

Note de synthèse portant sur le développement local et politique de la ville: La période récente a été marquée par la création d'un ministère puis d'un Commissariat à l'Egalité 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).

L'émergence de la thématique de l'égalité des territoires depuis la dernière campagne présidentielle soulève des questions quant à sa pertinence et sa légitimité au regard de la dynamique des inégalités territoriales qui semblent affecter le bien être des français et la cohésion nationale. A l'opposition traditionnelle entre les villes et les campagnes s'est substituée dans les discours politiques une nouvelle fracture entre la France des métropoles et la France périphérique qui peine pourtant à décrire la complexité des réalités locales. Comme le souligne Jacques Donzelot dans l'introduction du dossier « Tous périurbains » de la revue Esprit de mars 2012, dans le débat public, les « relégués des cités » ont laissé la place aux « oubliés des périphéries ». Dans ces conditions, quelle peut être la pertinence d'une politique d'égalité des territoires ? (I) Par ailleurs, la traduction institutionnelle de l'égalité des territoires via notamment la création en mars dernier d'un commissariat général à l'égalité des territoires a-t-elle réussi à réunifier les politiques destinées aux territoires urbains et aux territoires périphériques (campagnes, villes moyennes, périurbain) ? (II)

- I. L'émergence de la thématique de l'égalité des territoires répond à une volonté de dépasser le clivage entre les urbains et les ruraux et de mieux prendre en compte la complexité de la dynamique des inégalités socio-spatiales
- A. D'abord rhétorique, cette notion répond à la nécessité de dépasser le clivage urbain/rural en visant un idéal républicain de justice territoriale.

#### 1/ Dépasser le clivage urbain/rural.

Selon Jacques Donzelot, il faut chercher la genèse de la thématique de l'égalité territoriale du côté de l'association des maires « Ville et Banlieue de France » et de sa volonté de dépasser le climat d'hostilité visant la politique de la ville dont les résultats avaient été fortement critiqués dans un rapport de la Cour des Comptes. Ainsi au titre de la politique dite de la ville, l'ensemble des territoires délaissés pouvaient être visés.

Il s'agissait aussi de répondre au sentiment d'abandon exprimé par les élus ruraux face à la fermeture de services publics ou à la perte de population comme le montrent le rapport d'information sénatorial de Renée Nicoux et Gérard Bailly sur l'avenir des campagnes décrivant la perspective d'un scénario noir dans les zones rurales ou les revendications exprimées par l'Association des Maires ruraux de France (AMRF) sur le très haut débit, les équipements ou les dotations financières.

#### 2/ Répondre à un idéal de justice territoriale.

Comme le souligne le rapport Eloi Laurent de février 2013 sur l'égalité des territoires « le territoire en tant qu'Institution conditionne les possibilités d'existence de ses habitants » et « l'existence d'inégalités territoriales affectent le bien être des français et minent la cohésion nationale économique, sociale, environnementale ». La justice territoriale constitue de ce fait une nouvelle frontière du pacte républicain. L'égalité territoriale trouve son fondement juridique dans la Constitution elle-même puisqu'elle consacre trois formes d'égalité : entre les citoyens, entre les hommes et les femmes et entre les collectivités territoriales et établit les principes fondamentaux de continuité de la République et de cohésion nationale.

On peut d'ailleurs considérer que l'égalité des territoires constitue une traduction de l'objectif européen de cohésion territoriale qui a été ajouté aux objectifs de cohésion économique et sociale de l'Union européenne (et de sa politique régionale) lors du Traité d'Amsterdam.

Enfin cette notion s'inscrit dans la tradition d'aménagement du territoire à la française qui s'est développée après-guerre.

## B. Une notion pertinente par rapport à la complexité des dynamiques des inégalités socio-spatiales

### 1/ Une typologie des inégalités territoriales difficile à établir.

A la fracture traditionnelle rural/urbain s'est substitué une fracture Métropoles/périphérie qui se présente comme une nouvelle lecture duale de la géographie économique et sociale de la France. Pourtant le souligne le géographe Daniel Behar il est discutable d'englober dans une seule catégorie des réalités très complexes et différentes : rural profond ou hyperruralité, périurbain, villes moyennes isolées, villes moyennes englobées dans une dynamique urbaine. Selon lui au lieu de parler d'une fracture unique il vaut mieux parler de fractalisation en cascade de l'espace français afin de mieux rendre compte des transformations territoriales contemporaines. Il estime que la France ne fonctionne plus sous le régime d'un centre et d'une périphérie mais plutôt d'un système fait d'interdépendances et de flux et d'un processus généralisé de métropolisation. Selon lui, c'est dans cette configuration nouvelle que réside le défi d'une approche revisitée de l'égalité des territoires.

### 2/ Une approche par les capacités de la question de l'égalité des territoires

Le seul PIB ne suffit pas à évaluer les richesses d'un territoire. Comme a pu le souligner l'économiste Laurent Davezies, les territoires périphériques bénéficient au travers de transfert sociaux du surcroît de production de richesse créé dans les métropoles et aussi de l'économie résidentielle qui s'y développe. La recherche d'égalité des territoires ne peut conduire à seulement concentrer les moyens publics sur les territoires périphériques. Les flux plus complexes doivent être appréhendés. Une étude de l'ADF montre que les inégalités sociales et spatiales se croisent.

Par ailleurs, le niveau de développement d'un territoire repose aussi sur le bien-être des populations qui y vivent. L'indice de développement humain qui découle des analyses de Amartya Sen démontre que les indices monétaires sont insuffisants. L'accès aux soins, à l'éducation, les services sont aussi majeurs. Il faut donc bien appréhender les rapports entre l'égalité des territoires et l'égalité des personnes via une approche par les capacités des territoires.

## II. Une traduction institutionnelle de l'égalité des territoires qui peine à dépasser les clivages et les fractures entre territoires urbains et territoires périphériques

### A. Des périmètres ministériels qui révèlent toujours un traitement différencié des territoires

#### 1/ Le ministère de l'égalité des territoires et du logement... et de la ruralité

Alors que la politique d'égalité des territoires est présentée comme le moyen d'assurer la continuité de l'Etat et notamment l'accès aux services élémentaires ainsi que de donner à chaque territoire les moyens de son développement en développant ses capacités, le ministère de l'égalité des territoires se base toujours sur l'opposition entre zones urbaines sensibles et zones rurales dans la présentation des inégalités territoriales.

Le projet de loi sur l'égalité des territoires qui était annoncé pour fin 2013 n'a pas été présenté et le Comité interministériel à l'égalité des territoires non plus.

Ce ministère n'a pas les moyens d'agir sur la péréquation entre collectivités territoriales et le modèle d'organisation décentralisée de la République.

La première loi de Décentralisation adoptée en janvier 2014 dite MAPAM est surtout centrée sur l'institution des métropoles sans réflexion sur l'équilibre territorial. Dans la navette parlementaire, des pôles ruraux d'équilibre des territoires seront créés pour répondre aux inquiétudes des ruraux.

Le Pacte pour l'égalité des territoires est dénommé Pacte rural alors qu'il comporte deux outils ou piliers qui s'adressent à tous les territoires :

- un plan de revitalisation des centres bourg doté de 30 millions
- un développement des MSP (Maisons de services au public) qui regroupent les grands opérateurs nationaux de services publics doté de 35 millions d'euros (objectif : 10 000 MSP d'ici 2017).

Des schémas départementaux d'accessibilité des services publics sont aussi proposés (à confirmer lors de l'examen du projet de loi relatif aux compétences des collectivités territoriales).

Quant au Programme d'Investissements d'avenir il sera mobilisé sur l'égalité des Territoires au titre de l'innovation liée au numérique et des éco territoires.

A noter enfin qu'un rapport sur l'hyper-ruralité a été commandé au sénateur de la Lozère M. Bertrand, que des assises de la ruralité ont été annoncées et que lors du dernier remaniement le périmètre ministériel s'est élargi à la ruralité.

2/ Un ministère délégué à la ville.

La politique de la ville a été séparée de la politique de l'égalité des territoires et la réforme de la géographie prioritaire et des contrats de ville s'est faite de façon assez autonome.

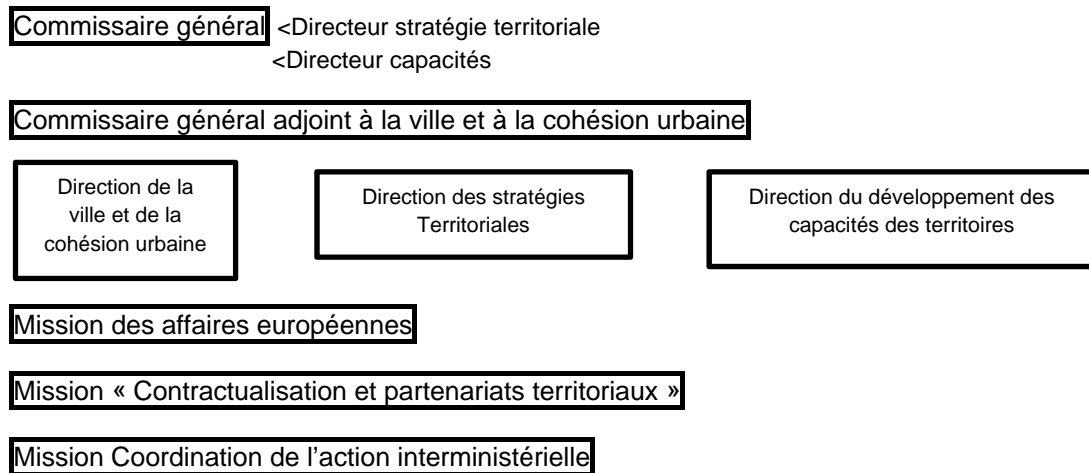
A noter toutefois que le critère unique de revenu qui a été retenu fait que des petites villes en zones rurales ont été retenues pour la première fois.

B. Un CGET qui peine à réunir la politique de la ville et la politique destinée aux autres territoires.

1/ Une fusion de la DATAR, de l'Acse et du SGCIV et un placement auprès du Premier ministre qui laissaient penser que les politiques publiques de l'aménagement des territoires seraient décloisonnées.

Mais le CGET est toujours éclaté entre les deux ministères de l'égalité des territoires et de la ruralité d'un côté et de la ville de l'autre même s'il est chargé de la coordination interministérielle.

2/ Un organigramme qui laisse apparaître la permanence d'un dualisme aménagement du territoire et aménagement de la ville



Les 3 missions transversales auront la tâche d'assurer la cohérence et la complémentarité de l'ensemble des outils et contractualisations (fonds européens et nationaux). Les contrats de plan Etat Région auront un volet territorial adapté aux enjeux locaux.

A noter que le Directeur de la ville est commissaire général adjoint ce qui donne à l'aménagement de la ville une certaine priorité.