alors une inégalité de fait des personnes de par leurs antécédents sanitaires, familiaux, des caractéristiques de la population (effets compositionnels), de par leur situation socio-professionnelle. À cela s'ajoutent les éléments contextuels de l'environnement et des milieux de vie (effets contextuels).

En matière d'environnement, chacun peut revendiquer un égal accès à des aménités, de bénéficier d'un cadre de vie et d'une qualité des milieux et des ressources, ou ne pas avoir à en subir les dommages relatifs aux dégradations et pollutions. Ainsi, en santé environnement, les revendications égalitaires peuvent avoir trait à la question d'accès à la qualité de l'air, de l'eau, à une offre énergétique non polluante, diversifiée et économiquement supportable etc.

12

Environnement et santé ne peuvent ainsi pas être abordés dans les mêmes termes que ceux d'une distribution égalitaire entre personnes : la santé et l'environnement ne sont pas « sécables » ou réductibles à des biens et services, sauf dans une pure logique économétrique et marchande.

Nul n'est effectivement individuellement placé dans des conditions égales d'existence, mais lorsque des « différences » entrent dans le champ des « inégalités », nous sortons du simple constat (statistique par exemple) pour inclure une valeur. Et lorsque nous passons des inégalités aux formes d'injustices, il en va de revendications cette fois sociales, politiques voire idéologiques.

La santé ne constitue-t-elle pas un « bien » difficilement assimilable à d'autres, puisque « non échangeable », non « négociable », non « marchandable » ? Par contre, les conditions favorables ou défavorables au maintien ou à l'évolution vers un état dit de « bonne santé » peuvent faire l'objet de diverses options en partie « négociables » (accès aux soins, aux aménités ou lutte contre les facteurs portant atteinte à une intégrité physique, psychique ou physiologique).

Pour l'environnement, la diversité des milieux et lieux de vie peut difficilement se décliner sur une répartition d'égalité entre des biens et des dommages entre des individus et des populations. L'histoire des communautés humaines montre une disparité géographique qui ne saurait être rapportée à une stricte égalité des conditions d'existence.

Mais dès lors que l'on entre dans la sphère des droits fondamentaux et de celle de la justice, il s'agit de considérer la capacité des hommes à appliquer des règles communes. Dès lors, l'égalité constitue une valeur (au sens éthique et politique du terme), que l'on est en droit de rechercher librement, dans la limite où cette liberté n'est pas exercée à l'encontre de celle des autres.

Pour centrer notre propos sur **des inégalités injustes en santé environnement**, deux raisons de

contribution peuvent être retenus² : un niveau d'exposition à des facteurs de risques relevant d'un environnement sans moyen pour les publics concernés de s'en préserver (par méconnaissance, imperceptibilité ou incapacité d'agir) ; un niveau de vulnérabilité de populations plus particulièrement affectées par des facteurs environnementaux à risque voire nocifs pour la santé.

En quoi ces écarts constituent-ils non plus seulement des inégalités mais bien des formes injustes ? La revendication d'une égalité au sens d'une justice sociale peut être caractérisée par 7 principes (catégories ?) de formes d'injustices (inégalités injustes)³. Elle naît d'une prise de conscience des différences (1), puis du discernement de la disproportion des écarts (2), de la mesure des dommages et préjudices subis (degré physique, moral) (3), de la recherche des causes et motifs des différences (comment justifier ces écarts ?) (4), de la sollicitation d'un tiers (l'appel à témoin) (5), de la demande d'une reconnaissance de la dignité (6), enfin de l'exigence d'une réciprocité dans la répartition des biens et des charges (surseoir au cumul des inégalités et des vulnérabilités sans réciprocité) (7).

De là, **trois modèles de justice** peuvent être explicités pour rendre compte de critères retenus, et toutefois limitatifs voire restrictifs. En effet, la **justice dite corrective** tend à poser les termes du « juste » en termes de réduction – compensation des nuisances et impacts par des mesures matérielles (techniques à la source, auprès des populations-cibles, sur le milieu) et immatérielles (seuils et normes). C'est un principe d'égalité arithmétique qui y préside (égalitarisme).

² Leclerc A., Kaminski M., Lang T., *Inégaux face à la santé, du constat à l'action*, éd Inscrm-La Découverte, Paris 2008, p151.

³ « Le malaise social, le sentiment que l'organisation sociale est injuste, que les choix politiques sont illégitimes sont autant de signes de notre époque. Charles Taylor (1997) analyse cette illégitimité comme la crise de civilisation centrale actuelle. », in Guienne V., *Les inégalités injustes*, SociologieS, Débats, Penser les inégalités, mis en ligne le 18 octobre 2011. Disponible sur <http://sociologies.revues.org/3648> (consulté le 31 juillet 2013).

Ensuite, l'idée de **justice distributive** prône répartition entre populations des bénéfices et des inconvénients selon un principe de proportionnalité ou de distribution non égalitaire (égalité géométrique, ou équité établie selon les critères des besoins, du travail ou du mérite). Enfin, l'idée d'une **justice procédurale**, en plein développement, relève d'une participation active des usagers/communautés au processus de décision, considérés comme parties prenantes, légitimes. Il est difficile en matière de santé-environnement d'opter pour une justice égalitariste (comment répartir également des droits entre publics essentiellement différenciés)? Comment par ailleurs estimer des compensations entre publics sur des biens non échangeables et surtout non équivalents : la santé peut-elle trouver des compensations? Enfin, quelle représentativité des parties-prenantes dans un processus dit participatif?

Si des inégalités sociales en santé environnement sur les territoires devaient être ainsi réduites et limitées, ne seraient-elles pas caractérisées par des situations d'inégalités injustes?

- Des cumuls de risques en santé environnement devant affecter les conditions de vie à plus ou moins long terme et à l'insu des populations.
- Des risques disproportionnés sur le plan sanitaire, sur la base de mesures effectives, de « présomptions » ou « perceptions » (sensorielles, sociales) quant à la capacité de s'y soustraire ou d'y remédier.
- Des formes de ségrégations spatiales (répartition urbaine des catégories socio-économiques) qui conduisent à des formes d'exclusions voire de discriminations au regard des accès à des services, à des aménités.
- Une inégalité des niveaux de réponse ou capacités « adaptatives » aux effets sanitaires à exposition égale, du fait de la vulnérabilité des populations concernées.

Les modèles de réduction des inégalités sociales de santé peuvent être résumés à trois grandes orientations fondamentales (Thierry Lang) que sont : l'universalisme des droits (la couverture universelle en matière de santé), la stratégie des « publics prioritaires » (une justice sociale fondée sur des inégalités justes pour subvenir aux besoins des plus vulnérables) et enfin l'universalisme dit « proportionné » (à l'aune d'un gradient des revenus ou des ressources par exemple). Si aucun de ces modèles ne prend en compte explicitement la santé environnement, il ressort toutefois que la préservation des milieux de vie par la réduction des niveaux d'expositions aux nuisances et pollutions (bruit, pollution de l'air, qualité de l'eau, risques industriels et naturels) constitue une condition première. Les disparités territoriales en termes d'aménagement et d'organisations spatiales montrent à l'évidence des secteurs renforçant des inégalités socio-économiques par des inégalités environnementales, pour ne pas dire des formes d'injustices environnementales. Les effets sur la santé pouvant être insidieux et différés, leur réparation s'avérerait difficile sinon impossible.

Inégalités : les quartiers qui décrochent, ceux qui progressent

14

La fracture Nord-Sud s'est aggravée en 10 ans et Marseille est à la traîne de la future métropole

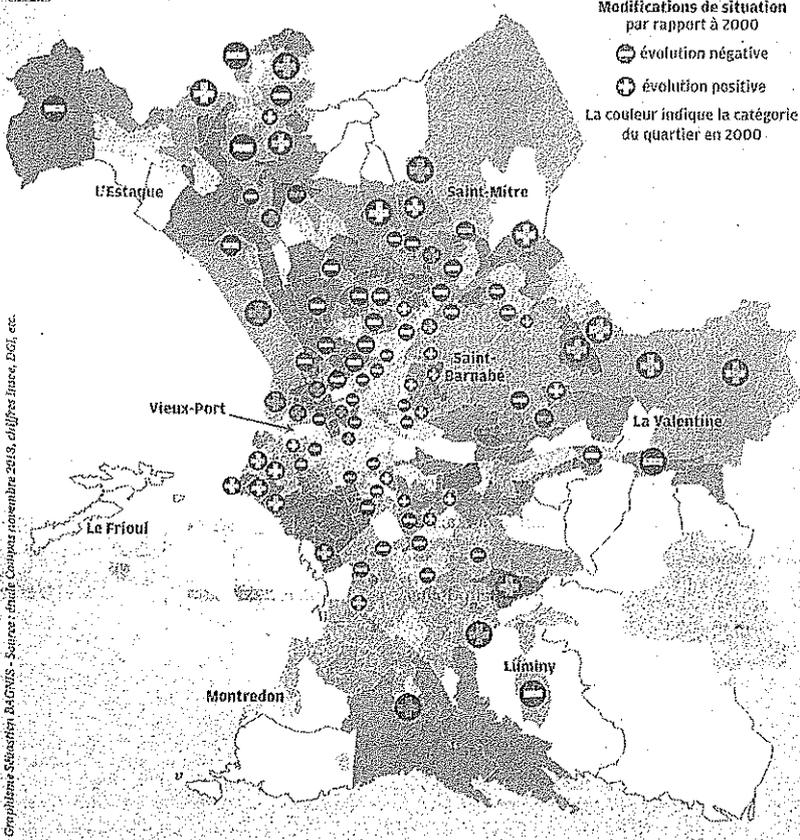
Il suffit de circuler à travers Marseille pour saisir combien la ville est inégalitaire. Combien la qualité de vie est agréable dans certains quartiers et combien d'autres connaissent des difficultés. Cette impression est confirmée de manière scientifique par la partie marseillaise d'une étude commandée par la Région au Centre d'observation et de mesure des politiques sociales (Compas), un organisme indépendant qui réalise depuis plus de 20 ans des travaux pour de multiples collectivités à travers la France. Pour établir son diagnostic, le Compas a croisé des données multiples comme les dynamiques démographiques, le logement, les ressources des ménages, la formation, l'activité des habitants, etc. Résultat, un tableau d'une finesse extrême, réalisé quasiment quartier par quartier, qui permet de comparer la situation de la fin des années 1990 avec les chiffres de 2009 et donc de dessiner des tendances. Avec un résultat sans appel : la fracture Nord-Sud s'est aggravée en 10 ans et Marseille est à la traîne de la future métropole.

DES LOGIQUES DE TERRITOIRE

Entre 2000 et 2009, deux dynamiques géographiques contradictoires se sont mises en œuvre. D'un côté, au Nord de la ville, la situation s'est dégradée dans les quartiers les plus touchés par des difficultés sociales : "Les territoires se situaient parmi les plus fragiles au niveau national sont en accroissement dans ce secteur", précise l'étude. À l'opposé, au Sud de Marseille, les quartiers aisés se sont renforcés. "Des logiques de territoires de plus en plus homogènes se dessinent de manière impressionnante, avec une absence de mixité sociale qui s'installe à l'échelle de la ville, relève Hervé Guéry, un des responsables du Compas. La question qui se pose aujourd'hui, c'est de

Les évolutions entre 2000 et 2009

- Quartiers très favorisés, à faible dépendance des revenus salariaux
- Quartiers très favorisés
- Quartiers résidentiels, favorisés, à forte présence de personnes seules et âgées
- Quartiers résidentiels, familles plutôt favorisées et actives
- Quartiers de centre-villes et/ou à forte diversité sociale
- Quartiers de ménages locataires fragiles, à forte présence de personnes seules et âgées
- Quartiers de ménages locataires fragiles, à forte présence de familles et forte dépendance aux revenus salariaux
- Quartiers de populations à fortes difficultés socio-économiques
- Données non disponibles



Modifications de situation par rapport à 2000

évolution négative

évolution positive

La couleur indique la catégorie du quartier en 2000

savoir comment vont évoluer des quartiers du centre qui se trouvent au Sud de la Canebière, avec une diversité sociale plus importante et la présence de classes moyennes. Amélioration ou aggravation?"

MARSEILLE, VILLE DE TOUS LES EXCES

Concernant les ressources, Marseille affiche un incroyable grand écart, avec le deuxième quartier le plus pauvre de France (Lilas-Oliviers dans le 13^e arrondissement) et le deuxième le plus riche de province (la Cadenelle dans le 8^e, revenu moyen mensuel par ménage de 3 374 euros). À l'échelle de la ville, les écarts se sont creusés en 10 ans : dans les quartiers les plus pauvres, on relève parfois que les niveaux des revenus déclarés en 2009 étaient inférieurs à ceux de 2001.

LA FACE CACHÉE D'EUROMÉDITERRANÉE

Souvent présentée comme la vitrine de la relance marseillaise, l'opération Euroméditerranée est loin d'avoir rempli ses objectifs pour les populations qui vivent sur son territoire. "La rue de la République n'a par exemple pas connu d'évolution positive, souligne Hervé Guéry. Et quand ça s'améliore un peu comme à la Soliette ou vers Arenç, ça reste très marginal."

MÉTROPOLE, UN PÉRIMÈTRE DIVISÉ

Si l'on prend le territoire de la future métropole, les inégalités sont encore plus criantes. Marseille concentre une vaste zone de pauvreté et de fragilité, alors que cette situation est exceptionnelle ailleurs : quelques quartiers disséminés se trouvent à Aix, Vitrolles, Martignes, Port-de-Bouc et Salon. "Qui plus est, les quartiers marseillais en difficulté arrivent loin derrière ceux des autres villes", remarque Hervé Guéry.

Fred GUILLEDOUX

LA PAUPÉRISATION DU CENTRE-VILLE

Parmi les constats mis en avant par l'étude Compas, il y a l'aggravation de la paupérisation du centre de Marseille. Très touchés, les 1^{er}, 2^e et 3^e arrondissements, avec des taux de pauvreté allant de 45 à 55 %. La situation est particulièrement grave dans des quartiers comme Colbert-Providence (71 %), Bernard du Bois (72 %), Noailles (71 %), Montolieu (75 %), etc. Le décrochage de Thiers est aussi rapide que flagrant, avec un passage de "quartier de centre-ville à forte diversité sociale" à "quartier de populations à fortes difficultés socio-économiques". "Dans beaucoup de villes comme Bordeaux, Dijon, etc., si on a une part de pauvreté en centre-ville, c'est souvent une pauvreté de jeunes qui se glissent dans les interstices d'un espace de logement peu cher, note Hervé Guéry qui a piloté l'étude. En revanche, on a également une présence forte de ménages aisés. La particularité de Marseille, c'est qu'il n'y a pas de cohabitation entre les riches et les pauvres en centre-ville. Ici, la classe la plus aisée est quasiment inexistante au cœur de la cité. Cette homogénéité d'un centre pauvre est pour le moins inhabituelle".

"L'illettrisme renforce l'exclusion"

Depuis 2006, Laurence Buffot dirige le Centre Ressources Illettrisme Paca. Elle livre son analyse après la publication de l'étude Compas et du rapport 2013 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

« Les chiffres montrent que le nombre de personnes avec un bas niveau de formation augmente dans plusieurs quartiers. Quel en est l'impact sur le fonctionnement de Marseille ?

Si l'on se base sur les tests de la Journée défense et citoyenneté, qui concerne les jeunes hommes et les jeunes femmes de nationalité française recensés, on voit un retard énorme entre certains quartiers marseillais au niveau de la compréhension de l'écrit, de la capacité à compter ou à se repérer dans le temps. Il y a clairement une ligne de coupe entre le Nord et le Sud, avec des difficultés quatre à cinq fois plus importantes rencontrées dans les quartiers Nord par rapport à des arrondisse-

ments comme les 6^e, 7^e et 8^e. Or, l'illettrisme renforce l'exclusion : de plus en plus, toute la vie quotidienne est articulée par ces connaissances de base, y compris pour des emplois peu qualifiés. Par exemple, on demande aux femmes de ménage de réaliser des dosages, de remplir des fiches, etc. Pour un jeune, c'est d'autant plus dur qu'il n'a pas le bagage technique du métier pour compenser.

« Quelles sont les populations les plus touchées ? Contrairement à une idée reçue qui dit que ce sont les jeunes, ce sont les générations les plus âgées qui sont le plus confrontées à l'illettrisme. Mécaniquement, la démocratisation scolaire améliore légèrement la situation. Cela s'explique également un peu par les politiques publiques. Il est toutefois difficile de remettre dans un circuit de formation des personnes qui ont connu des échecs scolaires : mettre en place des dispositifs ne suffit pas, il faut les accompagner.

L'égalité territoriale en France : la rançon de l'histoire

Matthew Wendeln

Fondement de l'aménagement du territoire pendant les « Trente Glorieuses », la recherche d'un développement équilibré de la France n'est-elle pas aujourd'hui de retour sous le vocable de « l'égalité territoriale » ? L'expérience de l'après-guerre nous rappelle que, dans une période économique agitée, des efforts de redistribution peuvent favoriser la croissance.

Depuis vingt ans la compétitivité et la mise en concurrence des territoires ont pris une place de plus en plus importante dans les politiques d'aménagement du territoire (Baudelle et Montabone 2008). La victoire de la gauche en 2012 a sensiblement modifié cette approche. Le gouvernement Ayrault a privilégié un nouveau langage, celui de « l'égalité territoriale » (Laurent 2013). Ce discours puise en réalité ses racines dans les années 1950 et 1960 (Wendeln 2011). On se souvient de cette époque comme du cœur des « Trente Glorieuses », alors qu'en réalité la prospérité d'après-guerre a été très inégalement distribuée sur le plan territorial. La plus grande partie du pays était menacée par la stagnation économique lorsque Paris, les grandes villes de province et quelques régions industrielles connaissaient des taux de croissance exceptionnels.

Dans ce contexte, les gouvernements successifs de la Quatrième République et du début de la Cinquième se sont rangés à l'idée qu'une distribution plus équilibrée de la croissance était nécessaire non seulement pour préserver la paix sociale, mais aussi pour soutenir le développement économique du pays et maintenir ainsi leur propre fortune politique. En 1963, pour Georges Pompidou, alors Premier ministre, l'aménagement du territoire devait se soucier de « justice distributive dans la répartition des activités » entre les régions françaises (cité dans Laurent 2013).

Hier comme aujourd'hui, la redistribution territoriale suscite la controverse. Le développement est-il voué à se concentrer dans les grandes métropoles, ou peut-il être diffusé de manière plus homogène ? L'aide économique aux territoires en difficulté contribue-t-elle au développement national ou taxe-t-elle inutilement les régions les plus compétitives, « locomotives » de l'économie (Baudelle 2006 ; Brenner 2004 ; Storper 2013) ?

Malgré les importantes transformations intervenues depuis les « Trente Glorieuses », l'après-guerre reste une référence dans ce débat. Parfois saluée comme l'âge d'or de l'aménagement volontariste, cette période est aussi souvent critiquée pour ce que ses détracteurs voient comme les erreurs et les excès de cette politique égalisatrice (Davezies 2008). Pour certains, l'aménagement des années 1950 et 1960 a même servi la défense rétrograde d'une France rurale et traditionnelle contre le développement de la « grande ville » (Marchand 2009).

Je soutiens, pour ma part, que l'objectif majeur de ces programmes était d'accélérer l'adaptation de la France à une économie en mutation rapide et que, loin d'être « anti-urbains », ces politiques ont renforcé Paris et les métropoles régionales. Ce faisant, l'aménagement national d'après-guerre a favorisé un mélange complexe, parfois contradictoire, d'égalisation et de polarisation territoriales.

Des objectifs de croissance et de justice sociale

L'aménagement du territoire est trop souvent associé aux premiers efforts de décentralisation économique apparus dans les années 1930 et 1940, qui ont poursuivi les objectifs conservateurs de contenir la croissance des grandes villes et de préserver une France rurale aux bas salaires (Gravier 1947). Ces tentatives ont cependant été peu suivies d'effets. L'aménagement n'est devenu une politique nationale majeure qu'au milieu des années 1950, dans un nouveau contexte de croissance rapide et de déséquilibres extrêmes du développement régional.

Une fois la reconstruction d'après-guerre achevée, en effet, des secteurs peu productifs comme les textiles, les houillères et l'agriculture paysanne ont commencé à perdre des millions d'emplois au profit des services et des industries de consommation en plein essor. Ce déséquilibre économique était aussi territorial. Dans la majorité des départements, l'effondrement de l'emploi agricole et industriel a entraîné un sous-emploi difficile à résorber, un exode démographique et une opposition aux politiques de modernisation économique, à l'instar du mouvement poujadiste. Au même moment, les villes en expansion se sont trouvées submergées par un afflux de migrants et par la demande de nouveaux logements, bureaux et usines. Ce débordement a été particulièrement sévère en région parisienne, où le marché du logement et le réseau de transports ont atteint un point de rupture intolérable au début des années 1950.

C'est dans ce contexte que Pierre Pflimlin, alors ministre des Finances, a désigné le développement régional comme « l'objectif essentiel de [la] politique économique » du gouvernement en 1955¹. En ordonnant des plans de développement pour chaque région et en renforçant les mesures de « décentralisation industrielle » de Paris vers la province, Pflimlin a jeté les bases d'une politique d'aménagement qui s'est ensuite développée pendant deux décennies.

Selon Pflimlin, redistribuer une partie de la croissance économique et démographique était une mesure « gagnant-gagnant ». Pour les territoires en déclin, l'arrivée d'emplois et d'investissements devait déclencher un cycle économique vertueux : réduire le chômage, diffuser les innovations industrielles et conforter la position d'hommes politiques « modernisateurs » prêts à rompre avec les intérêts économiques traditionnels. Pour la région parisienne, la décentralisation devait soulager une congestion qui entravait les programmes de rénovation urbaine et la conversion de la capitale en une économie davantage tournée vers les services. Enfin, les industries parisiennes, confrontées au manque d'espace et d'ouvriers, devaient trouver de la main-d'œuvre et du foncier moins chers en province.

La redistribution de la croissance au profit des territoires moins prospères n'était cependant pas qu'une question économique. Elle relevait aussi d'un nouveau discours de justice sociale et territoriale selon lequel toutes les régions ont le « droit à participer à l'expansion économique générale », comme l'écrit René Pleven, député breton et ancien chef du gouvernement (Pleven 1961).

Des mouvements sociaux et politiques ont traduit ce principe abstrait en des revendications concrètes. Des ouvriers touchés par les licenciements industriels ont exigé de nouveaux emplois sur place, popularisant le slogan « travailler au pays ». Des coalitions d'hommes politiques et de chefs d'entreprises ont revendiqué de nouvelles mesures de développement régional. Parfois de véritables mouvements régionaux en ont résulté. En Bretagne notamment, des manifestations générales ont par deux fois amené le gouvernement à concéder des programmes d'investissements exceptionnels, en 1961 et 1968 (Martray 1983). Enfin, les gouvernements des années 1950 ont interprété la contestation poujadiste, enracinée dans les régions les plus pauvres, comme la révolte d'une France « sous-développée » qui menaçait la République (Wendeln 2011). Ces différents conflits ont montré aux responsables politiques que le coût des inégalités territoriales était autant électoral qu'économique.

¹ *Journal officiel*. Débats parlementaires : Assemblée nationale, séance du 18 mars 1955, 1682-1683.

Concilier redistribution et inégalités territoriales

17

L'espoir de réduire les écarts régionaux de développement n'a ainsi jamais été aussi fort que dans les années 1950 et 1960. Cependant, les programmes d'aménagement de ces années n'ont pas réparti la croissance uniformément sur le territoire. Ils ont corrigé certaines inégalités sociales et spatiales tout en renforçant d'autres, notamment les disparités entre les grandes métropoles et le reste du pays.

Les industries parisiennes ont décentralisé quelques 600 000 emplois en province, transformant en profondeur des régions entières (Bastié et Verlaque 1984). Les objectifs de l'aménagement du territoire ont aussi justifié des investissements importants dans la rénovation des villes, la construction de logements, et les activités agricoles, tertiaires et touristiques du pays (Merlin 2002). Cette manne économique a cependant été inégalement répartie. La majorité des emplois décentralisés est restée concentrée dans un rayon de 200 kilomètres autour de Paris. La capacité de l'État à diriger les investisseurs vers des territoires plus éloignés s'est révélée limitée, profitant surtout aux régions limitrophes du grand bassin parisien telles que la Bretagne et le Nord-Pas-de-Calais (Bastié et Verlaque 1984). Et la géographie même des inégalités économiques a rapidement évolué. Dès les années 1960, des régions rurales ont attiré les nouvelles industries de pointe, tandis que la désindustrialisation a touché le nord-est industriel de la France et certaines banlieues de Paris.

La décentralisation industrielle a joué un rôle social contradictoire dans cette évolution. Tout en apportant de nouveaux emplois en province, elle a pénalisé des milliers d'ouvriers et de petites industries de la région parisienne². Puisque les nouvelles usines ont souvent concentré les emplois les moins qualifiés, la décentralisation a aussi renforcé une division du travail inégale : plus que jamais, le commandement de l'économie nationale se trouvait à Paris, les fonctions intermédiaires dans les capitales régionales et les tâches d'exécution dans le reste du pays (Veltz 1996).

Ce renforcement de la « hiérarchie urbaine » était, d'ailleurs, un objectif explicite de la politique d'aménagement du territoire. Au cours des années 1950, en effet, le courant décentralisateur de l'aménagement du territoire a cédé la place à la valorisation des grandes agglomérations, considérées comme les clés de la performance économique nationale, de l'innovation et de la promotion sociale (Guichard 1965). Les gouvernements gaullistes des années 1960 ont ensuite investi des ressources considérables dans cet idéal métropolitain. Ils ont doté la région parisienne de programmes sans précédent tels que la création des villes nouvelles, du quartier d'affaires de la Défense et du RER. Une dizaine de capitales régionales ont également bénéficié de schémas métropolitains et de pôles industriels avancés, comme l'aérospatiale à Toulouse et l'énergie nucléaire à Grenoble (Merlin 2002). Enfin, le gouvernement a renforcé le pouvoir politique et administratif des agglomérations en créant des institutions régionales et métropolitaines³.

En théorie, les métropoles devaient servir de « pôles de développement » et leur croissance bénéficier au reste de l'« Hexagone ». Dans les faits, néanmoins, elles ont absorbé une part disproportionnée des investissements au titre de l'aménagement du territoire. Loin d'être « déshabillée » en faveur de la province, la région parisienne touchait plus de la moitié des investissements urbains nationaux (pour moins d'un cinquième de la population française) au début des années 1960⁴. Des disparités similaires sont apparues au sein des régions de province⁵.

² La décentralisation industrielle a détruit environ 200 000 emplois dans la région parisienne entre 1954 et 1984, avec d'importantes variations dans le temps et l'espace (Bastié 1984). Sur la relation complexe entre la politique de décentralisation et la désindustrialisation de la région parisienne, voir Wendeln (2011).

³ Les régions administratives ont été créées entre 1954 et 1956, mais le gouvernement Pompidou les a grandement renforcées en 1964 dans l'espoir de contourner la classe politique traditionnelle pour dialoguer avec les « forces vives » du pays (Grémion 1992). Le puissant « district de la région de Paris » (plus tard « district de la région parisienne ») a vu le jour en 1959. En province, les « métropoles d'équilibre » ont été dotées d'OREAM (organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aires métropolitaines), quatre d'entre elles bénéficiant, en outre, des premières communautés urbaines (Lajugie *et al.* 1985).

18

Cette volonté de renforcer les métropoles a immédiatement rencontré d'importants obstacles. Les représentants des autres territoires ont dénoncé une telle concentration des investissements et ont résisté aux réformes institutionnelles du gouvernement (Grémion 1976). De plus, les taux de développement exceptionnels annoncés pour Paris et les capitales régionales ont été remis en cause dès le recensement de 1968 avant d'être démentis par la crise des années 1970. Il s'est agi d'un renversement historique de flux migratoires, la région parisienne perdant désormais plus d'habitants au profit de la province qu'elle n'en recevait, tandis que l'Ouest et les villes moyennes connaissaient une balance migratoire positive (Lajugie *et al.* 1985). L'effort le plus soutenu en faveur des métropoles avait donc atteint ses limites en moins d'une décennie.

De retour dans l'agenda politique

L'égalité territoriale est aujourd'hui de retour dans l'agenda politique. Comme dans les années 1950, la crise économique a accéléré la chute d'économies locales en difficulté et creusé les disparités territoriales à grande échelle (Davezies 2012). D'importantes mobilisations sociales revendiquent le soutien national des économies régionales (Pasquier 2013), tandis que le vote contestataire est interprété, à tort ou à raison, comme la révolte d'une « France périphérique » exclue de la prospérité des métropoles (Davezies 2012). Aussi le débat entre les défenseurs de « l'égalité territoriale » et ceux de la concentration des investissements sur les territoires les plus compétitifs est-il plus que jamais d'actualité.

Dans ce contexte, des leçons peuvent être tirées de l'expérience de l'après-guerre, en soulignant tout d'abord le fait que la redistribution territoriale et la croissance économique ne sont pas forcément opposées. Dans les années 1950 et 1960, l'aide au développement des territoires frappés par la crise a facilité l'adaptation de la France à une économie en mutation ; ensuite, en insistant sur le rôle déterminant joué par la contestation sociale, la mobilisation politique et les conceptions nationales de la justice et de l'identité territoriales dans la définition des politiques publiques ; enfin, en rappelant la rapidité des mutations économiques, qui n'ont cessé de transformer la géographie de la croissance. Ces mutations peuvent faire des territoires des « gagnants » d'une période et des « perdants » de la suivante. Cette instabilité des fortunes territoriales est peut-être la meilleure justification pour faire de la redistribution spatiale de la production et de la richesse une préoccupation pérenne des politiques nationales.

Bibliographie

- Bastie, Jean. 1984. *Géographie du Grand Paris*, Paris : Masson.
- Bastie, Jean et Verlaque, Christian. 1984. « Trente ans de décentralisation industrielle en France (1954-1984) », *Cahiers du CREPIF*, vol. 7.
- Baudelle, Guy. 2006. « La géographie sociale et la cohésion territoriale : une question d'échelles », dans Séchet, Raymonde et Veschambre, Vincent (dir.), *Penser et faire la géographie sociale : contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 89-97.
- Baudelle, Guy et Montabone, Benoît. 2008. « Les échelles de la cohésion spatiale en Europe », intervention au congrès de l'European Regional Science Association (ERSA), Liverpool.
- Brenner, Neill. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York : Oxford University Press.

⁴ Conseil économique et social, *Le Problème du financement du développement économique régional*, 1962 (cité dans Philipponneau 1967, p. 92).

⁵ En 1962, par exemple, Rennes avait attiré 95 % des emplois industriels décentralisés en Bretagne, amenant les représentants des départements limitrophes à parler d'un phénomène de « Rennes et le désert breton », analogue à celui de « Paris et le désert français » (Philipponneau 1993).

- Davezies, Laurent. 2008. *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris : Seuil.
- Davezies, Laurent. 2012. *La Crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Paris : Seuil.
- Gravier, Jean-François. 1947. *Paris et le désert français*, Paris : Flammarion.
- Grémion, Catherine. 1992. « Le général de Gaulle, la régionalisation et l'aménagement du territoire », in *De Gaulle en son siècle, tome III : Moderniser la France*, Paris : Plon, p. 438-502.
- Grémion, Pierre. 1976. *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Seuil.
- Guichard, Olivier. 1965. *Aménager la France*, Paris : Robert Laffont.
- Lajugie, Joseph, Lacour, Claude et Delfaud, Pierre. 1985. *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris : Dalloz.
- Laurent, Éloi (dir.). 2013. *Vers l'égalité des territoires*, Paris : La Documentation française.
- Marchand, Bernard. 2009. *Les Ennemis de Paris : la haine de la grande ville, des lumières à nos jours*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Martray, Joseph. 1983. *Vingt ans qui transformèrent la Bretagne : l'épopée du CELIB*, Paris : Éditions France-Empire.
- Merlin, Pierre. 2002. *L'Aménagement du territoire*, Paris : Presses universitaires de France.
- Pasquier, Romain. 2013. « Bonnets rouges : un laboratoire idéal de la démocratie territoriale », *Le Monde*, 14 novembre.
- Philipponneau, Michel. 1967. *La Gauche et les régions*, Paris : Calmann-Lévy.
- Philipponneau, Michel. 1993. *Le Modèle industriel breton (1950-2000)*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Pleven, René. 1961. *Avenir de la Bretagne*, Paris : Calmann-Lévy.
- Storper, Michael. 2013. *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Princeton : Princeton University Press.
- Veltz, Pierre. 1996. *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris : Presses universitaires de France.
- Wendeln, Matthew. 2011. *Contested Territory: Regional Development in France, 1934-1968*, thèse en histoire contemporaine, New York University/École des hautes études en sciences sociales.

Matthew Wendeln enseigne à Sciences Po, où il est associé au Centre d'études européennes, dans le pôle « Cities are back in town ».

Pour citer cet article :

Matthew Wendeln, « L'égalité territoriale en France : la rançon de l'histoire », *Métropolitiques*, 12 mai 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-egalite-territoriale-en-France.html>.

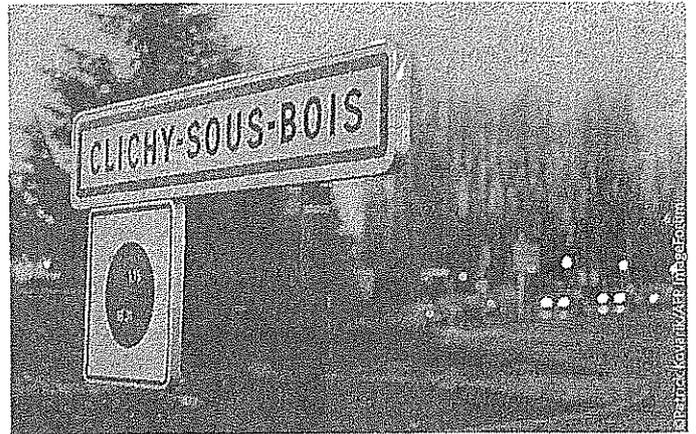
/ Faut-il une géographie prioritaire ?

La future géographie prioritaire de la politique de la ville affiche à la fois la prise en compte de la pauvreté monétaire et la volonté d'égalité des territoires. Elle ne garantit pas pour autant une bonne compréhension des dynamiques sociales et territoriales. L'idée même d'un zonage est à mettre en débat. Par Daniel Béhar, professeur à l'École d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est) et consultant à la coopérative Acadie

La politique de la ville, au travers de l'actualisation de son instrument premier – la définition d'une « géographie prioritaire » –, va être réformée. À ce titre, deux objectifs conjoints sont affichés : simplifier et resserrer cette géographie prioritaire, en l'organisant sur la base d'un indicateur unique, celui de la concentration spatiale de la pauvreté monétaire. En regard du maquis produit par l'accumulation des dispositifs antérieurs, cette simplification paraît de bon sens. Face à la crise, son recentrage sur l'expression économique de la question sociale (les revenus) semble justifié. Et l'affirmation d'une plus grande sélectivité pour éviter le saupoudrage répond à une exigence de bonne allocation de moyens publics toujours plus limités. Pourtant, cette nouvelle approche de la géographie prioritaire paraît fort éloignée des évolutions sociales et territoriales qu'elle prétend traiter. Au-delà du registre de l'efficacité qui la fonde, n'est-elle pas davantage porteuse d'une évolution du message politique, au nom paradoxalement d'une conception intangible de l'égalité ? Et, plutôt que sa réforme, n'est-ce pas la refondation de la politique de la ville qui devrait être à l'ordre du jour ?

UNE GÉOGRAPHIE RENOUVELÉE... EN IGNORANT LES RÉALITÉS CONTEMPORAINES

L'argumentaire en termes de resserrement et de simplification est redoutable. Il apparaît mécaniquement comme un gage d'efficacité. Mais l'efficacité recherchée tiendra avant tout à l'adéquation de la nouvelle géographie prioritaire aux dynamiques sociales et territoriales contemporaines. C'est sur ce registre que les partis pris affichés apparaissent discutables. On ne s'attardera donc pas sur le choix du resserrement de la géographie prioritaire. L'expérience prouve qu'il relève de la rhétorique. La réalité tient de davantage de la valse à trois temps autour d'une conception « en accordéon » de la géographie prioritaire : on commence par cibler les situations jugées les plus problématiques ; on élargit progressivement la cible par des déclinaisons de catégories complémentaires ;



puis, troisième temps, on crée un nouveau dispositif plus ciblé. Dans une « République décentralisée » où toute politique nationale se doit de faire la part du clientélisme local, il ne s'agit que de l'engagement du 3^e ou 4^e cycle de cette valse, dont on voit poindre déjà le temps 2 avec l'évocation de « territoires de veille » et autres dispositifs complémentaires. Le choix de simplifier cette géographie autour d'un indicateur unique, celui de la concentration des populations pauvres¹, est bien plus déterminant et inédit en regard des analyses sociales et territoriales produites depuis au moins vingt ans, ce choix interroge à plus d'un titre. Faut-il en premier lieu considérer que la pauvreté monétaire « résume » la question sociale ? Les concepteurs de la nouvelle géographie prioritaire argumentent en soulignant que l'indicateur de la concentration de populations à bas revenus est très fortement lié aux autres indicateurs sociaux (taux de chômage, proportion de logements sociaux...). Certes, mais il s'agit là d'indicateurs reflétant pour la plupart des situations de

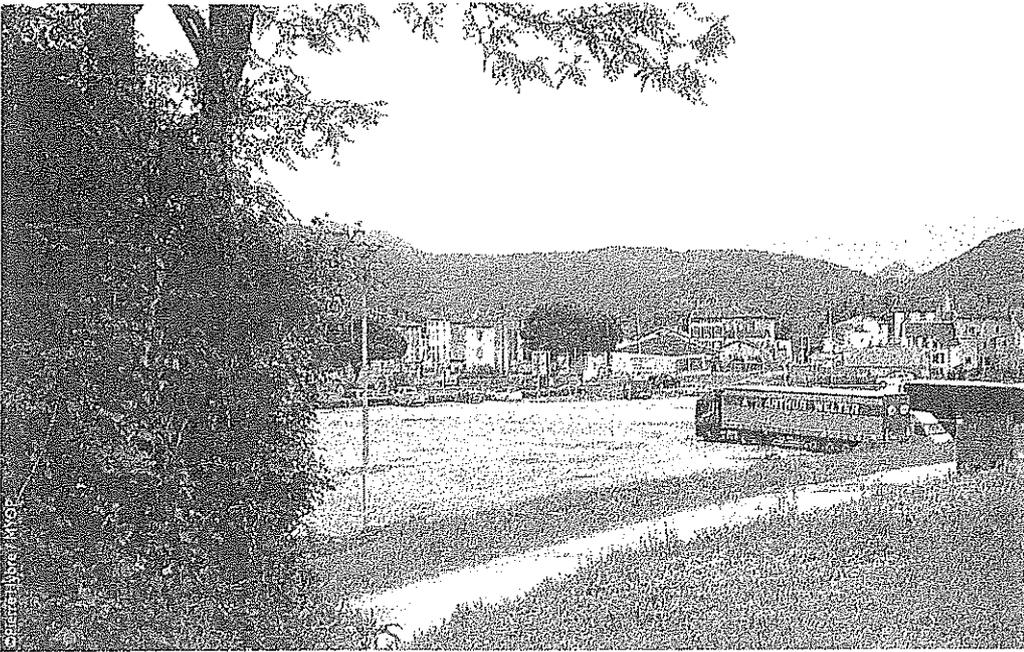


Photo extraite du reportage « Ruptures » de Pierre Hybra

«... pauvreté monétaire. Or, comme le souligne encore récemment l'ONPES² : « La pauvreté présente des visages très différenciés et ne peut s'appréhender par la seule mesure monétaire. » On imagine aisément que la prise en compte des situations de précarité décrirait une tout autre géographie. Seconde objection à cette réduction de la question sociale à sa dimension « pauvreté monétaire » : on ignore ainsi radicalement la montée en puissance de son « ethnicisation »³. On comprend certes que les indicateurs relatifs à cette ethnicisation des rapports sociaux sont délicats à employer. Peut-on pour autant tirer un trait sur cette dimension sociopolitique de plus en plus prégnante de la question sociale en France ?

Le second registre de discussion porte, lui, sur le mode de prise en compte de la dimension territoriale de la question sociale. Appréhendé exclusivement au travers de cet indicateur de la concentration de populations pauvres, le territoire est considéré comme la simple projection au sol des mécanismes socio-économiques. Toutes les analyses soulignant les processus de recomposition de ces mécanismes selon les situations territoriales sont ainsi ignorées. Pour n'en citer qu'une⁴, la géographie des fragilités territoriales produite en intégrant l'impact des évolutions économiques et des incertitudes de la redistribution publique serait toute autre : aux territoires de la pauvreté, elle ajouterait ceux de la « vulnérabilité » (les territoires exposés à la concurrence mondialisée) et les territoires dépendants des aléas de la redistribution publique. Globalement, alors que toutes les analyses sociales et territoriales convergent pour souligner le caractère dynamique des processus de fragilisation (trajectoires sociales, impacts des ruptures de tous ordres...), on est frappé par l'approche statique retenue : présenter un indice de pauvreté supérieur à la moyenne. Autrement dit, la politique de la ville, en construisant son nouvel objet – les territoires comme les

publics – comme une somme d'« handicaps incorporés »⁵, s'interdit a priori de prendre en compte les mécanismes et processus qui produisent ces situations et les différencient. La concentration de populations pauvres a-t-elle la même signification et relève-t-elle de la même politique lorsqu'il s'agit d'une manifestation classique de la différenciation sociale de l'espace urbain, comme on peut le supputer dans le cas de Guéret par exemple, et lorsque cette concentration est la résultante de processus de discrimination sociospatiale, comme c'est le cas dans de nombreuses grandes villes ? Peut-on seulement s'attacher au « gradient de pauvreté » pour comprendre la différence entre la situation d'un quartier de relégation d'une ville moyenne et celle de bon nombre de quartiers de la Seine-Saint-Denis assurant une fonction de sas métropolitain ? C'est seulement en fonction des interdépendances et des effets de système, tant sur le plan social que territorial, que l'on peut saisir, mesurer et traiter les situations problématiques.

UNE CIBLE POLITIQUE INÉDITE... AU NOM D'UNE CONCEPTION INTANGIBLE DE L'ÉGALITÉ

Comment interpréter un tel décalage entre l'état de la connaissance sur les réalités sociales et territoriales contemporaines et la grille de lecture retenue – qui étrangement évoque la période des Trente Glorieuses et l'attachement collectif à la réduction des inégalités de revenu – pour actualiser une politique publique ? Ce choix de la focalisation sur la pauvreté monétaire est en apparence d'autant plus surprenant qu'un récent rapport officiel⁶ souligne à nouveau que « mieux que ses partenaires, la France a, depuis une vingtaine d'années, contenu la progression des inégalités de revenu ».

En réalité, ce choix « méthodologique » relève du parti pris politique. Il confirme l'hypothèse formulée par quelques

observateurs⁷ dès 2012. Il s'agit, au nom de l'égalité des territoires, de déplacer la cible de l'intervention de l'État vers ces territoires de la « France périphérique » dont on perçoit le décrochage sur le plan électoral. C'est le sens profond du recours à cet instrument de mesure exclusif et largement obsolète, la concentration de la pauvreté monétaire: il permet, comme l'a amplement souligné la communication gouvernementale, de déplacer le regard, des périphéries métropolitaines vers les périphéries françaises, d'Auch à Guéret.

On peut partager – ou pas – ce choix qui relève de la stricte stratégie politique. Le problème est que, ce faisant, on fait l'impasse sur l'enjeu que ce même rapport officiel estime majeur pour les années à venir: « *La France a mieux réussi que d'autres sociétés à limiter l'inégalité des places, mais elle ne peut s'enorgueillir d'avoir progressé en matière d'égalité des possibles.* » Autrement dit, par opportunisme politique, la politique de la ville va persister à s'attacher aux inégalités entre les places (les revenus), alors que la question centrale pour l'action publique est celle de la régulation des marchés résidentiels, éducatifs, sanitaires... afin d'en garantir l'accessibilité à chacun, c'est-à-dire assurer l'égalité des possibles.

UNE POLITIQUE DE LA VILLE CONFIRMÉE... EN DÉPIT D'UNE EXIGENCE DE REFONDATION

« *Nous n'inventons pas une nouvelle politique de la ville. Nous lui redonnons son ambition première.* »⁸ Le propos est clair: on change de méthode, et au travers elle de cible territoriale et surtout politique, mais on ne change pas de politique. N'est-ce pas là pourtant le véritable enjeu? Peut-on en regard des mutations observées, traiter la question socioterritoriale comme il y a trente ans? N'est-il pas temps de prendre au sérieux cette invitation à agir au nom de « l'égalité des possibles »? Si l'on adopte une telle conception de la justice spatiale, il ne s'agirait plus pour l'État de tenter d'établir à toute force une égalité « statique » entre les territoires. L'État se doit en revanche de mettre chaque territoire en capacité de négocier sa place⁹. Il lui faut donc s'attacher à une conception davantage dynamique de l'égalité territoriale. C'est à l'élargissement des « capacités » de chaque territoire que l'État doit concourir afin qu'il soit en mesure d'ouvrir le champ des possibles quant à sa place au sein des systèmes territoriaux. Pour mettre en œuvre une telle fonction d'accompagnement des territoires, il faudrait sans doute remettre en cause la notion même de géographie prioritaire. Il s'agirait d'abord d'abandonner ce qui est au principe de la géographie prioritaire: une intervention « renforcée », limitée dans le temps. Il faudrait accepter l'inscription dans la durée des politiques relatives aux inégalités entre les territoires. Face aux mécanismes structurels de dislocation/recomposition des interdépendances territoriales qui sont la marque de fabrique des dynamiques contemporaines et particulièrement de la métropolisation, il est illusoire de penser qu'une intervention limitée dans le temps permette de définir la place de chaque territoire de façon stable et définitive. La question de l'égalité entre les territoires ne peut plus relever d'une politique qui s'affiche à durée déterminée. Il faut l'instituer comme une politique pérenne, attentive aux processus permanents de recomposition et de décrochage.

Second renversement, on ne peut pas fonder une politique de mise en capacité des territoires sur la mesure de leur « écart

à la moyenne ». En termes de diagnostic, c'est moins la quantification du degré d'écart qui importe que la compréhension des mécanismes de décrochage et de la place spécifique qu'occupe le territoire en question. C'est la caractérisation du « sentier de décrochage » qu'il faut privilégier, car c'est cette trajectoire que l'intervention publique devra ensuite infléchir. En termes stratégiques, il ne s'agit pas d'avoir pour horizon le rabattement improbable de tous les territoires sur une moyenne idéale¹⁰, mais de mettre en place les conditions singulières d'inflexion de la place du territoire. Tout l'enjeu – et toute la difficulté – consiste à s'affranchir d'une lecture hiérarchisée des situations territoriales et, partant, des moyens à leur consacrer.

Enfin, la mise en capacité des territoires nécessite de dépasser l'alternative *peuple/place*. La situation d'un territoire à un instant *t* est la résultante d'un double processus: les trajectoires sociales de tel ou tel public et les dynamiques socio-économiques de transformation du jeu territorial. Ce sont les interactions entre une offre territoriale et une demande sociale qui expliquent la situation d'un territoire donné. C'est sur les deux dimensions conjuguées qu'il faut simultanément agir.

Prendre en compte ces trois exigences – agir dans la durée, en situation et en combinant les interventions sur les publics et sur les territoires – revient en fait à signer l'arrêt de mort du zonage *stricto sensu*. Si l'on raisonne dans une perspective d'affirmation de l'égalité-relation entre les territoires, il n'y a plus lieu de distinguer des territoires nécessitant un traitement d'exception au nom de l'intensité de leurs handicaps. La question n'est plus celle des indicateurs à même d'objectiver la construction d'une géographie prioritaire; elle devient celle de l'adaptation des modes opératoires pour intervenir selon une géographie stratégique différenciée.

Cette ouverture de la perspective pour la politique de la ville – en dépit de l'intégration

administrative au sein du Commissariat général à l'Égalité des territoires – ne paraît pas à l'ordre du jour. Tout au moins au niveau de l'État. / Daniel Béhar

① Identifiée par la présence majoritaire de populations disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian (pondéré par le revenu médian de l'agglomération en question).

② Note de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), oct. 2012.

③ Cf. notamment M. Kokoreff, D. Lapeyronnie, *Refaire la cité*, Seuil, 2013.

④ Cf. L. Davezies, *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012.

⑤ Cf. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

⑥ « Quelle France dans dix ans? », contribution au séminaire gouvernemental du 19 août 2013. Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

⑦ Cf. J. Donzelot, « De quelle politique l'égalité des territoires est-elle le nom? », *Esprit*, n° 8-9, août-sept. 2012.

⑧ François Lamy, ministre délégué à la Ville, discours du 10 juin 2013.

⑨ On fait ici référence aux travaux conceptuels d'A. Sen, notamment *Un nouveau modèle économique. Développement, justice et liberté*, Odile Jacob, 1999; et aux tentatives d'application au développement territorial, F. Loubet et al., « Contribution de l'approche par les capacités à l'évaluation du développement territorial », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4 oct. 2011/4, pp. 581-703.

⑩ On peut à cet égard s'interroger sur l'objectif implicite qu'exprime la construction de la géographie prioritaire sur la base de la concentration de populations pauvres: s'agit-il par symétrie de viser leur diffusion, autrement dit l'« invisibilisation » de la pauvreté et donc une « moyenisation » sociale généralisée de l'espace urbain?

Dépasser l'alternative *peuple/place*

1 Contrats de développement territorial : et de cinq !

Grand Paris Publié le jeudi 23 janvier 2014

Le contrat de développement territorial (CDT) "Territoire de la culture et de la création" a été signé le 22 janvier 2014. Il prévoit un objectif de 4.200 logements par an, contre 3.200 actuellement.

Et de cinq ! Le cinquième contrat de développement territorial (CDT) a été signé le 22 janvier 2014. Il s'agit du CDT "Territoire de la culture et de la création", signé en présence de Cécile Duflot, ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, par Jean Daubigny, préfet de la région Ile-de-France, Patrick Braouezec, président de Plaine commune et les maires de neuf villes* de l'agglomération. Il correspond au premier accord-cadre du Grand Paris, signé le 16 janvier 2012 en grande pompe à la Cité du cinéma de Saint-Denis. Le CDT, qui couvre un ensemble de 407.000 habitants et 180.000 emplois, doit permettre au territoire de conforter et structurer la présence des activités culturelles et créatives sur son sol, afin de renforcer son attractivité économique. La structuration d'un cluster des industries créatives et culturelles est ainsi prévue, pour favoriser les liens entre les entreprises, l'enseignement supérieur et la recherche, les artistes et la population. Des projets de développement de locaux pour les TPE, les PME et les activités créatives ont également été identifiés comme des pépinières, des incubateurs ou hôtels d'activités.

Le CDT comprend également des objectifs en matière de logements. 4.200 logements par an devront être construits, contre environ 3.200 ces dernières années, dont 40% de logements sociaux. Un objectif jugé "ambitieux" par la ministre de l'Egalité des territoires mais "atteignable". Cécile Duflot a en effet vanté les mérites du territoire en tant que "territoire bâtisseur". "Le fait que plusieurs villes membres de Plaine Commune aient vu leur parc de logements augmenter de plus de 20% au cours de la dernière décennie témoigne de votre engagement à vous saisir de cet enjeu à bras le corps", a ainsi affirmé la ministre.

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, les élus locaux demandent la mise en place d'un dispositif d'aide aux maires bâtisseurs. Une aide qui permettrait de participer financièrement aux équipements induits par la construction de nouveaux logements (écoles, crèches, gymnases...). Cécile Duflot doit présenter en Conseil des ministres une communication sur l'action de l'Etat en faveur du logement en Ile-de-France mais rien n'indique qu'elle abordera la question du dispositif d'aide aux maires bâtisseurs...

2 Six nouvelles gares

Au total, sur ce territoire, six nouvelles gares doivent voir le jour et desservir le secteur d'ici 2023. Six secteurs stratégiques d'aménagement d'échelle métropolitaine ont aussi été identifiés** qui ont vocation à devenir des lieux de centralité. Des études et des opérations d'aménagement seront lancées pour ces territoires en priorité. Des projets de développement social sont également prévus. Une convention territoriale pluriannuelle a ainsi été signée en novembre 2013 entre Plaine Commune, le département de la Seine-Saint-Denis, la région Ile-de-France et le ministre délégué en charge de l'Economie sociale et solidaire pour renforcer l'ESS sur le territoire. Cette convention fait aussi office d'expérimentation de ce que prévoit le projet de loi sur l'ESS en cours d'examen. Celui-ci indique que les CDT doivent prévoir un volet visant le développement de l'ESS sur leur territoire. Les partenaires du territoire travaillent aussi à un plan d'action autour des freins à l'emploi (langue française, mode de garde, permis de conduire) pour améliorer l'accès au travail des habitants sur le territoire et sur l'amélioration des parcours éducatifs, d'insertion et de formation... Ces objectifs de développement social "ont vocation à être déclinés en programme d'action au travers du futur 'contrat unique', le nouveau dispositif de la politique de la ville rassemblant les projets urbains et sociaux en faveur des quartiers populaires en difficulté", précise la fiche de présentation du CDT.

Le CDT doit faire l'objet d'un suivi régulier, dans le cadre de réunions annuelles.

Au total, une vingtaine de CDT doivent être signés d'ici la fin de l'année 2014.

* Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, L'Ile-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains, Villetaneuse

** Saint-Denis centre, Seine révolte, Arc Nord, La Courneuve Babcock Six-Routes, Fort d'Aubervilliers et Plaine Sud centre-ville d'Aubervilliers

Emilie Zapalski



Libération

Rebonds, vendredi 3 janvier 2014, p. 22

Une inégalité territoriale fragmentée

Daniel Behar

Le gouvernement semble hésiter en matière de politique territoriale. D'un côté, la loi affichée comme un nouvel acte de décentralisation, se concrétisera pour l'essentiel par la création institutionnelle de métropoles, particulièrement à Paris, Lyon et Marseille, et au-delà autour des principales villes françaises. De l'autre, alerté par les notes des préfets, craignant une extension de la fronde des territoires ruraux au-delà de la Bretagne, il cherche à donner des signes aux territoires hors métropoles. Ainsi, la politique dite de la ville va sortir des banlieues pour suivre la géographie de la pauvreté monétaire, d'Auch à Guéret.

Derrière cette hésitation, c'est la conception de l'égalité des territoires mise en avant par ce gouvernement qui est en jeu. La tentation est grande de présenter ce mot d'ordre comme la réponse politique à la fracture entre la France des métropoles et la France périphérique telle que nous la décrit Christophe Guilluy (1). Après «Paris et le désert français» de l'après-guerre, la fracture urbaine entre villes et banlieues de la campagne présidentielle de 1995, voici une nouvelle lecture duale de la géographie sociale et économique de la France à même de nourrir les politiques d'aménagement du territoire. La puissance de ces représentations centrées sur la fracture est telle qu'elle est à même de transcender les clivages politiques. «Paris et le désert français», en dépit de ses origines pétainistes a séduit la gauche soucieuse d'équilibre territorial. Et le discours contemporain, à propos de la France périphérique, semble trouver un écho tant auprès du précédent gouvernement que de l'actuel. La cause de ce succès est simple : la rhétorique de la fracture propose dans le même mouvement une lecture inquiétante de l'état de la France et une solution tout aussi rassurante : il suffirait de concentrer les moyens publics sur cette France périphérique pour réduire la fracture.

Certes, on sait depuis longtemps que la pauvreté - qui plus est si on l'appréhende en termes monétaires - se concentre dans les petites villes et le rural, et qu'un pauvre de l'agglomération parisienne est plus riche qu'un pauvre de province». Mais cette représentation est discutable, inefficace et dangereuse.

Discutable, parce qu'il n'est pas sérieux d'englober dans une seule catégorie des «territoires oubliés» les 60% de Français vivant en milieu rural, dans les villes moyennes et en périurbain. Les réalités contemporaines sont bien plus complexes. Peut-on considérer de la même façon les villes et territoires de Picardie ou de Champagne-Ardenne soumis à la double peine de la désindustrialisation et du déficit d'attractivité et à l'inverse ceux de Rhône-Alpes pris dans une dynamique de croissance et de développement ?

Pour n'observer que la catégorie des villes moyennes, quels points communs entre celles isolées comme Aurillac et Rodez et celles englobées dans des dynamiques urbaines qui les dépassent comme Albi ou Montauban ?

C'est le travers essentiel de cette lecture duale : elle ignore le fait majeur des transformations territoriales contemporaines. On ne peut distinguer les métropoles du reste du territoire, parce qu'au-delà des métropoles se joue un processus généralisé de métropolisation, c'est-à-dire de multiplication des flux et interdépendances de toutes natures. Cette métropolisation, comme la mondialisation dont elle constitue en quelque sorte la trace au sol, commence par intégrer les territoires, au travers des mobilités, des échanges qu'elle induit. Pour ne prendre qu'un exemple, les déplacements domicile-travail entre villes moyennes et grandes villes ont augmenté ces dernières années, mais avec des flux équivalents dans les deux sens ! Ces interdépendances et ces flux tendent à disloquer les équilibres territoriaux antérieurs (les fameux « bassins de vie »), mais selon un processus qui relève plus de la fractalisation en cascade que de la fracture unique.

Cette lecture est aussi inefficace lorsqu'elle sous-entend que la réponse consisterait à concentrer les moyens publics sur ces territoires. C'est oublier la puissance des politiques de redistribution publique, aveugles aux territoires. Certes, les lieux de production de la richesse ne sont plus ceux de résidence des couches populaires. Mais comme le rappelle l'économiste Laurent Davezies, ce sont ces territoires « périphériques » qui bénéficient au travers des transferts sociaux, du surcroît de production de richesse par les métropoles. Autrement dit, il n'y aurait aucun sens à concevoir des politiques publiques compensatrices sur la base de cette rhétorique de la fracture. Elles existent déjà !

Cette représentation est avant tout politique. Et sur ce plan, elle est dangereuse. En agrégeant dans une même catégorie fourre-tout ces territoires « oubliés » et leurs populations, elle fabrique un sentiment victimaire commun et procédant aux mêmes constructions politiques, va faire le lit d'un vote FN qu'elle prétend combattre. Oui, la métropolisation génère des fragilités sociales et territoriales, au sein des métropoles comme au dehors. Cela nécessite un message politique fort, mais pas celui d'un Etat qui viendrait conforter une position victimaire. Ces transformations territoriales constituent aussi une chance pour ces territoires dits périphériques. Parce la France ne fonctionne plus sous le régime d'un centre et d'une périphérie, mais d'un système fait d'interdépendances. C'est là tout le défi d'une approche revisitée de l'égalité des territoires.

(1) « Fractures françaises », éditions François Bourin.

© 2014 SA Libération. Tous droits réservés.

Localtis.info

1.1 Le commissariat général à l'égalité des territoires sur les fonds baptismaux

Territoires Publié le mercredi 26 mars 2014

Le décret portant création du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a été présenté en Conseil des ministres, le 26 avril. Le commissariat est issu du regroupement de la Datar, du SG-CIV et de l'Acsé, avec l'objectif de mettre fin à l'opposition entre l'urbain et le rural.

Le gouvernement a présenté, le 26 mars en Conseil des ministres, le décret portant création du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Annoncée par la ministre de l'Égalité des territoires en septembre 2012, c'est le Cimap (comité interministériel de modernisation de l'action publique) du 17 juillet 2013 qui a acté la création de ce CGET, sur la base d'un rapport de l'inspecteur général des finances Thierry Wahl.

Comme le recommandait ce dernier, le commissariat est ainsi issu du regroupement de la Datar (délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), du SG-CIV (secrétariat général du comité interministériel des villes) et de l'Acsé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances). Un rapprochement qui vise à "rompre avec une approche sectorielle des politiques publiques pour privilégier une réflexion transversale", indique le gouvernement, dans son communiqué. Bref, à donner enfin corps à la politique d'"égalité des territoires" apparue avec le ministère de Cécile Duffot en mai 2012.

Le CGET, qui travaillera en étroite collaboration avec les collectivités territoriales et les préfets, traitera de sujets tels que l'accès aux services publics, le développement des capacités des territoires, l'accompagnement des mutations économiques, la transition écologique, la politique de la ville ou encore "la création d'emplois locaux durables et non délocalisables", indique le gouvernement dans son communiqué de présentation. Autant de thèmes qui "nécessitent une approche décloisonnée".

1.1.1 Organisation

Placé sous l'autorité du Premier ministre, le commissariat sera mis à disposition de la ministre de l'Égalité des territoires et du ministre délégué chargé de la Ville. Il sera piloté par un commissaire général et un commissaire délégué qui ne devraient être autres que l'actuel Datar, Eric Delzant, et le secrétaire général du CIV, Raphaël Le Méhaut, tous deux chargés de la mission de préfiguration du CGET en juillet 2013. Ils auront trois directions à leur disposition : une direction de la ville et de la cohésion urbaine, une direction des stratégies territoriales (qui regroupera l'ensemble des observatoires) et une direction du développement des capacités des territoires.

Le commissariat comprend par ailleurs trois missions transversales : une mission "affaires européennes", chargée de superviser les programmes européens ; une mission "contractualisation et partenariats territoriaux" (contrats de plan Etat-régions, futurs contrats de ville...) ; une mission "action interministérielle et sectorielle", chargée notamment des arbitrages interministériels.

1.1.2 Politique de la ville et contrats de plan

Deux gros chantiers sont déjà sur la table. Tout d'abord la mise en œuvre de la réforme de la politique de la ville issue de la loi de programmation du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. D'où la création d'une direction spécifique regroupant les services du SG-CIV et de l'Acsé. L'objectif de la réforme de la politique de la ville est de concentrer les crédits autour de 1.300 "quartiers prioritaires de la politique de la ville" au lieu des 2.300 contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). Dans chacun de ces quartiers, le CGET mettra en place les "conseils citoyens" prévus par la loi. Il poursuivra l'adoption des nouveaux contrats de ville qui couvriront désormais l'échelle de l'agglomération. Ils pourront ainsi regrouper plusieurs quartiers prioritaires. Le commissariat lancera par ailleurs le nouveau programme national de renouvellement urbain qui, selon la loi, s'adressera aux quartiers prioritaires qui rencontrent "les dysfonctionnements urbains les plus importants". Le deuxième chantier du CGET est la mise en œuvre et le suivi des contrats de plan Etat-régions en cours de négociation pour la période 2014-2020. Les services de la Datar sont d'ores et déjà en train d'éplucher les orientations stratégiques de chaque contrat. Des orientations qui, contrairement aux précédentes programmations, ont été négociées sans visibilité budgétaire pour les régions. Le gouvernement a en effet choisi de transmettre sa maquette dans un second temps. Les enveloppes devraient être communiquées lors d'un Comité interministériel à l'égalité des territoires (nouveau nom donné au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire), début mai.

Le commissariat sera chargé de coordonner et de mettre en œuvre les décisions du Comité interministériel à l'égalité des territoires comme du Comité interministériel des villes qui se tiendra en juin prochain.

Le renforcement du partenariat avec les collectivités passera par la création d'un Conseil national à l'égalité des territoires (Cnet) dont le décret de création est lui aussi attendu. Ce conseil se réunira quatre fois par an. Il émettra des recommandations et pourra mener des auditions ou installer des groupes de travail.

Le décret de création du CGET ne règle pas tout. L'installation officielle du commissariat est prévue pour

27

l'automne. Mais se posent encore la question du siège et des transferts des personnels des trois administrations actuelles. Les agents de l'Acsé étaient en grève ce mercredi pour protester contre les conditions de cette création. L'un des enjeux sera de veiller à l'équilibre entre l'urbain et le rural et à s'adresser à tous les territoires.



23 POLES TERRITORIAUX DE COOPERATION ECONOMIQUE PRIMES

13/01/2014

Cécile DUFLOT, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, et Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'Économie sociale et solidaire et de la Consommation, ont annoncé les 23 lauréats de l'appel à projets lancé le 15 juillet dernier pour le développement des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).

Ce premier appel à projets récompense 23 PTCE, formes novatrices de coopérations économiques regroupant, sur un même territoire, des entreprises de l'économie sociale et solidaire qui s'associent à d'autres entreprises, et le cas échéant à des collectivités locales, des centres de recherche et des organismes de formation. Ensemble, ces acteurs mettent en œuvre une stratégie commune et pérenne de mutualisation au service de projets économiques socialement innovants, porteurs d'un développement local durable et créateurs d'emplois dans les territoires.

Les 23 PTCE primés couvrent de nombreux secteurs et filières, notamment l'insertion par l'activité économique (paysage, bâtiment, recyclage...), les services aux personnes (crèches, animation périscolaire, épicerie sociale, accueil de nouveaux habitants, logements passerelles...), les activités culturelles et créatives, le développement d'énergies renouvelables, l'agriculture biologique et circuits courts alimentaires. Ils se situent sur l'ensemble du territoire et concernent aussi bien le milieu rural que les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'ambition du Gouvernement en faveur des pôles territoriaux de coopération économique se traduit par ce premier appel à projets de 3 millions d'euros, porté par les ministères de l'Égalité des territoires et du Logement, de la Ville, de l'Économie sociale et solidaire et de la Consommation et du Redressement productif, ainsi que par la Caisse des dépôts. Cet appel à projets va financer la création ou le développement des 23 pôles sélectionnés sur trois ans. Il constitue la première expérimentation de la reconnaissance des PTCE par l'État à travers la loi Économie sociale et solidaire, adoptée en première lecture au Sénat le 8 novembre dernier.

Cet appel à projets fera l'objet d'un suivi quantitatif et qualitatif, ainsi que d'une évaluation au regard des objectifs de cohésion sociale et d'égalité des territoires.

An Danvez n° 43 - Les inégalités entre jeunes :
 Quelle réalité en Bretagne ?



29

DOCUMENT n° 10

⇒ Sources

- ✓ GREF Bretagne, Baromètre de la demande d'emploi des jeunes au 30/09/13 en Bretagne, n°15 décembre 2013
- ✓ INSEE Bretagne, « Des études à l'emploi : les premiers pas des jeunes en Bretagne », *Octant analyse*, n°53, octobre 2013
- ✓ Jeudévi, *Portrait des jeunes en Bretagne*, Mission d'étude pour la Région Bretagne, juillet 2013.
- ✓ F. Labadie (dir.), « Inégalités entre jeunes sur fond de crise. Rapport de l'observatoire de la jeunesse 2012 », *Observatoire de la jeunesse*, INJEP, 2012
- ✓ Observatoire des inégalités, « L'état de la pauvreté en France », *Notes de l'observatoire*, n°1, octobre 2013

⇒ Quelques chiffres / Repères

- ✓ 550 000 jeunes de 15 à 29 ans résident en Bretagne en 2009, soit 17,4% de la population régionale (France métro : 18,6%, 18,1% hors île de France)
- ✓ L'origine sociale représente près du quart de la performance scolaire, contre 15% pour les pays de l'OCDE
- ✓ En 2009, 13% des 15 à 29 ans ne sont ni en emploi ni en formation (acronyme anglais NEET, 77 000 en Bretagne), et 17% des 20 - 29 ans. La part des - 20 ans concernés est plus faible mais représente encore 6% des 15 - 19 ans (11 600) dont 3 000 de - 18 ans.
- ✓ 49 000 jeunes de moins de 26 ans sont au chômage au 30 septembre 2013, en progression de 6% sur un an
- ✓ Les femmes représentent 54% des étudiants mais 51,3% des jeunes en demande d'emploi

⇒ Synthèse

Sur fond de crise, les inégalités entre jeunes prennent une importance accrue. Elles questionnent la capacité du territoire à réunir, dans son développement, les conditions de l'inclusion sociale pour les jeunes générations, afin de permettre au plus grand nombre de s'épanouir et limiter les phénomènes de migration contrainte et de relégation sociale.

1. Les principaux facteurs d'inégalités entre jeunes

➤ Le diplôme sinon rien... et pour longtemps encore ?

Les études ont montré que l'intensification de la globalisation et l'émergence de la société de la connaissance fait peser l'ajustement économique sur le travail non qualifié : stagnation du volume d'emploi, et précarisation des conditions de travail... En comparaison, le niveau de formation constitue un rempart au chômage et à la paupérisation. Les différentes enquêtes Génération conduites par le Céreq depuis 1997 ont démontré que les jeunes non diplômés sont plus exposés que la moyenne à un accès différé à l'emploi, et surtout plus concernés par le chômage persistant ou récurrent. Ainsi, au 30 septembre 2013, près de 45% des moins de 26 ans en demande d'emploi sont de niveau infra-bac (37% BEP-CAP, 8% non diplômés). Pour l'INSEE, en 2009, environ 40 % des jeunes avec un niveau de diplôme « Brevet ou moins » se déclarent inactifs ou au chômage. Ce taux décroît ensuite pour les diplômés plus élevés. Il est minimal pour les niveaux bac + 2. Ces chiffres se traduisent dans les statistiques de pauvreté. En 2010, 43,6% des pauvres en France sont non diplômés, contre 4,6% des personnes de niveau bac + 2 et plus.

Historiquement, le niveau de formation est apprécié en France sur la base de la dernière classe suivie, et ne préjuge pas de l'obtention du diplôme lié. Cette manière d'évaluer le niveau de formation des personnes rend imparfaitement compte de la situation des jeunes concernés. En effet, les études démontrent qu'à niveau égal, l'obtention ou non du diplôme a un impact significatif sur le marché du travail.

➤ L'accès à l'emploi

L'INSEE a étudié les trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes entre 2005 et 2008. Ces données montrent la part des emplois précaires en début de carrière (l'intérim concerne 17% des moins de 30 ans contre 2% au-delà). En outre, l'accès aux emplois qualifiés est retardé, la part des postes de cadres ou de professions intermédiaires occupés étant deux fois inférieure. Moins de la moitié des jeunes connaissent un parcours professionnel stable, une proportion inférieure à la moyenne nationale (47,1% contre 48,4%), et seulement 30% (4 points de moins que la moyenne nationale hors IDF) demeurent dans l'entreprise où ils ont débuté. Néanmoins, au bout de 3 ans, la part des emplois longs à temps complet double pour concerner deux tiers de l'effectif et la part des emplois qualifiés progresse de 8 points. Les emplois longs à temps partiel demeurent stables à 12%.

➤ Le genre

Les trajectoires d'intégration sociale et professionnelle, malgré plus d'un demi-siècle d'évolution vers l'égalité, demeurent fortement sexuées. Malgré un niveau de formation moyen supérieur à celui des hommes, les femmes représentent, en septembre 2013, 51,3% des jeunes de moins de 26 ans en demande d'emploi en Bretagne. Le déclassement à l'emploi, au regard du niveau de diplôme, comme le montrent les données sociales entre 2005 et 2008 des entreprises analysées par l'INSEE (octobre 2013), touche davantage les jeunes femmes. Ce constat est manifeste au sein des professions intermédiaires : 77 % des jeunes femmes y sont diplômées du supérieur, dont 27 % sont diplômées des 2nd ou 3^{ième} cycles, contre 60 et 10 % des jeunes hommes. On assiste parallèlement à des stratégies de retrait du marché du travail, phénomène négligeable chez les hommes. Ainsi, 5% des femmes de 25 à 29 ans se déclarent « au foyer ».

➤ Le poids de la reproduction sociale : la jeunesse populaire davantage exposée aux ruptures

Les résultats des enquêtes PISA (Programme pour l'évaluation internationale des élèves, porté par l'OCDE) rappellent régulièrement le poids des origines sociales dans la réussite scolaire. La dernière enquête estime à 22,5% (en augmentation) le poids des facteurs socio-économiques dans la réussite scolaire, contre une moyenne de 15% dans les pays de l'OCDE. Pour les chercheurs, le système reproduirait les inégalités sociales à l'école par un excès de différenciation au sein d'un long tronc commun (Labadie, 2012).

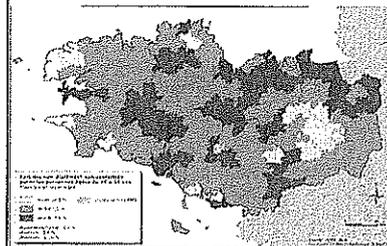
La pauvreté n'est pas égale parmi les catégories socio-professionnelles, le phénomène des travailleurs pauvres l'ayant mis particulièrement en évidence pour les ouvriers ou les employés. Elle touche davantage les chômeurs (23,7% en 2010), ainsi qu'une part importante des familles monoparentales. Les parents de ces familles sont bien plus souvent que les autres au chômage ou

inactifs (32 et 9% en 2009 en Bretagne). Au niveau national, le taux de pauvreté de ces familles est supérieur à 20%. Ces phénomènes se reproduisent ensuite chez leurs enfants.

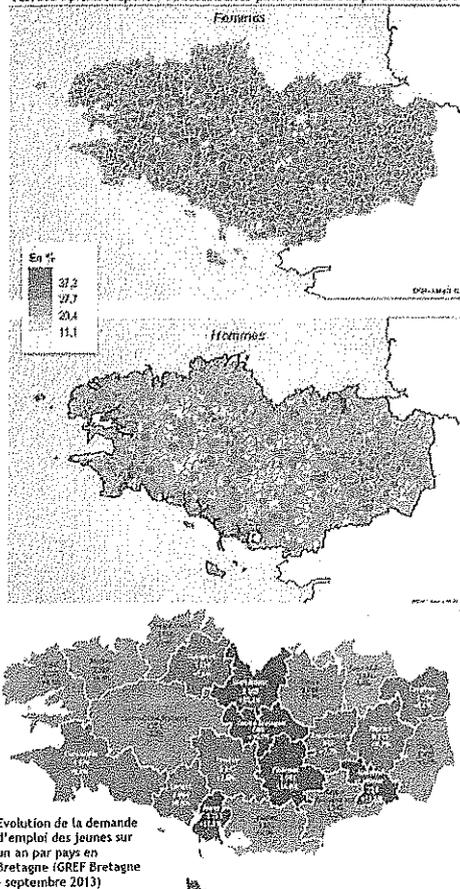
➤ Le territoire ?

S'il est difficile d'apprécier le poids des facteurs territoriaux dans les inégalités entre jeunes, en raison de l'impact des mobilités, certaines dynamiques laissent présager de l'existence d'espaces de relégation (quartiers prioritaires ou espaces ruraux lointains). A l'inverse, la moindre persévérance scolaire enregistrée sur certains territoires en Bretagne, en particulier pour les hommes, peut s'expliquer par la présence d'industries proposant des emplois peu qualifiés en nombre, avant un impact significatif sur la poursuite d'études des élèves moins favorisés.

Les non-diplômés (femmes hommes réunis) en Bretagne en 2008 (O. David - ESO Rennes 2 - INSEE)



Les jeunes tentent plus d'obtenir un baccalauréat par territoire
Part des diplômés supérieurs au baccalauréat, parmi les 25-29 ans par commune (en %)



2. Quelles tendances en Bretagne ?

➤ La réduction des inégalités éducatives... sauf entre femmes et hommes !

L'élévation historique du niveau de formation se poursuit avec désormais en Bretagne plus de 82% de bacheliers dans une génération. En outre, les indicateurs de difficulté scolaire (illétrisme, redoublements ou part des non diplômés dans la population) sont contenus et parmi les meilleurs au plan national. Toutefois, malgré l'augmentation du nombre d'étudiants, le taux de poursuite en études après le bac est moyen en Bretagne, dans le 3^e quintile national. En outre, les diplômes du supérieur court sont surreprésentés, dans le cadre de parcours très genrés comme l'attestent les données sur le niveau de formation des 25 - 29 ans en 2009.

➤ Une situation de l'emploi dégradée et conjoncturellement défavorable aux hommes

Entre septembre 2012 et septembre 2013, la demande d'emploi des moins de 26 ans a cru de 6% en Bretagne. Cette évolution, supérieure à celle constatée au plan national, demeure moins défavorable qu'à l'évolution moyenne, toutes tranches d'âge confondues. En raison des secteurs économiques touchés, la progression du chômage affecte davantage les hommes que les femmes (3 pts d'écart), leur part demeurant supérieure. Ce sont les niveaux « bac » et « bac+3 et plus » qui sont les plus concernés par l'augmentation du chômage. Les BEP-CAP et bac représentent plus des deux tiers des jeunes en demande d'emploi.

➤ Des écarts de revenus qui se creusent entre générations

Alors que les derniers travaux de l'INSEE (*Octant Info*, n°36, décembre 2013), à partir des revenus de 2011, positionnent la Bretagne comme la région de France la moins inégalitaire (taux de pauvreté inférieur d'environ 3 points à la moyenne nationale, stabilisation des écarts inter-déciles), cette situation favorable est ternie par le renforcement des écarts entre générations. Le revenu médian dans les ménages de moins de 30 ans a baissé de 0,5 % (- 0,4 % pour la France) depuis 2007. Le constat est encore plus négatif pour les moins aisés d'entre eux : - 13,7%. La spécificité bretonne s'expliquant par la part prise par les retraites dans la structure des revenus, la situation des jeunes se rapproche de la moyenne nationale, les revenus étant au total très proches à classe d'âge identique.

➤ Quels impacts sur les territoires ?

Les grands pôles urbains concentrent un tiers des jeunes hors formation et hors emploi, tandis que les couronnes périurbaines semblent moins concernées, car l'installation s'y fait après intégration sur le marché du travail, dans le cadre d'une « trajectoire sociale ascendante » (J. Desbroux, *Métropolitiques*, 15/11/2013). Certaines zones plus rurales peuvent rencontrer une part importante de jeunes en difficulté. Les données sur l'évolution du chômage des moins de 26 ans traduisent également le caractère asymétrique des chocs d'emploi par pays (Ploërmel, Centre Bretagne) bien que la majorité des effectifs demeurent dans les grands pôles urbains (Rennes, Brest).

3. Des parcours fragilisés

La dégradation des conditions d'accès à l'emploi stable des jeunes retarde l'indépendance résidentielle et la mise en couple, en affectant profondément les parcours. Les données sur la pauvreté témoignent de l'existence de populations cumulant les facteurs de risque, entre 77 000 et 50 000 en Bretagne. Plus avant, les études soulignent le besoin de porter attention aux facteurs de vulnérabilité, au-delà des populations directement affectées.

Si les statistiques mettent en évidence des données inquiétantes, elles dissimulent parfois des dynamiques et des parcours qui s'effectuent sur le temps long. En comparant l'actuelle génération de 35 - 39 ans aux 25 - 29 ans recensés en 1999, l'INSEE constate la division par deux du taux de chômage ou la progression de la part des CDI de 10 points. Ces constats valent également pour le niveau de formation : réduction de plus de 3 pts des sans diplômes, progression d'environ deux points des diplômés du supérieur.

⇔ Enjeux prospectifs

- ⇔ Comment mobiliser les territoires et l'ensemble des leviers de l'action publique pour réduire les inégalités éducatives ?
- ⇔ Comment soutenir les parcours dans la durée jusqu'à l'insertion professionnelle stable ?
- ⇔ Comment concilier promotion de la mobilité des jeunes et développement équilibré du territoire ?

Les nouveaux visages de la solidarité intraterritoriale

Depuis plusieurs années, les collectivités imaginent des dispositifs afin de mieux distribuer leurs ressources et favoriser le développement équilibré des territoires.

Sortir d'une logique de guichet pour aller vers une logique de projets. Ces dix dernières années, à toutes les échelles, ce leitmotiv a incité de nombreuses collectivités à chercher leurs propres modes de coopération, à définir leurs propres critères de redistribution de ressources et à construire leurs propres outils de solidarité entre territoires. Certes, par définition, une collectivité fait circuler des ressources financières entre les territoires qui la composent. Les départements sont, de par leurs compétences, des territoires où la redistribution se produit mécaniquement entre les villes et les campagnes. La coopération et la solidarité font partie, en théorie, de l'ADN des intercommunalités, quand il ne s'agit pas de communautés dites « défensives », créées expressément pour ne pas partager une ressource financière avec des voisins.

Critères affinés et subventions modulées

Beaucoup de collectivités ont innové en utilisant des critères objectifs, souvent nationaux, pour mesurer la fragilité des territoires qui les composent et soutenir, si tel est leur choix politique, les plus faibles plutôt que les plus forts. En 2005, le conseil régio-

53 %
de la croissance nationale ont été réalisés, entre 2000 et 2008, par les trois plus grandes régions urbaines. Or l'Île-de-France, Paca et Rhône-Alpes ne représentent qu'un tiers de la population du pays. Le poids des treize régions les moins peuplées est de 17 %. Pourtant, la croissance du PIB par habitant de départements ruraux comme l'Aveyron, la Lozère, le Lot ou la Corrèze est supérieure à la moyenne nationale, montrant que d'autres modèles de développement sont possibles.

Source: observatoire des territoires, Datar, 2012.

nal d'Auvergne a lancé une « nouvelle politique contractuelle territoriale, avec l'objectif de favoriser la structuration et le développement des territoires selon un principe d'équité fondamentale »: donner plus à ceux qui ont le moins. C'est alors qu'a été créé un outil dédié à cette politique: le fonds régional d'aménagement et de développement durable du territoire (Fraddt). Des enveloppes sont calculées et consacrées aux pays, d'autres aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Entre 2005 et 2010, pour la première génération des contrats Auvergne+, issus du Fraddt, 64,7 millions d'euros ont été programmés.

En 2006, à l'occasion d'une révision de ses politiques d'aides et interventions, le conseil général du Finistère, lui, a décidé de créer un « coefficient de solidarité départemental », qui permet de moduler les subventions afin de soutenir plus favorablement les collectivités territoriales qui en ont le plus besoin, selon leurs caractéristiques ou leurs ressources. Six critères sont pris en compte pour déterminer ce coefficient: le potentiel financier, l'effort fiscal, le revenu par habitant, la part de logements sociaux, le nombre d'allocataires du RMI et celui d'enfants scolarisés. Le département de

l'Allier, quant à lui, a mené en 2009 une réforme de ses aides aux communes et des contrats de territoires pour les EPCI. Celle-ci a permis d'améliorer la lisibilité budgétaire, grâce à la définition d'enveloppes territorialisées pluriannuelles, et de favoriser la péréquation financière. Là encore, il s'agissait de mieux gérer les contraintes financières, tout en prenant en compte les différences et les inégalités entre les territoires.

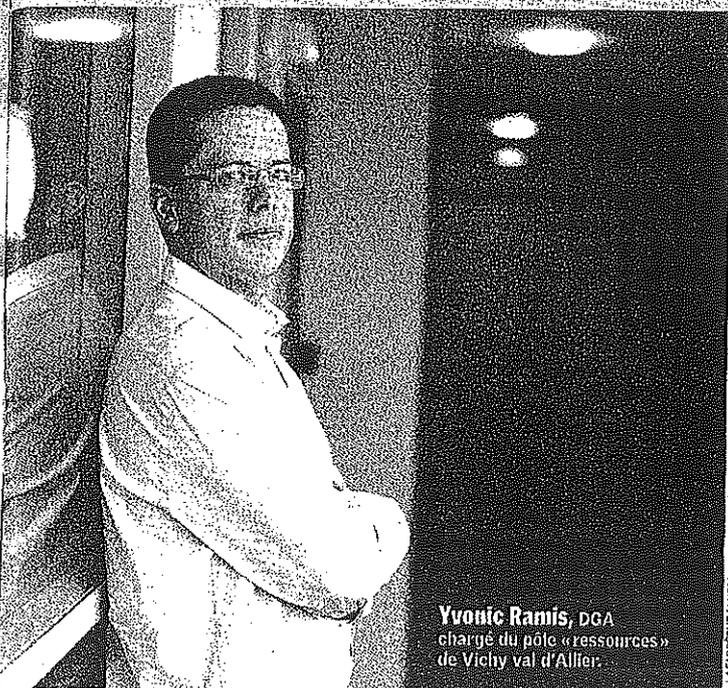
Equilibres financiers chamboulés

« La manière de s'assembler au sein d'une communauté, de "faire" du lien entre des territoires plus dynamiques et d'autres plus fragiles: la révision des périmètres prévue par la loi de 2010 de réforme des collectivités, qui doit continuer en 2015, comprend cette notion de solidarité, explique-t-on à l'Assemblée des communautés de France (ADCF). "Faire communauté" est déjà un acte de solidarité. Avec qui je m'associe, pour quoi faire, le contour des périmètres et le choix des compétences vont donner le ton. » La baisse des dotations d'Etat, annoncée pour 2014 et 2015, la montée en puissance du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), pour les communes et EPCI qui seront contributeurs, et la nécessité de ne pas augmenter la pression fiscale exigent des collectivités de nouvelles réflexions concernant l'utilisation de leurs ressources.

Selon l'ADCF, de nombreuses communautés travaillent à réviser ou à établir le pacte financier qui les fonde: « Les équilibres financiers vont être chamboulés, nous sommes dans un moment contraint qui exacerbe potentiellement les tensions pouvant exister sur l'utilité des communautés. » Justement le moment de décider, à nouveau, ce que les communes font ensemble.

Les campagnes revendiquent un rôle dans l'innovation

« Les territoires ruraux prennent leur avenir en main! Des campagnes innovantes au cœur de la métropolisation »: le choix du thème du séminaire national du Réseau rural français, les 26 et 27 novembre à Dijon, souligne à quel point ce sujet est d'actualité. « La méfiance des territoires ruraux vis-à-vis des métropoles est grande. Cette rupture a été au cœur de nos échanges », explique le coordonnateur général du réseau, Pascal Roumeguère. « Il y a une vraie fracture à surmonter, notamment grâce à l'ingénierie. Concevoir des projets qui mixent l'urbain et le rural n'est pas si fréquent que cela. » Le schéma de cohérence territoriale du Grand Pau (Pyrénées-Atlantiques), construit sur la base d'une coopération entre l'urbain et le rural, a été cité en exemple. La gestion régionalisée des fonds européens pour 2014-2020 doit aussi servir à construire des projets qui favorisent la coopération.



Yvonie Ramis, DGA
chargé du pôle « ressources »
de Vichy val d'Allier.

F. LAURENTE/ANDIA

CA Vichy val d'Allier (Allier) • 23 communes • 75 500 hab.

Un dispositif maison difficile à faire passer

Son fonds de concours arrivant à terme, la communauté d'agglomération Vichy val d'Allier a souhaité créer un dispositif expérimental de répartition par critère de solidarité. De 2010 à 2012, l'agglô a octroyé un million d'euros d'aides à l'investissement à ses trois plus grandes communes (Vichy, Cusset et Bellerive) et un million aux vingt autres. En 2013, après un gros travail et des débats parfois difficiles, l'interco a créé un dispositif maison : le fonds intercommunal de cohésion territoriale. « Le groupe de travail "solidarité territoriale" a défini des critères globalement acceptés », explique Yvonie Ramis, directeur général adjoint chargé du pôle « ressources ». Ces critères sont répartis en trois blocs. D'abord la géographie (lon-

gueur de voirie) et la démographie, pour aider les communes qui perdent des habitants. Ensuite la fragilité de la population : taux de logements sociaux, pourcentage d'habitants qui ne vivent que des ressources de la caisse d'allocations familiales, population des 3-16 ans et celle de plus de 65 ans, revenu par habitant. Enfin, la fiscalité, à travers le potentiel financier par habitant et le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal. « Mais l'ambition d'augmenter le fonds a dû être revue, ajoute Yvonie Ramis. Les communes auxquelles on demandait de partager leur taxe sur le foncier bâti dans les zones communautaires ont rejeté cette proposition en bloc. Mettre en place un dispositif aussi innovant en fin de mandat était compliqué »

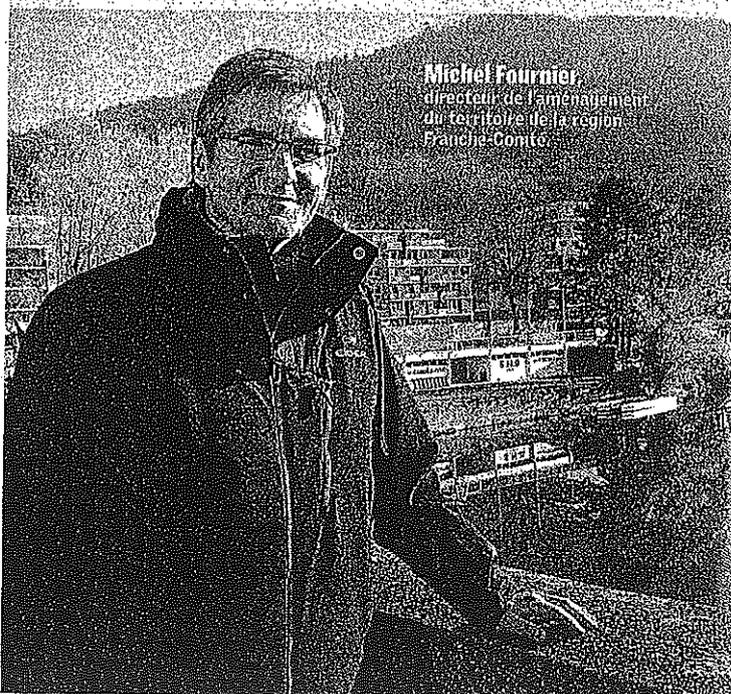
J. LABRET/ANDIA FR

Franche-Comté • 1,17 million d'hab.

Un pôle d'appui et des enveloppes différenciées

La région Franche-Comté ne comporte pas de métropole. Deux grandes zones urbaines s'organisent en pôles métropolitains, ou assimilés : le centre Franche-Comté, où l'on trouve plusieurs villes de départements différents (Besançon, Vesoul, Pontarlier, Dole, Lons-le-Saunier), et le nord, qui abrite les agglomérations de Montbéliard et Belfort. Le reste du territoire est rural. Pour le conseil régional, l'enjeu est de développer la coopération entre les villes et la campagne. « La région soutient, en fonctionnement et investissement, les seize pays qui la composent. Notamment à travers un pôle régional d'appui aux territoires, dispositif de soutien et d'ingénierie », décrit Michel Fournier, directeur de l'aménagement du territoire et de l'efficacité énergétique. Ce pôle travaille sur des

sujets d'innovation aussi divers que la Haute Qualité environnementale des zones d'activité, les circuits de proximité ou la restauration de schémas de cohérence territoriale en zone rurale. Sont également de son ressort l'implantation de maisons pluridisciplinaires de santé (déjà plus d'une trentaine) ou les plans climat-énergie, au sujet desquels il organise des ateliers thématiques, des voyages d'étude et des séminaires pour les élus locaux et les chargés de développement. « La région différencie les enveloppes destinées aux zones urbaines et aux territoires ruraux de chaque pays. Dans les futurs programmes européens, nous souhaitons par ailleurs distinguer encore davantage les territoires les plus fragiles », indique Michel Fournier.



Michel Fournier
directeur de l'aménagement
du territoire de la région
Franche-Comté

SOLIDARITÉ ENTRE COLLECTIVITÉS: lutter contre la fracture territoriale

«On y arrivera en améliorant les modes de gouvernance»

Professeur à l'institut de géographie et d'aménagement de la Sorbonne, Gérard-François Dumont (*) considère que le développement économique se fait à toutes les échelles et que la qualité de la gouvernance prime.

La «métropolisation» en tant que moteur du développement est-elle un phénomène inéluctable?

Elle s'explique par la tertiarisation de l'économie et la nécessité de connexion des activités économiques, compte tenu de la globalisation. Mais ce processus, incontestable, s'est déployé de façon extrêmement différenciée selon les territoires, certains ayant su développer des politiques d'attractivité. Si la métropolisation était égalitaire, Montpellier et Nîmes auraient dû connaître un développement parallèle, pourtant la différence est phénoménale. Quatre grandes villes situées à une heure de Paris - Amiens, Reims, Rouen et Orléans - n'ont pas profité de la même manière. La complexité est là: même si le processus est général, il se traduit différemment selon les capacités des acteurs à accroître l'attractivité de leur territoire.

Dans quelle mesure le développement des métropoles influence-t-il le reste du territoire?

Une erreur idéologique en France est de penser que le développement ne peut se faire que par les métropoles. Il se fait à toutes les échelles territoriales. Beaucoup de territoires qui n'avaient pas les mêmes avantages ont connu un développement significatif, grâce à une bonne gouvernance, tels Saint-Bonnet-le-Froid (Haute-Loire) ou Carhaix (Finistère).

La solidarité entre territoires passe-t-elle par une meilleure redistribution?

Dans les intercommunalités, il est plus important d'amplifier la subsi-

diarité que les procédures de péréquation. Souvent, les grandes intercommunalités considèrent que le financement qu'elles perçoivent leur revient, alors qu'elles devraient redonner des moyens financiers aux échelons inférieurs pour résoudre certains problèmes locaux. Par ailleurs, d'un point de vue financier, le système français de répartition des dotations de l'Etat est très inégalitaire. La dotation globale de fonctionnement considère les citoyens selon la population de la commune où ils habitent, sans prendre en compte la superficie de celle-ci. Cela ne repose sur rien qui soit justifiable et ce système crée des effets de seuil.



Gérard-François Dumont, professeur à l'institut de géographie et d'aménagement de la Sorbonne.

Que pensez-vous des propositions de réforme territoriale?

Penser que l'on va améliorer la situation des

territoires en réformant les modes institutionnels est l'erreur faite au niveau technocratique. C'est en améliorant les modes de gouvernance que l'on y arrivera. La mise en œuvre de mutualisations entre les conseils généraux du Loiret, de Loir-et-Cher et d'Eure-et-Loir en est un exemple. Les départements n'ont pas été créés en 1790, ils sont le résultat d'un très long héritage territorial qu'il serait aberrant de rayer. La Navarre, en Espagne, compte moins d'habitants que le Limousin et c'est une région dynamique. Aux États-Unis, personne ne se demande s'il faut fusionner la Pennsylvanie et le Delaware. Les réformes institutionnelles n'engendrent pas de développement, ce qui compte, c'est la qualité de la gouvernance.

Propos recueillis par Pablo Aiquez

(*) Auteur de «Diagnostic et gouvernance des territoires», Armand Colin, août 2012.

Pour aller plus loin

À LIRE

L'analyse de la mission «nouvelles ruralités»

Des questions sémantiques (ruralité, métropole) aux typologies des campagnes, en passant par les modes de calcul des populations urbaines et rurales, la mission «nouvelles ruralités» de l'ADF pose les bases d'une réflexion prospective nationale. Elle émet vingt-cinq propositions sur l'avenir de la France, pensée (aussi) par ses acteurs ruraux.

«Campagnes, le grand pari. Rapport d'analyses et de propositions pour l'avenir des territoires», Assemblée des départements de France. Site internet: www.departements.fr > focus.

La diversité des territoires

Publié en 2011, «Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires» est le troisième rapport de l'observatoire des territoires de la Datar. L'organisme y fait le point sur les disparités et les grandes tendances, analyse les enjeux de cohésion territoriale à différents niveaux géographiques, ainsi que les principaux défis auxquels sont confrontés les territoires. Site internet: www.ladocumentationfrancaise.fr > ouvrages.

SUR LE WEB

La prospective à 2040

La «mercapole», «l'archipolé» et «l'antipôle» sont les trois scénarios pour les métropoles du futur imaginés dans le cadre du programme de prospective «territoires 2040» de la Datar. Pas moins de 28 scénarios présentent tous les territoires, y compris les villes intermédiaires et les espaces de faible densité.

Site internet: www.datar.gouv.fr > territoires 2040 > la démarche.

la Gazette.fr

POUR COMPLÉTER VOTRE INFORMATION...

- Le Cese appelle à mieux redistribuer les richesses entre les territoires
www.lagazette.fr/207183
- L'appel de vingt députés PS pour repenser les politiques d'aménagement du territoire
www.lagazette.fr/206042

Les députés s'inquiètent pour les bourgs et les petites villes

Publié le mercredi 18 décembre 2013 - 18h22

0173026

Les députés appellent le gouvernement à donner la priorité aux bourgs et petites villes dans sa politique d'aménagement du territoire et à y maintenir les services publics de base, dans une résolution adoptée le mardi 17 décembre 2013.

« La revitalisation de ces pôles de proximité est primordiale si l'on veut garantir l'égalité des territoires », disent les députés dans cette résolution non contraignante débattue à l'initiative du groupe socialiste.

« L'élargissement des critères de la politique de la ville à des villes petites et moyennes est une première réponse. Cette politique pourrait être complétée par des contrats de revitalisation des bourgs. L'État et les grands opérateurs s'engageraient à y maintenir les services publics de base (gendarmerie, police, justice, école, La Poste, santé, numérique) », estiment-ils.

Plusieurs études publiées ces derniers mois ont mis en évidence les inégalités entre une « France des métropoles » dynamique et une France « oubliée » des territoires ruraux et des villes petites et moyennes.

« La fracture territoriale s'est accentuée ces dernières années avec les effets de la crise à des échelles plus fines, infrarégionales », a souligné lors du débat le député Alain Calmette (PS). Ce dernier s'est dit opposé au scénario « où seules les métropoles pourraient entraîner le reste du territoire dans leur sillage ».

Les députés veulent aussi que l'action territoriale de l'Etat « s'appuie sur une organisation territoriale plus pertinente, à l'échelle de bassins de vie, dans lesquels les intercommunalités sont porteuses de projets de développement et d'aménagement ».

Ils plaident enfin pour la tenue prochaine d'un Comité interministériel à l'égalité des territoires « qui n'est pas réuni depuis plus de trois ans et pourrait traiter notamment des territoires ruraux ».

L'opposition n'a pas voté cette résolution qui « dans la hiérarchie des normes a à peu près aussi de valeur qu'une lettre au Père Noël », a ironisé Olivier Marleix (UMP). Yannick Favennec (UDI) a dénoncé « la fin de la représentation politique des territoires ruraux » à l'occasion du redécoupage électoral des cantons.

Le Conseil constitutionnel a validé la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles .Le phénomène sociologique et économique de métropolisation autour d'une dizaine d'agglomérations en France ne peut être nié mais dans un contexte de crise économique où la croissance est en berne, la gauche ne peut ignorer le risque d'une accentuation des inégalités territoriales à la fois au coeur même des zones urbaines dynamiques et vis-à-vis des territoires périurbains ou ruraux.

Il convient donc de ne pas dissocier développement économique et développement social dans l'organisation même de ces aires métropolitaines. Bien au contraire, pour le MRC, cette problématique doit être au coeur des futurs programmes municipaux et métropolitains.

Si l'attractivité économique des métropoles est réelle et souhaitable parce que la bonne santé des économies locales participe de la croissance nationale, tous les habitants d'une agglomération urbaine doivent pouvoir bénéficier de l'essor économique du territoire métropolitain : c'est pourquoi les métropoles doivent mieux prendre en compte des objectifs infra-métropolitains de développement social , mieux qu'elles ne l'ont fait dans la décennie écoulée : en effet, les indicateurs en matière de revenu, de pouvoir d'achat, d'emploi ou de pauvreté ne sont pas bons à Paris, Lille, Lyon ou Marseille...

Le récent rapport de l'observatoire des ZUS (zones urbaines sensibles) paru en décembre 2013, note à plusieurs reprises la plus grande pauvreté des habitants de ces quartiers : le revenu fiscal moyen par unité de consommation des habitants de ZUS (12 542 euros annuels) ne représente que 54% de celui de l'ensemble des habitants de leurs unités urbaines. La part des ménages non imposée en ZUS (60%) dépasse celle observée au sein de leurs agglomérations (39%) ; enfin près de la moitié des ZUS ont un revenu médian s'élevant à moins de 57% de celui de leur unité urbaine.

La prise en compte de ces inégalités devra être au coeur de l'action des futurs conseils métropolitains (dont les élus seront désignés dès la prochaine élection municipale pour la métropole de Lyon) au fil de la mise en oeuvre de la loi dénommée «loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » du 27 janvier 2014.

Le dynamisme économique des métropoles doit permettre de réduire les poches de pauvreté internes à l'unité urbaine elle-même et tendre toujours à une plus grande égalité des citoyens dans l'accès aux services publics, aux équipements culturels et sportifs, aux transports...

Ces objectifs infra-urbains ne s'opposent en rien à l'optimisation nécessaire des relations économiques et sociales que les métropoles devront développer avec leur environnement proche, « rurbain », comme avec le réseau des villes moyennes qui les entoure. Le rôle des intercommunalités dans l'amélioration de ces liens et de ces réseaux doit être encouragé.

C'est aussi par la réaffirmation du rôle de l'Etat, dans sa vision stratégique du territoire national, en lien avec les régions et les départements, que pourra être remis à l'ordre du jour un aménagement équilibré, concerté du territoire, crédible parce que relevant de l'intérêt général. L'enjeu pour l'Etat-nation garant des solidarités, c'est d'éviter une mise en concurrence des territoires et un « détricotage » accéléré des solidarités tant locales que nationales.

Face au choc économique qui frappe la France, contrainte et corsetée par l'Europe libérale, avec l'affaiblissement notoire de notre tissu industriel décuplé par la crise depuis 5 ans, il faut pouvoir conjuguer toutes les réponses possibles locales et nationales, pour ne pas accentuer le fossé entre territoires bien dotés et territoires relégués.

La création des métropoles doit permettre la mise en place de mécanismes de régulation inter-territoriaux générant de nouvelles formes de complémentarité, accompagnés par une intervention de l'Etat relevant de la discrimination positive, vers les groupes sociaux urbains les plus défavorisés comme vers les territoires ruraux délaissés.

C'est le défi auquel vont être confrontés les élus municipaux, communautaires et intercommunaux désignés par le suffrage universel de liste en mars prochain, plus particulièrement au sein de la métropole lyonnaise qui sera la première à expérimenter la conjonction des compétences économiques et des compétences sociales transférées par le conseil général au 1er janvier 2015.

Cette conjonction devra être fructueuse, au-delà de la réussite technique du transfert de compétences, pour le bien-être des populations les plus touchées par la crise et pour le maintien de la cohésion sociale.

© 2014 *Le Monde.fr*. Tous droits réservés.

Egalité des territoires : "la simplification oui, la disparition non"

Services publics

Publié le vendredi 10 janvier 2014

Lors d'un débat sur l'égalité du territoire, le 8 janvier, les sénateurs ont pointé les risques du tropisme de la métropolisation sur la France périphérique. Egrénant les dispositifs de la politique territoriale du gouvernement, Cécile Duflot s'est aussi engagée à restaurer la minorité de blocage du plan local d'urbanisme intercommunal.

Un discours "moins lyrique que les précédents". La ministre de l'Egalité des territoires a ainsi qualifié sa propre intervention au Sénat, mercredi 8 janvier, à l'occasion d'un débat organisé à l'initiative du groupe RDSE.

Après avoir essuyé de vives critiques, Cécile Duflot s'est surtout évertuée à dresser un bilan des actions mises en œuvre dans ce domaine et à clarifier la politique du gouvernement. Quelques semaines après le vote définitif de la loi sur l'affirmation des métropoles, les sénateurs ont en effet manifesté leurs inquiétudes pour la France périphérique, celle du rural et du périurbain, celle des villes petites et des moyennes. "Ce processus (de métropolisation, ndr) pose un vrai problème d'aménagement du territoire (...) il y a urgence désormais à permettre un rééquilibrage en faveur des territoires périurbains et ruraux", a mis en garde le sénateur du Cantal Jacques Mézard (RDSE). Un constat partagé par des élus de la majorité comme le sénateur Jean-Jacques Mirassou (Haute-Garonne) pour qui "l'acte III de la décentralisation suscite l'inquiétude des élus locaux, qui, avec les métropoles, craignent un affaiblissement supplémentaire de leurs territoires".

Cécile Duflot a assuré que le "maillage équilibré du territoire" était un "impératif" qui passera notamment par la revitalisation des bourgs-centres évoquée par Jean-Marc Ayrault le 19 novembre 2013, lors du dernier Congrès des maires. "Nous entendons accompagner les collectivités à mettre en place des projets transversaux non consommateurs d'espaces agricoles ou naturels qui intègrent toutes les dimensions de la revitalisation", a précisé la ministre. Comme l'a précisé le Chef de l'Etat dans son discours aux Corps constitués, le 7 janvier, ces contrats de bourgs "orienteront les crédits de l'Etat dans les domaines du logement, de l'offre de santé ou des emplois pour les jeunes", sur le modèle de la politique de la ville. Pour ce faire, le Fnadt (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire) a été abondé de 15 millions d'euros supplémentaires.

Parmi les grands axes de la politique territoriale du gouvernement, Cécile Duflot a également cité le plan très haut débit doté de 20 milliards d'euros, la création du commissariat général à l'égalité des territoires, les nouveaux contrats de plan qui feront "la part belle à la transition énergétique et écologique" et la question de l'accès aux services publics. Celle-ci se traduira dans le second tome de la réforme de la décentralisation, le projet de loi de "Mobilisation des régions", avec les schémas départementaux d'accessibilité aux services publics. Le gouvernement souhaite porter à 1.000 le nombre de maisons de services publics d'ici à 2017. "L'objectif demeure celui d'une maison des services publics dans chaque canton pour maintenir un contact humain dans chaque territoire", a indiqué la ministre, rappelant qu'un fonds de développement des maisons de services publics sera créé en 2014. Alimenté pour moitié par l'Etat et les opérateurs, ce fonds financera les coûts de fonctionnement de ces maisons et représentera 35 millions d'euros par an "en vitesse de croisière".

Plan local d'urbanisme intercommunal

Un mois et demi après l'intervention de Jean-Marc Ayrault devant les maires, les craintes restent vives sur les bancs du Sénat. "Le gouvernement n'aime pas la ruralité, pour certains en tout cas, il lui donne trop peu de preuves d'amour", a tancé le sénateur UMP de l'Orne Jean-Claude Lenoir. L'UDI Hervé Maurey (Eure) a rappelé pour sa part que les maisons de services publics sont le prolongement du dispositif de Michel Mercier (l'ancien ministre de l'Aménagement du territoire de François Fillon) et qu'elles seront financées par les collectivités. "Vous remplacez la Datar par un haut conseil, qu'apporte ce changement de nom ? La RGPP se poursuit sous le nom de MAP. Eh oui, rien n'a changé, sinon que de faire disparaître les pôles d'excellence rurale", s'est-il insurgé, alors que l'application des principes de la "nouvelle gestion publique" à la politique territoriale vient de trouver un nouvel écho dans le discours aux corps constitués ("l'Etat lui-même est jugé trop lourd, trop lent, trop cher"). "La simplification, oui ; la disparition, non !", a objecté Jacques Mézard à ce discours, soulignant que la Charte des services publics en milieu rural de 2005 n'avait jamais été appliquée et que nombre de relais de services publics n'étaient plus financés.

Une autre question taraude les sénateurs : le plan local d'urbanisme à l'intercommunal (PLUi) prévu dans le projet de loi Alur qui doit passer à l'Assemblée en deuxième lecture la semaine prochaine. Alors qu'en commission, les députés ont prévu un transfert obligatoire de la compétence PLU à l'intercommunalité sauf si une "majorité qualifiée" de communes s'y opposent, Cécile Duflot s'est engagée à revenir à la solution imaginée en première lecture par les sénateurs, à savoir, une minorité de blocage. Une minorité

de communes pourraient alors s'opposer à ce transfert. Cécile Duflot déposera un amendement en ce sens le 14 janvier.

Michel Tendit

38

En savoir plus
Aller plus loin sur le web
Le compte rendu du débat
A lire sur Localtis

Vers une politique d'égalité des territoires

17/12/2013 Les députés votent une résolution sur l'égalité des territoires

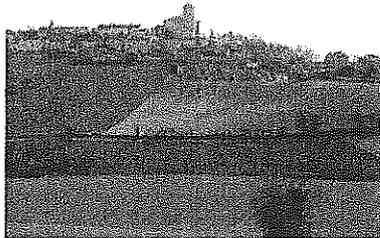
09/12/2013 Les élus ruraux inquiets à l'approche des élections

19/11/2013 Jean-Marc Ayrault mise sur l'égalité des territoires

Aménagement du territoire

Zones rurales : mutualiser, se connecter et sortir du modèle unique pour mieux se développer

par Aurélien Hélias



© Flickr/Renaud-Camus

Composée de quatre présidents de conseils généraux en milieu rural, la mission « Nouvelles ruralités » rendait le 3 décembre à l'Assemblée des départements de France son rapport prospectif, adopté par l'association. Une trentaine de propositions visent à favoriser « les avantages compétitifs » des campagnes pour tout à la fois favoriser leur développement endogène mais aussi améliorer leur complémentarité avec les zones plus urbanisées.

Connecter les territoires ruraux mais aussi les différencier entre eux, s'arrimer aux villes moyennes tout en développant des schémas économiques propres, dynamiser le tissu économique local existant tout en le liant à celui de villes moyennes « intermédiaires »... La trentaine de propositions de la mission « nouvelles ruralités » confiée par l'Assemblée des départements de France (ADF) à quatre de ses membres à la tête de départements ruraux⁽¹⁾ jouent la carte de la complémentarité avec les espaces urbains plutôt que celle de l'affrontement.

Si certaines pistes relèvent plus de l'incantation (« transformer le vieillissement de la population en atout économique », « faire de la ressource humaine un élément d'attractivité »), ou du symbole (la création d'un ministère de la ruralité), d'autres se veulent beaucoup plus concrètes, notamment en matière financière, d'ingénierie et d'aménagement des territoires ruraux.

Mutualiser et redistribuer l'ingénierie

S'il y a bien un domaine dans lequel la mutualisation des moyens pourrait apporter un plus dans le développement rural, c'est l'ingénierie territoriale, selon les auteurs du rapport. D'où l'appel au « renforcement de la capacité d'action de l'intercommunalité », qui n'a pourtant pas très bonne presse en ce moment, notamment chez les maires ruraux qui vilipendent l'idée d'un PLUI obligatoire.

Les élus départementaux plaident ainsi pour une « montée en périmètre de l'intercommunalité autour de villes et villages assurant un certain nombre de fonctionnalités et services. Ces évolutions se justifient d'autant plus qu'il va être envisageable, à partir d'une échelle critique, d'allier des compétences fonctionnelles (services de proximité et aux populations) à la possibilité de poursuivre des objectifs de développement économique ».

Cette action pourrait être renforcée par une capacité financière renouvelée : « Une partie du FPIC est redistribuée aux communes. Il serait préférable de se poser la question des services à développer ou à maintenir et de leur accessibilité pour les habitants, à l'échelle intercommunale. En matière d'attribution du fonds, les modalités de décisions actuelles (vote à l'unanimité de l'assemblée délibérante) favorisent le saupoudrage. Pourquoi ne pas instaurer ici la règle des trois quarts des communes représentant deux tiers des habitants ? », proposent-ils.

Conditionner l'accès aux aides, en finir avec celles « au cas par cas »

Toujours dans l'idée de réunir les moyens, les quatre présidents de conseil généraux plaident sans surprise pour organiser et développer l'ingénierie technique au niveau départemental, cet échelon leur apparaissant comme « le plus pertinent pour fédérer et organiser les outils d'ingénierie technique au sein d'une plateforme départementale regroupant tous les acteurs ». Plus localement, les pratiques de « secrétariats techniques de conception et de bureaux techniques d'exécution partagés » pourraient être généralisées.

Plus audacieuse serait l'élaboration par les acteurs locaux de « projets territoire conditionnant l'accès aux aides et à l'ingénierie. Le passage par un document normatif semble incontournable afin de territorialiser les politiques publiques sur la base de schémas qui seraient opposables », militent-ils et ce, « à l'échelle minimum de l'EPCI ».

Cette priorité donnée à la structuration de l'ingénierie se traduirait également au niveau financier par la mise en place d'un « fonds national pour la structuration des projets locaux », pour « aider au développement de l'ingénierie plutôt qu'au financement de projets au cas par cas, comme ce peut être le cas avec le FNADT⁽²⁾ ».

Une prime à la préservation des espaces naturels

Soucieux de ne pas faire des zones rurales un bloc monolithique, la mission voudrait favoriser par ailleurs « des stratégies foncières différenciées » afin que les acteurs locaux « n'aient pas systématiquement le sentiment d'être obligés de remplir l'espace ».

Les quatre patrons d'exécutifs départementaux remettent notamment en cause l'idée selon laquelle l'attraction de populations nouvelles devrait être l'alpha et l'oméga de l'ensemble des zones rurales. « En effet, l'étalement urbain est en partie provoqué par l'incitation financière qui est faite aux communes d'attirer de nouvelles populations. Afin de ralentir et de maîtriser ce phénomène d'étalement, il est nécessaire de mieux considérer l'espace en lui-même. En effet, un maire qui protège les terres agricoles d'une commune est pénalisé financièrement », déplorent-ils.

Pour y remédier, la mission juge qu'« il faut être en mesure de plaider pour le "vide", pour la préservation des biens écologiques ou pour préserver la vocation productive de notre pays. Inversement, dans d'autres espaces moins fragiles d'un point de vue écologique ou moins favorables à la production agricole, il est possible d'effectuer des opérations d'urbanisme et de construction à la condition qu'elles s'inscrivent dans une stratégie globale et prospective ».

Concrètement, cela pourrait passer par l'expérimentation « de répartitions de DGF différentes entre collectivités, sur des espaces qui contractualisent entre eux cette répartition, par exemple, à l'échelle d'un Scot, pour pérenniser un espace naturel, agricole ou forestier, au bénéfice de tous ».

Finances : la difficile équation

Un piste qui semble plus réaliste, en ces temps de disette budgétaire, qu'une autre avancée par la mission : la définition d'un niveau plancher de ressources publiques au travers de trois fonds : un premier fonds de compensation des inégalités de richesse, un autre « de compensation des transferts de l'Etat » et un dernier « de compensation des inégalités de situation ».

Autre probable vœu pieu : que le secteur public puisse « pallier les défaillances du secteur privé en s'affranchissant de certaines règles (notamment communautaires) liées à la concurrence ».

Seule la demande d'un moratoire de trois ans sur les coupes dans les emplois publics locaux, dans les services déconcentrés de l'Etat, semble être envisageable. Le tout accompagné d'un travail de réorientation de ces emplois « en faveur des métiers de contact avec la population » en contrepartie d'un « allègement des activités de contrôle et de réglementation au sein de structures publiques et parapubliques », comme le demandent les quatre patrons des exécutifs départementaux du Cher, de l'Allier, de la Creuse et de la Nièvre.

Des « circuits courts » pour « créer des emplois de proximité »

S'agissant du développement économique local, la mission mise autant sur une connexion

approfondie avec les petites et moyennes villes que sur une redynamisation *in situ* du tissu économique rural.

Ainsi faudrait-il d'une part, maintenir les liaisons ferroviaires grandes lignes à partir des petites villes, assurer des itinéraires routiers reliant a minima entre eux les chefs-lieux de département, assurer le développement du numérique et plus largement favoriser des « polarités », des « bassins de chalandise » intermédiaires, entre zones rurales et métropoles pour éviter une « une diffusion homogène de l'habitat et des activités suivant des cercles concentriques de moins en moins denses ».

Mais il s'imposerait, d'autre part, de réactiver des schémas de développement local endogènes : restauration du bâti ancien des centre-bourgs afin de les revitaliser, création de pépinières d'entreprises dans les centres des villages avec accompagnement des entrepreneurs, développement des « circuits courts pour créer des emplois de proximité » dans les secteurs de l'agriculture et de l'artisanat.

Dans ce cadre, la mission loue l'intérêt d'un soutien « à de nouvelles formes de propriété foncière, de "portage foncier", par les collectivités ou le secteur associatif ».

« Rapatrier » les jeunes actifs ruraux... et attirer les diplômés urbains
Enfin, même la gestion territoriale des compétences, par la mise en place de conditions d'accueil favorables à l'installation de jeunes dans leurs nouvelles activités professionnelles (habitat, accueil de la petite enfance, loisirs, etc.), ne viserait pas uniquement que les jeunes ruraux.

Les « jeunes qualifiés de milieux urbains » sont tout autant visés, qu'ils soient potentiellement intéressés par des secteurs d'activités spécifiques au milieu rural (installation hors cadre familial en agriculture, vétérinaires) ou tout simplement par un autre cadre de vie, comme les médecins.

Une catégorie professionnelle dont on sait que le critère des conditions de vie et de présence de services aux publics joue pour beaucoup dans leur choix du lieu d'installation.

Note 01:

Jean-Paul Dufrègne (Allier), Patrice Joly, (Nièvre), Jean-Jacques Lozach (Creuse) et Alain Rafesthain puis son successeur, Jean-Pierre Saulnier (Cher). - [Retourner au texte](#)

Note 02:

Fonds national d'aménagement et de développement du territoire - [Retourner au texte](#)

Références

- [Synthèse du rapport de la mission « nouvelles ruralités »](#)

Cécile Duflot veut des indicateurs pour "mesurer la prospérité des territoires"

Egalité des territoires

Publié le mardi 21 janvier 2014

DOCUMENT n° 16

La ministre l'Egalité des territoires et du Logement a annoncé, mardi, lors de ses vœux à la presse, de nouveaux indicateurs "pour mesurer la prospérité du territoire" et permettre un "diagnostic plus juste". Ces indicateurs pourraient figurer dans la future loi de décentralisation. La ministre a également dressé un bilan de ses dix-huit mois au Logement...

L'année 2014 sera celle de "l'égalité des territoires" a promis Cécile Duflot, mardi 21 janvier, à l'occasion de ses vœux à la presse. Alors qu'une impatience se fait sentir chez les élus ruraux à l'approche des échéances électorales, la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement a annoncé la mise en place de nouveaux indicateurs "pour mesurer la prospérité d'un territoire".

Il s'agira de "faire du développement humain la mesure de l'efficacité de nos politiques publiques".

"Mesurer différemment les ressources, partir des besoins humains permettra de poser un diagnostic plus juste", a-t-elle précisé.

Cette idée émane du rapport sur l'égalité des territoires que lui a remis Eloi Laurent le 22 février. Selon l'économiste, les inégalités ne doivent pas être mesurées uniquement en fonction des revenus, mais des "capacités des personnes", notamment dans l'accès aux services...

Ces nouveaux indicateurs pourraient ainsi être insérés dans le second projet de loi de décentralisation, fait -on savoir au cabinet de Cécile Duflot. Le texte, toujours annoncé pour le mois d'avril, devrait selon la même source comporter des éléments de ce qui auraient dû être les deuxième et troisième volets du triptyque présenté par Marylise Lebranchu en avril 2013. Il comprendra un titre sur l'égalité des territoires et l'accessibilité aux services publics et renforcera la place des régions. Ces dernières seront "un bon chemin pour mettre en œuvre une politique d'égalité des territoires", a souligné Cécile Duflot.

Les régions pionnières

A noter que les régions font figure de pionnières dans ce domaine puisque dès 2012, l'Association des régions de France (ARF) avait mis en place des indicateurs de développement durable, notamment un indicateur de santé sociale (ISS), pour lutter contre "la tyrannie du PIB". Toujours dans cette veine, les députés s'apprêtent à examiner, le 23 janvier, une proposition de loi écologiste visant à prendre en compte "de nouveaux indicateurs de richesses". Concrètement, il s'agirait d'introduire quatre indicateurs (espérance de vie en bonne santé ; santé sociale ; empreinte écologique ; émissions de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre) dans les différentes lois de finance. Au-delà de la question des indicateurs, la ministre a dit, sur un ton résolument politique, vouloir faire du "monde rural" et du "périurbain" ses priorités. "Il est inacceptable de laisser se développer une approche aveugle de la métropolisation du territoire", a-t-elle lancé, en écho au vif débat organisé au Sénat il y a dix jours. Un appel du pied à la "France périphérique" du géographe Christophe Guilluy.

Michel Tendil

LA SOCIALE-ÉCOLOGIE APPLIQUÉE AU LOGEMENT

Les vœux à la presse ont également été l'occasion, pour la ministre et écologiste Cécile Duflot d'affirmer sans détours sa référence à la "sociale-écologie" et son application dans la politique du logement qu'elle mène depuis 18 mois au gouvernement.

D'abord et sans surprise, la "sociale-écologie" s'inscrit résolument à gauche. "La crise du logement n'est pas un accident sur la longue route de la libéralisation du marché, elle est son produit même", affirme Cécile Duflot. A ce titre, "le logement ne peut être abandonné aux seules lois du marché". "La véritable frontière entre la gauche et la droite (c'est) : intervention et régulation ; ou marché libre et concurrence généralisée", résume-t-elle. "Nous autres écologistes, ajoute-t-elle, avons voulu dire qu'au-delà de la question du rôle de l'Etat, il fallait aussi questionner les finalités et les modalités de la production." Une "double matrice" qui lui permet de sortir "du débat de la première et la deuxième gauche", en plaidant pour "une troisième gauche : post-productiviste". Dès lors, "la question est moins de définir les contours de la sociale-démocratie que d'inventer la sociale-écologie", plaide-t-elle. Dans le domaine du logement, cela donne "une politique qui vise à augmenter l'offre de logement mais aussi à l'améliorer dans ses objectifs sociaux et écologiques". Une politique naturellement "incompatible avec un marché dérégulé".

La sociale-écologie s'oppose ainsi radicalement à la politique "de la demande" qui, selon Cécile Duflot, "encourage à tout prix l'accès à la propriété en multipliant les crédits immobiliers, sans tenir compte ni des besoins sociaux, ni de l'aménagement du territoire". Elle se traduirait par une politique

de "relance qualitative", à cinq conditions : mettre fin à "l'inflation galopante" des prix des logements ; l'emploi ; la transition écologique ; la simplification ("assumer qu'il n'y a pas que la fiscalité et le coût du travail qui pèsent sur l'activité de production, mais que l'Etat a aussi sa part de responsabilité" – le rapport de la démarche "objectif 500.000 est à cette occasion annoncé pour la fin février) ; un investissement public "clair" et "significatif" dans l'économie.

Tout cela prendra du temps, reconnaît la ministre. C'est le cas de le dire : rappelons avec elle que le nombre de logements mis en chantier devrait être de l'ordre de 335.000 logements en 2013, soit une baisse de 5 % par rapport à 2012.

Valerie Liquef

En savoir plus

Aller plus loin sur le web

Le discours de Cécile Duflot

A lire sur Localtis

- **Vers une politique d'égalité des territoires**
- **Booster la construction de logements**

/ À quoi sert le discours de la fracture ?

À l'occasion de la réédition du livre de Christophe Guilluy *Fractures françaises* en collection de poche, Martin Vanier en a effectué une lecture délibérément critique. Nous avons proposé à plusieurs reprises (par courriel) à Christophe Guilluy de lui répondre, sous la forme qui lui conviendrait. Sans réponse jusqu'au moment de notre bouclage, nos colonnes lui restent bien entendu ouvertes. Antoine Loubière



du territoire. La plupart de ceux qui l'invoquent en toute innocence ignorent la matrice vichyste du propos, sa haine de la ville qui vide les campagnes, de la grande ville industrielle en général et de Paris en particulier, son technocratisme pur. Ils n'y voient, bien à tort, qu'un appel prémonitoire à la décentralisation, et une invitation de bon sens à l'équilibre des territoires, qu'on reste pour autant bien en peine de définir. Quelque chose d'assez comparable est en train de se passer autour de Christophe Guilluy et de son livre. Sera-t-il désormais le nouveau Jean-François Gravier de l'égalité des territoires ? Après le désert, la fracture ?

LE VRAI AU MILIEU DU FAUX

De nombreux auteurs ont travaillé et renouvelé ces dernières années l'analyse de la société française et de ses territoires : Laurent Davezies à deux reprises, Pierre Veltz, Jean Viard, Hervé le Bras et Emmanuel Todd, Jacques Lévy, Pierre Rosanvallon et bien d'autres. Peu d'entre eux ont trouvé l'écho médiatique dont a bénéficié Christophe Guilluy, présent aux meilleures heures sur les plateaux télé, à la radio, dans des périodiques qui vont de *Causeur* à *Le Pèlerin*, en passant par *Libération*, *Le Nouvel Économiste* ou *20 minutes*, sans oublier les contacts directs avec le président Sarkozy puis son successeur. Que d'admirateurs, d'Éric Zemmour à Cécile Duflot, de Bruno Le Maire³ à la Gauche populaire ! Cela aura peut-être tempéré la dénonciation qui parcourt *Fractures françaises*, du « ghetto intellectuel et médiatique » et de ses « clerks », pour le coup très accueillants, mais me permettra surtout de résumer rapidement le propos dont je souhaite discuter tant la pertinence analytique que l'usage politique, le lecteur pouvant compter sur le web pour prendre davantage connaissance des thèses en question.

« **C**et ouvrage marquera son époque, comme *Paris et le désert français* a marqué la sienne » : tel est l'hommage de Jean-François Copé, président de l'UMP, au livre de Christophe Guilluy *Fractures françaises*¹, à l'occasion d'un des nombreux moments médiatiques² qui lui ont été consacrés depuis sa parution en 2010. Le rapprochement conviendra-t-il à l'auteur ? Le mythe du désert français, rabâché depuis plus de soixante ans, pour l'essentiel par des personnes qui n'ont jamais ouvert l'ouvrage en question, est un des plus puissants et des plus instrumentalisés qui soient en matière d'aménagement

Que dit en gros Christophe Guilluy dans *Fractures françaises*? La France est coupée en deux. Une grosse minorité (40 %) vit et travaille dans les métropoles, où se côtoient les gagnants de la mondialisation, ces bobos qui renchérissent les villes – et dont sont les intellectuels aveugles précédemment dénoncés – et des immigrés à leur service, objets de toute l'attention des politiques publiques qui visent surtout à pacifier la vie métropolitaine au profit des premiers. La majorité (60 %), invisible, blanche, laborieuse mais chômeuse, vit dans la France périphérique, composée du périurbain, des petites villes et des campagnes, où s'établissent les perdants de la mondialisation. Contre le multiculturalisme, le cosmopolitisme métropolitain, les flux migratoires croissants et le communautarisme⁴, le mythe de la mixité et du métissage, Christophe

Il faut reconnaître à Christophe Guilluy une certaine virtuosité de la confusion sulfureuse

Guilluy en appelle à la reconnaissance du « *capital d'autochtonie* » (pp. 149 et suivantes), au retour du peuple, au « *récit national* » et au « *conflit vital* » (conclusion). Il faut reconnaître à Christophe Guilluy une certaine virtuosité de la confusion sulfureuse. Il affirme de façon radicale l'existence d'une grande fracture sociale et spatiale française que personne ne voudrait voir, mais écarte un siècle et demi de sociologie critique qui n'a jamais abandonné la lecture fine et complexe de l'injustice spatiale, surtout pas depuis trente ans (société à plusieurs vitesses, nouveaux pauvres, travailleurs pauvres, exclusion, relégation, gentrification, etc.). Il caricature les contenus sociologiques, fonctionnels et idéologiques des catégories qu'il oppose (métropoles vs. campagnes, blancs vs. immigrés, bobos vs. périurbains, etc.), mais revendique la scientificité de la géographie sociale et la vérité des chiffres. Il crédibilise la plupart des arguments du discours frontiste, mais appuie le manifeste de la Gauche Populaire. Du coup, on trouve le vrai, sinon le neuf, au milieu du faux⁵ et de l'ambigu⁶, le tout sur fond de solides obsessions antimondialistes et urbanophobes, qui font de la métropole la cause de tous les maux de la « *France invisible* ». Voilà qui tombe à pic pour fédérer, comme dans une bonne révolte bretonne, les opinions et les intérêts les plus divers et les plus troubles.

GÉOGRAPHIE BINAIRE

À quoi sert le discours de la fracture? La France est entrée en systèmes. Non sans difficultés, résistances et inégalités, l'interdépendance l'emporte partout sur l'autochtonie, à toutes les échelles. Et même, contradictoirement, non sans fractures, en effet. Des fractures anciennes au sein de bassins industriels foudroyés, parfois à plusieurs reprises depuis plus de trente ans, voire très anciennes pour certaines fractions de l'espace rural désertées il y a un siècle. Des fractures récentes en plein cœur des métropoles ou au sein des vastes régions urbaines sur lesquelles elles rayonnent désormais. Des fractures de plus en plus locales, qui jouent et bougent dans un contexte de plus en plus global. Mais il n'empêche: c'est parce que la France est entrée en systèmes que le fait qu'une personne, un territoire, ou une entreprise n'y trouve plus sa place provoque une fracture. En appeler au « *capital d'autochtonie* » dans une France dont les territoires sont en systèmes, c'est comme invoquer la « *terre qui ne ment*

pas » dans la France en voie d'industrialisation du milieu du XIX^e siècle.

Dans une France des interdépendances (mondialisation, Europe, métropolisation, interterritorialité), une grande politique des liens et des parcours, de tout type et en tout genre, est la condition de la justice spatiale. Dresser une partie du système contre l'autre en caricaturant une France de gagnants et une France de perdants dans une géographie binaire, c'est dénoncer la mise en système comme la cause des détresses de ceux qui y ont perdu leur place, au lieu de les aider à la retrouver en la réinventant.

Avec *Fractures françaises*, Christophe Guilluy balise le boulevard des politiciens de la détresse – et parmi eux, ceux de l'extrême droite l'emportent toujours sur les autres – parce qu'il préfère les bénéfices médiatiques d'une géographie incendiaire, à l'explication plus exigeante, y compris du fait de ses contradictions, de la France des systèmes et dans les systèmes. Ce qui n'empêchera pas ses collègues « *aveugles* » de continuer leur travail pour mieux la comprendre, et d'inviter le politique à mieux la servir, du local au mondial. / Martin Vanier

① *Fractures françaises*, François Bourin Éditeur, 2010, 195 pages (réédition Flammarion, coll. Champs essais, 2013)

② France 3, « La France en face », 28 oct. 2013, 20h30.

③ Lequel donne sans doute en passant la clé de cette large reconnaissance: « C'est un livre stimulant, contre la pensée dominante. Même si l'analyse est parfois un peu schématique, elle est exploitable politiquement très facilement », propos rapporté par Grégoire Biseau dans *Libération* du 30 mars 2012.

④ « Dans un contexte où l'association délinquance/minorités ethniques s'impose de plus en plus, il ne faut pas s'étonner que cette insécurité remette en cause la cohésion nationale. » (C. Guilluy, *Fractures françaises*, p. 54)

⑤ Par exemple, p. 106: « Près de 78 % de Français vivent dans un espace à dominante urbaine » (c'est 95 %, en 2008).

⑥ Par exemple, p. 114, à propos de la concentration de la pauvreté, « les taux de pauvreté les plus élevés sont ceux de la France rurale », ce qui est formellement exact, mais pourrait faire oublier que le Cantal, premier sur la liste avec 21,6 %, compte 8,5 fois moins de pauvres que la Seine-Saint-Denis avec 18 %. Où est la concentration?

DE LAURE EN QUESTION



C'est à l'automne 2010 que Christophe Guilluy, géographe et chercheur auprès de collectivités locales et d'organismes publics, a publié *Fractures françaises* aux éditions François Bourin. Ce livre, qui a fait son chemin médiatique depuis, a été réédité sans ajout en octobre 2013 aux éditions Flammarion dans la

collection de poche « Champs essais ». Christophe Guilluy est notamment l'auteur, avec Christophe Noyé, de *l'Atlas des nouvelles fractures sociales en France* (Autrement, 2004).

ÉPREUVE N° 1