



3^{ème} CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2014

Note de synthèse, à partir d'un dossier, permettant de vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème et d'apprécier les connaissances acquises ayant trait, au choix du candidat, sur :

Le développement local et la politique de la ville

EPREUVE N° 21

**Durée : 4 h
Coefficient : 5**

SUJET :

La période récente a été marquée par la création d'un ministère puis d'un Commissariat à l'Égalité des territoires.

Vous tenterez d'expliquer l'émergence du thème de l'égalité des territoires dans les discours politiques. Vous analyserez sa pertinence au regard de la dynamique des inégalités socio-spatiales.

Vous vous demanderez enfin si la traduction institutionnelle de l'égalité des territoires est à même de réunifier les politiques destinées aux territoires urbains et aux territoires périphériques (campagnes, villes moyennes, périurbain).

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Jacques Donzelot, « De quelle politique "l'égalité des territoires" est-elle le nom ? », <i>Esprit</i> , août/septembre 2012	Page 1
Document n° 2	Philippe Estèbe, « Arrêtons de céder au lobby des élus ruraux », Entretien à <i>Rue 89</i> , février 2013	Page 4
Document n° 3	« Egalité des territoires : les campagnes veulent y croire », <i>Locatis.info</i> , 31 janvier 2013	Page 6
Document n° 4	Daniel Béhar, « Une inégalité territoriale fragmentée », <i>Libération</i> , 3 janvier 2014	Page 7

Document n° 5	Extraits de : Eloi Laurent (dir.), <i>Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques</i> , La documentation française, février 2013	Page 8
Document n° 6	Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, <i>Qu'est-ce que l'égalité des territoires ?</i> , octobre 2013.	Page 24
Document n° 7	Thierry Wahl (dir.), <i>Rapport de la commission pour la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires. Synthèse du rapport</i> , La Documentation française, février 2013	Page 26
Document n° 8	Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, <i>La création du Commissariat général à l'égalité des territoires</i> , septembre 2013	Page 32
Document n° 9	Décret du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires	Page 33
Document n° 10	« Raphaël Le Méhauté : L'aménagement du territoire entre dans les villes », <i>Locatis.info</i> , 26 septembre 2013	Page 37
Document n° 11	« L'égalité des territoires a son commissariat mais est éclatée en deux ministères distincts », <i>Locatis.info</i> , 2 avril 2014	Page 38
Document n° 12	« L'idée d'une loi de programmation sur l'égalité des territoires refait surface », <i>Locatis.info</i> , 19 novembre 2013	Page 40
Document n° 13	Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, <i>Un pacte rural pour l'égalité des territoires</i> , novembre 2013	Page 42

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.

*Position***De quelle politique « l'égalité des territoires » est-elle le nom ?**

L'APPARITION de ce nouvel intitulé ministériel fait-elle signe d'une volonté conséquente de modifier l'action publique ou s'agit-il d'un simple exercice rhétorique destiné à restaurer le prestige d'un secteur gouvernemental suscitant le doute quant à son efficacité ? La question se pose particulièrement avec ce ministère de l'Égalité des territoires et du Logement dont Cécile Duflot s'est vue confier la charge. L'expression d'« égalité des territoires » est inédite, frappante par sa forte résonance républicaine. Mais à quel dessein renvoie-t-elle exactement ?

Du fait de son association avec le sujet du logement, cette nouvelle thématique peut signifier le souci de veiller à un accès plus égalitaire au logement dans les grandes villes à un moment où la montée des prix de location dans le domaine privé et l'insuffisance du locatif social tendent à faire de celles-ci des territoires réservés aux seules populations aisées. Une lecture que confirme la première mesure prise par ce ministère, qui consiste justement en une limitation de la hausse des loyers dans les quarante villes de France où ils ont quasiment doublé durant les dix dernières années. Mais, si telle est bien sa raison d'être, ledit ministère aurait épuisé, aussitôt né, le champ de son action.

Y va-t-il, alors, de l'objectif plus général et, forcément, de plus long terme, de réduire les inégalités entre les ressources dont disposent les territoires communaux pour assurer leur développement ? Du fait de la loi de décentralisation impulsée par Gaston Defferre, il y a une trentaine d'années, l'autonomie des communes est allée de pair avec une inégalité accrue de celles-ci au sein d'une même agglomération compte tenu des ressources fiscales très déséqui-

De quelle politique « l'égalité des territoires » est-elle le nom ?

brées dont elles disposent eu égard aux dépenses qui leur incombent. Ainsi, les communes centres ont-elles à assumer des « frais de centralité » très importants afin de rendre praticables les équipements qui s'y trouvent installés et dont profitent les habitants des communes avoisinantes sans avoir à y contribuer. Mais, à l'inverse, les habitants des communes les plus éloignées de toute centralité urbaine conséquente doivent effectuer des parcours onéreux pour accéder aux services auxquels ils ont droit. Les lois incitant à développer des formules d'intercommunalité ont permis de remédier quelque peu à ces inégalités. Mais on est très loin de l'équilibre souhaitable. Hormis quelques grandes métropoles régionales constituées en communautés urbaines effectives, comme Lyon, Nantes, Bordeaux, Rennes, les communes s'associent plutôt selon une logique de club : riches entre elles, pauvres entre elles, comme cela s'observe particulièrement en Île-de-France. Le ministère de l'Égalité des territoires a-t-il alors pour mission de faire avancer les politiques sur cette question ? Cela supposerait qu'il ait quelque emprise sur la question communale. Ce qui n'est absolument pas le cas puisque celle-ci reste l'affaire des ministères de l'Intérieur et des Finances.

S'il ne s'agit pas de faire progresser l'organisation des intercommunalités pour réduire l'effet des inégalités de ressources entre celles-ci, quel peut bien être le sens de cet affichage d'une volonté d'égalité entre les territoires ? Pour le comprendre, il faut partir de la genèse de cette expression, de sa promotion, en fait, par l'association des maires « Ville et banlieue de France ». À la veille du lancement des élections présidentielles, ils avaient fait de cette expression la première de leurs préconisations, soucieux d'inscrire ainsi les financements dont ils bénéficiaient pour leurs banlieues, au titre de la politique dite de la ville, dans un budget destiné à l'ensemble des « territoires délaissés », expression désignant, outre les banlieues, les communes rurales, les espaces victimes de la désindustrialisation, les Dom-Tom, etc. Soit un « paquet » leur évitant d'apparaître comme les destinataires exclusifs d'une politique d'exception. La politique de la ville se heurte en effet de plus en plus à l'hostilité des élus ruraux qui s'estiment abandonnés au bénéfice des banlieues « émeutières ». Leur indignation se trouve encouragée par le tapage fait autour de la question de l'insécurité et de la montée de l'islam dans ces banlieues. Le tout a abondamment alimenté le vote populiste dans le périurbain lointain, celui des couches populaires autochtones et des petites classes moyennes.

De quelle politique « l'égalité des territoires » est-elle le nom ?

Ce climat d'hostilité à la politique de la ville a trouvé sa rationalisation dans un ouvrage de Christophe Guilluy, *Fractures françaises*¹. Paru en 2010, il a connu un rebond au moment des élections présidentielles, en raison de sa résonance avec l'argumentaire du vote populiste et, par annexion, de celui de Nicolas Sarkozy. Il oppose, en effet, la France mondialisée, celle des grandes métropoles, à la « France oubliée », celle qui ne se trouve pas connectée aux réseaux de la globalisation, toute la France, en fait, sauf les régions Île-de-France et Rhône-Alpes. Mais il insiste, plus encore, sur l'opposition entre les métropoles et le périurbain. Dans les métropoles, les élites des centres gentrifiés et les migrants habitant les banlieues se trouvent l'objet d'un même opprobre en raison de la sollicitude des premiers pour les seconds qui tendrait à faire croire qu'il n'y a plus qu'une question urbaine. Alors que celle-ci sert surtout, selon Guilluy, à masquer la vraie question sociale, celle qui oppose ces deux sortes de profiteurs de la mondialisation à la classe des perdants, celle des couches populaires nationales, « reléguées » dans le périurbain.

Il devient, pour le coup, facile de comprendre le choix de cette expression d'« égalité des territoires » pour reconduire la politique de la ville tout en contenant le ressentiment populiste envers les habitants des métropoles, considérés comme les produits d'une mondialisation qui détruit la nation. Le mot « territoire » se voit ainsi préféré à celui de ville parce qu'il constitue, selon sa définition historique, l'« étendue sur laquelle s'exerce l'autorité de l'État », et qu'il montre la volonté de la faire prévaloir sur la ville, cette entité trouble où la société semble se perdre parce qu'elle s'y connecte avec un ailleurs illimité et qu'elle tend, au moins implicitement, à disqualifier le pays et son histoire. Quant au mot « égalité » il ajoute sa force républicaine à ce voile jeté sur la politique de la ville, permettant de la noyer dans une série de fragments du territoire bénéficiant de la sollicitude de l'État.

Il s'agit donc d'une opération de déguisement rhétorique d'une ancienne politique plus que de la dénomination d'un nouveau secteur ou d'une nouvelle forme d'action. Une opération qui vaut ce que valent toutes les tentatives de recouvrir les problèmes plutôt que de les affronter.

Jacques Donzelot

1. Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, Paris, François Bourin Éditeur, 2010.



FOCUS

Sans vous, l'Observatoire des Inégalités n'existe pas. Votre soutien compte.

ANALYSES

LE TOUR DE LA QUESTION

LEXIQUE

ESPACE JEUNES

Revenus Education Emploi Lien social Conditions de vie Catégories sociales Hommes et femmes Âges France et étrangers Territoires Europe Monde

« Arrêtons de céder au lobby des élus ruraux », par Philippe Estèbe



14 mars 2013 - Le lobbyisme des élus ruraux débouche sur des transferts massifs de la ville vers le monde rural. Pour le géographe Philippe Estèbe, il faudrait s'intéresser davantage au sort des personnes qu'à l'égalité entre les territoires. Un entretien réalisé par Mathieu Deslandes de Rue 89.

Couvrir tout le territoire en très haut débit en dix ans : tel est l'objectif affiché par le président de La République. L'opération coûtera 20 milliards d'euros – une facture à partager entre l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs privés. Est-ce un choix pertinent ? Le géographe Philippe Estèbe en doute. Pour lui, les pouvoirs publics ont encore cédé – au lobby des élus ruraux, pour qui l'espace compte plus que les gens ». Entretien.

Rue89 : « Couvrir tout le territoire », est-ce un objectif intelligent ?

Philippe Estèbe : La question est de savoir si le très haut débit est désormais comme l'eau ou l'électricité : un élément indispensable au fait de bien vivre dans les territoires. On nous explique que c'est nécessaire pour la télé-médecine, et qu'il est indispensable de compenser la faible diversité de services sur place par l'accessibilité de services à distance. Pour le suivi médical à distance, je ne suis pas certain que la question du très haut débit soit décisive. On peut faire beaucoup de choses avec l'ADSL. En plus, cette affaire coûte très cher. C'est une folie économique. Je vis dans un village de 200 habitants et là, tout le monde se fiche du très haut débit.

Le gouvernement agit au nom de « l'égalité des territoires »...

Il y a aujourd'hui une folie autour de cette idée d'égalité des territoires – on entend égalité d'équipement des territoires – alors qu'en réalité on assiste à des transferts financiers massifs de l'urbain vers le rural. Le niveau de dépenses de fonctionnement par habitant est bien supérieur dans les communes rurales. En Lozère, vous avez un prof pour dix élèves. En Seine-Saint-Denis, un pour trente. Vous avez une surreprésentation de services publics dans les « déserts ». Je ne suis pas certain que cette « égalité des territoires » soit totalement souhaitable ou stratégique.

Pourquoi ?

L'uniformisation des territoires est un drôle d'idéal. Il me semble qu'on peut accepter d'avoir plusieurs modèles de développement dans un pays comme la France : des territoires qui vivent à des vitesses différentes, des lieux qui fonctionnent sur des logiques de niche...

Pour moi, cette histoire de fibre optique est d'un archaïsme total. Elle est liée à l'incroyable présence des élus ruraux dans le débat politique français. L'égalité des territoires, c'est d'abord la voix du monde rural qui s'exprime sur un mode victimaire. Il va peut-être falloir arrêter un jour de céder au lobby des élus ruraux, pour qui l'espace compte plus que les gens.

Que faites-vous de la dimension symbolique de certains services publics ? Quand un bureau de poste ferme, le village concerné y voit un signe de sa disparition...

Sur La Poste, d'abord, une mise au point : la loi fixe le nombre de points de contact à 17 000. Il n'y a plus de nouveaux bureaux qui ferment. Ensuite, si les bureaux de poste, les maternités, les gares, les écoles ferment, ce n'est pas parce que c'est un complot de l'Etat contre les territoires ruraux ; c'est essentiellement parce que les pratiques des populations ont changé.

Aujourd'hui, les gens vivent à la campagne ont accès, grâce à la mobilité, aux services de la ville moyenne du coin. On peut le regretter et rester attaché à la vision idyllique du village compact organisé autour de la mairie et de l'église. Mais la vision isolationniste de cette polyvalence de proximité n'est pas

SUR LE MÊME SUJET

Les gagnants du prix « Jeunesse pour l'égalité 2014 »



11 avril 2014
Marie, Antoine, Mansour, Rayane, sont quelques-uns des lauréats du prix « Jeunesse pour l'égalité 2014 ». Ce prix remis par l'Observatoire des Inégalités récompense les meilleurs films et affiches parmi 450 participants. Un regard inédit de la jeunesse sur les inégalités sociales, entre les sexes ou selon la couleur de la (...)

Que peuvent faire les communes contre les inégalités ?



18 mars 2014
Les communes peuvent-elles réduire les inégalités ? Leurs moyens sont modestes en comparaison de ceux de l'Etat ou de la protection sociale, et les élus locaux n'ont pas les coudées franches sur leurs budgets. Néanmoins, la proximité et la relation presque quotidienne des services municipaux avec leurs concitoyens sont des atouts. Noam Landri et Vivien Rousseau de l'Observatoire des inégalités (...)

Prix « Jeunesse pour l'égalité 2014 » : qui seront les grands gagnants ?



18 mars 2014
La deuxième étape du prix « Jeunesse pour l'égalité » est terminée : le public a voté et a retenu les finalistes qui seront départagés par notre jury. Rendez-vous le 9 avril 2014 pour connaître les grands gagnants ! En attendant, l'Observatoire des Inégalités vous propose une petite sélection parmi les nombreuses créations (...)

Inégalités : quels enseignements du

classement des communes ?



18 mars 2014
L'Observatoire des inégalités, le Compas et la Gazette des communes se sont associés pour lancer une nouvelle application internet qui permet de dresser un état des lieux en matière d'inégalités et de revenus pour toutes les communes de France métropolitaine. Quels enseignements tirer du classement des communes ? Les explications de Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des (...)

La situation des zones urbaines sensibles



11 mars 2014
Des écarts énormes existent entre les Zones urbaines sensibles et le reste du territoire des agglomérations où elles se situent. La situation de l'emploi y est particulièrement difficile. Les niveaux de vie de ces quartiers sont très inférieurs à la moyenne. Le tour de la question par Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités. Extrait du Centre d'observation de la (...)

Les taux de pauvreté des 100 plus grandes communes de France



28 janvier 2014
De Nouilly à Roubaix, les taux de pauvreté s'échelonnent de 7 à 45 %. Le bureau d'études Compas publie les données des 100 plus grandes communes de France et des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille. Extrait de Compas études.

Combien gagnent les élus ?



12 décembre 2013
Les revenus des élus font souvent l'objet de critiques. Les élus nationaux et les ministres sont très bien payés, mais leur situation instable. Les élus locaux sont quant à eux moins favorisés, ce qui induit au cumul des mandats. Par Noam Leandri, de l'Observatoire des inégalités.

Le défi des inégalités



10 décembre 2013
Suivant l'échelon territorial choisi, la représentation des inégalités territoriales de revenu prend des formes différentes. Une illustration cartographique par Magali Reghezza-Zitt, géographe à l'Ecole normale supérieure. Extrait de « La France, une géographie en mouvement », éd. Documentation Française.

Inégalités : les dix chantiers pour les dix prochaines années



26 novembre 2013
Depuis 10 ans, l'Observatoire des inégalités scrute le paysage des inégalités sociales. Si certaines sont tenaces, d'autres disparaissent ou émergent. Fort de ces travaux, Noam Leandri, président de l'Observatoire des inégalités, dégage dix priorités pour demain.

Niveaux de vie : la situation des personnes âgées par commune



26 novembre 2013
Mesurer les revenus des personnes âgées dans chaque commune : le comparateur des niveaux de vie, un nouvel outil proposé par le Compas, la Gazette des communes, la Gazette Santé Social et l'Observatoire des inégalités.

Juste par rapport à la réalité de la vie des habitants de ces territoires. Les communes ne sont pas de petits Etats entourés de frontières infranchissables.

Chaque fois qu'une gare ferme, c'est la République qu'on abandonne. Mais on peut aussi se soigner, on n'est pas obligé de vivre dans un mythe permanent. Si on passe de l'échelle du village à l'échelle du canton, on trouve quand même un maximum de services : un bureau de poste, un collège, des médecins...

L'égalité des chances restant un objectif politique, le désir de voir un maximum de services dans chaque commune n'est-il pas légitime ?

Tous les élus disent « Il faut garder les jeunes ». C'est ça, l'égalité des chances ? Mais c'est la pire des choses ! Au contraire, aidez-les à partir. Quitte à ce qu'ils reviennent plus tard... C'est comme ces facs qui ouvrent des antennes en milieu rural : ça ne fait pas des facs, ça fait des espèces de lycées où les élèves restent dans leur milieu, ce ne sont pas des lieux d'émancipation.

Les élus ont une vision patrimoniale de leur territoire, et c'est au nom de ça qu'ils passent leur temps à réclamer chez le sous-préfet, chez le député et au sein de l'Association des maires de France. Ils font preuve d'un égoïsme absolu.

Ils ne sont pas les seuls coupables : toute notre structure institutionnelle est organisée de telle sorte que chacun passe son temps à réclamer des fromages. Les conseils généraux font des contrats avec les communes, les intercommunalités, les pays... Les relations entre collectivités tournent essentiellement autour des flux de subventions.

Cette logique de dépendance aux crédits est stérilisante, ça ne favorise pas les initiatives locales. A tel point que dans certains territoires, la moitié des fonds européens ne sont pas utilisés parce que les mêmes élus qui réclament à longueur de temps n'ont pas la capacité de susciter des projets d'ampleur suffisante. Une fois que vous avez trois salles polyvalentes, deux centres d'interprétation du patrimoine, c'est sûr qu'il faut se montrer un peu créatif. Il faut en finir avec cette discrimination territoriale à l'envers.

C'est-à-dire ?

Notre discrimination territoriale fonctionne à l'envers. La Cour des comptes a montré que l'investissement par tête dans les quartiers d'habitat social est inférieur à ce qu'il est dans les communes rurales.

Pour sa « politique de la Ville », le gouvernement a décidé de se concentrer sur un millier de quartiers « vraiment prioritaires » pour en finir avec le saupoudrage. Bonne idée ou pas ?

La politique de la Ville est un accordéon. Sur trente ans, on observe un processus d'expansion du nombre de quartiers suivis, de temps en temps, par de vigoureuses déclarations gouvernementales annonçant un resserrement sur les quartiers prioritaires. Je parle que ce zonage va être révisé en cours de route, sous la pression des maires qui vont faire valoir que leur tissu associatif va s'effondrer, que tel quartier doit être intégré quand même à la liste officielle...

En réalité, un quartier qui va mal, on ne sait pas ce que c'est. On regarde l'évolution des écarts de revenus, du taux de chômage, on observe que ça ne s'arrange pas et on décide que c'est un quartier qui va mal. Mais on oublie qu'entretemps, la population a changé.

Ce qui devrait nous intéresser, c'est le sort des gens : s'ils sont sortis de ce quartier pour aller quelque part où ils vivent mieux, peut-être la politique de la ville ne fonctionne-t-elle pas si mal...

On a un mal fou à accepter l'idée que certains quartiers sont spécialisés dans l'accueil d'immigrés et de prolétaires. Pourtant, ça n'a aucune espèce d'importance. Ce qui compte n'est pas de régler la situation de ces quartiers mais de s'assurer qu'ils fonctionnent non pas comme des nasses mais comme des sas.

Entretien avec Philippe Estèbe, géographe, réalisé par Mathieu Deslandes et publié initialement sur le site de Rue 89.

Photo / © Matti - Fotolia.com

Date de rédaction le 14 mars 2013

© Tous droits réservés - Observatoire des inégalités - (voir les modalités des droits de reproduction)

SOUTENIR L'OBSERVATOIRE DES INÉGALITÉS

Localtis.info



Egalité des territoires : les campagnes veulent y croire

TerritoiresPublié le jeudi 31 janvier 2013

Au moment où Cécile Duflot lance la préparation d'un texte sur l'égalité des territoires, deux sénateurs alertent sur la situation des campagnes. Sans prise de conscience urgente, un scénario noir pourrait se profiler...

Sans une véritable prise de conscience, les campagnes se dirigent vers un "scénario noir". Deux sénateurs ont pris la clef des champs pour alerter sur une situation qu'ils jugent "inacceptable et injuste". Dans ce scénario, s'enchaîneraient une dégradation de l'environnement, de nouvelles pertes de population dans le Massif central et la partie nord de la "diagonale du vide", la fin du rattrapage économique avec le détricotage de la PAC et la poursuite des délocalisations, le tout sur fond de disparition des services essentiels... Un cercle vicieux dont il serait de plus en plus difficile de sortir. Exemple avec l'artificialisation des sols : "Un habitat de plus en plus diffus engendre des dépenses d'énergie et des dépenses pour les collectivités qui doivent créer des réseaux", souligne la sénatrice socialiste de la Creuse Renée Nicoux, co-auteur avec l'UMP Gérard Bailly (Jura) d'un rapport présenté la semaine dernière. Autre exemple : moins d'habitants signifie moins de revenus fiscaux, donc moins de services... et moins de chance d'attirer de nouveaux habitants.

Tout n'est pourtant pas écrit d'avance. La préparation du projet de loi sur l'égalité des territoires annoncé pour la fin de l'année peut constituer un nouveau départ. C'est d'ailleurs le Sénat qui, dans une résolution adoptée fin 2012, avait réclamé ce texte. Souvent accusée d'avoir une approche très urbaine de l'aménagement du territoire, Cécile Duflot veut faire taire ce procès d'intention. Lors de ses vœux à la presse le 21 janvier elle s'en est pris à cette "petite mélodie déplaisante qui vise à opposer villes et campagnes, urbains et ruraux, voire périurbains et citadins" (voir ci-contre notre article du 21 janvier 2013).

Rémunérer les services écologiques

"Les ruraux vont devoir peser dans la balance et être convaincants, les élus urbains sont bien représentés", s'inquiète Nathalie Nieson qui rappelle qu'un "habitant de ville vaut deux fois plus qu'un habitant de la campagne", en termes de dotations de l'Etat. Un fait dénoncé par l'Association des maires ruraux de France mais qui sera en partie corrigé à partir de cette année à travers les mécanismes de péréquation.

Si le diagnostic de la fracture territoriale commence à être bien connu, les sénateurs mettent en garde contre une "rêverie d'inspiration technicienne", "celle du triomphe imminent d'un tout-Internet balayant les inégalités territoriales". Ils posent la question des grosses infrastructures : l'Etat a pris en charge les lignes prioritaires qui ont bénéficié à "des territoires aujourd'hui bien-portants", mais c'est aux collectivités de prendre le relai, là où au contraire se fait ressentir la nécessité du rattrapage économique. "On peut trouver injuste que les zones rurales produisent des externalités positives (espaces naturels, nappes phréatiques, biomasse, ndlr) dont profitent les zones urbaines, sans contrepartie identifiée", soulignent-ils. Pour Gérard Bailly, il faut penser à "rémunérer les services écologiques", "mettre en place de nouvelles ressources comme les crédits carbone pour que les agriculteurs puissent bénéficier de revenus complémentaires".

Sans attendre le texte sur l'égalité des territoires, un premier pas sera franchi dans le sens voulu par les sénateurs avec le projet de loi de décentralisation qui devrait encourager la mutualisation des services. "Il serait souhaitable que la logique de concentration [...] qui débouche sur la désertification quasi-programmée de certains villages au profit des bourgs, laisse plus communément la place à une logique de mutualisation", souligne le rapport. Pour le reste, les propositions des sénateurs pour sortir de ce scénario s'apparentent plutôt à un catalogue de bonnes intentions : le recours aux circuits courts, à la "préférence territoriale", à la qualité et au "verdissement" de la PAC face au marché mondial, la planification foncière pour contrer l'artificialisation des sols, le travail sur l'image et la qualité de vie pour attirer de nouveaux habitants... Il aura au moins eu le mérite de lancer le débat.

Michel Tendil

Référence : rapport d'information de Mme Renée Nicoux et M. Gérard Bailly (<http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-271-notice.html>), fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective n° 271 (2012-2013) - 22 janvier 2013.

Michel Tendil

DOCUMENT n° 4

Une inégalité territoriale fragmentée

Par DANIEL BEHAR
Géographe, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est) et consultant à la coopérative Acadie

Cette métropolisation intègre les territoires au-delà des métropoles, en créant de multiples échanges et interdépendances

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 terri-

toire. 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 redistri-

bution 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

Vers l'égalité des territoires : une introduction¹

DOCUMENT n° 5

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>

À 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(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 que 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.

A. Est-il légitime de vouloir progresser vers l'égalité territoriale en France ?

Est-ce fondé en droit ? Est-ce fondé en raison ?

Un territoire, précisons-le à nouveau, est un espace politisé, un domaine défini par l'autorité légale sous laquelle il se trouve placé par une communauté humaine. Le territoire est donc par nature un lieu de justice entre personnes, un domaine régi par le droit. Est-ce pour autant, en droit, un objet de justice ? Trouve-t-on trace, dans le droit français et européen, d'un principe d'égalité des territoires ?

La réponse, qui peut surprendre, paraît affirmative dans le cas national. Et c'est même dans l'ordre constitutionnel que le principe se fait jour. Non seulement la Constitution du 27 octobre 1946 reconnaît « les territoires de la République », mais celle du 4 octobre 1958 va jusqu'à consacrer trois formes d'égalité : entre les citoyens, entre les hommes et les femmes et entre les collectivités territoriales. Fruit de la révision introduite par la loi constitutionnelle du 29 octobre 2002, l'alinéa 5 de l'article 72-2 évoque en effet l'ambition de « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Ce principe constitutionnel est de surcroît un principe actif : sous le nom de « principe d'égalité entre collectivités locales » ou entre « collectivités territoriales », il est bel et bien mis en application par le juge constitutionnel, quoique, semble-t-il, de manière « clandestine »⁶. Car il y a bien un problème, que nous retrouverons plus loin dans l'ordre économique et social, à reconnaître des droits fondamentaux à des personnes morales, fussent-elles de droit public.

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 Gorge, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, 2011.

L'égalité des collectivités territoriales, qui ne connaît pas de définition juridique précise, repose en fait sur l'idée d'une « égalité médiate », d'une égalité dans la protection des libertés des personnes sur l'ensemble des territoires de la République qui suppose à l'égard des collectivités territoriales à la fois « uniformité du statut » et « respect (ou prise en compte) des différences »⁷. Le principe d'égalité des collectivités territoriales se justifie par le « souci de préserver une application uniforme des droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire national »⁸. Il est intéressant de remarquer, comme le fait un récent rapport d'information du Sénat, que ce principe « ne constitue ni un commandement d'uniformité ni un obstacle à l'adaptation des statuts aux spécificités locales. Selon la formule employée par le Conseil constitutionnel, il ne s'oppose "ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit" »⁹.

Cette problématique est essentielle : réfléchir à l'égalité des territoires suppose de penser l'articulation entre justice sociale et justice spatiale, entre égalité des personnes et égalité des territoires. C'est d'ailleurs le sens de la reprise et de l'élargissement de ce principe par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 lorsqu'il affirme : « De son côté, l'État, a la responsabilité de la cohésion nationale à laquelle participe la réduction des inégalités territoriales » et plus loin : « L'État doit corriger les inégalités d'avantages entre les territoires ». Nous y reviendrons en détail. Notons pour finir que la problématique des inégalités territoriales a été récemment reconnue par la plus haute juridiction financière, un rapport de la Cour des comptes d'avril 2012 adoptant explicitement cet angle spécifique pour évaluer l'équité des politiques d'éducation.

On trouve donc sans trop de peine un fondement juridique à l'idée d'égalité des territoires, fondement qui repose lui-même sur les principes bien établis de continuité de la République et de cohésion nationale. Ce fondement juridique apparaît toutefois moins solide dans l'ordre européen. Le traité de Rome évoque bien la nécessité pour les États membres « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». Mais il a fallu attendre le milieu des années 1990 pour voir émerger dans la littérature communautaire l'objectif de « cohésion territoriale », intégré au traité d'Amsterdam. C'est surtout avec le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) de 1999 qu'il s'affirme, l'Agenda territorial de l'Union européenne (UE) le prolongeant. S'il fallait traduire « égalité des territoires » en européen, on parlerait donc plutôt aujourd'hui de « cohésion territoriale ».

En tout état de cause, si l'égalité des territoires est appelée à devenir une nouvelle politique publique en France, elle pourra s'appuyer sur un socle juridique robuste. Cette ambition apparaît également fondée politiquement et même philosophiquement, reliée qu'elle est à la tradition d'aménagement du territoire « à la française » d'après-guerre.

L'égalité des territoires peut en effet s'interpréter comme l'explicitation du fondement éthique du projet d'aménagement du territoire tel que défini par Claudius-Petit : « La recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population. »¹⁰. C'est bien un principe de justice (et de bien-être) qui est réaffirmé comme supérieur (« bien davantage ») au seul principe d'efficacité territoriale ou d'optimisation économique de l'espace français.

7. Voir Anne-Sophie Gorge, op.cit.

8. Ferdinand Mélin-Soucramanien, « Le principe d'égalité entre collectivités locales », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12, mai 2002.

9. Rapport d'Information n° 264 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission Collectivités territoriales, déposé le 11 mars 2009.

10. Eugène Claudius-Petit, « Pour un plan national d'aménagement du territoire », Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (1950).

De même que le principe d'égalité entre collectivités territoriales s'est frayé un chemin clandestin dans le droit français, il y a donc un enjeu de justice caché dans les plis de la « géographie volontaire » qu'est l'aménagement du territoire, et il entre dans le propos de ce rapport de le mettre en lumière. Entrons à présent dans le détail de ses principes théoriques.

Le fait social majeur de ces trente dernières années dans le monde développé et le monde en développement est la montée en puissance des inégalités¹¹, il n'y donc *a priori* aucune raison que celle-ci n'affecte pas d'une manière ou d'une autre la question territoriale. Mais c'est précisément la manière dont il faut considérer la problématique de la justice territoriale qui est essentielle. À la question de savoir si les inégalités territoriales augmentent ou se réduisent en France, la seule réponse sensée se formule de manière triviale : cela dépend. Cela dépend en particulier de l'échelle et du critère considérés. On pourrait même affirmer qu'en matière de justice territoriale, le commandement premier consiste à ne se tromper ni d'échelle ni de critère.

Une inégalité se définit à mi-chemin de deux termes, la disparité et l'injustice : le premier tient au constat positif d'une différence, le second constitue la dénonciation normative d'un état que l'on juge inacceptable. Pour constituer une disparité en inégalité, il faut mettre en place un dispositif empirique. Pour constituer une inégalité en injustice, on ne peut pas faire l'économie d'une conception de la justice. Concentrons-nous sur cette dernière question (on reviendra plus loin sur les enjeux empiriques) : peut-on concevoir un fondement théorique solide susceptible de supporter l'idée d'égalité des territoires, dès lors que les théories de la justice, comme le droit positif, concernent les personnes (physiques) et pas les institutions ?

On peut vouloir partir de l'ordre symbolique. « La France est une personne », nous dit Michelet (auquel Fernand Braudel a fait écho), car un pays doit posséder la conscience historique de soi pour pouvoir se projeter dans l'avenir. De manière plus opératoire, Vidal de La Blache évoque dans son *Tableau géographique de la France* (1908) la « personnalité » du territoire français et nous met du même coup sur la voie de notre modernité : « une individualité géographique ne résulte pas de simples considérations de géologie et de climat. Ce n'est pas une chose donnée d'avance par la nature. Il faut partir de cette idée qu'une contrée est un réservoir où dorment des énergies dont la nature a déposé le germe, mais dont l'emploi dépend de l'homme. C'est lui qui, en le pliant à son usage, met en lumière son individualité ». Chaque territoire, autrement dit, est un terroir humain.

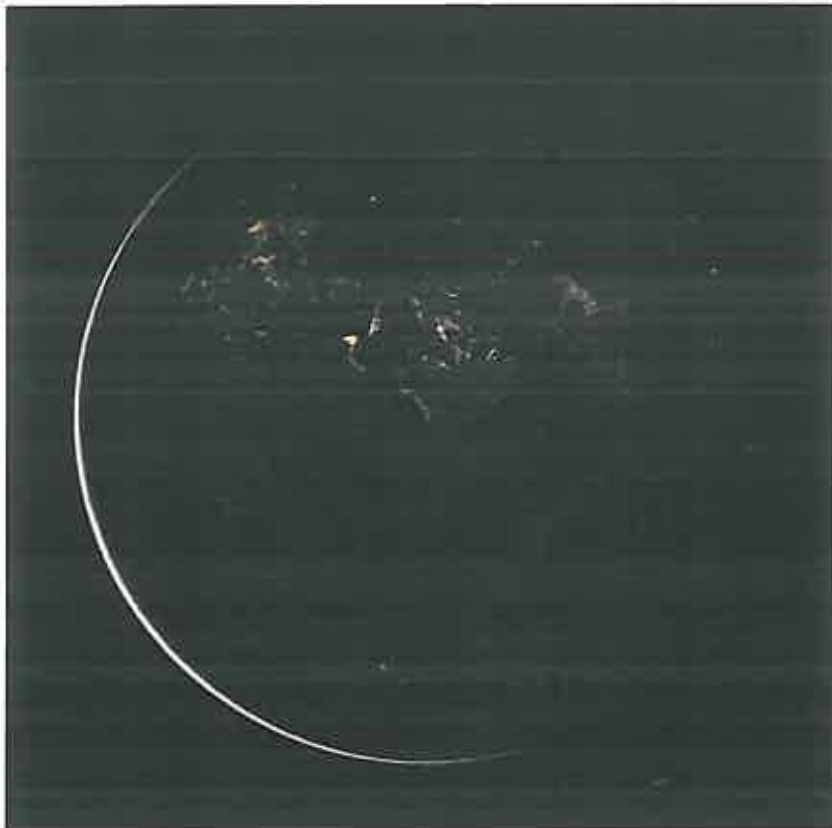
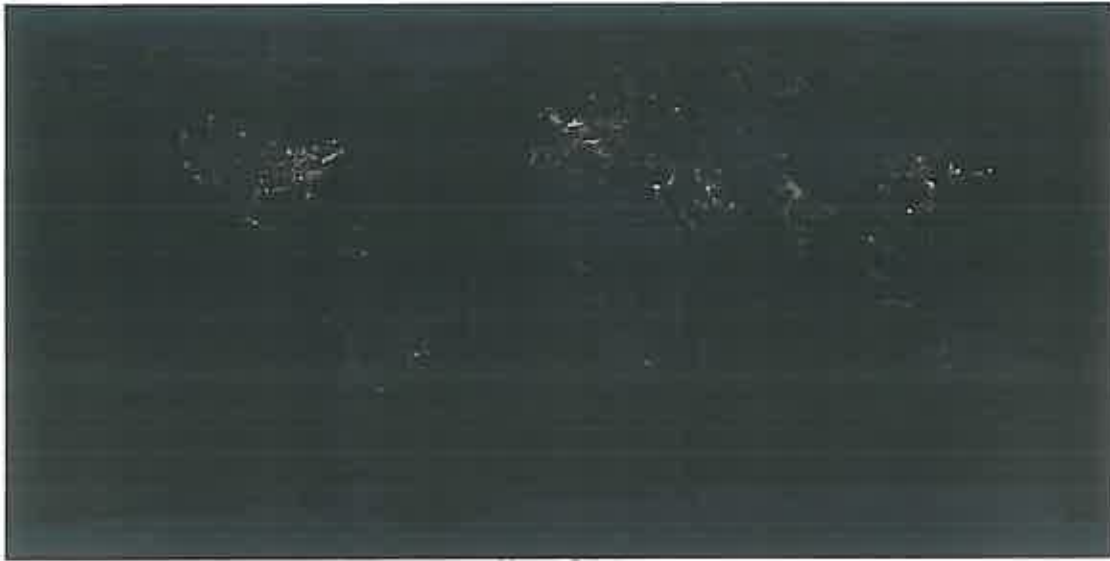
L'intuition vidalienne – les hommes façonnent les territoires à leur image et révèlent leur personnalité – résonne particulièrement dans notre monde, qui se caractérise par des inégalités territoriales humaines bien plus redoutables que celles qui résultent de la géographie naturelle. Les sciences sociales contemporaines donnent à ces inégalités de géographie humaine le nom d'« inégalités de seconde nature »¹² : elles résultent non pas des conditions naturelles (relief, climat, enclavement, etc.) mais de la division du travail, de l'intégration commerciale et financière et de la diffusion du progrès technique, c'est-à-dire de l'échange et des institutions, causes profondes du développement. L'environnement planétaire, soumis de manière intensive depuis la révolution industrielle à une humanisation forcenée, se confond désormais avec cette « seconde nature ». Si l'on voit bien, de jour, les inégalités de « première nature » entre les territoires, c'est la nuit, sous la forme des taches de lumière que forment les espaces urbains à la surface du globe, que l'on mesure le mieux ces inégalités de « seconde nature »¹³.

11. Montée qui s'opère selon des dynamiques complexes entre Inégalités internes et Inégalités internationales, voir sur ce point les travaux de François Bourguignon. Voir aussi, sur les profils contrastés d'inégalités des différents pays développés, Hoeller, P. et al. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality across the OECD », *OECD Economics Department Working Papers*, N° 924, OECD Publishing.

12. William Cronon "Introduction: in Search of Nature". In *Uncommon Ground: toward Reinventing Nature*, pp. 23-68. New York: W.W. Norton & Company, 1995. Voir aussi Paul R. Krugman, 1991, « First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location », *NBER Working Papers* 3740, National Bureau of Economic Research.

13. Les images récemment produites et diffusées par la NASA sont particulièrement éloquentes à cet égard (voir les photos satellite). Un survol de nuit de la France en avion donne également une vision très nette de ces disparités spatiales et même, à plus basse altitude en phase d'atterrissage, des flux de déplacement entre les pôles d'activité (symbolisés par les phares des automobiles).

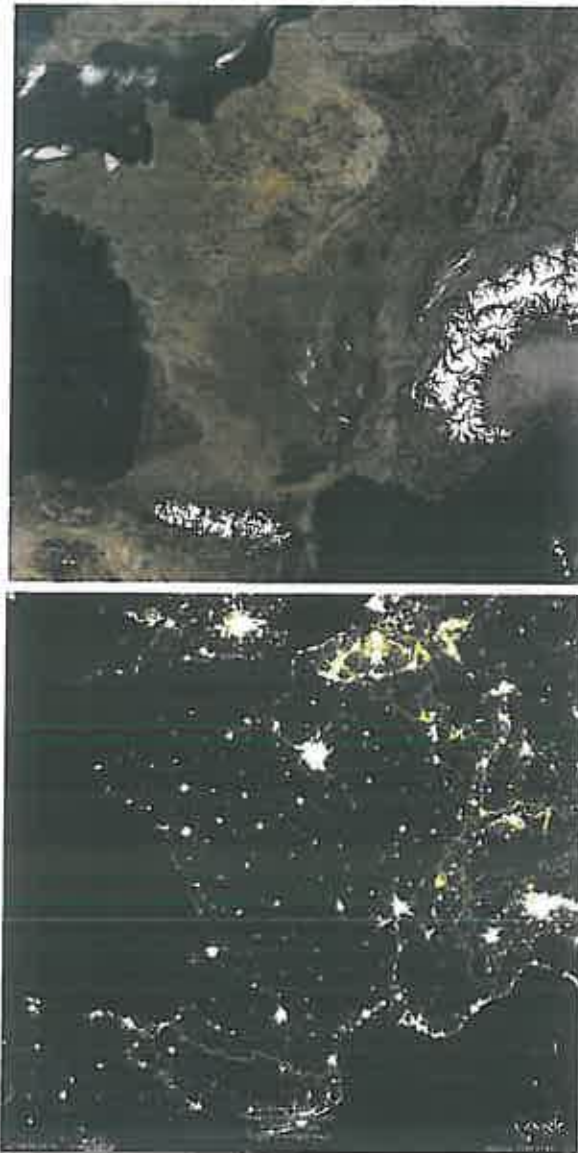
Le monde, de nuit



Source : NASA.



France de jour, France de nuit



Source : NASA et Google Earth.

Et l'observation de ces inégalités conduit à penser que notre mondialisation a produit un singulier paradoxe : à la « mort de la distance » induite par les révolutions technologiques, les progrès des moyens de transport et le faible coût de l'énergie, s'est adjointe une hyperconcentration des richesses économiques à l'échelle du globe et à l'intérieur de chaque pays dictée par les bénéfices économiques et sociaux de l'agglomération. La mort de la distance voisine donc avec le triomphe de la proximité. Comment penser que des inégalités territoriales d'une telle ampleur ne seraient d'aucun effet sur les inégalités entre les personnes ?

Pour se convaincre que les territoires pèsent bel et bien sur l'égalité des personnes, il importe de se figurer le territoire comme une institution, c'est-à-dire comme « une contrainte humainement formée qui structure les interactions sociales », selon la définition du cliomètre Douglas North. C'est parce que les inégalités de seconde nature sont la marque de notre modernité et que le territoire est une institution

qu'il est légitime aujourd'hui de vouloir agir sur lui – par lui – pour agir sur les inégalités sociales. Le territoire, en tant qu'institution, conditionne les possibilités d'existence de ses habitant(e)s. L'égalité des territoires est, comme le principe constitutionnel correspondant, une égalité médiate, l'égalité des personnes dont la liberté est en partie bornée par le cadre institutionnel défini par le territoire.

On peut percevoir intuitivement ce point en réalisant que le niveau de vie s'apprécie en fonction du territoire que l'on habite : 100 euros en France ne sont pas 100 euros en Inde, 100 euros à Paris ne sont pas 100 euros ailleurs en France. Le territoire détermine dans cet exemple la valeur réelle de la monnaie, c'est dire son importance. Insistons bien, avant de détailler le cadre théorique qui permet le mieux selon nous de penser l'égalité des territoires, sur le fait que le territoire compte dans l'égalité des personnes, qu'il structure les inégalités sociales autant qu'il les reflète. L'espace n'est pas seulement, selon la formule d'Henri Lefebvre, « la projection sur le sol des rapports sociaux ». Il contribue en outre à structurer leur projection dans le temps, leur dynamique. L'espace, en somme, compte durablement pour les personnes qui l'occupent. La géographie (physique) peut cristalliser l'histoire (sociale). Au-delà de l'opposition entre des « effets de lieu » et des « effets de classe », c'est donc une véritable dialectique entre justice sociale et justice spatiale qu'il convient d'explorer : l'injustice sociale se traduit dans l'espace (inscription spatiale de l'inégalité sociale) ; l'organisation spatiale produit de l'injustice (création spatiale d'inégalités sociales) ; les rapports sociaux, notamment les inégalités, produisent de l'espace (création sociale de l'espace).

La théorie économique fait deux objections principales à l'ambition de corriger les inégalités territoriales au bénéfice de l'égalité entre personnes. La première tient à l'efficacité économique dont procède l'agglomération des richesses sur la carte du monde et des pays (qui prend par exemple la forme du processus de métropolisation) : ce sont pour de bonnes raisons économiques que les territoires sont inégaux et il peut être contre-productif pour le développement des nations de rechercher l'égalité de leurs territoires. En outre, les inégalités territoriales procèdent en partie des choix résidentiels de personnes volontairement mobiles, il n'y a donc pas de fondement éthique à vouloir contrevenir à la liberté individuelle et à sa traduction spatiale. Mais ces objections soulèvent à leur tour des problèmes bien connus et bien documentés : les phénomènes d'agglomération et de concentration sont-ils toujours efficaces ou peuvent-ils eux-mêmes devenir contre-productifs (du fait de la congestion ou de la surutilisation des infrastructures) ? Les choix résidentiels des ménages n'impliquent-ils pas pour la collectivité un coût social (sous la forme de la ségrégation) et écologique (sous la forme des pollutions et de l'artificialisation des espaces) qu'il appartient à la puissance publique de réduire ? La mobilité des personnes est-elle vraiment possible, est-elle toujours choisie ?

Ces questions peuvent être résumées sous la problématique générale du coût social de l'aménagement du territoire par le marché. Car le territoire est toujours aménagé : il l'est soit par les forces économiques, soit par les puissances publiques, le plus souvent par les deux. La nature « privée » des choix ne s'oppose d'ailleurs pas à la qualité « publique » mais à l'idée de collectivité : un choix privé peut être le résultat d'une décision publique « d'attractivité » prise sans considération quant à ses effets pour la collectivité formée par les territoires environnants (c'est le cas si, par exemple, la décision d'une entreprise de délocaliser sa production vers un territoire voisin pour des motifs fiscaux déclenche une concurrence fiscale dommageable entre territoires). Il se peut alors que l'aménagement du territoire par le marché, l'aménagement privé du territoire, se révèle inefficace, insoutenable ou injuste et qu'un aménagement collectif ce que Rousseau nomme dans *Le Contrat social* le « territoire public », lui soit préférable¹⁴. Mais comment apprécier le degré de justice d'un aménagement territorial ? Il nous manque toujours une conception de la justice capable de sous-tendre de manière robuste l'idée d'égalité des territoires. Que faut-il donc entendre par justice territoriale¹⁵ ?

Il existe, de manière schématique, quatre grandes théories contemporaines de la justice, que l'on choisit ici de classer partialement par ordre croissant d'exigence. La première est l'École libertarienne¹⁶, qui ne

14. Réciproquement, une politique d'égalité des territoires ne peut pas ignorer les arbitrages économiques auxquels elle doit faire face : arbitrage entre égalité des territoires et développement économique, arbitrage entre égalité des lieux et des personnes, arbitrage entre équirépartition et qualité des services publics.

15. Les sciences sociales se sont emparées de la question de la justice territoriale dès les années 1920 et 1930, au sein du courant dit de « l'écologie urbaine » développée par l'école sociologique de Chicago, qui s'est notamment préoccupée de l'influence des facteurs spatiaux sur les phénomènes sociaux. La première occurrence du concept de « justice territoriale » dans la littérature académique remonte exactement à quatre décennies (David Harvey, *Social Justice and the City*, 1973).

16. Dont le représentant le plus éminent fut Robert Nozick, disparu en 2002, la même année que John Rawls.

reconnaît comme justes ou injustes que les procédures d'attribution des ressources et pas les résultats de ces procédures (on parlera d'une justice procédurale sans considération pour les aspects distributifs). Une politique territoriale fondée sur une telle conception de la justice pourrait s'accommoder d'inégalités territoriales si fortes qu'elles se traduiraient par une considérable inefficacité économique (c'est le cas des coûts vertigineux engendrés aujourd'hui par la congestion et la pollution des grandes métropoles chinoises et par les rejets toxiques du secteur « industriel rural » dans les campagnes du pays). Le modèle utilitariste, conçu à l'origine par Jeremy Bentham, vise quant à lui la maximisation du bien-être collectif considéré en moyenne, il peut donc tolérer de fortes inégalités, si le niveau de vie moyen se trouve augmenté par l'agglomération physique des ressources économiques. Pour se faire une idée plus nette de la traduction territoriale de ces deux approches, on notera que la position défendue par la Banque mondiale dans un récent rapport consacré aux questions géographiques¹⁷ oscille peu ou prou entre les conceptions libertarienne et utilitariste de la justice territoriale.

Les approches développées dans les années 1970 et 1980 par John Rawls et Amartya Sen ont en commun d'être bien plus exigeantes. Elles se fondent respectivement sur les droits des individus et les inégalités réelles dont ils souffrent. Le modèle rawlsien entend doter les sociétés humaines d'institutions justes reconnaissant à chacun(e) des libertés de base (sous la forme de « biens premiers ») et aux plus faibles des ruptures d'égalité consenties par tous. Dans l'ordre territorial, on pourrait ainsi identifier les préceptes rawlsiens à la combinaison d'un droit universel à la mobilité et d'une géographie prioritaire qui ciblerait les territoires les plus en difficulté sociale.

Amartya Sen, au fondement de la quatrième et dernière école de justice, dépasse Rawls de deux manières. Sen, contrairement à Rawls, s'intéresse aux situations concrètes de l'inégalité, aux injustices situées et pas seulement aux conditions de possibilité et aux propriétés des institutions justes. En outre, il reconnaît comme objet de justice, non pas les « moyens d'existence » (comme le revenu) mais « les possibilités réelles de vivre »¹⁸ qu'il nomme les capacités¹⁹. Un exemple fréquemment utilisé par Sen pour illustrer sa pensée consiste à considérer une personne qui disposerait d'un revenu élevé mais souffrirait d'un handicap physique grave et ne pourrait pas nécessairement, de ce fait, convertir son revenu en liberté réelle pour mener une existence par lui jugée satisfaisante.

L'approche par les capacités, en d'autres termes, ne se limite pas à considérer ce qu'une personne finit par réaliser mais se soucie de ce qu'elle est en mesure de faire, des libertés substantielles auxquelles elle peut avoir accès, si elle le choisit. Sen nous donne donc un nouveau cadre théorique pour penser la liberté et l'égalité en même temps qu'il met à notre disposition de nouveaux instruments de mesure et d'action (le développement humain²⁰ et les capacités).

Si on voulait résumer à grands traits l'histoire de l'aménagement du territoire depuis l'instruction que Colbert adressa aux intendants des provinces en 1663, et dont on fête donc en 2013 le 350^e anniversaire, on pourrait dire que la France a évolué d'une conception libertarienne puis utilitariste de sa politique territoriale à une conception rawlsienne de celle-ci²¹ (à partir de l'après-guerre). On propose ici, sous la forme de l'égalité des territoires, qu'elle franchisse une nouvelle étape, vers une conception sénienne de sa politique territoriale.

17. Banque Mondiale (2008), *Rapport sur le développement dans le Monde 2009. Repenser la géographie économique*, Washington.

18. Voir notamment Amartya Sen, *L'idée de justice*, traduit de l'anglais par Paul Chemla, avec la collaboration d'Éloi Laurent, Flammarion, 2011.

19. Le terme anglais « capabilities » se traduit aussi par « capacités ». Ce courant de pensée doit beaucoup, outre Sen, aux travaux de Martha Nussbaum, et, dans un registre davantage centré sur les capacités personnelles, à James Heckman.

20. Pour Mahbub ul Haq (1934-1998), fondateur du *Rapport mondial sur le développement humain* dans le cadre des Nations unies en 1990 : « Le principal objectif du développement est d'élargir les choix qui s'offrent aux gens. En principe, ces choix peuvent être infinis et peuvent varier dans le temps. Les gens attachent souvent de la valeur aux réussites qui ne transparaissent pas du tout, ou pas immédiatement, dans les chiffres relatifs aux revenus ou à la croissance économique : un meilleur accès aux connaissances, une meilleure nutrition et de meilleurs services de santé, des moyens d'existence plus sûrs, une certaine sécurité contre la criminalité et la violence physique, du temps libre bien rempli, des libertés politiques et culturelles et un sentiment de participation aux activités de la communauté. L'objectif du développement est de créer un environnement favorisant l'épanouissement pour que les gens puissent jouir d'une vie longue, saine et créative » ; Pour Amartya Sen, co-inventeur avec Mahbub ul Haq de l'indice de développement humain (IDH) : « Le développement humain, en tant qu'approche... [consiste à] faire progresser la richesse de la vie humaine, plutôt que la richesse de l'économie dans laquelle les êtres humains vivent, ce qui n'en représente qu'une partie ».

21. On est loin, comme on le verra bien dans certaines contributions à ce rapport, d'avoir épuisé en France toute la richesse de la conception rawlsienne de la justice territoriale.

Cette approche par les capacités de la question de l'égalité des territoires n'est d'ailleurs pas complètement étrangère à l'histoire politique nationale. Georges Pompidou, dans son discours à l'Assemblée nationale du 26 novembre 1963, quelques mois après la création de la DATAR (qui célèbre en 2013 son demi-siècle d'existence) commençait par déplorer « l'inégalité entre régions » et la nécessité d'une « action de justice distributive dans la répartition des activités [entre elles] » avant de donner au gouvernement le « but de développer ou de chercher à développer les capacités et les aptitudes » de ses territoires. Deux questionnements spécifiques se font jour dans le cadre théorique général que nous venons de brosser à grands traits et dont les contributions préciseront plus avant la substance :

- Les inégalités territoriales sont-elles justes ou injustes ?

La justice territoriale, comme la justice en général, vise à départager les inégalités justes des inégalités injustes. Il importe notamment de distinguer les situations choisies (qui résultent de préférences) des situations subies (qui dépendent des ressources). Parce qu'elle met en jeu une interaction complexe entre responsabilité individuelle et contexte social, la justice territoriale est un point d'application privilégié des débats les plus contemporains en matière de justice.

- Égalité de quoi et entre qui ?

« Égalité de quoi ? » : c'est la question du critère de justice qu'il convient de retenir pour penser l'égalité des territoires mais aussi des indicateurs empiriques qu'il importe de mobiliser ou de construire pour prendre la mesure des inégalités territoriales. L'inégalité ne peut s'apprécier justement que de manière plurielle, ce qui ouvre une double complexité : il existe plusieurs indicateurs pour chaque type d'inégalité (chaque mesure en donne une représentation distincte des autres) et de multiples facettes aux inégalités au-delà des seuls critères économiques. « Égalité entre qui ? » : c'est la question du rapport entre l'égalité des personnes et l'égalité des territoires, autrement dit de l'exploration, déjà évoquée, de la dialectique entre justice spatiale et justice sociale ; c'est aussi l'enjeu de l'échelle pertinente des dynamiques et inégalités territoriales françaises.

Au terme de ce premier mouvement, la réponse à la question de la légitimité juridique et théorique de l'ambition d'égalité des territoires nous apparaît devoir être positive. Qu'en est-il de sa nécessité dans la France contemporaine ? Répondre à cette question suppose d'entrer dans le détail des contributions rassemblées dans ce rapport.

B. Est-il nécessaire de rechercher l'égalité territoriale en France ?

Est-ce nécessaire compte tenu des dynamiques contemporaines des territoires français ? Du développement des nouvelles inégalités territoriales ? De la concurrence entre les territoires ? De la crise que traversent aujourd'hui certains territoires ?

...Oui, car la nouvelle continuité urbaine française laisse apparaître d'importantes ruptures ...

D'abord, voir la France telle qu'elle est devenue, parvenue au quasi-terme d'un processus d'urbanisation qui s'est accéléré au cours des deux dernières décennies (Jacques Lévy). L'anamorphose de l'espace,

qui abolit la « dictature de l'espace vide », corrige l'inégalité de représentation des territoires induite par la métrique euclidienne et autorise la déclinaison des différentes dimensions de la « société urbaine » française. Le « gradient d'urbanité » met bien en lumière la dialectique de la continuité et des ruptures urbaines. Ces ruptures rendent compte en particulier du choc géographique qui marque l'espace civique français depuis deux décennies, sous l'effet de la périurbanisation : périphérie spatiale et décentrement démocratique fonctionnent comme des calques.

La rupture est démocratique, elle est aussi sociale : les disparités territoriales d'exposition au chômage sont fortes en France à différentes échelles spatiales d'observations (quartiers, communes, et même départements ou régions) et elles sont persistantes (**Yannick L'Horty**). L'espace pèse fortement et durablement sur les trajectoires d'intégration sociale, appelant le développement d'un réflexe territorial, encore trop peu présent, dans l'approche des questions d'emploi.

Les ruptures territoriales spécifiques dont souffrent les espaces ruraux, divers et pluriels, se confondent quant à elles avec la possibilité d'accès de leur(e)s habitant(e)s aux mailles de l'armature urbaine, c'est-à-dire aux villes et aux bourgs offrant les avantages (emplois, commerces, services...) essentiels à la vie moderne (**Mohamed Hilal, Yves Schaeffer, Cécile Détang-Dessendre**). Opposer les villes aux campagnes est donc obsolète : il faut ici aussi réparer les ruptures et construire une nouvelle continuité républicaine.

Enfin, la très grande périphérie de l'espace français, les outre-mers, eux aussi pluriels, pose des questions encore particulières sur fond de rattrapage et d'intégration à un espace plus riche que l'espace national (**Françoise Rivière**).

Contrairement aux hypothèses standards de l'économie urbaine, ces ruptures ne sont pas compensées par les déplacements volontaires des Français(es), dont la mobilité résidentielle et interterritoriale demeure faible.

Le taux annuel de mobilité résidentielle des ménages en France (dans la moyenne du Royaume-Uni ou de l'Allemagne) se situe au voisinage de 12 % (il n'a que très légèrement augmenté depuis les années 1960 où il se situait autour de 10 %). La mobilité résidentielle interterritoriale est cependant bien plus faible encore : de l'ordre de 6 % pour la mobilité intercommunale, 2 % pour la mobilité interdépartementale et 1 % pour la mobilité interrégionale (avec là aussi de faibles variations depuis les années 1960, à l'exception de la mobilité intercommunale)²².

À l'inverse, la mobilité professionnelle intraterritoriale, dite « pendulaire », s'est considérablement renforcée et s'affirme comme la nouvelle mobilité française, mais c'est une mobilité problématique : la mobilité intraterritoriale est contrainte et son coût social-écologique est considérable (**Stéphane Hallegatte et Éloi Laurent**).

L'existence de ces ruptures territoriales impliquerait à elle seule une politique visant la justice territoriale des personnes selon les modalités que nous avons évoquées plus haut. Celle-ci se justifie d'autant plus du fait du développement contemporain de nouvelles inégalités territoriales.

...une dynamique complexe des inégalités territoriales économiques...

La dynamique des inégalités territoriales, que l'on aborde pour commencer sous le seul angle de la mesure économique, est déjà fort complexe à apprécier, pour différentes raisons :

- d'abord car bon nombre de ces inégalités sont « nécessaires » : elles ne sont pas contingentes et elles sont « utiles » tant du point de vue productif que résidentiel. Elles ne sont donc pas forcément injustes. Ces inégalités « de seconde nature » épousent la dynamique urbaine française : aux inégalités productives (qui conduisent à la métropolisation) s'articulent les inégalités résidentielles (qui conduisent à la périurbanisation), le tout aboutissant à des structures polycentriques qui sont autant la résultante de logiques de développement productif que de choix sociaux (**Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse**) ;

22. Voir les travaux en la matière de Brigitte Baccaïni et Anne Laferrère.

- ensuite, l'évolution des inégalités économiques est complexe à apprécier, car la convergence voisine avec la divergence. Selon l'échelle territoriale retenue, la perspective change. Le constat d'une convergence des territoires selon le revenu à la petite échelle (région, département, zone d'emploi, agglomération) se combine au constat d'une divergence à la grande échelle (îlot, quartier, voire pâté de maisons). Il semble donc que les logiques productives et les politiques territoriales aient favorisé la convergence à la petite échelle tandis que les logiques résidentielles et ségrégatives favorisent la divergence à la grande échelle. Un détour par la théorie est ici nécessaire : la courbe de Williamson (1965)²³ décrit une relation « en U inversé » entre niveau de développement économique national et disparités régionales. Sur le temps long, la France a bien suivi une courbe de Williamson à la petite échelle : les inégalités régionales ont augmenté puis décliné (**Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse**). Elle se distingue à cet égard par exemple des nouveaux États membres de l'Union européenne, qui sont à la fois moins développés et plus dispersés régionalement qu'elle et se trouvent donc, pour la plupart, sur le segment ascendant de la courbe de Williamson²⁴. Cette évolution s'explique, selon Williamson, par les mouvements de facteurs de production et les politiques publiques qui jouent d'abord en faveur des grandes agglomérations (urbaines), dont la croissance creuse l'écart avec les régions périphériques (rurales). Cette divergence s'atténue puis se retourne du fait des effets de congestion (des économies d'échelle) et de diffusion technologique. Il y a tout lieu de penser que ces facteurs ont joué dans la convergence macroterritoriale française, convergence encore accentuée par l'efficacité des politiques publiques de redistribution, explicites et implicites.

Les travaux de l'INSEE confirment bien ce que l'on pourrait nommer une « divergence territoriale descendante » en France et font état dans la période récente d'un rééquilibrage entre macroterritoires (entre régions, départements, zones d'emploi et même territoires urbains et ruraux) mais ils signalent également un creusement des disparités au sein des pôles urbains.

Apparaît alors comme un enjeu essentiel la question de la ségrégation urbaine qui, ayant fait et faisant l'objet de très nombreux travaux, n'est pas directement développée ici²⁵. On peut en évoquer deux dimensions déterminantes : la ségrégation des classes supérieures (éclairée par les travaux d'Edmond Préteceille²⁶) et le visage ethnique de la ségrégation urbaine française, dont l'évolution contemporaine est bien mise en lumière par les travaux de Jean-Louis Pan Ké Shon d'une part et Mirna Safi d'autre part²⁷.

- Élément supplémentaire de complexité : la crise aggrave certes les différentiels territoriaux fins (**Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse**), mais elle remet aussi en scène une nouvelle différenciation macroterritoriale (**Laurent Davezies**).
- Le croisement des inégalités économiques sociales et spatiales complique encore ce tableau. Les données rassemblées dans un rapport récent de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)²⁸ permettent de prendre partiellement la mesure de cet enjeu (tableau).

23. Williamson J. G., 1965, « Regional Inequality and the Process of National Development : a Description of the Patterns », *Economic Development and Cultural Change*, 13, 2.

24. On peut se référer sur ce point aux données d'Eurostat.

25. Outre les très éclairants rapports annuels de l'ONZUS (*Observatoire national des zones urbaines sensibles*), on pourra notamment se référer à J.-P. Fitoussi, É. Laurent, J. Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'analyse économique, 2003.

26. Edmond Préteceille, *La Division sociale de l'espace francilien. Typologie socioprofessionnelle 1999 et transformations de l'espace résidentiel 1990-99*, Paris, Observatoire sociologique du changement, 2003.

27. Jean-Louis Pan Ké Shon, « La ségrégation des immigrés en France : état des lieux », *Population et Sociétés*, n°477, avril 2011 ; Mirna Safi, « La dimension spatiale de l'intégration des populations immigrées (1968-1999) », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n°3, 2009, p. 521-555.

28. Le rapport prend en compte 212 « agglomérations » (communauté d'agglomération, communautés urbaines ou syndicats d'agglomération nouvelle) et mesure les inégalités spatiales par les inégalités intercommunales de revenu médian par unité de consommation internes aux agglomérations et les inégalités sociales par les inégalités de revenu médian par unité de consommation.

Inégalités sociales et spatiales dans les agglomérations françaises

	Fortes inégalités spatiales	Faibles inégalités spatiales
Fortes inégalités sociales	50 (25,8 %)	43 (22,2 %)
Faibles inégalités sociales	28 (14,4 %)	73 (37,6 %)

Source des données : Assemblée des Communautés de France (AdCF), *Les Agglomérations et leur territoire – Dix ans de dynamiques socio-économiques, Septembre 2011*.

On peut formuler deux remarques générales à la lecture de ces données, partielles, répétons-le : d'une part, l'efficacité des politiques sociale et spatiale paraît corrélée puisque deux tiers des agglomérations françaises parviennent soit à contenir simultanément les écarts de revenu entre les personnes et les territoires, soit à ne contenir ni les unes ni les autres. Mais d'autre part, en dynamique, égalité sociale et égalité spatiale évoluent en sens inverse : le niveau d'inégalités sociales des agglomérations a eu plutôt tendance à s'accroître entre 2001 et 2008 (comme l'indice de Gini au niveau national, qui est passé, pour la France entière, de 0,286 en 2000 à 0,290 en 2009), seules 18 agglomérations ayant bénéficié d'une diminution des inégalités sur cette période. À l'inverse, les inégalités spatiales des agglomérations françaises ont plutôt eu tendance à diminuer entre 2001 et 2008 : 117 agglomérations sur 203 (soit 57 %) ont effectivement enregistré une réduction de leur niveau d'inégalités spatiales durant cette période.

- Enfin, dernier élément de complexité, selon le critère économique retenu, la perspective change. Si les disparités régionales mesurées par le revenu s'affaiblissent, les écarts dans les contributions au PIB s'accroissent : les lieux de création de richesses sont de moins en moins les lieux de la distribution du revenu et de la consommation (**Laurent Davezies**). On peut adopter une vision optimiste de cette dynamique : les inégalités de seconde nature résultant des dynamiques économiques de l'espace français parviennent semble-t-il à être corrigées, mais la crise actuelle menace ce rééquilibrage.

La nécessité d'adopter une perspective plurielle dans l'approche de l'égalité des territoires ne devient que plus évidente à la lumière de cette dernière évolution.

...et de nouvelles inégalités territoriales

On l'a dit, le territoire est un espace politique, c'est donc un espace social et en tant que tel sa compréhension réelle – son intelligence – appelle au dépassement des seuls critères du revenu ou du PIB par habitant pour faire notamment droit aux enjeux touchant l'emploi (**Yannick L'Horty**), la pauvreté et les besoins sociaux (**Hervé Guéry**). C'est vers une approche encore plus large, en termes de développement humain, qu'il convient de progresser pour prendre toute la mesure des nouvelles inégalités territoriales qui affectent le bien-être des Français(e)s : inégalités territoriales de santé (**Stéphane Riccan, Éric Jouglu, Zoé Vaillant, Gérard Salem**), inégalité d'éducation, au niveau secondaire (**Sylvain Broccolichi, Choukri Ben Ayed, Danièle Trancart**), mais aussi inégalités d'éducation supérieure et de recherche (**Catherine Soldano et Daniel Filâtre**). Enfin, il faut développer une approche des inégalités territoriales par les capacités (**Jean-Christophe Dissart, Benoît Lallau, France Loubet**).

Les inégalités de développement humain et de capacités sont des inégalités particulièrement néfastes au bien-être et préjudiciables à la cohésion nationale, car ce sont des inégalités dynamiques dotées d'une force d'inertie et de reproduction susceptibles de séparer durablement les habitant(e)s des territoires. À force de vivre dans des espaces divergents, le risque est grand de ne plus partager la même époque. La crise actuelle aggrave encore cette emprise de l'espace sur le social (**Laurent Davezies**).

Enfin, il faut absolument que la France adopte le prisme des inégalités environnementales, car il ne fait aucun doute qu'elles déterminent et vont déterminer encore davantage dans un avenir proche, les trajectoires d'existence des personnes. Il importe pour cela de progresser dans l'analyse de ces inégalités

de nature particulière (**Guillaume Faburel**) mais aussi de développer et d'intégrer les dispositifs empiriques qui permettent d'en prendre la mesure et de les caractériser (**Julien Caudeville**). Deux questions particulières et connexes doivent faire l'objet d'une attention forte : la question climatique (**Vincent Viguié et Stéphane Hallegatte**) et la question énergétique (**Gérard Magnin**).

Au regard des contributions rassemblées dans ce rapport, apparaît donc clairement la nécessité de rechercher l'égalité des territoires en France, mais comment la construire : à quelles conditions, selon quelles orientations ?

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 »

24



Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires DOCUMENT n° 6

Qu'est-ce que l'égalité des territoires ?

La notion d'égalité des territoires est à mettre en regard des inégalités constatées et de plus en plus importantes depuis une dizaine d'années. L'égalité est inséparable de la question territoriale. Il faut arrêter d'opposer rural/urbain, territoires riches, territoires pauvres. La notion d'égalité peut s'entendre comme la fin d'une forme de compétition territoriale fondée sur un critère d'excellence. Selon où l'on habite, on doit avoir accès aux services élémentaires, on doit pouvoir bénéficier d'une qualité de vie (développement durable), on doit pouvoir se développer grâce aux dynamiques locales.

Restaurer « l'égalité des territoires » est une ambition forte du Gouvernement. Il s'agit, conformément au pacte républicain, de restaurer l'égalité des chances quel que soit le lieu de naissance, de résidence ou de travail.

Donner à chaque territoire les moyens de son développement

Le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement a en charge le développement équilibré et durable de tous les territoires français, dans leur grande et riche diversité. Cette question se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que les inégalités d'accès aux droits, à l'emploi, à la santé, à l'éducation sont réelles. Au cœur d'une grosse agglomération ou dans une zone reculée et peu dense, les choix d'avenir ne sont pas les mêmes. Il suffit de songer aux contraintes de transport dans certaines régions, aux difficultés d'accès à l'emploi dans les zones sensibles, à la désertification médicale dans les campagnes pour comprendre que des mesures de réparation, de solidarité et d'égalité doivent être mises en œuvre. Il est injuste de refuser à un jeune une formation au motif que sa région n'en dispose pas. Il est tout aussi inégalitaire de faire attendre des heures une personne pour une intervention médicale urgente, quand elle peut se dérouler plus rapidement ailleurs.

Pour autant, une politique d'égalité des territoires ne s'entend pas comme la recherche d'une homogénéisation : faire la même chose partout. Il s'agit bien plutôt de donner à chaque territoire des capacités de développement propres, en rapport avec ses atouts et ses spécificités. Il faut sortir d'une logique de compétition pour aller vers une logique de solidarité et de développement durable. L'avenir de chaque territoire dépend de sa capacité à bien gérer ses propres ressources, tout en assurant un épanouissement de ses habitants.

Comment y parvenir ?

- Par un meilleur accès aux droits élémentaires : l'éducation, le logement, la santé...
- Par un meilleur accès aux services, compris au sens large du terme : services publics, commerces de proximité...
- Par une nouvelle forme de solidarité financière. En concentrant notamment les moyens sur les territoires les plus en difficulté
- Par le développement des nouvelles technologies. Le numérique est une chance nouvelle pour les territoires. Il s'affranchit des contraintes géographiques et autorise le développement de services et usages qui sont autant de leviers au service de l'innovation, de la redynamisation des territoires et du renforcement du lien social.
- Par une nouvelle forme de relation de l'État avec les collectivités locales.

D'une manière générale, cette politique s'attache à détecter les potentiels, les talents des habitants, à mettre en valeur les ressources locales et à adopter une stratégie de revitalisation durable de chaque territoire.

Territoires : quelles inégalités ?

Il est difficile d'établir une typologie des inégalités territoriales, tant les situations spatiales, économiques, sociales et même démographiques sont diverses. On peut néanmoins relever plusieurs types de territoires particulièrement touchés par les difficultés :

les zones urbaines sensibles, dans lesquelles les populations cumulent les difficultés : taux de chômage élevé, niveau de formation faible, discrimination, insécurité...

JS

les zones rurales touchées par des pénuries de services : accès à la santé, à l'emploi, aux transports, aux services publics en général. Ces zones sont par ailleurs souvent isolées et ont difficilement accès aux nouvelles technologies. Les territoires désindustrialisés minés par le chômage, les difficultés économiques et sociales, et les dégradations environnementales.

Les territoires périurbains souvent affectés par l'érosion du lien social, et dans lesquels l'éloignement par rapport au centre de l'agglomération et aux lieux de travail pèse sur la qualité de vie des habitants.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2012-M-066-04

**COMMISSION POUR LA CREATION
D'UN COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES**

SYNTHESE DU RAPPORT

SYNTHESE

Par lettre de mission en date du 5 septembre 2012 (Annexe I), la ministre de l'égalité des territoires et du logement a installé une commission chargée de proposer des scénarios de création d'un Commissariat Général à l'Egalité des Territoires. L'enjeu de la mise en place de ce Commissariat est le respect de la promesse d'égalité républicaine dont l'égalité des territoires est une composante majeure.

Au cours de ses cinq mois de travaux, la commission a procédé à la fois à de très nombreuses auditions (Annexe II) et à une riche analyse documentaire, qui ont alimenté ses réflexions et débats. Il en ressort que le **concept d'égalité des territoires** revêt un caractère à la fois ambitieux et controversé : il met en tension, d'une part, la nécessité de réduire les inégalités territoriales, reconnue unanimement et, d'autre part, celle de respecter, voire de valoriser, la diversité des territoires. Ces travaux ont conduit la Commission à proposer **cinq familles de scénarios possibles pour le futur Commissariat Général à l'Egalité des Territoires** ; ces cinq familles correspondent à autant de visions différentes de l'institution.

1 – Comment l'égalité des territoires doit-elle guider l'action publique ?

La notion d'égalité des territoires s'avère difficile à définir selon des critères techniques ; elle traduit plutôt un objectif de nature essentiellement politique, d'appréciation du ressenti et du bien-être des populations.

Si l'évocation de l'égalité des territoires est largement interprétée comme un signal politique fort, les mises en garde ont été nombreuses sur la façon dont cette notion peut guider l'action publique : elle ne doit pas opposer les villes et les campagnes ; ni ignorer les conséquences pour les territoires de facteurs externes ayant un impact marquant (comme la réglementation européenne ou la globalisation) ; ni, même, rechercher l'uniformité et imposer l'égalitarisme. Elle ne doit pas non plus prétendre restaurer la DATAR des années 70.

La situation actuelle, les réponses des pouvoirs publics et le cadre administratif dans lequel ces réponses s'organisent sont unanimement critiqués. La grande majorité des acteurs territoriaux (collectivités de tous niveaux, acteurs économiques et sociaux) pointent ainsi le défaut de compréhension partagée des enjeux, l'inadéquation du cadre de l'action publique et, plus généralement, l'insuffisance ou l'inadaptation des moyens déployés.

Les avis convergent sur l'existence et la variété des territoires en difficulté : si les inégalités entre les régions se sont plutôt réduites, certaines d'entre elles sont cependant restées à l'écart de cette évolution de par leurs difficultés structurelles. Les enjeux de développement durable font émerger, également, de nouveaux défis. Certaines disparités, telles que celles constatées dans les zones urbaines sensibles (ZUS), interrogent l'efficacité des politiques de géographie prioritaire. Des préoccupations communes s'expriment d'ailleurs sur les enjeux et les risques qui accompagnent de trop fortes inégalités territoriales.

Ainsi, les politiques visant à créer sur les territoires les conditions d'une « bonne qualité de vie » pour leurs habitants et à favoriser un développement local pris en main par leurs acteurs doivent être organisées, à la fois, à l'aune des risques de déséquilibre pesant sur le territoire national, des handicaps qui affectent quelques grands territoires en grande difficulté, bien identifiés, et des problèmes de nature parfois différente mais structurels rencontrés sur des



territoires de plus petite taille, plus nombreux. Ceci nécessite que les acteurs, les moyens et les modalités de leur intervention soient ajustés, autant que possible, à chacune des situations territoriales.

Les auditions ont dessiné quelques composantes-clés d'une politique en faveur de l'égalité des territoires : celle-ci doit être basée sur l'égalité des droits et l'égalité d'accès aux services essentiels ; l'intervention de la puissance publique est indispensable, mais elle doit s'effectuer dans le respect des principes de subsidiarité et d'efficience. Le principe de subsidiarité implique la proportionnalité, le partenariat et la proximité ; le principe d'efficience suppose quant à lui le décloisonnement des politiques, la concentration et la modulation des moyens, l'interdisciplinarité comme l'inter-ministériarité, ainsi que la capacité à décider. La mise en œuvre d'une politique de l'égalité des territoires suppose également que soient anticipées les évolutions à venir, porteuses de nouvelles inégalités potentielles, en particulier les risques écologiques et environnementaux.

Toutefois, les auditions n'ont pas permis d'aller plus loin sur la configuration du futur Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET) : la question de la répartition des tâches et des responsabilités entre Etat et collectivités locales n'a pas été nettement tranchée ; la question des outils et celle de leur concentration sur les territoires sont restées ouvertes ; celle de l'ampleur de la réforme a suscité des hésitations, bien que toutes les personnalités interrogées aient signalé l'opportunité de calendrier à saisir.

En outre, les travaux de la commission ont été conduits parallèlement à d'autres travaux pouvant impacter ses réflexions et conclusions : la préparation du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique ; les travaux visant à réviser la géographie prioritaire en matière de politique de la ville et les travaux visant à la création d'un Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

2 – Quel rôle et quelles missions pour le futur Commissariat Général à l'Egalité des Territoires ?

La commission a tenté de répondre aux incertitudes précitées, autant qu'à la coexistence de différentes visions : elle a exploré de nombreux scénarios, qui peuvent à la fois être multipliés et combinés à l'envi. Aussi, elle a fait le choix de les regrouper en familles qui traduisent des visions majeures et homogènes.

- La construction des scénarios s'est cependant appuyée sur **un certain nombre d'invariants, communs à tous les scénarios** ; ces invariants constituent le socle du nouveau cadre pour le futur CGET :

- Le renforcement du partenariat avec les collectivités territoriales est indispensable et le CGET doit être adossé au Haut Conseil des Territoires¹, dont il pourrait assurer le secrétariat ;
- Le CGET doit assurer l'Interface avec l'environnement européen et mondial ;
- Le CGET doit garantir le dialogue avec les acteurs économiques et sociaux ;
- La création du CGET peut et doit se faire à moyens constants pour l'Etat ;
- La capacité de prospective territoriale doit être significativement renforcée ;

¹ Le HCT étant présidé par le Premier ministre

- Le CGET doit porter une méthodologie de construction des diagnostics territoriaux, évaluer les résultats obtenus et proposer les inflexions nécessaires ;
- La fonction d'animation et la capitalisation des expériences de terrain doivent être revalorisées ;
- Pour garantir l'égalité des territoires, l'Etat doit conserver les moyens d'intervenir en dernier ressort ;
- L'égalité des territoires passe par une solidarité financière renforcée ;
- Le CGET doit assurer la cohérence des outils de financement partenariaux de moyen terme, que sont les contrats européens et français ;
- Chaque territoire ou groupement de territoires doit pouvoir disposer des capacités d'ingénierie de développement indispensables ;
- Il convient de conserver les opérateurs territoriaux de l'Etat, là où leur apport constitue une plus-value incontestée pour l'efficacité de l'action publique ;
- Le CGET doit être rattaché au Premier ministre et porté par un ministre désigné à cet effet.

- **Au-delà de cette base commune**, la commission a considéré que le GCET devait être configuré différemment selon la façon dont l'objectif de l'égalité des territoires était pris en compte dans la future politique d'aménagement du territoire, puisque le CGET doit en être le moteur. Elle a exclu d'emblée les deux scénarios extrêmes consistant à créer un CGET dématérialisé ou un grand ministère des territoires regroupant, peu ou prou, la plupart des administrations conduisant des politiques ayant un impact direct ou indirect sur les territoires et les populations qui y vivent.

Cinq visions de l'organisation de l'Etat et de ses politiques qui traduisent des approches différentes de l'aménagement du territoire ont été retenues ; l'organisation ainsi que les fonctions assurées par le futur CGET ont été définies en conséquence. La commission propose de retenir cinq familles de scénarios :

1 – Rénover la DATAR pour mieux garantir les fonctions-socles de l'égalité : Le CGET a en charge la politique d'aménagement du territoire ; il coordonne, anime et pilote les politiques de réduction des inégalités territoriales.

2 – Doter l'Etat et les collectivités d'un outil de prospective commun : Le CGET se concentre sur la reconstruction d'une vision partagée du devenir territorial national.

3 - Unifier le ministère de l'égalité des territoires et ses politiques : Le CGET est l'administration du ministère de l'égalité des territoires, placé auprès du Premier Ministre. Il intervient sur tous les territoires à enjeux et en difficulté quels qu'ils soient : quartiers urbains, zones rurales, périurbaines, de montagne, littorales, etc.

4 – Instaurer une structure de pilotage aux compétences élargies pour mieux différencier les interventions financières de l'Etat : Le CGET procède au rééquilibrage des moyens qui sont affectés aux territoires, par une meilleure maîtrise des outils financiers dont l'Etat dispose, pour que tous puissent créer les conditions locales d'une bonne qualité de vie et d'un développement durable.

5 – Créer un Secrétariat Général à l'Egalité des Territoires : Le CGET assure la cohérence de la production législative et de l'utilisation des crédits de l'Etat au regard de l'objectif d'égalité des territoires.

Enfin, la commission a formulé des recommandations de méthode pour permettre l'appropriation, la plus large possible, de cette réforme et faciliter la mise en œuvre du scénario retenu. Ces recommandations, qui nécessitent que soit sans doute désigné rapidement un préfigurateur après qu'aient été rendus les arbitrages majeurs, paraissent indispensables à la bonne conduite du projet et au dialogue à tenir auprès de l'ensemble de ses parties prenantes.

TABEAU SYNTHETIQUE DES SCENARIOS POUR LE FUTUR CGET

	1 – RENOVER LA DATAR POUR MIEUX GARANTIR LES FONCTIONS- SOCLES DE L'EGALITE	2 – DOTER L'ETAT ET LES COLLECTIVITES D'UN OUTIL DE PROSPECTIVE COMMUN	3 – UNIFIER LE MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET SES POLITIQUES	4 – INSTAURER UNE STRUCTURE DE PILOTAGE AUX COMPETENCES ELARGIES POUR MIEUX DIFFERENCIER LES INTERVENTIONS FINANCIERES DE L'ETAT	5 – CREER UN SECRETARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES
Fonctions remplies par le CGET	Coordonne, anime et pilote les politiques de réduction des inégalités territoriales, notamment via la contractualisation et le FNADT réformé	Coordonne, évalue et reconstruit une vision partagée du devenir territorial national	Administration du ministère de l'ET, intervient sur tous les territoires à enjeux et en difficulté ; Peut mobiliser expertise et moyens humains dans des « Missions »	Procède au rééquilibrage des moyens (notamment financiers) affectés aux territoires grâce à sa maîtrise des outils financiers.	Assure la cohérence des lois et des crédits de l'Etat ayant un impact direct ou indirect sur les territoires
Vision	Adapter la politique d'aménagement du territoire au nouveau cadre de la future loi de décentralisation	Participer au repositionnement stratégique de l'Etat avec les deux autres Commissariats généraux	Réguler, traiter et accompagner les territoires spécifiques géographiques ou socio-économiques	Accroître les capacités de développement des territoires, pour l'égalité de droits et d'accès aux services des populations	Concevoir les politiques sectorielles de manière à anticiper leurs effets sur les territoires
Organisation	DATAR	Restreint aux services de prospective et d'évaluation de la DATAR ; Autres services répartis dans autres administrations	DATAR + SGCIV + ACSé + services du devl rural, de la montagne (de la DGPAAT) + devl littoral (de la DGITM) + ANRU ...	DATAR + S/Dir FLAE de la DGCL	DATAR + DGCL + SGCIV + ACSé + services du devl rural, de la montagne (de la DGPAAT) + devl littoral (de la DGITM) + ANRU ...
Variantes	- Suppression du FNADT - Co-tutelle des EPA	- Fusion avec le CGSP - Transformation en « Maison de la prospective territoriale » au service de l'Etat et des collectivités	Inclusion de la DHUP et des services des transports et des infrastructures (DGITM)	Inclusion du SGCIV + ACSé + services du devl rural, de la montagne (de la DGPAAT)	Combinaison avec le scénario 3 : unification des interventions et des politiques spécifiques
Avantages	Scénario de continuité	Participe au renforcement des capacités d'analyse stratégique et de prospective de l'Etat avec CGSP et CGDD	Expertise territoriale et cohérence stratégique pour « guichet unique » et suppression des zonages ; Périmètre proche du Cadre stratégique commun européen	Permet d'atteindre tous les territoires simultanément ; Simplification et modernisation de l'action publique et des financements aux collectivités	Prolonge l'ambition de la future loi de décentralisation ; Donne une dimension transversale à la politique d'aménagement du territoire (et à l'ET)
Inconvénients	Pas de garantie sur l'évolution des pratiques et interventions sur crédits spécifiques de l'Etat	Absence d'intervention active et transversale de l'Etat en matière d'aménagement du territoire	Réorganisation de plusieurs services d'administration centrale	Réorganisation de plusieurs services d'administration centrale	Réorganisation administrative très importante
Conditions de réussite	Capacité à piloter la cohérence des politiques territoriales par la contractualisation ; Profil ambitieux du HCT	Acquisition des compétences techniques et de l'expertise nécessaires ; Articulation avec les 2 autres CG	Unification rapide des politiques, des administrations et des crédits spécifiques	Accompagnement par une ingénierie territoriale de qualité	Changement de culture administrative ; Consensus politique fort et pérenne

Légende des sigles utilisés : DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) ; FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire) ; EPA (Etablissement public d'aménagement) ; CGSP (Commissariat général à la stratégie et à la prospective) ; CGDD (Commissariat général au développement durable) ; SGCIV (Secrétariat général du Comité Interministériel des villes) ; ACSé (Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des territoires) ; DGPAAT (Direction générale des politiques agricoles, agro-alimentaire et des territoires) ; DGITM (DG des infrastructures, des transports et de la mer) ; DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) ; ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) ; FLAE (finances locales et de l'action économique) ; DGCL (DG des collectivités locales) ; CG (Commissariat Général)

32



Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires

DOCUMENT n° 8

La création du Commissariat général à l'égalité des territoires

La ministre de l'égalité des territoires et du logement et le ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville ont présenté une communication relative à la création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Restaurer « l'égalité des territoires » est une ambition forte du Gouvernement. Il s'agit, conformément au pacte républicain, de restaurer l'égalité des chances quel que soit le lieu de naissance, de résidence ou de travail.

La politique du Gouvernement en faveur de l'égalité des territoires se fonde sur deux principes :

- d'une part, assurer la continuité territoriale de la République, à commencer par l'accessibilité du service public ;
- d'autre part, donner les moyens à chaque territoire de développer son potentiel en fonction de ses spécificités, au service de ses habitants et de son dynamisme économique et social.

À la suite des conclusions de la commission présidée par Thierry Wahl, qui a mis en évidence une convergence dans les métiers de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), du secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), le Gouvernement a décidé de créer un Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) regroupant ces trois entités. Ce sera un service du Premier ministre, mis à disposition de la ministre de l'égalité des territoires et du logement et du ministre délégué chargé de la ville, auquel les autres ministres pourront également faire appel.

Le CGET verra le jour début 2014, à l'issue d'une période de préfiguration, conduite par Eric Delzant et Raphaël Le Méhauté, dans une large concertation, avec les agents de la DATAR, du SG CIV et de l'ACSé, qui seront partie prenante de l'élaboration du projet de service, avec l'ensemble des ministères concernés, afin d'inscrire le commissariat dans une démarche interministérielle, et avec les principales associations d'élus ainsi que les instances représentatives concernées par la politique d'égalité des territoires.

En relation étroite avec les collectivités territoriales et en s'appuyant sur les Préfets de région et de département, le CGET, garant de la stratégie territoriale de l'État, devra traduire les objectifs du Gouvernement en matière d'accès aux services publics et permettre le développement des capacités de chaque territoire afin de faire face aux mutations économiques, de s'engager dans la voie de l'innovation et des filières d'avenir et de préparer la transition écologique et énergétique de nos territoires. La révolution numérique constituera pour cela un enjeu majeur pour le Commissariat général. Il favorisera par ailleurs les initiatives citoyennes dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques.

La fin de la dichotomie entre urbain et rural sera par ailleurs une vertu de cette nouvelle administration. Une même approche renouvelée sera mise en œuvre à travers la nouvelle politique contractuelle de l'État avec les collectivités locales dans le cadre des nouveaux Contrats de Plan État-Région (CPER) 2014-2020, dont le CGET aura la charge de coordonner la préparation et la mise en œuvre. Elle s'inscrira également dans la perspective de la nouvelle génération des fonds européens structurels et d'investissement.

La création du CGET renforcera la politique de la ville. Les habitants de nos quartiers populaires sont en effet confrontés au quotidien, et dans tous les domaines, à des inégalités profondes et persistantes. Cela justifie de constituer un pôle dédié à la politique de la ville au sein du commissariat général. Procédant de la réunion du SG-CIV et de l'ACSé, ce pôle dirigé par un commissaire délégué, renforcera la capacité d'action de la politique de la ville. Il sera en mesure de créer une dynamique partenariale plus forte, associant les ministères concernés par la mobilisation du droit commun, les collectivités territoriales, les réseaux associatifs, les professionnels et les habitants eux-mêmes, notamment dans le cadre d'un conseil national des villes renoué.

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX DOCUMENT n° 9

PREMIER MINISTRE

Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires

NOR : PRMX1405415D

Publics concernés : services de l'Etat, collectivités territoriales, associations, Agence nationale pour la rénovation urbaine, Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, Etablissement public d'insertion de la défense, Agence française pour les investissements internationaux.

Objet : création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : le décret crée le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui réunit les missions et les agents de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, du secrétariat général du comité interministériel des villes et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances au sein d'un service placé sous l'autorité du Premier ministre. L'article 2 définit les missions du CGET, qui est chargé, en particulier, de concevoir et de mettre en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires, et d'en assurer le suivi et la coordination interministérielle. Les articles 3 à 6 définissent l'organisation du CGET. Celui-ci comporte trois directions : la direction de la ville et de la cohésion urbaine est dédiée à la conception et à la mise en œuvre de la politique de la ville et assure notamment la programmation et l'exécution des crédits de la politique de la ville ; la direction des stratégies territoriales est chargée de définir la stratégie du commissariat général : elle s'appuie sur les compétences de ce dernier en termes d'observation et d'études, concrétise les évaluations effectuées et diffuse les travaux du CGET, notamment auprès des collectivités territoriales ; la direction du développement des capacités des territoires pilote l'ensemble des politiques d'égalité des territoires, en lien avec les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales. Elle est plus spécifiquement chargée du développement des territoires fragiles et à enjeux.

Références : le décret peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et de la ministre de l'égalité des territoires et du logement,

Vu la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

Vu la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ;

Vu le décret n° 63-893 du 28 août 1963 modifié relatif au personnel de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale ;

Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 modifié portant charte de la déconcentration ;

Vu le décret n° 2000-1233 du 15 décembre 2000 modifié portant attribution d'une indemnité spéciale à certains personnels de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale ;

Vu le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville ;

Vu le décret n° 2012-1164 du 17 octobre 2012 portant dispositions applicables aux agents contractuels de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;

Vu le décret n° 2012-1165 du 17 octobre 2012 modifié relatif au régime indemnitaire applicable aux agents contractuels de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;

Vu le décret n° 2013-351 du 24 avril 2013 modifié relatif à l'ouverture des recrutements réservés pour l'accès à certains corps de fonctionnaires de l'Etat des catégories A, B et C relevant des ministres chargés des affaires sociales et du ministre chargé de la jeunesse et des sports, en application de la loi n° 2012-347 du

12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique ;

Vu l'avis du comité technique de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances en date du 14 février 2014 ;

Vu l'avis du comité technique du ministère des affaires sociales et de la santé en date du 19 février 2014 ;

Vu l'avis du comité technique ministériel auprès du Premier ministre en date du 13 février 2014 ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. – Il est créé, auprès du Premier ministre, un Commissariat général à l'égalité des territoires.

Art. 2. – I. – Le Commissariat général à l'égalité des territoires conçoit, prépare et met en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires, dont il assure le suivi et la coordination interministérielle. Il est chargé, en particulier, de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la ville. Il veille au développement de la participation citoyenne à l'ensemble de ces politiques. Il assure l'évaluation des politiques publiques en matière d'égalité des territoires.

Il participe à l'élaboration de la stratégie, des actions et des programmes destinés à renforcer les capacités et la cohésion sociale et économique des territoires et à favoriser leur transition écologique et énergétique.

Il contribue à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale.

Il élabore les orientations des politiques d'égalité des territoires en veillant à l'association des représentants des collectivités territoriales.

Il coordonne la préparation et le suivi des instruments contractuels de mise en œuvre de la politique d'égalité des territoires associant l'Etat et les collectivités territoriales. Il est tenu informé par les services compétents des prévisions budgétaires et des évaluations de ces instruments, et en assure la synthèse. Il pilote l'élaboration des contrats de plan Etat-régions et des contrats de ville, coordonne leur mise en œuvre, assure leur suivi et veille à leur cohérence.

Il coordonne les politiques d'égalité des territoires mises en œuvre par le représentant de l'Etat dans la région et par le représentant de l'Etat dans le département.

Il assure, pour le compte du ministre chargé de la ville, la tutelle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, et la cotutelle de l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, de l'Etablissement public d'insertion de la défense et de l'Agence française pour les investissements internationaux.

Il coordonne l'utilisation des fonds structurels européens et d'investissement, en lien avec leurs autorités de gestion, les ministères compétents et les collectivités territoriales intéressées.

Il propose au Premier ministre, au ministre chargé de l'égalité des territoires et au ministre chargé de la ville les orientations générales relatives à l'affectation des crédits de la politique de la ville et à l'affectation des crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire. Il est chargé de l'exécution de ces crédits.

II. – Le Commissariat général à l'égalité des territoires prépare l'ordre du jour et les décisions du comité interministériel à l'égalité des territoires et du comité interministériel des villes.

Il assure le secrétariat du Conseil national à l'égalité des territoires, du Conseil national des villes et du Conseil national de la montagne.

III. – Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, la direction générale des outre-mer et le Commissariat général à l'égalité des territoires exercent les missions définies au I dans le respect de leurs compétences et attributions.

Art. 3. – Le Commissariat général à l'égalité des territoires est dirigé par un commissaire général. Il a pour adjoint un commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine. Le commissaire général est également assisté de deux directeurs chargés respectivement des stratégies territoriales et du développement des capacités des territoires.

Outre les directions mentionnées ci-après, le commissariat comprend trois missions chargées des affaires européennes, de la contractualisation et des partenariats territoriaux, et de la coordination de l'action interministérielle et sectorielle.

Art. 4. – La direction de la ville et de la cohésion urbaine est chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville au plan interministériel ainsi que de la gestion des moyens correspondants. A cet effet :

1° Elle conçoit et met en œuvre la politique de la ville au niveau national, et anime son application dans les régions et les départements ;

2° Elle coordonne l'action des ministères en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

3° Elle gère l'ensemble des instruments de la politique de la ville et assure la programmation et l'exécution de ses crédits ;

- 4° Elle anime les réseaux territoriaux et associatifs de la politique de la ville ;
- 5° Elle conçoit, anime et met en œuvre les actions permettant de développer la participation citoyenne à la politique de la ville et sa coconstruction avec les habitants ;
- 6° Elle assure le secrétariat du Conseil national des villes ;
- 7° Elle contribue à la conception et à la mise en œuvre des politiques de lutte contre les discriminations, de lutte contre l'illettrisme et de prévention de la délinquance.

Art. 5. – La direction des stratégies territoriales assure les missions d'observation et de définition de la stratégie nationale en matière d'égalité des territoires. A cet effet :

- 1° Elle définit, anime et coordonne les travaux des observatoires de la politique de la ville et des territoires. Elle propose, conduit et publie ses études en matière d'égalité des territoires ;
- 2° Elle élabore une réflexion prospective et stratégique en direction des territoires ;
- 3° Elle peut conduire ou mettre en œuvre des travaux expérimentaux sur l'ensemble des territoires ;
- 4° Elle évalue la politique d'égalité des territoires et assure la diffusion des bonnes pratiques qu'elle identifie ;
- 5° Elle assure le secrétariat du Conseil national à l'égalité des territoires et du Conseil national de la montagne, en lien avec le Conseil national des villes ;
- 6° Elle coordonne ses travaux avec ceux du Commissariat général à la stratégie et à la prospective ;
- 7° Elle promeut les politiques publiques d'égalité des territoires par la coopération internationale.

Art. 6. – La direction du développement des capacités des territoires est chargée des missions suivantes :

- 1° Elle élabore les politiques, les actions et les programmes d'appui aux territoires à enjeux et fragiles, notamment les espaces ruraux, de montagne, littoraux et périurbains ; elle veille au respect de l'égalité des territoires dans les politiques de développement des villes et des métropoles ;
- 2° Elle assure le pilotage interministériel de la mise en œuvre des politiques d'égalité des territoires ;
- 3° Elle participe à la préparation des mesures pour le déploiement des services et infrastructures d'intérêt national et à leur mise en œuvre en faveur de tous les habitants pour :
 - favoriser l'accès aux services d'intérêt général ;
 - faciliter la mobilité en veillant au déploiement de services de transport des personnes et des biens ;
 - développer les usages du numérique sur l'ensemble du territoire, notamment en favorisant l'accès de tous aux infrastructures numériques à très haut débit fixe et mobile ;
 - améliorer l'accessibilité des territoires ;
 - promouvoir un développement durable, équilibré et cohérent de l'ensemble des territoires ruraux et urbains.

Dans ces domaines, elle élabore toute proposition utile et participe au suivi territorial des politiques interministérielles ;

- 4° Elle veille à la coordination des politiques sectorielles tendant à renforcer la cohésion, l'attractivité et la compétitivité des territoires et à favoriser leur transition écologique et énergétique, et propose toute mesure de nature à concourir à la réalisation de ces objectifs.

Dans le respect des attributions des représentants de l'Etat territorialement compétents et des autorités de tutelle, elle assure la coordination et le suivi des politiques d'implantation territoriale des administrations et établissements publics de l'Etat. Elle contribue au renforcement des réseaux territoriaux d'innovation. Elle participe, au plan interministériel, aux actions d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques et des restructurations et à la revitalisation des territoires, notamment en matière d'emploi.

Elle est informée, dans le cadre de la préparation des lois de finances, des actions relevant des programmes budgétaires qui contribuent à l'égalité des territoires. Elle veille à la cohérence des aides budgétaires et fiscales qui concourent aux politiques d'égalité territoriale et participe à la détermination de leur périmètre ;

- 5° Elle anime le réseau des secrétariats généraux aux affaires régionales et le réseau des commissariats de massifs.

Art. 7. – Les fonctionnaires et agents contractuels mis à disposition de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale à la date de publication du présent décret et affectés au Commissariat général à l'égalité des territoires conservent, à titre individuel et transitoire, le bénéfice des primes et indemnités prévues par les dispositions du décret du 15 décembre 2000 susvisé.

Art. 8. – Les agents contractuels en fonctions à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale à la date de publication du présent décret et affectés au Commissariat général à l'égalité des territoires conservent, à titre individuel et transitoire, le bénéfice des primes et indemnités prévues par les dispositions du décret du 28 août 1963 susvisé.

Art. 9. – Dans toutes les dispositions réglementaires en vigueur, à l'exception de celles des décrets du 28 août 1963, du 15 décembre 2000 et du 24 avril 2013 susvisés, les références à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et au secrétariat général du comité interministériel des villes sont remplacées par la référence au Commissariat général à l'égalité des territoires.

Dans toutes les dispositions réglementaires en vigueur, les références au délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et au secrétaire général du comité interministériel des villes sont remplacées respectivement par la référence au commissaire général à l'égalité des territoires ou au commissaire général délégué à l'égalité des territoires.

Art. 10. – Sont abrogés :

1° Le décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale ;

2° Le titre III du décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville.

Art. 11. – Jusqu'au 1^{er} janvier 2015, le Commissariat général à l'égalité des territoires exerce ses missions sous réserve des dispositions de l'article 14 de la loi du 21 février 2014 susvisée.

Art. 12. – Le présent décret peut être modifié par décret.

Art. 13. – Le Premier ministre, la ministre des affaires sociales et de la santé, la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur, la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, le ministre des outre-mer et le ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait le 31 mars 2014.

FRANÇOIS HOLLANDE

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
JEAN-MARC AYRAULT

*La ministre des affaires sociales
et de la santé,*
MARISOL TOURAINE

*La ministre de l'égalité des territoires
et du logement,*
CÉCILE DUFLOT

Le ministre de l'intérieur,
MANUEL VALLS

*La ministre de la réforme de l'Etat,
de la décentralisation
et de la fonction publique,*
MARYLISE LEBRANCHU

Le ministre des outre-mer,
VICTORIN LUREL

*Le ministre délégué
auprès de la ministre de l'égalité des territoires
et du logement, chargé de la ville,*
FRANÇOIS LAMY

Raphaël Le Méhauté : "l'aménagement du territoire entre dans les villes"

Territoires

Publié le jeudi 26 septembre 2013

"Avec le commissariat général à l'égalité des territoires, l'aménagement du territoire entre dans les villes." C'est ainsi que Raphaël Le Méhauté, préfigurateur délégué du CGET, interrogé en marge du congrès HLM à Lille, présente cette future institution qui doit, à la rentrée 2014, réunir la Datar, l'Acse et le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV).

Aujourd'hui secrétaire général du CIV, Raphaël Le Méhauté se félicite d'être à "un point de convergence" et même à un "point de coïncidence" où tout un ensemble de documents contractuels doivent être négociés et signés en même temps : les contrats de plan Etat-Régions (2014-2020), les nouveaux contrats de ville (2014-2020), la nouvelle génération des dotations de fonds européens (Féder et FSE), le démarrage du nouveau programme de rénovation urbaine, de la nouvelle géographie prioritaire... Bref, c'est l'occasion, pour Raphaël Le Méhauté de "donner de la cohérence à l'aménagement du territoire et à l'aménagement de la ville" car "le CGET a vocation à se préoccuper de tous les territoires : ruraux, urbains, périurbains, politique de la ville...", rappelle-t-il.

Prudent sur l'organisation concrète de la future institution, il évoque tout de même la constitution d'un dispositif d'observation et de prospective regroupant non seulement le comité d'évaluation et de suivi de l'Anru et l'Onzus, mais aussi la mission historique de la Datar en matière de prospective. Un pôle ville sera également bien identifié, comme l'avait confirmé la communication du Conseil des ministres du 18 septembre dernier. Ce pôle sera certainement dirigé par Raphaël Le Méhauté, alors que le préfigurateur Eric Delzant, aujourd'hui délégué de la Datar, prendrait la direction du CGET lui-même. La contractualisation sera également au programme de la mission du commissariat, si on en croit Laurence Girard, directrice générale de l'Acse, confiante dans la mutualisation des équipes venant de cultures de travail très différentes.

Valérie Lique

A lire sur Localtis

- Vers une politique d'égalité des territoires

17/09/2013 Le commissariat général à l'égalité des territoires ne sera pas un "meccano administratif"

24/07/2013 Eric Delzant nouveau Datar, Raphaël Le Méhauté nouveau SG-CIV, tous deux préfigureurs du CGET

19/07/2013 Le commissariat général à l'égalité des territoires sera installé début 2014



L'égalité des territoires a son commissariat mais est éclatée en deux ministères distincts

Territoires

Publié le mercredi 2 avril 2014

Le décret portant création du commissariat général à l'égalité des territoires est paru au Journal officiel ce 2 avril, jour du remaniement gouvernemental. Un thème qui se veut transversal mais qui sera pourtant éclaté entre deux ministères.

L'ex-ministre de l'Égalité des territoires et du Logement Cécile Duflot n'aura pas eu l'heur d'assister à la naissance du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qu'elle a contribué à mettre en place. Celui-ci a officiellement vu le jour, le 2 avril. Le décret portant sur sa création est paru au Journal officiel le jour du remaniement gouvernemental. Mais alors que, depuis de longs mois, le gouvernement Ayrault s'efforçait de démontrer que l'égalité des territoires, c'était avant tout la suppression des barrières entre l'urbain et le rural – le ministère délégué à la Ville était alors sous la houlette du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement –, on peut s'interroger sur les choix de l'Élysée de créer deux ministères distincts dans le nouveau gouvernement Valls : l'un aux Droits des femmes, à la Ville, à la Jeunesse et aux Sports, dévolu à Najat Vallaud-Belkacem. Quant au ministère du Logement et de l'Égalité des territoires, il revient à l'ancienne ministre de l'Artisanat, Sylvia Pinel.

Cette décision peut paraître d'autant plus surprenante que le nouveau commissariat a précisément pour objectif de décloisonner les politiques publiques. Et il aura pour première mission de mettre en place la réforme de la politique de la Ville.

Né de la fusion des missions de la Datar, de l'Acsé et du SG-CIV et placé auprès du Premier ministre, le commissariat "conçoit, prépare et met en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires, dont il assure le suivi et la coordination interministérielle", indique ainsi le décret. Et, à ce titre, il est justement chargé "de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la ville". Pour ce faire, le commissaire général aura pour adjoint "un commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine".

La direction de la ville et de la cohésion urbaine "conçoit et met en œuvre la politique de la ville au niveau national, et anime son application dans les régions et les départements". Elle coordonne l'action des différents ministères en faveur des quartiers prioritaires, assure la programmation et l'exécution des crédits de la politique de la ville, anime les réseaux territoriaux et associatifs de la politique de la ville, assure le secrétariat du Conseil national des villes. Elle doit aussi "développer la participation citoyenne à la politique de la ville et sa co-construction avec les habitants", dont les nouveaux conseils citoyens prévus dans la loi Lamy du 21 février 2014. Elle contribue enfin "à la conception et à la mise en œuvre des politiques de lutte contre les discriminations, de lutte contre l'illettrisme et de prévention de la délinquance"...

Territoires à enjeux et fragiles

Le commissaire général est également assisté de deux directeurs chargés respectivement "des stratégies territoriales" et du "développement des capacités des territoires". Les missions de ces deux directions correspondent peu ou prou à celles qui étaient dévolues à la Datar jusqu'ici : prospective d'une part, "actions et les programmes d'appui aux territoires à enjeux et fragiles" de l'autre. Ainsi, la direction du développement des capacités des territoires veillera en particulier "aux espaces ruraux, de montagne, littoraux et périurbains" et veillera à leur prise en compte dans les politiques de "développement des villes et des métropoles". Elle s'intéressera à l'accès aux services publics d'intérêt général, aux réseaux de transport, au numérique "notamment en favorisant l'accès de tous aux infrastructures numériques à très haut débit fixe et mobile", au développement durable... La direction participera de manière décloisonnée "aux actions d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques et des restructurations et à la revitalisation des territoires, notamment en matière d'emploi".

À côté de ces trois directions (cohésion urbaine, stratégies territoriales et capacités des territoires), le commissariat s'appuiera sur trois missions chargées des affaires européennes, de la contractualisation et des partenariats territoriaux, et de la coordination de l'action interministérielle et sectorielle.

Ainsi, la finalisation des contrats de plan 2014-2020 relèvera de la direction du développement des capacités des territoires. Mais leur mise en œuvre sera supervisée par la mission de la contractualisation

39

et des partenariats territoriaux, de même que les nouveaux contrats de ville ou les futurs contrats de bourgs. La mission des affaires européennes supervisera de son côté les programmes opérationnels régionaux, dans le cadre de la nouvelle programmation de la politique de cohésion 2014-2020. Alors que la fusion des trois administrations concernées suscite des inquiétudes chez les syndicats, le décret comporte enfin des garanties pour les fonctionnaires et agents contractuels concernés. Mais cela n'a pas suffi à rassurer les syndicats. Car se pose aussi la question du regroupement des personnels du CGET au siège du SG-CIV, au Carré Pleyel à Saint-Denis. "Les engagements de l'administration et du gouvernement vis-à-vis des personnels (de la Datar, ndlr) ne sont pas tenus", fustige dans un communiqué la CFDT "ex-Datar", qui a appelé à la grève le 3 avril. Il leur avait été annoncé un lieu unique différent des trois implantations actuelles, dans Paris, accessible par RER et proche des services du Premier ministre.

Michel Tondil

Référence : décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires, JO du 2 avril 2014.

En savoir plus

Aller plus loin sur le web

Le décret du 31 mars 2014 portant création du CGET

A lire sur Localtis

- Où va la politique de cohésion ?
- Les contrats de plan 2014-2020
- Réforme de la politique de la ville
- Vers une politique d'égalité des territoires

26/03/2014 Le commissariat général à l'égalité des territoires sur les fonts baptismaux

17/09/2013 Le commissariat général à l'égalité des territoires ne sera pas un "mécano administratif"

24/07/2013 Eric Delzant nouveau Datar, Raphaël Le Méhauté nouveau SG-CIV, tous deux préfigureurs du CGET

19/07/2013 Le commissariat général à l'égalité des territoires sera installé début 2014

10/09/2012 Vers un Commissariat à l'égalité des territoires

L'idée d'une loi de programmation sur l'égalité des territoires refait surface

Territoires

Publié le mardi 19 novembre 2013

Une semaine après le Cese, des sénateurs ont réclamé, lundi 18 novembre, une loi de programmation sur l'égalité des territoires, alors que la politique du gouvernement dans ce domaine reposera sur le deuxième volet de la réforme de la décentralisation.

Plusieurs sénateurs ont dénoncé, lundi, le manque d'ambition du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, au cours d'un débat organisé à l'initiative du groupe centriste. Une semaine après le Conseil économique, social et environnemental (Cese), le sénateur socialiste de la Lozère Alain Bertrand a, à son tour, appelé à une loi de programmation sur l'égalité des territoires. "Nous sentons que la fracture se creuse [...]. Il est vrai que, sur le terrain, le service public, le service au public se réduit", a-t-il lancé à Cécile Duflot, la ministre en charge de ce dossier. "Dans cette loi que nous appelons de nos vœux, il nous faudra distinguer ruralité et hyper-ruralité", a-t-il souligné, afin de concentrer les crédits sur les territoires les plus fragiles. Le sénateur a cité la téléphonie comme un exemple "surréaliste". "Alors que l'on entend parler de la 4G, de la 5G, voire de la 3G, nous, nous aurons bientôt le téléphone fixe !", a-t-il ironisé, devant le manque d'entretien des câbles et poteaux, reprenant un thème développé avant lui par le sénateur centriste Hervé Maurey.

"Peut-on imaginer réforme plus inégalitaire ?"

Lors de ses vœux à la presse en début d'année, Cécile Duflot avait annoncé une loi sur l'égalité des territoires pour la fin 2013. Finalement le gouvernement avait préféré consacrer un volet de son second texte sur la décentralisation au sujet. Mais dix-mois après l'entrée en fonction de la ministre, l'impatience monte. "Madame la ministre, j'aurais vraiment aimé, dans l'intérêt du pays, pouvoir observer une évolution positive en matière d'égalité des territoires. Mais, très honnêtement, ce n'est pas possible", a fustigé Hervé Maurey, en ouvrant ce débat. Selon lui "aucun progrès" n'a été accompli, que ce soit en matière de couverture en téléphonie mobile, de haut et très haut débits, de démographie médicale. "Où sont les dispositions de la proposition de loi de Jean-Marc Ayrault sur le bouclier rural ?", en 2011, a-t-il demandé, avant de s'en prendre au rapport Duron sur les infrastructures. Suite au rapport du député-maire socialiste de Caen, présenté fin juin, "le gouvernement a enterré ou reporté aux calendes grecques [...] nombre de liaisons autoroutières, ferroviaires ou fluviales, invoquant le fait qu'elles ne seraient pas rentables, notion [...] quelque peu antinomique avec celle d'égalité des territoires". Enfin, le sénateur a lancé une dernière flèche sur la réforme des rythmes scolaires. "Peut-on imaginer réforme plus inégalitaire ?", a-t-il dénoncé. "Comment organiser des activités périscolaires dans un village où il n'y a pas d'autres salles que la salle de classe ?"

La création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires venant remplacer la Datar est accueillie avec circonspection. Comme l'a récemment rappelé Cécile Duflot, ce commissariat, attendu pour le début de l'année 2014, "aura pour mission d'œuvrer à la réduction des inégalités territoriales et des inégalités infrarégionales qui se sont accrues ces dernières années". Il devra notamment mettre en œuvre la nouvelle génération des contrats de plan, qui comporteront un volet territorial. "En réalité, il n'aura guère plus de pouvoir ni de moyens que l'actuelle Datar", a évacué Hervé Maurey.

Le sénateur a encore dénoncé la baisse du budget de la mission Politique des territoires pour 2014 : "moins 14% depuis 2012 en autorisations d'engagement et moins 12% en crédits de paiements", "alors que dans le même temps les dépenses de l'Etat diminuent de seulement de 1,7% en volume". Les crédits de la mission Politique des territoires, qui englobe les programmes 112 "Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire" et 162 "Interventions territoriales de l'Etat", seront de 283 millions d'euros en autorisations d'engagement et 295,3 millions en crédits de paiement. La sénatrice UMP des Alpes-Maritimes Hélène Masson-Maret a observé qu'il s'agissait de la deuxième baisse consécutive et que de nombreux vœux pieux comme "le développement solidaire des territoires" ont été ajoutés à la mission, sans que soient proposés de nouveaux outils pour y répondre.

Maisons de service au public

Les craintes formulées par les sénateurs rejoignent celles du Cese qui, dans son avis adopté le 13

41

novembre, préconise la tenue, avant la fin de l'année 2013, d'un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (Ciadt), "comme le laissait espérer Cécile Duflot, ministre de l'Egalité des territoires". Ce Ciadt permettrait de "préparer une loi-cadre et de programmation sur l'égalité des territoires". Texte qui "sanctuariserait la politique d'aménagement du territoire, tout en promouvant une meilleure transversalité de l'Etat". Mais la politique du gouvernement reposera avant tout sur la création, avec les conseils généraux, des futurs schémas départementaux d'accessibilité des services au public, comme l'a rappelé le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, lors du 96e Congrès des maires de France, mardi 19 novembre, reconnaissant le "sentiment d'abandon" des maires ruraux dans un contexte de "discrimination territoriale". Ces schémas sont prévus dans le deuxième volet de la loi de décentralisation qui sera examinée au Sénat début 2014. Afin d'anticiper cette loi et de tester le principe de ces schémas, Cécile Duflot a annoncé début novembre la création de nouvelles maisons de services au public (voir ci-contre notre article du 5 novembre 2013) qui devraient passer de 320 aujourd'hui à 1.000 en 2017. Le dispositif sera financé par l'Etat, les neuf opérateurs de service public concernés et les collectivités. Douze millions d'euros leur seront consacrés dans le budget 2014. Un "fonds national de développement des maisons de services au publics" sera créé en 2014. Comme l'a rappelé le Premier ministre, ce fonds sera doté à terme de 35 millions d'euros par an, pour financer 50% des coûts de fonctionnement de ces maisons. "Le seul projet concret du gouvernement qui nous a été présenté dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2014, c'est la généralisation, à l'horizon 2017, du dispositif '+ de services publics', expérimenté par notre collègue Michel Mercier lorsqu'il était ministre", a relativisé Hervé Maurey. En ouverture du Congrès des maires, le 19 novembre, le président du Sénat s'est lui aussi fait le porte-voix des territoires ruraux. "Prétendre faire reposer sur les métropoles seules le développement de notre Nation serait une impasse dangereuse porteuse d'exclusion et de déclassement", a-t-il déclaré. "Après plusieurs années de crise, la fracture territoriale est plus que jamais une réalité. Une attention toute particulière doit être portée aux territoires ruraux et péri-urbains", a exigé le président du Sénat. Selon lui, "il faut abandonner la pure logique de compétitivité entre territoires qui prévalait ces dernières années".

Michel Tendil

A lire sur Localtis

- Vers une politique d'égalité des territoires

Novembre
2013

UN PACTE RURAL POUR L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

En réponse au sentiment d'abandon et de relégation qui s'est développé chez les habitants et les acteurs des zones rurales et périurbaines, un pacte rural pour l'égalité des territoires, structuré autour de deux piliers, sera lancé dès 2014.

UN NOUVEAU PROGRAMME SPÉCIFIQUE EN DIRECTION DES CENTRES-BOURGS

Le maillage équilibré du territoire, avec la présence de centres-bourgs vivants et animés, lieux de centralité et de services de proximité, est un enjeu majeur de l'égalité des territoires et un levier de la transition écologique.

Dans certains territoires ruraux, les centres-bourgs se vident progressivement, leurs habitants partant s'installer dans des lotissements pavillonnaires ou dans les grandes villes. Perte de lien social, de qualité de vie et de services, étalement urbain et artificialisation des sols : les conséquences sont nombreuses.

Pour endiguer ce phénomène, des initiatives ont déjà été prises par certaines collectivités locales. L'État va désormais prêter

main forte aux collectivités porteuses d'un projet partenarial et transversal.

Un programme spécifique pour la revitalisation des centres-bourgs va ainsi être lancé dès 2014.

Un budget annuel de 30 millions d'euros est prévu, pour notamment :

- accompagner les collectivités dans l'élaboration de leur projet ;
- soutenir la rénovation des logements et la création de logements sociaux là où le besoin se fait sentir.

Les dispositifs de droit commun seront mobilisés via des contrats de bourg associant l'ensemble des services de l'État. ● ● ●



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

LA RECONQUÊTE DES TERRITOIRES RURAUX PAR LES SERVICES AU PUBLIC

L'accès aux services est devenu un des premiers facteurs d'inégalités entre les territoires, surtout dans les zones rurales peu denses. Renforcer l'accès des services de proximité pour les habitants est une priorité de l'action du Gouvernement et le deuxième pilier du pacte rural pour l'égalité des territoires.

Généraliser les maisons de services

Le Gouvernement va donc pérenniser et amplifier le développement de maisons de services, créées sous l'impulsion des collectivités locales et des acteurs locaux. Ces lieux uniques, où les grands opérateurs nationaux de services (La Poste, EDF, SNCF, Pôle emploi ou encore la Caisse nationale d'assurance maladie, etc.) mutualisent leurs moyens, leur expérience et leurs compétences, offrent un bouquet de services élargi et adapté aux besoins de la population d'un territoire donné.

Il existe aujourd'hui 320 maisons de services. Le Gouvernement s'est engagé à ce que 1 000 maisons de services au public, réparties sur tout le territoire, soient opérationnelles d'ici à 2017.

Pour assurer un financement pérenne et équitable, un fonds sera créé dès 2014 et abondé par l'État et les opérateurs. Il s'élèvera à terme à 35 millions d'euros par an, ce qui permettra de financer 50 % du dispositif. Dès 2014, une cellule d'animation nationale de ce réseau de maisons de services sera lancée.

Mieux coordonner la présence des services au public dans les territoires

La mise en cohérence des stratégies de présence territoriale des opérateurs et des services de l'État se fera grâce à la création obligatoire de schémas départementaux d'accessibilité des services au public. Dès le début de l'année 2014, les territoires volontaires vont être accompagnés pour s'engager dans la démarche.

DEUX INITIATIVES pour le développement durable des territoires

Dans le cadre du programme investissements d'avenir, le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement va prochainement proposer deux initiatives qui viendront compléter le pacte rural pour l'égalité des territoires pour :

- encourager les innovations liées au numérique en termes de maîtrise des consommations d'énergie, d'eau, d'économie circulaire, collaborative ou encore d'organisation des mobilités, grâce aux réseaux intelligents ;
- soutenir les écoterritoires, ces démarches exemplaires d'aménagement durable, en rupture avec la pratique d'étalement sur les terres agricoles menée dans certains territoires ruraux.

ÉPREUVE N° 21