



CONCOURS EXTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2017

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

EPREUVE N° 11

Durée : 5 h
Coefficient : 4

SUJET : Maisons de services au public

Le Directeur général des services de la Région, dans laquelle vous venez d'être recruté.e comme Directeur.rice de l'Aménagement de l'espace, souhaite proposer aux nouveaux élus régionaux un cadre d'intervention pour la création de Maisons de Services au Public s'inscrivant dans une politique publique d'égalité du territoire au service du monde rural.

Dans une première partie, vous rédigerez une note de synthèse à partir du dossier joint à l'attention du Président de la Région.

Dans une seconde partie, vous ferez à l'attention du Directeur général des services des propositions concrètes visant à définir les critères d'intervention de l'institution régionale pour soutenir la création de maison(s) de services aux usagers à l'échelle intercommunale.

BAREME DE NOTATION :

- Synthèse : 10 points
- Propositions : 10 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1

Extraits du rapport « Vers l'égalité des territoires, une introduction »,
Éloi Laurent OFCE/Sciences Po, Stanford University, février 2013

Page 1

Document n° 2	La Région, quelles compétences ? Publication site : http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales	Page 10
Document n° 3	Code Général des Collectivités Territoriales –Communauté de Communes Coopération Intercommunale – compétences, modifié loi n°2015- du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République – Art 64, Art 98, Art 100.	Page 14
Document n° 4	Le Réveil Normand, Maisons des services au public, La Région va aider, 11 octobre 2016, T. Roussin	Page 18
Document n° 5	Etat Généraux de la Ruralité – Fiches thématiques de l'AMRF (Association des Maires Ruraux de France), 13 octobre 2015	Page 20
Document n° 6	Ouest-France – Guémené-sur-Scorff expérimente la maison des services – 14 novembre 2016	Page 22
Document n° 7	Libération, « Une inégalité territoriale fragmentée », Rebonds, 13 janvier 2014, D. Behar	Page 23
Document n° 8	France Actu Régions – La Provence, Le « Relais de services publics », l'administration de proximité, 15 janvier 2010	Page 25
Document n° 9	France stratégie, « Dynamiques et égalités territoriales, enjeux », juillet 2016	Page 26
Document n° 10	« Une nouvelle ambition territoriale pour la France » Rapport Lebreton, Jouen et Boudehen, juin 2016, Extrait : « Eloge de l'arrière, repenser le rôle des campagnes à l'ère de l'anthropocène», 12 août 2016, M. Jouen,	Page 34
Document n° 11	Une stratégie départementale pour améliorer l'accessibilité des services au public, CGET, novembre 2016	Page 41
Document n° 12	Maisons de services au public (MASP) Fiche pratique, Préfecture de la Gironde	Page 45

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.

Vers l'égalité des territoires : une introduction¹

DOCUMENT n° 1

Éloi Laurent² (OFCE/Sciences Po, Stanford University)

L'auteur



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

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

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.

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 explicites 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 pètrie 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 »

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

Valorisation

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

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

Développement humain et capacités

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

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

Soutenabilité et résilience

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

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

Coopération

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

Cohésion

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



PUBLICATION SITE : [HTTP://REGIONS-FRANCE.ORG/OBSERVATOIRE-POLITIQUES-REGIONALES](http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales)

La Région, quelles compétences ?

Promulguée le 7 août 2015, la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) confie de nouvelles compétences aux Régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Voici une synthèse des compétences des Régions au 29 septembre 2016.

La loi NOTRe supprime en premier lieu la **clause générale de compétences** pour les Régions et les Départements. Cette disposition législative donnait aux collectivités un pouvoir d'initiative pour développer de nouvelles politiques, en dehors de leurs compétences obligatoires. Cette suppression doit améliorer l'efficacité des politiques publiques, en limitant les cofinancements.

DES RÉGIONS PLUS FORTES

Moins nombreuses mais plus fortes, les Régions sont en charge de la coordination sur leur territoire de toutes les actions en faveur de l'économie et de l'animation des pôles de compétitivité. Elles pilotent toutes les **politiques en matière de transport par trains express régionaux (TER)**, ainsi que les transports interurbains.

Elles disposent de **l'autorité de gestion des fonds européens** depuis 2014. Elles sont pleinement responsables en matière de **formation professionnelle** depuis le 1er janvier 2015.

LES COMPÉTENCES EXCLUSIVES DES RÉGIONS



Transports

Après une expérimentation démarrée en 1997, les **Régions sont devenues autorités organisatrices des transports en 2002**, lors de la décentralisation du TER aux Régions. Depuis cette date, les Régions contractualisent avec SNCF pour que celle-ci mette en œuvre les services TER qu'elles ont préalablement définis.

Les Régions investissent pour acquérir des nouveaux trains modernes, confortables et accessibles. A travers les Contrats de plan Etat-Régions (CPER), elles **financent de nombreux projets de modernisation du réseau**. Le transport est aujourd'hui le premier poste budgétaire des Régions.

Par la **loi NOTRe** du 7 août 2015 et la **plateforme Etat-Régions** du 27 juin 2016, les Régions ont acquis de nouveaux leviers de pilotage pour conduire leurs politiques de mobilité en particulier en matière de transport ferroviaire, et **deviennent ainsi des autorités organisatrices de transport de plein exercice.**

Le transfert des compétences des Départements à la Région en matière de **transports interurbains** et de transports scolaires est prévu en 2017. Les **gares publiques** routières du Département (hors Ile de France et métropole de Lyon) seront transférées à la région au 1er janvier 2017. Concernant les aéroports, le transfert est de droit pour certains aéroports relevant de la compétence de l'Etat. Enfin, 272 ports dont l'autorité portuaire est le département sont concernés par le transfert qui devra être effectif au plus tard au 1er janvier 2017.



Enseignement secondaire et supérieur

Depuis les premières lois de décentralisation, la Région s'occupe de la construction, de l'entretien et du fonctionnement des lycées d'enseignement général, des lycées professionnels et des établissements d'enseignement agricole. En 2016, les Régions consacrent **6,6 milliards d'euros à la politique éducative dont 2,7 milliards d'euros d'investissements** dans les établissements.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, les récentes **lois MAPTAM** et **NOTRe** ont conforté et renforcé le rôle de la **Région, reconnue comme un interlocuteur privilégié de l'Etat** et comme le chef de file de l'intervention des collectivités territoriales. Les Régions ont ainsi à établir des stratégies régionales pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (**SRESRI**) afin de mieux coordonner leurs actions sur les territoires et de s'articuler étroitement avec les stratégies de développement économique (**SRDE-II**) et d'aménagement du territoire (**SRADDET**).



Formation professionnelle, apprentissage et alternance

Dès 1983 les Régions se sont vues confier la compétence de formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emplois, ainsi que des politiques d'apprentissage. Les lois de 1993 et 2004 ont renforcé la place des Régions. Depuis 2004, elles sont **chargées des formations sanitaires et sociales** (infirmier.e, aide-soignant.e, ambulancier.e, sage-femme, masseur.euse-kinésithérapeute, assistant.e de service social, éducateur.trice spécialisé.e, etc.). La loi Formation professionnelle du 5 mars 2014 a achevé le transfert de l'ensemble de la compétence formation aux Régions:

- mise en place du Service public régional de l'orientation
- création d'un Service public régional de la formation professionnelle
- possibilité pour les Régions de recourir aux habilitations
- transfert aux Régions de la formation des publics spécifiques : détenus, handicapés, illettrés.

Enfin, la loi NOTRe de 2015 a introduit la possibilité de délégation aux Régions de l'animation des opérateurs du service public de l'emploi (missions locales, maisons de l'emploi, Cap emploi, PLIE...), à l'exception de Pôle Emploi.



Développement économique, innovation

La Région doit présenter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE-II) qui définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises.

Le SRDE-II définit également les orientations en matière d'attractivité du territoire régional et de développement de l'économie solidaire.

La Région est seule compétente pour définir les aides et les régimes d'aides générales (subventions, prêts, avances remboursables, etc.) en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques ou des entreprises en difficulté.

La Région anime les pôles de compétitivité.



Aménagement du territoire et environnement

La Région doit présenter un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Celui-ci fixe les objectifs en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports.

Le SRADDET fixe également les objectifs de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de lutte contre la pollution de l'air et de biodiversité. Ses objectifs s'imposent aux documents d'urbanisme des communes et des intercommunalités.

La Région élabore par ailleurs un plan régional de prévention et la gestion des déchets qui a pour objectif de simplifier et de mettre en cohérence des mesures applicables en matière de déchets.

Les Régions volontaires pourront se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et concertation dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.



Gestion des programmes européens, agriculture

Autorité de gestion des fonds européens (FEDER, FEADER et une partie du FSE) depuis le 1er janvier 2014, les Régions ont le pouvoir de « corrections et sanctions financières » jusqu'ici dévolu à l'Etat. Déjà autorité de gestion par délégation jusqu'en 2014, elles ont dorénavant le devoir de sélectionner et de coproduire avec les autres collectivités les projets territoriaux.

Le renforcement des compétences des Régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, conjugué au transfert de la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) consacre leur rôle de véritable **pilote des politiques agriculture et de développement rural à l'échelon régional**. Avec le transfert du FEADER, les Régions deviennent **responsables de l'écriture et de la bonne mise en œuvre de programmes opérationnels régionaux, les Programmes de Développement Ruraux (PDR) régionaux sur 2014-2020**, et géreront désormais près de 1,8 milliard d'euros par an.

LES COMPÉTENCES PARTAGÉES AVEC LES AUTRES COLLECTIVITÉS



Sport et Culture

Les Régions sont chargées de l'Inventaire général du patrimoine et des enseignements artistiques. Les Régions contribuent à promouvoir la diversité culturelle, à soutenir la création y compris dans les territoires les plus isolés, à renouveler les publics à travers l'action culturelle et l'éducation artistique. Grâce à la **loi MAPTAM du 27 janvier 2014**, les Régions peuvent exercer « en lieu et place de l'Etat, certaines de ses compétences » comme dans la chaîne du livre et le cinéma.

Pour les langues régionales, la **loi NOTRe du 7 août 2015** précise que le « Conseil régional a compétence pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des Départements et des Communes ».

Depuis le 1er janvier 2016, les 17 centres de ressources d'expertise à la performance sportive (CREPS) sont transférés de l'Etat aux Régions.

Autres compétences partagées

- **Le tourisme**: la Région est chef de file pour le tourisme
- **Le logement**
- **L'éducation populaire**
- **La lutte contre la fracture numérique**
- **La santé**

Code général des collectivités territoriales -Communauté de communes coopération intercommunale - compétences.

Modifié par la Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation territoriale des collectivités (NOTRe)

DOCUMENT n° 3

14

LOI n°2015-991 du 7 août 2015 - article 64-

I. — La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants :

1° Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;

2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

3° (Ajouté le 1er janvier 2018) ;

4° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;

5° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

II. — La communauté de communes doit par ailleurs exercer, au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant d'au moins trois des neuf groupes suivants :

1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

2° Politique du logement et du cadre de vie ;

2° bis En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

3° Création, aménagement et entretien de la voirie ;

Lorsque la communauté de communes exerce la compétence " création, aménagement et entretien de la voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, le conseil de la communauté de communes statuant dans les conditions prévues au IV du présent article peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, décider de limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transports collectifs ;

4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;

5° Action sociale d'intérêt communautaire.

Lorsque la communauté de communes exerce cette compétence, elle peut en confier la responsabilité, pour tout ou partie, à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles ;

6° Assainissement ;

7° Eau ;

8° Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Chapitre II : Amélioration de l'accessibilité des services à la population

Article 98

I. - L'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi rétabli :

« Art. 26. - I. - Sur le territoire de chaque département, l'Etat et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental.

« Il dresse une liste des services au public existant sur le territoire départemental à la date de son élaboration ou de sa révision, leur localisation et leurs modalités d'accès.

« Le représentant de l'Etat dans le département et le conseil départemental veillent à la publicité du schéma et à son accessibilité à l'ensemble de la population, en assurant notamment une diffusion dématérialisée ainsi qu'un affichage dans les établissements préfectoraux et à l'hôtel du département.

« II. - Le projet de schéma est transmis, pour avis, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est soumis, pour avis, au conseil régional ainsi qu'à la conférence territoriale de l'action publique et, pour approbation, au conseil départemental. A l'issue de ces délibérations, le représentant de l'Etat dans le département arrête définitivement le schéma.

« La mise en œuvre des actions inscrites dans le schéma donne lieu à une convention conclue entre le représentant de l'Etat dans le département, le département, les communes et groupements intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés et les associations d'usagers des services au public dans le département. Les parties à la convention s'engagent à mettre en œuvre, chacune dans la limite de ses compétences, les actions programmées.

« III. - Le schéma peut, avant l'expiration du délai de six ans mentionné au I, être révisé sur proposition du représentant de l'Etat dans le département, du département ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, s'ils représentent soit la moitié au moins de ces établissements sur le territoire départemental, soit la moitié au moins de la population départementale au regard du dernier recensement. La procédure de révision est celle prévue au II pour l'élaboration du schéma. La convention conclue pour la mise en œuvre des actions inscrites dans le schéma est modifiée pour tenir compte de la révision du schéma, après consultation des organismes publics et privés et des associations mentionnés au second alinéa du II.

« IV. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article et précise les délais au terme desquels, en l'absence d'avis donné par les organes délibérants des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale consultés, leur avis est réputé donné. »

Le présent article est applicable à compter du 1er janvier 2016.

Article 100

2° L'article 27 est ainsi rédigé :

« Art. 27. - Les maisons de services au public ont pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics.

« Elles peuvent rassembler des services publics relevant de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population.

« Pour chaque maison, une convention-cadre conclue par les participants mentionnés au deuxième alinéa définit les services rendus aux usagers, la zone dans laquelle la maison de services au public exerce son activité, les missions qui y sont assurées et les prestations qu'elle peut délivrer, dans le respect des prescriptions du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

« Cette convention prévoit également les conditions dans lesquelles les personnels relevant des personnes morales qui y sont parties exercent leurs fonctions. Elle règle les conditions de financement et les modalités de fonctionnement de la maison de services au public ainsi que les modalités d'accès aux services des personnes ayant des difficultés pour se déplacer.

« L'offre de services peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. » ;

3° Après l'article 27-1, il est inséré un article 27-2 ainsi rédigé :

« Art. 27-2. - Dans le cadre des maisons de services au public, en cas d'inadaptation de l'offre privée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, dans leur domaine de compétence, définir des obligations de service public destinées à assurer la présence effective de certains services sur leur territoire.

« L'exécution d'obligations de service public donne lieu au lancement d'une procédure de mise en concurrence en vue de la sélection d'un opérateur de service.

« Les obligations de service public imposées à l'opérateur de service sélectionné font l'objet d'une compensation par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le montant de cette compensation est indiqué dans l'appel d'offres.

« Les modalités régissant cette procédure de mise en concurrence ainsi que les conditions de sélection de l'opérateur de service sont fixées par décret en Conseil d'Etat. » ;

4° Les articles 30 et 30-1 sont abrogés.

II. - La loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi modifiée :

1° L'article 28 est abrogé ;

2° L'article 29 est ainsi modifié :

a) Le I est ainsi rédigé :

« I. - L'Etat établit, pour assurer l'égal accès de tous aux services au public, les objectifs de présence

territoriale, y compris de participation à des maisons de services au public, et de services rendus aux usagers que doit prendre en compte tout organisme chargé d'une mission de service public et relevant de l'Etat ou de sa tutelle, dès lors qu'ils ne sont pas déjà pris en compte au titre de ses obligations de service universel.

« L'acte par lequel ces objectifs sont fixés prévoit également le montant et les modalités de contribution de l'organisme au financement du développement des maisons de services au public. S'il s'agit d'une convention, un décret autorise sa signature. » ;

b) Les quatrième et cinquième phrases du deuxième alinéa du II sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :

« Cette concertation, dont la durée ne peut excéder trois mois, associe notamment les élus locaux intéressés et les représentants du service public concerné. » ;

c) Le dernier alinéa du même II est ainsi modifié :

- à la première phrase, les mots : « établissements, organismes et entreprises visés par le » sont remplacés par les mots : « organismes chargés d'une mission de service public mentionnés au » et les mots : « qualité de service et d'aménagement du territoire » sont remplacés par les mots : « présence territoriale » ;

- à la deuxième phrase, les mots : « d'aménagement du territoire » sont remplacés par les mots : « de présence territoriale » ;

3° L'article 29-1 est ainsi rédigé :

« Art. 29-1. - L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et les organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public peuvent, par convention, mettre des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire, dans le respect des prescriptions du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

« En outre, les personnes mentionnées au premier alinéa du présent article peuvent participer à des maisons de services au public définies à l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Dans le cadre d'une maison de services au public, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent également, par convention, mettre à la disposition des personnes y participant ou qui la gèrent des locaux, ainsi que des fonctionnaires ou des agents non titulaires dans les conditions fixées à l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

« La convention peut déroger, pour les modalités de remboursement et d'exercice de l'autorité hiérarchique, au régime de la mise à disposition des personnels territoriaux, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

III. - Au IV de l'article 30 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les mots : « maisons des services publics » sont remplacés par les mots : « maisons de services au public ».

IV. - L'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est abrogé.

V. - Les I à IV du présent article sont applicables à compter du 1er janvier 2016.

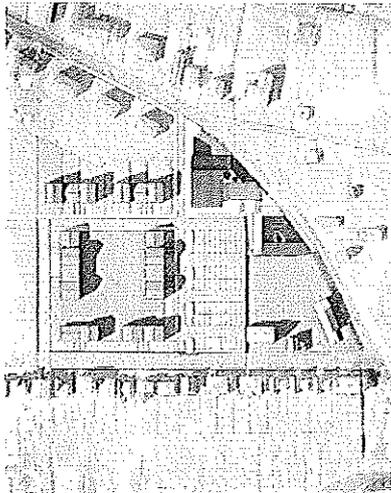
Le Réveil

normand

Maison des services au public. La Région va aider

Après l'inauguration des travaux de la gare, le président de Région s'est rendu sur l'ancien site IMV où la Ville prévoit de construire la Maison des services au public (MSAP).

11/10/2016 à 15:54 par Thierry Roussin



Maison des services au public de l'Aigle

Plan de masse de la futur Maison des services au public -

La municipalité actuelle a hérité de la friche IMV rue de la Mérillière, site un peu excentré de la ville où les projets ne se bousculent pas. L'idée d'y déplacer le collège Foch a vite été écartée mais la municipalité a, elle, le projet d'y implanter une MSAP. « **D'un côté nous avons une friche à réhabiliter et d'un autre nous devons veiller au maintien des services publics sur le territoire** » note Véronique Louwagie en guise de préambule.

1 500 m2 de services

La solution à ces deux problèmes, c'est la construction d'une MSAP pour y accueillir la CAF, la CPAM, la CARSAT, l'IRSA, la Médecine du travail, la Mission locale et la Direction départementale des finances publiques de l'Orne. D'autres entités, dont la MSA, pourraient venir assurer des permanences sur un site d'environ 1 500 m2.

« **Nous en sommes actuellement au pré-projet qui doit encore être travaillé avec les partenaires, notamment pour inclure davantage de stationnement** », poursuit le député-maire de L'Aigle avant de rejeter en bloc les critiques concernant le lieu d'implantation. « **Le Trésor public n'est pas dans le centre et beaucoup d'autres services sont disséminés en ville et manquent de visibilité. En les regroupant sur un site qui n'est qu'à 750 mètres du centre, nous leur offrons cette visibilité sans priver les commerçants et les habitants du centre des places de stationnement dont ils ont besoin** ».

« Le coup de pouce déclencheur »

Le coût de ce projet, dont la première pierre pourrait être posée début 2017 pour une livraison fin 2017/début 2018, s'élève à 3 989 344 euros HT. Le Fonds de soutien à l'investissement local devrait intervenir à hauteur de 1,2 million d'euros et les loyers payés par les services locataires vont couvrir la majeure partie de l'emprunt contracté par la Ville.

Lors de sa visite, Hervé Morin a confirmé que **« la Région va apporter son soutien au projet de la Ville de L'Aigle »**. Le montant n'est pas encore fixé mais **« notre volonté est de faire en sorte que les territoires qui ont moins de recettes reçoivent davantage d'aide de notre part. Nous allons donner le coup de pouce déclencheur »**. Le président de Région souhaite que désormais **« la contractualisation territoriale se fasse le plus souvent possible avec les Communautés de communes et non plus avec les Pays. Les Cdc vont maintenant avoir la taille suffisante pour être nos interlocuteurs privilégiés »**.

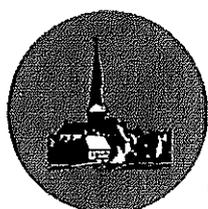
A la Cdc de décider

En janvier, la Région va contractualiser avec les Cdc qui vont donc devoir présenter une liste de projets. Jean Sellier, président de la Cdc du Pays de L'Aigle et de la Marche (Ndlr : bientôt ajoutée de celle de La Ferté-Fresnel) précise que **« cette liste de projets devra être validée par les élus intercommunautaires et rien ne dit qu'ils vont choisir le projet de Maison des services au public de L'Aigle »**.

Cette MSAP a toutefois des arguments susceptibles de parler aux élus de la Cdc. Elle va regrouper des services utilisés par des habitants de tout le territoire et pas seulement des Aiglons. De quoi lui donner une vocation intercommunautaire.

Th. R.

61300 L'Aigle
Thierry Roussin



Etats généraux de la Ruralité 2016

Offrons un nouveau visage à nos campagnes

Fiches thématiques de l'AMRF

Loi NOTRe et accessibilité des services au public

publié le 13 octobre 2015

La loi NOTRe du 7 août 2015 contient des dispositions consacrées à l'accessibilité des services à la population. Son article 98 (*applicable à compter du 1^{er} janvier 2016*) indique le cadre d'élaboration du « schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public », tandis que son article 100 apporte des précisions sur les « maisons de services au public ».

- **Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public**

Initiative - Sur le territoire de chaque département, l'Etat et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les EPCI à fiscalité propre.

Contenu - Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental et dresse une liste des services au public existant sur le territoire départemental à la date de son élaboration ou de sa révision, leur localisation et leurs modalités d'accès.

Publicité - Le Préfet et le conseil départemental veillent à la publicité du schéma et à son accessibilité à l'ensemble de la population, en assurant notamment une diffusion dématérialisée ainsi qu'un affichage dans les établissements préfectoraux et à l'hôtel du département.

Procédures de consultation - Le projet de schéma est transmis, pour avis, aux organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Après avoir été « éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, il est soumis :

- pour avis : au conseil régional ainsi qu'à la conférence territoriale de l'action publique ;
- pour approbation : au conseil départemental.

A l'issue de ces délibérations, le Préfet arrête définitivement le schéma.

Application - La mise en œuvre des actions qui y sont inscrites donne lieu à une convention conclue entre le Préfet, le département, les communes et groupements intéressés, ainsi que les organismes publics et privés concernés et les associations d'usagers des services au public dans le département.

Révision anticipée - Le schéma peut être révisé avant l'expiration du délai de six ans, sur proposition du Préfet, du département ou des EPCI à fiscalité propre, s'ils représentent soit la moitié au moins de ces établissements sur le territoire départemental, soit la moitié au moins de la population départementale au regard du dernier recensement.

- **Les maisons de services au public**

Présentation - Les maisons de services au public ont pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics.

Elles peuvent rassembler des services publics relevant de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que « les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population ».

Convention cadre - Pour chaque maison, une convention cadre conclue par les participants définit les services rendus aux usagers, la zone dans laquelle la maison de services au public exerce son activité, les missions qui y sont assurées et les prestations qu'elle peut délivrer (dans le respect des prescriptions du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public).

Cette convention règle en outre les conditions de financement et les modalités de fonctionnement de la maison de services au public, ainsi que les « modalités d'accès aux services des personnes ayant des difficultés pour se déplacer ». L'offre de services peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés.

Sélection des opérateurs - L'exécution d'obligations de service public donne lieu au lancement d'une procédure de mise en concurrence en vue de la sélection d'un opérateur de service.

Les obligations de service public imposées à l'opérateur de service sélectionné font l'objet d'une compensation par l'EPCI à fiscalité propre (le montant de cette compensation est indiqué dans l'appel d'offres). Les modalités régissant cette procédure de mise en concurrence ainsi que les conditions de sélection de l'opérateur de service seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Présence territoriale - L'Etat doit établir, pour assurer l'égal accès de tous aux services au public, les objectifs de présence territoriale (y compris les objectifs de participation à des maisons de services au public et de services rendus aux usagers que doit prendre en compte tout organisme chargé d'une mission de service public et relevant de l'Etat ou de sa tutelle, s'ils ne sont pas déjà pris en compte au titre de ses obligations de service universel). L'acte par lequel ces objectifs sont fixés prévoit également le montant et les modalités de contribution de l'organisme au financement du développement des maisons de services au public.

Guémené-sur-Scorff expérimente la maison des services

Publié le 14/11/2016 à 06:11



René Le Moullec devant la vieille maison Limbour qui abritera, d'ici à la fin 2017, onze services de proximité. | DR Marie CAROF-GADEL.

La vieille maison Limbour va renaître. Elle abritera onze services publics. Les travaux, estimés à 800 000 €, devraient être achevés fin 2017.

C'est une vieille bâtisse de deux étages qui fût autrefois un joyau. À Guémené-sur-Scorff, on la surnomme la maison des Princes. Mais « c'est plus précisément la maison Limbour », affirme le maire, René Le Moullec.

La bâtisse est abandonnée depuis des décennies et elle menace ruine. « Ce serait vraiment une perte, c'est la dernière maison typique du pays Pourlet. »

Pour la sauver, outre une inscription à l'inventaire des monuments historiques intervenue il y a peu, il fallait un projet innovant.

Guémené-sur-Scorff va mener une expérimentation : faire de la maison Limbour l'une des 1 000 maisons des services au public qui doivent être labellisées dans toute la France avant 2017.

L'idée ne date pas d'hier. Elle est née en 2005 pour créer, principalement dans les secteurs ruraux, des lieux centralisant des services publics. Le but ? Faciliter l'accès à ces services.

Onze services regroupés

À Guémené, on retrouvera, sur 250 m² : Pôle emploi, l'assurance maladie, la caisse d'allocations familiales, la Mutualité sociale agricole, la Carsat, la Mission locale, les Points accueil emploi et jeunesse, Suez, l'Adil 56, Roi Morvan communauté, Soliha (Solidaire pour l'habitat) et le service pénitentiaire d'insertion et de probation. Permanences, bureaux, rendez-vous... à chaque service de mettre sur pied son propre fonctionnement. Les travaux d'envergure dans la maison Limbour doivent commencer à la fin de l'année. En attendant, la maison des services au public ouvrira fin novembre dans l'ancien office de tourisme, au Café Pointu.

L'installation définitive devrait intervenir à la fin de l'année 2017. Le budget est estimé à 800 000 €.



Libération

Rebonds, vendredi 3 janvier 2014, p. 22

Une inégalité territoriale fragmentée

Daniel Behar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

© 2014 SA Libération. Tous droits réservés.

25

DOCUMENT n° 8

Imprimer

Annuler

FRANCE ACTU RÉGIONSFrance Actu Régions - La Provence
Alpes

Vendredi, 15 janvier 2010, p. 8

Forcalquier

Le "Relais services publics", l'administration de proximité

Dans la salle Pierre-Michel de Forcalquier, a été signée la charte Relais Services Publics (RSP) "Pays de Forcalquier-Montagne de Lure".

Christophe Castaner, président de la communauté de commune; Pierre N'Gahane, préfet des Alpes-de-Haute-Provence; Mickaël Doré, sous-préfet ainsi que les maires de Lurs et Saint-Etienne-les-Orgues, ont en premier lieu visité les locaux du Relais Services Publics, situés rue Louis-Andrieux à Forcalquier.

Ce lieu a pour vocation de rapprocher les services des usagers en un guichet unique pour un ensemble de démarches administratives. Mustafa Bouriche et Delphine Jauffred, les deux agents d'accueil, accompagnent le public tous les jours dans leurs démarches prodiguant conseils, soutien, écrivain public et possibilité de téléphoner pour débloquer les situations.

9 000 contacts annuels 14 organismes assurent des permanences au sein du RSP relevant de l'emploi, du social ou de la formation. Cet espace connaît une importante fréquentation avec près de 9 000 contacts annuels et offre l'opportunité de maintenir des services au plus près des habitants.

En signant la charte, 21 partenaires financiers et techniques ont convenu ainsi d'organiser un guichet d'accueil polyvalent pour le public.

Christophe Castaner s'est félicité de cette signature réalisée dans la salle qui porte le nom de Pierre Michel, ancien premier adjoint à Forcalquier décédé il y a peu et dont l'action pour les services publics au service des habitants a été remarquable.

"Préserver les services publics sur notre territoire est une priorité. Les RSP permettent de donner des réponses au public. Cet organisme répond aux questions de demandeurs situés au-delà du cadre strict de notre communauté de communes. C'est un outil efficace. L'état donne le cap, c'est sa mission, et nous nous chargeons de gérer pour la satisfaction du public.

Du point de vue du financement c'est un budget de 75 000 € aidé par l'État, la Région, le Conseil général et la communauté de communes.

*Nous obtenons ainsi 70 à 80 % d'accompagnement", a précisé **Christophe Castaner**.*

G.P.

Note(s) :

4A7CD5835EA03A0E42BA50F44E0535DE07616E5741DE0628E1E9587

© 2010 France Actu Régions. Tous droits réservés.

Numéro de document : news-20100115-FAR-PRVE-00608314

PUBLI-© news-20100115-FAR-PRVE-00608314

Ce certificat est émis à **SID-FB** à des fins de visualisation personnelle et temporaire.Date d'émission : **2010-01-15**

Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.



DYNAMIQUES ET INÉGALITÉS TERRITORIALES

ENJEUX

Comme dans la plupart des économies développées, la décennie passée a été marquée en France par un dynamisme important des métropoles, qui concentrent l'activité à haute valeur ajoutée et les populations qualifiées. Ce dynamisme est un atout pour le pays.

Mais les inégalités entre territoires se sont accentuées à différents niveaux :

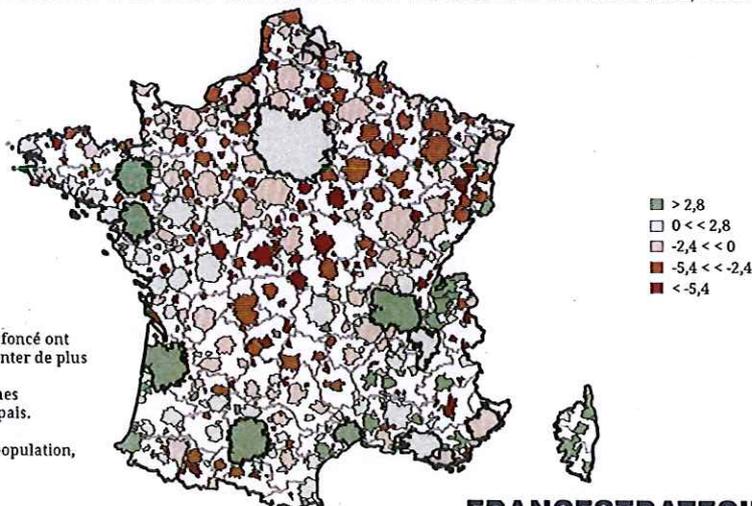
- contrecoup de la désindustrialisation, la moitié nord-est du pays connaît une évolution défavorable ;
- les ressorts de croissance font défaut dans beaucoup de villes moyennes et de territoires ruraux ;
- le développement des métropoles s'accompagne de fortes inégalités en leur sein.

Les politiques publiques ont permis jusqu'ici d'atténuer les inégalités de revenus grâce à la protection sociale et à un surcroît de dépenses vers certains territoires (zones rurales, DOM). Toutefois, elles n'ont pas réussi à améliorer durablement la capacité des régions en crise à profiter de la croissance et à créer des emplois. Les écarts de chômage sont très persistants. Sur le plan de l'égalité des chances et de l'accès aux services, les écarts ne se résorbent plus.

Les récentes réformes territoriales (loi MAPTAM et loi NOTRe notamment) induisent des changements majeurs dans l'organisation des territoires. Ces changements auront des effets positifs s'ils s'accompagnent d'une clarification des objectifs de la politique territoriale, d'une définition plus précise des compétences des acteurs et d'un renforcement des politiques sectorielles de l'État dans les territoires en difficulté.

Il s'agit donc de s'appuyer sur les métropoles pour constituer des moteurs de croissance profitant à l'ensemble des territoires.

① ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN EMPLOI DE 15 À 64 ANS PAR AIRE URBAINE DE RÉSIDENCE, DE 2008 À 2013



LECTURE : Les aires urbaines en vert foncé ont vu leur population en emploi augmenter de plus de 2,8 % entre 2008 et 2013. Les quinze plus grandes aires urbaines sont signalées par un contour plus épais.

SOURCE : Insee, recensements de la population, 2008 et 2013, calcul France Stratégie

CONSTAT

CONSTAT N° 1 : LA FRANCE S'INSCRIT DANS LE MOUVEMENT MONDIAL DE MÉTROPOLISATION

Des grandes métropoles particulièrement dynamiques...

Comme dans la plupart des pays développés, les grandes aires urbaines françaises concentrent une part importante de l'activité. Les quinze aires urbaines de plus de 500 000 habitants que compte la France rassemblent aujourd'hui 40 % de la population et 55 % de la masse salariale (Tableau 1). Elles représentent aussi plus de 50 % de l'activité économique et le PIB par habitant est en moyenne 50 % plus élevé dans les métropoles que dans le reste du pays⁽¹⁾. Le PIB de la métropole parisienne représente à lui seul environ un tiers du PIB français total. Les grandes villes concentrent aussi les activités d'enseignement supérieur et de recherche ; deux tiers des étudiants français y vivent⁽²⁾.

Depuis une quinzaine d'années, le phénomène de métropolisation de l'économie s'accélère dans la plupart des pays du monde. Chang-Tai Hsieh et Enrico Moretti⁽³⁾ montrent qu'aux États-Unis la moitié de la croissance récente du PIB américain est due à la croissance des grandes métropoles, dans le sud du pays en particulier. La France n'échappe pas à ce mouvement mondial : les quinze plus grandes aires urbaines auraient concentré 75 % de la croissance entre 2000 et 2010, chiffre bien au-dessus de la moyenne calculée par l'OCDE (60 %).

Dynamique économique et marché du travail étant intimement liés, sans surprise, la population active a crû nettement plus sur la période récente dans les quinze plus grandes aires urbaines françaises – particulièrement celles situées dans le sud du pays – que sur le reste du territoire, et les métropoles ont repré-

senté plus de 70 % des créations nettes d'emplois privés entre 2007 et 2014⁽⁴⁾.

Grâce à des atouts d'importance dans la nouvelle économie de la connaissance

Les villes ont toujours bénéficié de ce que les économistes appellent les « économies d'agglomération », c'est-à-dire l'intérêt pour les individus à être proches les uns des autres (mutualisation de certains coûts, diversité des opportunités sur le marché du travail, circulation de l'information). La métropolisation, c'est-à-dire la concentration accrue de la dynamique dans les plus grandes villes, s'explique par leurs atouts dans une économie aujourd'hui plus axée sur l'innovation et la connaissance.

En premier lieu, l'écart de performance entre petites et grandes agglomérations se justifie par des effets de structure en termes de population active et d'activité⁽⁵⁾. Les grandes aires urbaines disposent d'une population plus diplômée et ont un monopole sur certaines activités de service à haute valeur ajoutée, ce qui renforce leur attractivité pour les populations qualifiées. Thisse et Proost⁽⁶⁾ rappellent que « les inégalités spatiales reflètent de plus en plus les différences dans la distribution spatiale du capital humain ».

Mais la distribution des qualifications ne suffit pas à expliquer les performances productives des grandes villes. La réussite des métropoles provient aussi de purs effets de rendements, associés aux externalités positives de connaissance et de circulation de l'information permises par la densité urbaine. La littérature économique met en évidence un gain de productivité lié à la densité⁽⁷⁾. Au total, la différence de productivité entre les villes les plus denses et les moins denses serait d'environ 10 %⁽⁸⁾, ce qui contribue au fait qu'à poste donné les salaires puissent varier fortement entre zones d'emploi⁽⁹⁾.

1 POIDS DES AIRES URBAINES SELON LEUR TAILLE DANS LE TOTAL NATIONAL (EN %)

Aires urbaines	Part dans la population totale	Part dans la population de 60 ans et plus	Part dans la population des diplômés du supérieur de 25 à 55 ans	Part dans la population vivant en dessous du seuil de pauvreté	Part dans les salaires versés
Paris	18,8	14,6	25,4	20,2	30,7
de 500 000 habitants et +	20,7	23,4	26,9	22,5	24,5
de 100 000 à 500 000 habitants	27,1	26,7	22,4	22,5	22,1
de 20 000 à 100 000 habitants	21	19,2	9,5	19,1	16,3
Reste du territoire	12,4	16,2	15,8	15,7	6,4
Total	100	100	100	100	100

NOTE : Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du Programme d'investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données – CASD).

SOURCE : Insee, DADS 2011, Enquête emploi 2012, recensement 2012

1. OCDE (2013), "Regions at a Glance". Seule l'OCDE calcule le PIB des grandes aires urbaines, en multipliant le PIB par habitant régional et le nombre d'habitants de l'aire urbaine.

2. Toutes filières confondues pour l'année 2013 (atlas régional de l'ESR de 2015).

3. Hsieh C.-T. et Moretti E. (2015), "Why Do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth", NBER Working Paper, No. 21154, avril.

4. Davezies L. et Estébe P. (2015), « Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ? », rapport d'étude, Observatoire de l'économie et des institutions locales, novembre.

5. Bouba-Olga O. et Grossetti M. (2015), « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE*, 117-144.

6. Thisse J.-F. et Proost S. (2015), "Skilled cities, regional disparities and efficient transport. The state of the art and a research agenda".

7. Ce gain serait de 3 % lorsque l'on double la densité de l'emploi par km² selon Thisse J.-F. et Proost S., *ibid.*

8. Combes P.-P., Duranton G., Gobillon L., Puga D. et Roux S. (2012), "The productivity advantages of large cities: distinguishing agglomeration from firm selection", *Econometrica*, 80(6), p. 2543-2594, novembre.

9. La différence est de 25 % entre la zone de Paris et celle du Morvan selon Combes P.-P., Gobillon L. et Lafourcade M. (2015), « Gains de productivité statiques et d'apprentissage induits par les phénomènes d'agglomération au sein du Grand Paris », document de travail, Cepremap.

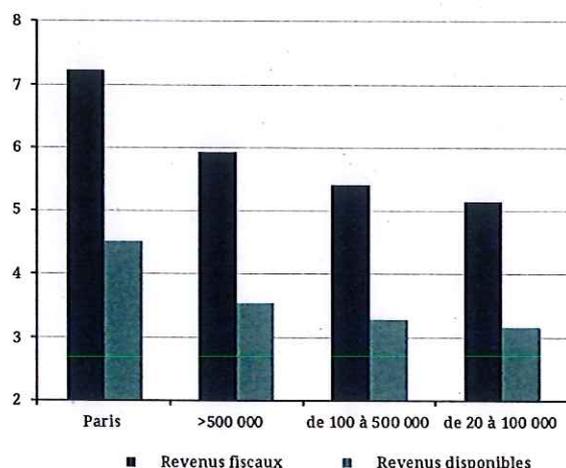
Effet de structure de la population et rendement de densité urbaine sont en réalité complémentaires et s'entretiennent l'un l'autre. Ils profitent avant tout aux populations qualifiées se concentrant dans les métropoles⁽¹⁰⁾ et favorisent les métropoles dans la compétition entre territoires. Néanmoins, si les gains d'agglomération sont avérés, la seule concentration ne suffit pas à engendrer la performance. Parmi les grandes aires urbaines, certaines ont connu une augmentation rapide de l'emploi entre 2007 et 2012 (Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Lyon), tandis que d'autres voyaient l'emploi baisser (Douai-Lens, Rouen, Strasbourg, Nice, Toulon). Les facteurs de la réussite d'une métropole sont multiples et complexes : spécialisation initiale, étendue des champs d'activité (notamment dans les fonctions tertiaires dites supérieures⁽¹¹⁾), concurrence avec d'autres villes locales, présence de clusters et de pôles de compétences, ou encore gouvernance locale⁽¹²⁾.

Et malgré certains effets négatifs

La concentration de la population n'a toutefois pas que des effets positifs. Ainsi, la densité de population entraîne des effets de congestion : problèmes de transports, de pollution ou de sécurité, prix de l'immobilier élevés⁽¹³⁾. Ces coûts supplémentaires se répercutent sur les prix et les salaires locaux. Ainsi en Île-de-France, les prix sont supérieurs de 9 % à ceux du reste du pays, principalement du fait du coût du logement⁽¹⁴⁾.

Les métropoles sont aussi les lieux où les inégalités de revenus sont plus importantes (voir Graphique ❶), essentiellement en leur centre. Le taux de pauvreté n'est pas particulièrement plus élevé dans les grandes métropoles⁽¹⁵⁾, mais celles-ci concentrent une part importante des populations pauvres du fait de leur poids démographique : sur les 4.8 millions de personnes vivant dans les quartiers prioritaires de la ville, environ 45% résident dans les unités urbaines de Paris, Lyon, Marseille et Lille. La pauvreté dans les grandes métropoles est aggravée par un niveau général des prix plus élevé que dans le reste du territoire.

❶ INÉGALITÉS DE REVENUS SELON LES AGGLOMÉRATIONS*



* Rapport interdéfense selon la taille de l'aire urbaine en 2012

NOTE DE LECTURE : À Paris, la moyenne des 10 % des revenus fiscaux les plus élevés sont plus de sept fois supérieurs à la moyenne des 10 % des revenus fiscaux les plus bas, tandis que la moyenne des 10 % de revenus disponibles les plus hauts n'est que 4,5 fois supérieure à celle des 10 % les plus bas.

SOURCE : Insee, base Filosofi

CONSTAT N° 2 : LA DÉSINDUSTRIALISATION A AMORCÉ UNE DYNAMIQUE DE DIVERGENCE RÉGIONALE

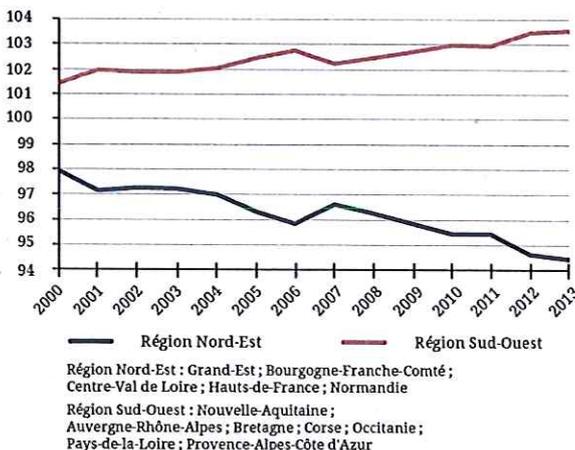
Un décrochage du Nord-Est par rapport au Sud-Ouest

La dynamique territoriale de ces trente dernières années et celle qu'on peut anticiper pour les dix ans à venir ne se résument pas au seul fait métropolitain. Des dynamiques régionales de fond sont à l'œuvre. Si certaines régions ont vu leur situation relative s'améliorer significativement – la Corse et les départements d'outre-mer ont vu leur PIB par habitant se rapprocher de la moyenne nationale entre 2000 et 2015 –, les régions du nord-est décrochent par rapport au reste du pays⁽¹⁶⁾.

L'économie française s'est fortement désindustrialisée depuis une trentaine d'années. La part de l'industrie dans la valeur ajoutée totale a baissé fortement dans toutes les régions. Contrairement à une idée reçue, c'est l'Île-de-France (et avant tout Paris et sa couronne) qui a vu le poids relatif de l'industrie décliner le plus fortement. Mais cette mutation n'a pas eu les mêmes conséquences sur tout le territoire. La région Île-de-France s'est réorientée massivement vers les services à haute valeur ajoutée ; d'autres régions, comme la région Rhône-Alpes, ont réussi également leur reconversion, tout en conservant un poids relativement élevé à l'industrie. En revanche, la désindustrialisation rapide des régions du nord et de l'est s'est accompagnée d'un déclin économique significatif, en particulier dans celles où le poids de l'industrie était élevé, comme les Hauts-de-France, la Bourgogne-Franche-Comté, le Grand-Est et le Centre-Val de Loire.

Ce phénomène se traduit depuis quinze ans par un décrochage relatif continu en termes de PIB par habitant des régions du nord-est par rapport à celles du sud-ouest de la France (Graphique ❷). Le PIB par habitant du Sud-Est était supérieur de 3,5 % à celui du Nord-Est en 2000, il lui est en 2013 supérieur de 9,5 %. La croissance de l'activité est d'autant plus faible au Nord-Est que la dynamique démographique y est défavorable, contrairement à ce qu'on observe dans les territoires de la façade atlantique et méditerranéenne.

❷ ÉVOLUTION DU PIB PAR HABITANT RELATIF DANS LES RÉGIONS DU NORD-EST ET DU SUD-OUEST (100 = MOYENNE POUR LA PROVINCE)



SOURCE : Insee, calcul France Stratégie

10. Diamond R. (2015), «The determinants and welfare implications of US workers diverging location choices by skill: 1980-2000», Stanford University, memo.

11. Ces fonctions regroupent en particulier les services aux entreprises dans les domaines des services financiers, logistiques, de l'information et de la communication, de l'ingénierie, etc. ; le tertiaire directionnel et de régulation (contrôle et réglementation des systèmes politiques et administratifs, économiques, sociaux) ; les secteurs de la formation, des prestations intellectuelles, de la culture et des loisirs.

12. Laine F. (2016, à paraître), « Métiers et dynamique des territoires métropolitains et non métropolitains », La note d'analyse, France Stratégie.

13. Combes P.-P., Duranton G. et Gobillon L. (2012), « The Costs of Agglomeration: Land Prices in French Cities », Working Paper 9240, CEPR, décembre.

14. Insee (2016), « En 2015, les prix en région parisienne dépassent de 9 % ceux de la province », Insee Première.

15. Taux de pauvreté : 14,5 % dans l'aire urbaine de Paris et dans les grandes aires urbaines, soit le taux observé au niveau national (source : Filosofi, 2012).

16. Ces écarts restent limités par rapport à nos grands voisins de l'Union européenne : l'Italie, l'Espagne ou l'Allemagne sont marquées du fait de leur histoire par des différences régionales beaucoup plus importantes entre des grands ensembles régionaux.

Le vieillissement de la population se fera également sentir de façon inégale sur le territoire. Pour la moitié des départements, le rapport entre les plus âgés et les personnes en âge de travailler devrait augmenter de plus de 25 points entre 2006 et 2040^[17], et les territoires peu denses devraient être les plus touchés ainsi que certains départements d'outre-mer^[18]. Ces tendances démographiques, associées aux différentes compositions en métiers et en emploi, confèrent aux régions aujourd'hui les plus dynamiques un avantage comparatif sur celles en déclin, peu structurées autour de l'économie présentielle (tourisme, retraités) et comptant moins de fonctions métropolitaines^[19] à fort potentiel de croissance.

Un décrochage qui n'est pas qu'économique

Les performances régionales en termes d'indicateurs de développement, donc intégrant des dimensions non économiques telles que la santé ou l'éducation, recourent en grande partie les inégalités économiques, tout au moins aux extrêmes. L'indice synthétique de développement humain (IDH 2 évalué par l'Insee) en 2009 était le plus faible dans le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Champagne-Ardenne et la Corse ; il était le plus élevé en Île-de-France, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. De même, le nouvel indice européen de progrès social^[20] place la Corse, les DOM et les Hauts-de-France en bas du classement ; les régions du sud et de l'ouest sont toutes mieux classées que celles du nord et de l'est, et l'Île-de-France est en tête.

CONSTAT N° 3 : DES ÉCARTS PERSISTANTS D'OPPORTUNITÉS INDIVIDUELLES ENTRE TERRITOIRES

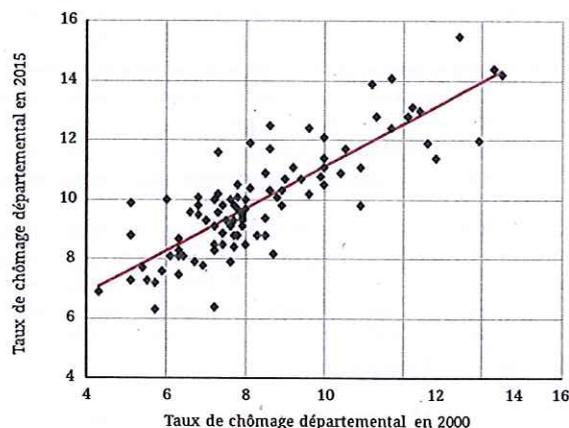
Écarts relatifs de taux de chômage

Entre 2000 et 2015, on observe une inertie très forte des taux de chômage entre départements (Graphique ⑥), avec un niveau particulièrement élevé dans les Hauts-de-France et sur la façade méditerranéenne^[21]. Aucune tendance à la réduction de ces écarts n'est observable : le chômage de masse, qui était une nouveauté pour certains territoires dans les années 1990, s'est transformé au fil des décennies en situation « normale ». Dans les DOM, le taux de chômage reste à un niveau très élevé (24,1 % en 2014), même si l'écart au taux de France métropolitaine s'est réduit de deux points depuis le début des années 2000.

Inégalités d'ascension sociale

La probabilité de connaître une promotion sociale varie fortement selon le département de naissance^[22]. Un enfant d'ouvrier a une chance sur quatre d'occuper une position qualifiée s'il est né en Picardie, mais près de quatre chances sur dix s'il est né en Île-de-France ou en Bretagne. Ces écarts s'expliquent par des taux d'accès à l'enseignement supérieur pouvant varier du simple au double d'un territoire à un autre. Malgré la massification de l'enseignement supérieur, aucune convergence n'a été observée sur ce point au cours des vingt-cinq dernières années.

⑥ TAUX DE CHÔMAGE DÉPARTEMENTAL EN 2000 ET 2015 (HORS DOM)



SOURCE : Insee, taux de chômage localisés

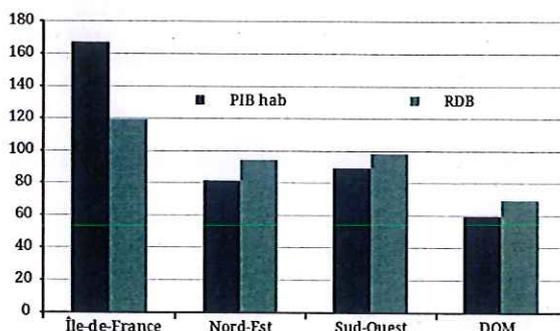
CONSTAT N° 4 : DES POLITIQUES TERRITORIALES AUX OBJECTIFS MAL DÉFINIS ET PEU COHÉRENTS

Le système redistributif et la répartition de l'emploi public réduisent significativement les écarts territoriaux

Le système de protection sociale français a des effets importants sur la réduction des inégalités entre territoires, même s'il n'a pas de vocation territoriale puisqu'il opère des transferts entre individus quel que soit l'endroit où ils se trouvent. En effet, les transferts jouent un rôle fondamental pour redistribuer les revenus entre les territoires car « les emplois qui engendrent des ressources pour les régimes de protection sociale ne sont pas forcément localisés aux mêmes endroits que les bénéficiaires des prestations^[23] ».

Après redistribution, le revenu disponible brut des ménages d'Île-de-France est 20 % au-dessus de la moyenne française, alors que le PIB par habitant est 60 % au-dessus de la moyenne. Au total, l'inégalité de revenu disponible est beaucoup moins marquée que l'inégalité de PIB par habitant (Graphique ⑦).

⑦ PIB ET REVENU DISPONIBLE BRUT PAR HABITANT SELON LES RÉGIONS EN 2013 (100 = MOYENNE FRANCE)



SOURCE : Insee

17. Insee, projection Omphale.

18. Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015), « Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus ».

19. Définition Insee : La définition de ce concept s'appuie à la fois sur la qualification de l'emploi, défini à partir de la catégorie sociale, et de la localisation plus spécifique des fonctions dans les aires urbaines. Parmi les quinze fonctions, cinq sont plus spécifiquement présentes dans les grandes aires urbaines : conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion, culture-loisirs. Voir aussi Lainé F. (2016, à paraître), « Métiers et dynamique des territoires métropolitains et non métropolitains », *op. cit.*

20. Indice construit à partir de cinquante indicateurs autour de trois thèmes : 1) les besoins humains fondamentaux (nutrition et soins médicaux de base, eau et assainissement, logement et sécurité) ; 2) les facteurs de bien-être (accès à la connaissance, à l'information et à la communication, santé, durabilité de l'écosystème) ; 3) les opportunités (les droits individuels, la liberté et les choix individuels, la tolérance et l'inclusion, accès à l'éducation avancée).

21. Le coefficient de corrélation des taux de chômage départementaux entre les deux dates est de 0,84. Sur la même période, ce coefficient est de 0,55 pour les cinquante États des États-Unis (source : Bureau of Labor Statistics).

22. Dherbecourt C. (2015), « La géographie de l'ascension sociale », *La note d'analyse*, n° 36, France Stratégie, novembre.

23. Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015), *op. cit.*

Jusqu'ici la redistribution a permis de limiter les inégalités entre territoires. Depuis dix ans, le revenu disponible brut des ménages n'a pas eu tendance à diverger selon les territoires, notamment entre le nord-est et le sud-ouest du pays. L'avantage relatif des régions du sud-ouest par rapport à celles du nord-est, de l'ordre de 4 %, ne s'est pas creusé significativement (même si les Hauts-de-France restent plus pauvres que le reste des régions de l'hexagone). L'écart entre l'Île-de-France et le reste du territoire s'est par ailleurs légèrement réduit.

En outre, cette redistribution permet de générer du dynamisme économique, car certains territoires à dominante résidentielle bénéficient des dépenses de consommation des populations qu'ils attirent – notamment les retraités^[24]. Ce sont essentiellement les territoires du sud du pays.

L'emploi public constitue aussi un levier important de redistribution des ressources. On observe notamment que le poids relatif de ces emplois est plus important dans les régions moins dynamiques. Cela est à la fois dû à un moindre niveau d'emploi dans le privé dans ces régions et à une volonté de maintien des services publics dans l'ensemble des territoires.

Mais la politique territoriale manque de vision d'ensemble

Par le jeu des transferts sociaux et de l'emploi public, la dépense publique joue donc un rôle de péréquation entre territoires. En revanche, les politiques territoriales à proprement parler ne semblent pas répondre à des finalités claires^[25]. Depuis trente ans, les dispositifs d'aide aux territoires se sont multipliés et certains d'entre eux se chevauchent, voire même apparaissent contradictoires^[26].

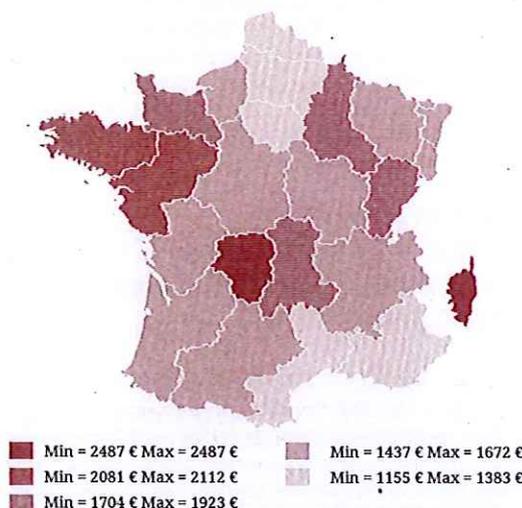
Par ailleurs, la multiplication des dispositifs et des acteurs rend très difficiles la lisibilité et l'évaluation de certaines politiques. La Cour des comptes pointe en particulier le cas de la politique de la ville^[27]. Faute de système d'information unifié sur les dépenses de droit commun dans ces quartiers (les dépenses hors politique de la ville), il est impossible de savoir si la politique de la ville apporte effectivement des ressources supérieures à la moyenne sur ces territoires.

Des dépenses en éducation et en formation qui compensent peu les écarts entre territoires

Les dépenses publiques d'éducation et de formation varient peu en fonction des caractéristiques des territoires. Les réseaux d'éducation prioritaires (REP) disposent de moyens financiers plus importants, mais les classes ne contiennent que deux élèves de moins que la moyenne, ce qui est insuffisant pour compenser les écarts de résultats scolaires^[28]. À l'échelle régionale, la dépense d'éducation par élève est de 25 % supérieure à la moyenne dans les DOM, soit à peu près autant que dans le Limousin. Dans certaines régions défavorisées comme le Nord-Pas-de-Calais, la dépense par tête dans l'enseignement primaire est même inférieure à la moyenne^[29].

En ce qui concerne la formation professionnelle des chômeurs, là encore, de façon paradoxale la dépense par tête est significativement inférieure dans les régions où les taux de chômage sont les plus élevés (Carte ③).

③ DÉPENSE MOYENNE DE FORMATION PAR CHÔMEUR EN 2012



SOURCE : Rapport sur les dépenses de formation professionnelle continue, janvier 2015, Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP)

QUELS ENJEUX À L'HORIZON 2027 ?

La prochaine décennie verra la métropolisation se poursuivre, et les politiques territoriales devront répondre à un certain nombre de défis dans le contexte d'un cadre institutionnel renouvelé.

UN AVENIR FAVORABLE AUX MÉTROPOLES

Le phénomène de métropolisation devrait se poursuivre dans la prochaine décennie, les effets de congestion restant pour l'instant moins puissants que les gains d'agglomération. Les Nations unies prévoient que la population urbaine^[30] représentera près de 83 % de la population française en 2030 alors qu'elle n'en représentait que 76 % en 2000 et 80 % aujourd'hui^[31]. En revanche la densité des villes semble diminuer en France comme dans le reste du monde, les espaces urbains croissant plus vite que leur population. Les zones à proximité des grandes villes mais hors couronnes périurbaines semblent aussi bénéficier d'une croissance démographique relativement forte en France

et ce phénomène d'expansion n'est pas sans conséquences sur l'environnement, sur l'accès aux services publics et sur les rendements d'agglomération apparemment associés à la densité.

En termes d'emploi, les grandes métropoles de plus de 500 000 habitants bénéficient d'une structure en emplois à fort potentiel de croissance^[32]. Ainsi le groupe de prospective européen ESPON^[33] anticipe-t-il dans son scénario de référence un « renforcement des aires métropolitaines couplé à un effet national sur la structure de l'économie, à savoir un poids renforcé des capitales et de leur hinterland dans la production des richesses ».

Une fragilisation accrue des villes moyennes et des zones rurales

À l'inverse, les aires urbaines de moins de 100 000 habitants et les zones en dehors des grandes aires urbaines sont globalement positionnées sur des secteurs

24. Davezies L. et Talandier L. (2014), « L'émergence de systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-territoriaux résidentiels : quelles interactions ? », *Alternatives économiques*, n° 342, janvier.

25. Claudy Lebreton (2016), *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe*, Mission sur l'Aménagement du territoire : refonder les relations entre État et collectivités territoriales, mars.

26. Cour des comptes (2013), *L'organisation territoriale de l'État*, rapport public thématique, juillet.

27. Cour des comptes (2016), *La politique de la ville : un cadre renouvelé, des priorités à préciser*, rapport public annuel, février.

28. Voir Piketty T. et Valdenaire M. (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français - Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995 », ministère de l'Éducation nationale.

29. Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) (2014), *Géographie de l'École 2014*, juin.

30. Cette population urbaine est définie au sens de l'aire urbaine. La prise en compte de la population résidant dans les espaces périurbains accroît encore ces estimations.

31. Nations unies (2015), « World Urbanization Prospects ».

32. *Ibid.*

33. ESPON ET2050 (2014), « Vision and scenarios for the European territory towards 2050 ».

d'activité qui sont en perte de vitesse^[34] et cela pourrait accélérer leur décrochage économique.

La baisse de la population dans les territoires les plus éloignés des villes risque d'accroître certaines difficultés, notamment dans l'accès aux services d'intérêt général. Les temps d'accès aux services d'usage courant^[35] diffèrent aujourd'hui principalement selon la densité de population locale et sont réduits dans les grandes agglomérations et plus longs dans les zones rurales. L'accès aux services de santé est également dépendant de la densité locale. Les endroits où l'accès aux services de soins de proximité^[36] est supérieur à vingt minutes sont toutes des zones rurales peu denses à l'est de la région parisienne et dans le Sud-Est^[37].

Dans les dix ans à venir, ces difficultés d'accessibilité risquent de s'accroître du fait du vieillissement de la population dans certains territoires, notamment ruraux. En même temps, elles concerneront une population plus restreinte. Diverses actions sur lesquelles les pouvoirs publics se sont engagés pourraient améliorer la situation : optimisation de la localisation des services d'intérêt général, mutualisation des accès, développement des technologies numériques au service d'une nouvelle accessibilité.

DES DÉFIS NOUVEAUX POUR LES TERRITOIRES

Un nouveau contexte institutionnel

Plusieurs réformes territoriales récentes (la loi MAPTAM – Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles – de janvier 2014, la loi relative à la délimitation des régions de janvier 2015, la loi NOTRe – Nouvelle Organisation territoriale de la République – d'août 2015) induisent des changements organisationnels profonds tels que le renforcement du rôle des régions en matière de développement économique au travers de transferts de compétence depuis les départements, l'organisation des intercommunalités, qui passeront de 5 000 à 15 000 habitants, autour de bassins de vie ou encore la création des métropoles, dont celle du Grand Paris.

L'affirmation des métropoles et la redéfinition de la carte régionale vont permettre à la plupart des régions de s'appuyer sur un pôle urbain dynamique. En même temps, les régions vont pouvoir jouer un rôle nouveau d'impulsion et de coordination sur leur territoire.

Ces changements vont se traduire rapidement par des évolutions institutionnelles, mais ils mettront certainement du temps avant d'être totalement opérationnels, ne serait-ce que parce qu'un certain nombre de négociations sont encore en cours (Pacte État-métropoles par exemple). Ils devront permettre de répondre aux enjeux liés à la métropolisation mais également au changement climatique, ainsi qu'à la transition technologique provoquée par l'économie numérique.

Quels enjeux territoriaux liés au changement climatique ?

Les territoires devront contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique. Ils devront anticiper des effets hétérogènes au niveau local (acidification des océans et montée des eaux sur le littoral, baisse de l'enneigement en montagne, manque de ressources en eau dans certaines zones, îlots de chaleur en zones urbanisées, cas spécifique des DOM qui seront particulièrement touchés). Les différents échelons territoriaux intègrent déjà ces enjeux à travers le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), les Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) et les Plans climat énergie territoriaux (PCET). Mais ces stratégies sont insuffisamment coordonnées, au point que les objectifs aux échelons inférieurs sont parfois incompatibles avec ceux des échelons supérieurs^[38], et les perspectives sur les impacts sont sujettes à de nombreuses incertitudes.

Comment faire du numérique un facteur de rapprochement entre les territoires ?

Dans le domaine de l'accès et de l'utilisation des nouvelles technologies – numérique en particulier –, les inégalités entre les catégories d'individus et les territoires restent difficiles à compenser. Certes, un effort conséquent est réalisé dans l'accès aux équipements et aux infrastructures. Notre pays a engagé le plan France très haut débit visant la couverture de la totalité du territoire en très haut débit d'ici 2022, pour un investissement total estimé à 20 milliards d'euros. Mais les questions d'infrastructure ne sont pas l'unique dimension du problème : celles liées à l'usage et à l'innovation numérique doivent être davantage prises en compte. Le numérique a un rôle important à jouer dans l'objectif de réduction des inégalités entre les territoires, que ce soit à travers le désenclavement des zones peu denses ou le désengorgement des métropoles – grâce par exemple au développement du télétravail, de la télémédecine ou à son apport dans le transport à la demande –, ou à travers le développement économique que ces technologies peuvent générer.

LES QUESTIONS POUR LE DÉBAT

Malgré les innovations institutionnelles récentes, un ensemble de questions se posent quant à l'orientation des politiques territoriales.

CLARIFIER LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE TERRITORIALE

L'empilement des dispositifs et la multiplication des acteurs publics rendent de plus en plus complexes la lisibilité et l'évaluation de la politique territoriale. Une réflexion sur les finalités d'ensemble de cette politique paraît donc nécessaire. Plusieurs types d'objectifs peuvent à cet égard être envisagés.

Concentrer l'investissement public dans les zones les plus productives ?

La politique traditionnelle d'aménagement du territoire a longtemps visé à redynamiser par l'investissement les territoires en déclin. Or, les évolutions économiques récentes amènent à repenser cette orientation. Dans une perspective de recherche d'efficacité de l'investissement public, l'existence d'effets positifs de la densité sur la création de richesse inciterait en effet à investir davantage de ressources publiques dans les grandes métropoles ou à leur pourtour, pour développer les infrastructures, la recherche et l'innovation, tout en luttant contre les effets de congestion.

34. *Ibid.*

35. Ces services sont constitués d'un ensemble de vingt-huit commerces et services d'usage courant, dits de la « gamme intermédiaire », qui comprennent le supermarché, la librairie-papeterie, le magasin de vêtements, le collège, l'opticien-lunetier, le contrôle technique automobile, etc.

36. Incluant médecins généralistes, infirmiers libéraux, chirurgiens-dentistes, masseurs-kinésithérapeutes et pharmacies.

37. Au sein de ces services de santé, la densité des médecins généralistes (nombre de médecins par habitant) est quant à elle plus importante dans les villes de taille moyenne et dans les régions à forte dominante résidentielle.

38. Entretien avec Jean Jouzel et Antoine Bonduelle dans : Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) (2015), *L'adaptation des territoires au changement climatique*, novembre.

En particulier, dans ce schéma, il faudra veiller à ce que Paris puisse jouer pleinement le rôle de ville-monde de premier plan au sein de l'Union européenne à 27. Une telle politique augmenterait la compétitivité de l'économie française et assurerait des recettes fiscales supplémentaires, qui bénéficieraient *in fine* aux territoires défavorisés par le système de protection sociale notamment.

Dans un contexte de rareté budgétaire, un choix d'allocation géographique des investissements publics est nécessaire. Une solution de compromis pourrait consister à concentrer l'investissement sur les métropoles, mais aussi à soutenir les territoires risquant le plus de décrocher définitivement, tout en investissant moins dans les territoires intermédiaires.

On peut penser notamment à limiter certains investissements au rendement particulièrement faible. Par exemple, dans les villes moyennes où les taux de vacance de logements sont élevés, doit-on inciter à la construction de nouveaux logements, notamment de logements sociaux^[39] ?

Les politiques d'investissements publics (Programme d'investissements d'avenir, Pôles de compétitivité) font l'objet d'une vive compétition entre collectivités désireuses de les attirer. Doit-on, en cohérence avec la logique d'efficacité qui vient d'être exposée, continuer à viser uniquement l'excellence des projets, ou doit-on plutôt prendre en compte la dimension territoriale lorsque l'on détermine la localisation de ces investissements ?

Quelle offre de service public garantir sur l'ensemble du territoire ?

Certains territoires sont enclavés ou ont peu accès aux services publics (santé, culture) du fait de leur faible densité, notamment les zones rurales ou périurbaines. Cela est rendu plus complexe par la multiplication des acteurs chargés de fournir ces services. Aujourd'hui aucune règle ne détermine avec précision quel est le panier de services publics garanti sur tout le territoire^[40], même si la mise en place de comités interministériels devrait contribuer à développer une vision plus globale^[41].

Doit-on fixer un panier de services minimaux garanti par l'État sur tout le territoire ? Au-delà de ce panier, peut-on imaginer une forme de subsidiarité permettant à certains territoires d'accroître l'offre de service à condition qu'ils en assument la responsabilité fiscale vis-à-vis des habitants concernés ? Doit-on fixer un objectif opposable d'égal accès aux services minimaux, prenant en compte les écarts d'accessibilité ?

Au-delà de l'offre de services publics, faut-il promouvoir l'égalité des chances des individus sur le territoire ?

Un certain nombre de politiques visent aujourd'hui à donner plus de ressources aux individus des territoires défavorisés. Or, jusqu'ici cette intention n'a pas abouti à une augmentation significative des moyens.

Faut-il se fixer un objectif d'égalité des chances des individus entre territoires, sachant que cela implique de fortes réallocations de ressources des territoires favorisés vers les territoires défavorisés ? Par exemple, réallouer les dépenses d'éducation en fonction inverse des performances scolaires locales ?

Faut-il au contraire conserver une approche fondée sur une notion d'égalité de service ? Et, dans ce cas, favoriser la mobilité géographique des individus vers les zones favorisées sur le plan de la réussite éducative ou du niveau de santé ?

LES RÉFORMES TERRITORIALES : VERS UNE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES ?

Dans le cadre des réformes territoriales, les régions et l'État doivent-ils déterminer conjointement les politiques publiques locales (notamment sur l'emploi et l'éducation), ou doit-on aller vers un rattachement de certaines de ces compétences aux seules régions ? Ce mouvement pourrait-il s'élargir à d'autres politiques nationales (police, environnement) ? Faut-il aller vers une décentralisation à la carte ?

L'investissement pour le développement économique des territoires doit-il être organisé par l'État ou par les régions elles-mêmes ? La deuxième solution impliquerait-elle une forme de péréquation entre régions pour éviter le creusement des inégalités territoriales ?

Comment éviter des objectifs contradictoires entre les différents échelons ? Faut-il définir une hiérarchisation des objectifs selon les échelons ? Par exemple, comment mieux articuler les politiques environnementales entre elles et avec les autres politiques territoriales ?

Si davantage de compétences sont attribuées aux collectivités locales, comment s'assurer que l'accès à l'ingénierie territoriale soit suffisant à tous les niveaux ? Faut-il envisager une certaine mutualisation de ces services ?

QUELS INSTRUMENTS ADDITIONNELS POUR LA POLITIQUE TERRITORIALE ?

Un besoin de développer de nouveaux services publics ?

Si l'analyse qui précède est juste, les concentrations des activités et des ressources devront s'accroître au cours de la décennie à venir. Cela pose la question des investissements qu'il faudra mobiliser pour atteindre les objectifs publics.

Les services de transport devront s'adapter au phénomène de métropolisation et à l'étalement urbain pour réduire la congestion. À ce titre, différentes questions peuvent se poser : les transports à la demande ou l'incitation au covoiturage peuvent-ils se substituer à la construction de lignes de transport coûteuses et peu utilisées (voies ferrées notamment) et sont-ils cohérents avec les objectifs environnementaux ?

Les problèmes de congestion et d'éloignement d'une partie de la population peuvent aussi conduire à développer l'accès à certains services à distance ou à créer de nouveaux instruments pour maintenir un niveau de service minimal. Quel développement de la e-santé et de l'e-éducation est possible ? Les services de santé peuvent-ils passer par de nouvelles expérimentations de contractualisation avec les professions de santé (engagement à s'installer dans un territoire contre financement des études) ? Quels services publics peuvent être dématérialisés ? Le développement de l'usage du numérique implique un accompagnement des personnes maîtrisant

39. Ceci implique une dérogation à l'objectif de 25 % de logement social par commune.

40. Il en existe pour certains services publics : le nombre de bureaux de poste est fixé par la loi n°2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

41. Comité interministériel à la ruralité et Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (2015-2016).

Auteurs :

Clément Dherbécourt
Boris Le Hir

peu les nouvelles technologies. Cet accompagnement doit-il être renforcé dans les territoires enclavés ?

Lever les freins à la mobilité géographique ?

Dans la mesure où certaines inégalités territoriales seront toujours difficiles à réduire, ne faut-il pas plutôt se tourner vers des instruments visant à lever les freins à la mobilité des individus ?

À ce titre, investir dans la décongestion des métropoles présente le double avantage d'en améliorer la productivité et d'en favoriser l'accès. Un cofinancement région-métropole peut-il être mis en œuvre sur cette question spécifique ? Faut-il favoriser le télétravail ?

Les mobilités géographiques sont coûteuses et peuvent avoir des effets défavorables (perte de réseau, isolement). Les mobilités, étudiantes notamment, peuvent-elles être mieux accompagnées (construction de résidences inclusives, bourses prenant mieux en compte les coûts liés à l'éloignement du domicile familial) ?

Aller vers une plus grande autonomie fiscale des collectivités locales ?

Actuellement, les dotations globales de fonctionnement attribuées par l'État aux collectivités locales représentent environ 20 % des recettes de fonctionnement des départements et des communes, ou groupements de communes, et environ 25 % des recettes des régions. Le ratio d'autonomie financière est de l'ordre de deux tiers et est en progression sur la période 2008-2013 pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et pour les départements, alors qu'il n'est que légèrement supérieur à 0,5 et décroît sur la même période pour les régions⁽⁴²⁾. Si l'on souhaite donner plus d'autonomie aux régions

et aux groupements communaux, la question d'une marge de manœuvre plus importante sur la fiscalité doit être posée à ces échelons. À l'inverse, une régulation de la concurrence fiscale pourrait servir d'instrument de correction des inégalités territoriales.

Améliorer l'évaluation des politiques territoriales

Promouvoir la culture de l'évaluation est un enjeu d'autant plus important que sa diffusion est encore largement insuffisante en France⁽⁴³⁾. Dans certains cas, les politiques locales ne sont pas évaluables du fait de l'absence d'objectif clair ou de moyen d'en observer la mise en œuvre.

Systématiser les évaluations indépendantes et garantir leur transparence impliquerait d'avoir d'abord une vision intégrée de tous les investissements publics au niveau local. Or, la décentralisation ne s'est pas accompagnée jusqu'ici d'un effort équivalent de documentation des bases de données locales. Les budgets opérationnels publics ne sont pas systématiquement régionalisés et ne permettent pas d'avoir une vision consolidée des investissements réalisés par les différents acteurs publics sur un même territoire. Les PIB à l'échelle infrarégionale, les flux entre territoires ou encore les données sur le coût de la vie local sont autant d'informations qui ne sont pas disponibles et qui limitent les possibilités d'évaluation des politiques territoriales. Cet enjeu de connaissance est un préalable indispensable à l'identification par les acteurs des territoires de sous-investissement public.

Quels moyens statistiques faut-il développer pour accompagner la décentralisation, avec quels accès aux données ? Quels outils d'évaluation des politiques territoriales mettre en place ?

42. Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2015 ».

43. Mansouri-Guillani N. (2015), *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Directeur de la publication :
Jean Pisaní-Ferry,
commissaire général

Directeur de la rédaction :
Fabrice Lengart,
commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction :
Valérie Senné

Impression :
France Stratégie

Dépôt légal :
juillet 2016
N° ISSN 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
directeur du service
Édition-Communication-
Événements,
01 42 75 61 37,
jean-michel.roulle@
strategie.gouv.fr

Joris Aubrespin,
chargé des relations presse
01 42 75 60 27
06 20 78 57 18
joris.aubrespin@
strategie.gouv.fr

France Stratégie
18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
01 42 75 60 00

En vue d'éclairer les choix collectifs par des travaux d'étude et de prospective, France Stratégie a engagé le projet « 17/27 » visant à analyser les enjeux de la décennie qui suivra la prochaine élection présidentielle. Des documents thématiques produits par les experts de France Stratégie sont publiés sur un site web spécifique qui accueille aussi des contributions d'experts et d'acteurs de la société civile. Aucun des documents publiés dans ce cadre n'a vocation à refléter la position du gouvernement.



La croissance mondiale
d'une décennie à l'autre



Tirer parti de la
révolution numérique



Quelles priorités éducatives ?



Dynamiques
et inégalités territoriales



Nouvelles formes de travail
et de la protection des actifs



Jeunesse, vieillissement :
quelles politiques ?



Europe : sortir
de l'ambiguïté constructive ?



Dettes, déficit, dépense :
perspectives pour les finances publiques



Compétitivité :
que reste-t-il à faire ?



Climat : comment
agir maintenant ?



Quels leviers
pour l'emploi ?



Modèle de développement
et répartition du revenu

NOUS SUIVRE

RETROUVEZ EN LIGNE
L'INTÉGRALITÉ
DE LA THÉMATIQUE



www.francestrategie1727.fr
#FS1727

RETROUVEZ LES DERNIÈRES
ACTUALITÉS DE
FRANCE STRATÉGIE

[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)

@Strategie_Gouv

www.strategie.gouv.fr

12/8/2016

Eloge de l'arrière, repenser le rôle des campagnes à l'ère de l'anthropocène

Marjorie JOUEN¹

La communauté scientifique internationale s'accorde désormais à reconnaître que nous sommes entrés, depuis un bon demi-siècle, dans une nouvelle ère géologique dénommée anthropocène. L'influence démesurée de la présence humaine sur notre planète, ses ressources naturelles, son climat, sa faune et sa flore caractérise de cette ère. Raisonner en 2017 pour anticiper les politiques publiques de 2027, comme nous le faisons en 1947², en 1963³ ou même en 1997⁴, n'est plus possible. Autrement dit, il est grand temps de renoncer à s'appuyer principalement sur un indicateur tel que le PIB pour en déduire un niveau de développement socio-économique enviable.

Pourtant c'est encore sur la base d'une corrélation entre le PIB et la concentration de population, que la plupart des comparaisons territoriales portent au pinacle les villes, en particulier les plus grandes, et discréditent par la même occasion les campagnes, moins densément peuplées. Le corollaire de cette analyse, aujourd'hui prédominante, est le classement des territoires, sur une échelle unique, en postulant que la diminution des écarts doit s'effectuer par le rattrapage des plus avancés par les retardataires.

Le présent texte entend proposer une vision alternative, libérée de ce double présupposé implicite qui aggrave la perception des inégalités territoriales sans parvenir à les réduire. La nouvelle approche conduirait à transformer le défi que les politiques publiques doivent relever: il consisterait à garantir la coexistence de différents modèles de développement pour des territoires dissemblables, afin de parvenir à un meilleur équilibre territorial.

Des critères trop réducteurs pour saisir toute la gamme des situations territoriales

L'appréciation des écarts territoriaux s'appuie sur des données statistiques qui peuvent presque varier à l'infini puisque touchant l'ensemble des caractéristiques attachées à des territoires et aux populations qui y résident : données économiques, sociales, financières, démographiques, culturelles, politiques, climatiques, géologiques, etc. Toutefois, ces données ne se voient pas accorder un poids équivalent dans la décision politique. Lorsque l'analyse des disparités conduit à l'adoption de politiques publiques dites de développement ou qu'elle vise à mesurer le dynamisme d'un territoire, le PIB y tient une place prépondérante et presque incontestée.

Ainsi, au niveau européen, bien que le PIB/habitant soit utilisé par la politique européenne de cohésion comme critère central d'allocation des fonds aux régions, ses insuffisances ont été soulignées dès le début des années 90 et l'ajout de critères complémentaires a été régulièrement proposé mais le plus souvent rejeté. Le principal amendement à la règle est

¹Conseillère externe de Notre Europe - Institut Jacques Delors (www.institutdelors.eu), co-auteure du rapport *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe* (2016)

²Date de la publication du célèbre *Paris et le désert français* par Jean-François Gravier

³Date de création de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)

⁴Date de lancement de l'exercice de prospective de la DATAR « France 2020, mettre les territoires en mouvement »

venu de l'introduction en 2009 de la notion de cohésion territoriale dans le Traité de Lisbonne⁵. En France, même si la tradition tendait à donner la prééminence aux données physiques dans les analyses territoriales, l'adaptation de l'appareil statistique national aux exigences d'Eurostat a progressivement conduit à faire du PIB un indicateur-clé.

Les limites d'un tel raisonnement et l'inefficacité de l'arsenal des politiques publiques basées sur une vision linéaire des trajectoires de développement sont progressivement apparues avec le constat d'un creusement des écarts entre des territoires de plus en plus petits. Le phénomène de polarisation spatiale à petite échelle (quartiers urbains ou zones rurales) reflète autant le cumul des handicaps physiques, d'ordre historique ou politique, les comportements d'évitement et de ségrégation des populations, que les effets d'une économie globalisée. Ainsi, les avantages comparatifs d'un territoire ne s'apprécient plus uniquement au regard de sa compétitivité économique et de son profil d'innovation, mais aussi au vu des conditions de vie, d'harmonie sociale, de vitalité démocratique qui le caractérisent, sans compter son degré d'exposition à la raréfaction des ressources naturelles et aux aléas climatiques.

Au milieu des années 1990, l'invention du mot « glo-cal » a semblé ouvrir une brèche dans la conception dichotomique séparant les plus avancés et les retardataires, en réhabilitant une certaine autonomie de décision et d'action au niveau local. Ce néologisme tentait d'éviter la marginalisation définitive des territoires fortement touchés par la libéralisation des échanges ou des groupes de personnes subissant une nette dégradation de leurs conditions de vie, tentés par une résistance (avec la construction d'un contre-modèle) ou un « refus » (comme en équitation) devant l'obstacle du changement de « monde »⁶. Toutefois, par une sorte de compromis bancal, cette formule plaçait les acteurs de terrain dans une situation de grand écart. D'une part, ils étaient autorisés à déroger à la règle générale et uniforme pour remédier aux problèmes locaux mais, d'autre part, ils étaient sommés de ne pas oublier les forces du commerce mondial dont le jeu restait prédominant. Et, de fait, les espoirs de voir s'affirmer progressivement « par en bas » un nouvel ordre plus raisonnable, plus convivial et plus responsable à l'égard de la nature, autrement dit un nouveau modèle de développement, n'ont pas été exaucés. Récemment, quelques optimistes se sont largement exprimés avant la COP 21 pour nous assurer que nous avons tous notre pierre à apporter à la construction du mur contre le changement climatique. Certes, on aimerait croire qu'il existe bien « Des solutions locales au désordre global », pour reprendre le titre d'un film de Coline Serreau, ou que « Demain ! », celui du film de de Cyril Dion et Mélanie Laurent, est déjà présent dans les nombreuses pratiques prometteuses de milliers de personnes dans le monde et qu'il suffirait d'agglomérer. Mais ce serait sous-estimer les multiples forces et intérêts, qui se sont ligüés depuis deux décennies pour limiter la portée du développement endogène et qui restent actifs.⁷

En effet, les discours les plus audibles adressés aux habitants des zones en difficulté, en déclin ou en crise, sont aujourd'hui presque caricaturaux. Certains économistes leur conseillent de fuir le territoire au plus vite vers des zones plus denses, plus productives et

⁵ L'article 174 du TFUE stipule « une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et montagneuses »

⁶ Sur base de plusieurs exemples historiques, une telle attitude a été très bien décrite et théorisée par Karl Polanyi en 1944 (*La grande transformation*, traduction Gallimard 1983)

⁷ Marjorie Jouen, « Le développement local endogène, éternel parent pauvre des stratégies de développement ? » in *Population et avenir*, n°97 hors-série (mars 2008)

plus créatives. Les populistes leur suggèrent plutôt d'ériger des remparts après avoir chassé les étrangers et de nier ce qui se passe alentour, ce qui revient à s'engager dans une phase d'appauvrissement et de régression. Aucune de ces préconisations n'est satisfaisante, ni réaliste !

L'égalité des territoires, portée en 2012 par un candidat devenu Président de la République et par une ministre issue du parti écologiste, a pu faire figure de voie médiane. Quatre ans plus tard, cette promesse reste toutefois source de doutes et de scepticisme, faute d'être parvenue à produire des résultats tangibles dans les territoires concernés⁸. Les revendications des associations représentant les banlieues, les communes rurales, les territoires de montagne et du littoral, ainsi que l'Outre-mer ou les zones frontalières n'ont pas faibli. L'énoncé de cette liste montre en tous cas qu'un traitement identique ne saurait constituer une solution et qu'il convient de répondre plus spécifiquement à des situations différenciées. De plus, si l'égalité des territoires constitue probablement un concept analytique intéressant et même un bon slogan « politique », elle n'a pas de pouvoir mobilisateur ou de puissance évocatrice pour les habitants ou les acteurs territoriaux.

La densité de population est souvent utilisée comme critère pour saisir les écarts territoriaux à une échelle plus petite que celle des régions. Toutefois, face au mouvement général d'urbanisation – 70% des Français⁹ habitent aujourd'hui dans des villes ou des communes situées dans l'aire d'influence d'une ville – les chercheurs et gestionnaires publics admettent que la distinction rural-urbain basée sur la densité de population n'est plus opérationnelle. Elle conserve seulement une certaine pertinence pour caractériser les obstacles en termes d'accessibilité des zones les moins denses. En effet, les équipements collectifs (investissement et fonctionnement) sont plus difficiles à rentabiliser pour un faible nombre d'utilisateurs ; ce problème explique en partie le retard persistant dans leur mise à niveau ou leur modernisation quand des montages financiers spécifiques n'ont pas été institués. Sur le plan économique, toutes proportions gardées, l'industrie occupe davantage d'actifs ruraux que d'actifs urbains et l'agriculture ne détermine plus directement ou indirectement la plupart des activités dans les campagnes. D'un point de vue sociologique, les modes de vie se sont beaucoup rapprochés, du fait du développement des moyens de communication (automobile, téléphone, télévision, Internet) et des mobilités résidentielles voulues ou contraintes selon les âges de la vie (installation à la campagne d'actifs urbains ou de retraités, et en ville d'étudiants ou les jeunes actifs)¹⁰. Ainsi, les projets collectifs¹¹ innovants associés au développement durable, tels que les circuits courts alimentaires, l'autonomie énergétique, la mobilité douce ou l'épargne de proximité, sont aussi bien portés par des ruraux que des urbains. En France (mais pas dans les autres pays européens), le seul taux pour lequel les zones de faible densité sont particulièrement bien dotées est celui du nombre d'élus par habitant¹².

Dans le prolongement des théoriciens de la nouvelle économie géographique¹³, l'association entre le PIB et la densité de population a conduit à une représentation cartographique

⁸ Claudy Lebreton, Marjorie Jouen et Clara Boudehen, *Une ambition territoriale pour la France en Europe, Rapport de la Mission sur l'aménagement du territoire – refonder les relations entre Etat et collectivités territoriales* (2016) (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000382.pdf>)

⁹ Données INSEE, sachant que Eurostat retient plutôt 41% en utilisant un seuil de population nettement plus élevé que 2 000 habitants

¹⁰ Les reportages d'installations réussies et de reconversion professionnelle alimentent depuis 20 ans le magazine *Esprit Village*.

¹¹ *L'innovation dans les Parcs naturels régionaux, Livre blanc*, Fédération nationale des PNR (octobre 2015)

¹² Près de 80% des élus municipaux sont issus de communes de moins 100 habitants

¹³ Paul Krugman

faisant penser aux tâches de la peau d'un léopard¹⁴ ou à la carte d'un archipel¹⁵, excluant les territoires peu denses. A la fin du siècle dernier, les géographes et prospectivistes européens¹⁶ ont ainsi qualifié de « diagonale du vide » ou « diagonale aride » la large bande orientée nord-est / sud-ouest s'étendant de la frontière du Luxembourg et du Land allemand de Sarre à l'Alentejo et l'Algarve. Ainsi, la France des aires urbaines ressemble à une galaxie, avec quelques étoiles plus ou moins brillantes et du vide autour. De vastes territoires ruraux et leurs habitants relèvent de « zones blanches », parfois qualifiées d'« espaces interstitiels ». Internationaux, européens ou nationaux, de tels qualificatifs ne poussent ni à s'intéresser à ces territoires, ni à se mobiliser pour leur développement¹⁷.

Renverser l'ordre d'importance des territoires du « front » vers ceux de « l'arrière »

Les images ont un pouvoir évocateur sans pareil. Ainsi, peuvent-elles être désobligeantes et pénalisantes quand des territoires ou des populations sont associés à la périphérie, la relégation, le vide ou le désert. Elles peuvent au contraire être flatteuses quand elles renvoient à celles du cœur, de l'avant-garde ou de la locomotive. Depuis 20 siècles, mais nous pourrions probablement remonter à l'Antiquité gréco-romaine, la civilisation occidentale a toujours prôné le regard vers l'avant, le mouvement, la tête, le front en jouant avec la métaphore militaire. Avec les Lumières, c'est le progrès « quoi qu'il en coûte » qui est devenu notre principal guide et qu'il a fallu privilégier. Les dégâts environnementaux et sociétaux, produits par le modèle de développement industriel ainsi poussé, ont été dénoncés depuis plusieurs décennies sans pour autant entraîner de révision majeure des habitudes : le développement est devenu obligatoirement « durable » mais les comparaisons entre territoires ou personnes ont continué d'être effectuées majoritairement sur la base des critères anciens, en considérant que les efforts de rattrapage étaient unidirectionnels.

Pour rompre avec cette routine mentale, nous devons nous affranchir des notions temporelles, telles que le retard, l'accélération, l'avance, pour parvenir à qualifier la situation dans laquelle se trouvent les territoires : celle d'une confrontation à l'inconnu¹⁸ et de la nécessité de mobiliser de nouvelles ressources pour y faire face. A cette fin, essayons d'utiliser une représentation plus contemporaine, celle de « l'arrière » et celle du « front » où chaque territoire, peu importe sa densité de population, sa localisation et ses caractéristiques socio-économiques ou géographiques, retrouverait une fonction.

En effet, l'histoire nous a enseigné - comme pendant la guerre de tranchées de 1914-18 - que « l'arrière » pouvait être le lieu essentiel de ressources pour le « front ». Cette image est aujourd'hui reprise dans la description de l'organisation de la production et du monde du travail tertiairisé et numérisé. Pierre Veltz¹⁹ explique ainsi que « *les emplois d'arrière sont de plus en plus invisibles mais très qualifiés, tandis que les emplois du front, en contact avec le public, sont beaucoup plus nombreux mais de qualification très variable* ». Sa traduction territoriale fait des grandes villes et notamment des métropoles, non plus des locomotives

¹⁴ Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires : économie d'archipel* PUF (1996 / 2005)

¹⁵ Jean Viard, *Société d'archipel*, Editions de l'Aube (1994)

¹⁶ Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) a été approuvé au Conseil informel des ministres européens de Postdam en mai 1999

¹⁷ Marjorie Jouen, Nadège Chambon, Guillaume Dhérissard *L'UE et ses territoires ruraux, un héritage encombrant au XXI^{ème} ? Synthèse d'une recherche conduite pour l'Institut Jacques Delors et Sol & Civilisation* (2014)

¹⁸ La notion de « transition » déclinée selon de multiples thèmes est d'ailleurs de plus en plus utilisée. Voir notamment Pascal Chabot, *L'âge des transitions*, PUF (2015)

¹⁹ Pierre Veltz, *La société hyperindustrielle et ses territoires*, Futuribles n°409 (novembre-décembre 2015)

de l'économie, des générateurs ou des aspirateurs de richesses, mais des territoires « en ligne de front »²⁰. Une telle vision a déjà été partiellement développée dans la contribution française²¹ pour la Conférence ONU-Habitat III qui se tiendra en octobre 2016 à Quito. Il y est expliqué que les villes se trouvent les premières confrontées à l'obligation d'inventer les solutions aux maux contemporains créés par notre modèle de développement, que ce soit l'exclusion sociale, l'accroissement des inégalités, la congestion des transports, le bruit, la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effets de serre, etc.

Dans ces conditions, les campagnes ne sont pas en situation de rivalité ou de dépendance vis-à-vis des villes, mais en complémentarité potentielle. Les unes ne sont pas moins dotées que les autres ; elles ne vivent pas à leurs crochets ; elles ne sont pas forcément avides d'atteindre un niveau moyen. Elles sont différentes dans leur composition, leur organisation et leurs ambitions. Elles détiennent elles-mêmes des richesses qui sont nécessaires aux villes, voire à l'ensemble du territoire régional ou national. La valeur des espaces peu denses ou ruraux - et c'est là la novation - n'est pas réductible à la production agricole, à la présence de réserves foncières à urbaniser ou au potentiel d'espace récréatif, quantifiable en points de PIB. Elle ne se résume pas non plus aux seuls attributs des espaces naturels puisqu'il s'agit d'espaces habités de manière spécifique. Elle s'apprécie en tant que telle pour les populations de ces territoires (héritage culturel, convivialité, ...) mais aussi par la rareté de ce qui les compose au regard d'un ensemble plus vaste (silence, air pur, qualité du paysage, biodiversité, ...).

Si l'on prolonge la métaphore, « les territoires de l'arrière » disposent des ressources d'un autre type que ceux « du front », susceptibles de contribuer à un bien-être collectif et du recul nécessaire pour conduire une réflexion et une action stratégique. Ils deviennent cruciaux dans une vision renouvelée d'aménagement du territoire où la résilience - basée sur des savoir-faire propres, un haut niveau de créativité et de cohésion sociale - « vaut » autant que la performance économique et l'innovation technologique.

L'association « Nouvelles ruralités »²² créée fin 2015 s'inscrit bien dans cette approche de valorisation des zones rurales à partir de ce qu'elles sont aujourd'hui et non de leurs fonctions traditionnelles. Une inspiration similaire est à l'origine de l'initiative européenne pour un Livre blanc de la ruralité²³. Néanmoins, leurs efforts risquent de ne pas être couronnés de succès si la juxtaposition rural-urbain demeure la seule référence conceptuelle et si les critères d'évaluation du développement territorial restent inchangés ou aussi peu diversifiés.

Sur ce point, les travaux théoriques ne manquent pas mais se heurtent souvent à l'obstacle de la collecte des données. On peut donc utilement signaler l'indice européen de progrès social (EU-SPI) établi par la Commission européenne au début de 2016 pour cerner les caractéristiques sociales et sociétales au niveau régional et couvrant l'ensemble des régions européennes. Cet indice se base sur 50 indicateurs sociaux et environnementaux structurés autour de trois axes :

- les besoins humains fondamentaux (nutrition et soins médicaux de base, qualité de l'eau, logement, sécurité) ;

²⁰ La sociologue et économiste américaine, Saskia Sassen, parle des villes globales comme des « espaces frontières, zones de contact et parfois d'affrontement ». *Les villes ont le pouvoir d'agir face à l'urgence climatique*, Le Monde (20 novembre 2015)

²¹ La France et la ville durable (<http://www.pfvt.fr/fr/un-habitat-2016/la-france-et-habitat-iii>)

²² <http://les-nouvelles-ruralites.com/>

²³ <http://www.ruraleurope.org/content/view/241/4/lang.french/>

- le bien-être des populations (accès à l'éducation de base, à l'information, niveau de santé, écosystème et durabilité) ;
- les opportunités (droits individuels, liberté individuelle et choix, tolérance et inclusion, accès à une éducation avancée).

Utiliser cet indice en lieu et place du PIB ou, à défaut, en le complétant mais avec une pondération significative, dans les prochaines négociations sur les fonds européens alloués aux régions constituerait déjà une première étape majeure dans la bonne direction, compte-tenu de l'importance de ces fonds dans les budgets d'investissement régionaux²⁴.

Un enjeu de coexistence et pas seulement de rééquilibrage pour les politiques publiques

La principale conséquence d'une analyse territoriale selon une grille « arrière-front » est le changement d'objectif pour la politique d'aménagement du territoire, qui ne peut plus se contenter de favoriser le rattrapage des retardataires dans un modèle unique de développement.

L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE), dont la France est partie prenante, a publié récemment les résultats d'un exercice de prospective « Une Europe ouverte et polycentrique à l'horizon 2050 »²⁵. La conclusion en est que la stratégie territoriale la plus pertinente consiste dans « *une combinaison des trois scénarios extrêmes : une croissance basée sur le marché favorisant les grandes métropoles ; des politiques publiques promouvant des réseaux de villes moyennes au nom de l'équité territoriale ; des initiatives locales et européennes promouvant des petites villes et des régions moins développées* ». Cette réflexion peut assurément se décliner à l'échelle d'un pays ou d'une région. Toutefois, en pratique, tous les modèles de développement territorial n'ont pas la même inertie ou la même puissance. Certains tendent à exclure les autres par leur domination. Dès lors, à l'image de ce qui est aujourd'hui mis en place pour contenir la dispersion des OGM, les politiques publiques concourant à un meilleur équilibre du territoire devront garantir la coexistence des différents modèles de développement territorial. Cela suppose de mieux connaître leurs forces et leurs faiblesses et de développer les instruments les plus adéquates pour que chaque territoire puisse s'épanouir selon les modalités qui lui conviennent et apporter une contribution à l'ensemble.

Cela suppose que les diagnostics territoriaux et les projections sur l'avenir tiennent autant compte des effets de contamination ou d'éviction, que de déversement ou d'entraînement pour reprendre des termes connus des économistes. En effet, une stratégie territoriale nationale au singulier n'implique pas un modèle unique mais plutôt une imbrication harmonieuse de projets, trajectoires et ambitions des territoires régionaux ou infrarégionaux.

En pratique, le volet le plus prometteur de la politique d'égalité des territoires est celui qui vise la « mise en capacité » des territoires infrarégionaux et moins celui qui s'attache à donner une garantie « républicaine » d'accès aux services pour tous les citoyens, quel que soit leur territoire de résidence.

²⁴ En 2014, les fonds européens représentaient 20% en moyenne du budget d'investissement des régions françaises (hors remboursement d'emprunts et dettes assimilées), alors que les contrats de plan Etat-Région ne s'élevaient qu'à 15%. Pour les régions fortement rurales, telles que l'Auvergne ou le Limousin, l'apport des fonds européens dépassait 50% du budget d'investissement (source : DGCL, DGFIP, CGET)

²⁵ ET2050 - Territorial Scenarios and Visions for Europe (www.espon.eu)

Seule une approche micro-territoriale paraît susceptible de résoudre le problème du creusement des écarts territoriaux à des échelles de plus en plus petites, mais il ne s'agit pas pour autant de revenir ou de maintenir les micro-zonages²⁶. Il s'agit au contraire de développer de nouveaux modes de coopération entre territoires, reposant sur des contrats dans une logique programmatique pluriannuelle et plurisectorielle, sur le modèle de la politique de cohésion européenne. Les avantages des contrats sont déjà connus : ils protègent contre le risque politique, ce qui est essentiel pour mener des projets de longue haleine, que ce soit avec des partenaires privés ou entre collectivités territoriales de différents niveaux. Ils encadrent financièrement et temporellement tous les types d'actions publiques, au bénéfice des donneurs d'ordre, des exécutants et des bénéficiaires. Ils clarifient les responsabilités et les charges entre les parties prenantes.

L'expérimentation en cours portant sur des Accords de réciprocité entre le rural et l'urbain participe de cette nouvelle conception d'interdépendance, renforçant le dynamisme régional ou national. Elle gagnerait toutefois en crédibilité si les distances physiques entre les territoires concernés étaient raccourcies afin de faciliter la multiplication de projets concrets d'échange et de partage intersectoriels et interprofessionnels.

Assurément, la grande diversité des trajectoires et des caractéristiques culturelles, géographiques et socio-économiques des territoires – régions, départements, métropoles, communes ou communautés de communes, quartiers urbains- n'est pas prête de se réduire. Plutôt que de la considérer comme un handicap, comme cela a longtemps été le cas dans l'organisation centralisée de la France, il faut apprendre à la valoriser à tous les niveaux comme un facteur de force d'un ensemble plus vaste national ou continental.

²⁶ Voir l'argumentation développée dans le rapport Lebreton, Jouen et Boudehen, déjà cité



UNE STRATÉGIE DÉPARTEMENTALE POUR AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES AU PUBLIC

Le principe d'amélioration de l'accessibilité des services au public, inscrit dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe), se concrétise dans tous les départements, depuis le 1^{er} janvier 2016, par l'élaboration de schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, pilotés conjointement par les préfets et les présidents de conseils départementaux. Ce travail doit aboutir à une vision partagée des enjeux et des priorités en matière de services, par tous les acteurs du département. Il doit aussi permettre la définition d'un plan d'action privilégiant les coopérations et les mutualisations entre acteurs et entre territoires, pour identifier puis répondre aux déséquilibres repérés entre l'offre de services et les besoins des habitants.

UN OUTIL POUR RENFORCER L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Des inégalités persistantes dans l'accès des citoyens aux services publics et aux publics, tant au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, au cœur des grandes agglomérations, que dans les espaces périurbains, les petites villes ou les zones rurales incitent à faire évoluer les politiques territoriales. Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASAP) est un des outils dédiés à cette évolution.

Bien loin d'un document de planification ou d'une contrainte administrative supplémentaire, le SDAASAP est une photographie partagée de l'existant, doublée d'un plan d'action destiné à le faire évoluer au profit d'une meilleure qualité du service public. Le schéma reflète une ambition pour le territoire départemental à la mesure du degré de sensibilisation des acteurs (publics et privés), et de leur capacité à enclencher de véritables dynamiques partenariales. Il n'existe pas de modèle type pour élaborer un SDAASAP qui doit, avant tout, être adapté aux situations locales et refléter l'ambition partagée de l'État et du conseil départemental.

Novembre 2016

#28

IMPLIQUER LES ACTEURS LOCAUX DES SERVICES AU PUBLIC

La concertation favorise une vision partagée de l'offre de services à mettre en œuvre. Associer des acteurs en charge de la délivrance des services facilite le recueil d'informations sur l'état de l'offre et les contraintes auxquelles ils sont soumis, ainsi que la compréhension de leur positionnement et de leur stratégie. Cela permet également l'émergence de projets car leur point de vue opérationnel est nécessaire à l'élaboration d'actions réalistes qu'ils sont eux-mêmes susceptibles de mettre en œuvre.

Mais si recenser des opérateurs délivrant des services sur le territoire peut être aisé, en revanche, déterminer ceux susceptibles de s'inscrire dans la démarche d'élaboration d'un SDAASAP ou de contractualisation, peut s'avérer plus compliqué.

Les habitants/usagers, en tant que détenteurs d'une « expertise d'usage », peuvent contribuer à la démarche de diagnostic territorial. Le fait de s'appuyer sur eux a pour intérêt d'identifier les besoins mais également les pratiques individuelles et collectives d'utilisation des services. Pour autant, atteindre une connaissance exhaustive des besoins et attentes exige des moyens très importants. C'est pourquoi, il n'est pas forcément opportun d'engager une concertation large de la population sur l'ensemble des champs concernés.

AMÉLIORATION ? ACCESSIBILITÉ ? SERVICES AU PUBLIC ? DE QUOI PARLE-T-ON ?

Par amélioration de l'accessibilité, on entend à la fois l'optimisation, la coordination et la mutualisation de l'offre existante, ainsi que les complémentarités nécessaires à proposer, en particulier dans les zones identifiées comme déficitaires. Toutes les dimensions de l'accessibilité sont concernées, qu'il s'agisse d'accès physique ou dématérialisé.

La qualité de l'offre territoriale peut être analysée à partir de deux entrées :

- le maillage territorial, l'information sur l'offre de services et sa dimension temporelle – dont le temps et la facilité d'accès (temps de trajet et d'attente sur place) –, la disponibilité du service (compatibilité avec les besoins), son coût et son niveau (qualité et amplitude horaire), la possibilité de choix ;
- l'accessibilité culturelle et sociale (complexité des dispositifs, des démarches, orientation et accompagnement facilités dans le lieu d'accueil).

La notion de services au public intègre un ensemble de services, publics ou privés, marchands ou non marchands, délivrés par des opérateurs nationaux et locaux. Un socle de services « essentiels » aux habitants dans leur vie quotidienne est déterminé, s'appuyant sur une appréhension large et inclusive des services : services délivrés par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations ou les organismes assurant des missions de service public ou d'intérêt général.

Il paraît plus pertinent de s'attacher à mieux connaître certains segments en fonction d'enjeux ciblés (usages du numérique, besoins liés au vieillissement de la population, etc.) susceptibles de concerner différents types d'habitants/usagers.

Dans les Alpes-Maritimes, le secrétariat général à l'action départementale de la préfecture a rédigé un document proposant une vision territoriale de la problématique de l'accessibilité. Ce document a permis d'impliquer les services de l'État ainsi que les autres parties prenantes, en facilitant la compréhension des objectifs. Il n'y a pas eu de consultation directe des usagers mais une intégration des consultations des usagers déjà réalisées par les structures participatives.

TERRITORIALISATION : UNE ACTION PUBLIQUE CONCERTÉE ET ADAPTÉE

La territorialisation des services ne signifie pas nécessairement « plus de services ou plus de moyens ».

Raisonnement de la sorte interdirait de penser les interdépendances entre territoires. Sur un territoire, toutes les communes n'exercent, en effet, pas la même fonction. Leurs rôles varient selon leur population, leur niveau d'équipement, leur nombre d'emplois, leur localisation. Aussi, le schéma doit-il proposer une vision hiérarchisée de l'armature de services du département, c'est-à-dire déterminer où sont les pôles qui ont vocation à regrouper l'offre de services et qui devront faire l'objet de soutiens *ad hoc*. Il n'a, en revanche, pas vocation à proposer une vision commune par commune, ce qui relève d'un travail à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Pour déterminer l'armature territoriale des services, il est nécessaire de répondre à plusieurs questions, notamment :

- où sont les pôles de services du département ? Existe-t-il des zones manquant de pôles d'un certain niveau de services ?
- quels sont les pôles « fragiles » ? C'est-à-dire ceux dont le nombre de services est insuffisant et qui nécessitent d'être confortés ? Quels regroupements et mutualisations de services peut-on imaginer entre communes proches afin de constituer des pôles ?
- quels sont les décalages entre les besoins actuels et potentiels liés à la démographie, à la présence de populations fragiles ? Certains pôles apparaissent-ils comme sous/sur équipés ?
- quels échanges, coordinations et mutualisations peuvent être repérées entre types de services et entre territoires, aux échelles les plus pertinentes ?

La réalisation de l'état des lieux des services et des besoins à l'échelle du département, s'appuie sur les ressources documentaires déjà disponibles.

Il s'agit d'identifier les services existants et les lignes de services proposées par les opérateurs présents sur le territoire afin de comprendre l'organisation territoriale de l'offre, en spatialisant les zones d'influence des différents services existants.

UNE ARTICULATION ENTRE ENJEUX ET THÉMATIQUES PRIORITAIRES

Projet structurant, le SDAASAP doit être porteur d'une vision partagée des enjeux et des priorités en matière d'accès aux services essentiels aux populations. Toutefois, dans un contexte de moyens humains et financiers contraints, une priorisation est indispensable pour l'élaborer. En effet, le champ des services potentiellement concernés par l'exercice est très vaste.

Afin de déterminer le périmètre des services à retenir, il est possible de distinguer les services selon l'usage qu'en ont les habitants (quotidien, hebdomadaire ou plus ponctuel), et d'identifier les fragilités sur les thématiques clés. Ce travail doit répondre aux questions suivantes :

- sur chaque thématique clé, quels sont les secteurs où il existe un déficit actuel ou potentiel de l'offre au regard des besoins, en particulier dans les territoires qui concentrent des publics fragiles ?
- quels sont les secteurs où la dynamique d'évolution n'est pas adaptée aux besoins et ceux, *a contrario*, qui connaissent une amélioration ?
- quelles sont les mutualisations et complémentarités entre territoires envisageables sur cette thématique ?

Les thématiques doivent susciter l'intérêt des partenaires afin d'activer des leviers pour agir sur l'offre à l'échelle départementale ou infra. En effet, le schéma a une visée opérationnelle et doit déterminer un certain nombre d'actions majeures à mettre en œuvre sur les six prochaines années. Il a avant tout vocation à être un document cadre, susceptible d'être décliné localement et transcrit en opérations par de nombreux acteurs. Cependant, il ne constitue pas un plan d'action exhaustif.

Les enjeux prioritaires peuvent émerger autour des questions relatives aux concepts de nouveaux services, de structuration d'un maillage départemental, de mise en œuvre d'équipements à adapter, à développer ou à créer, de nouveaux modes d'accès aux services (numérique, équipements mobiles, transports et mobilité).

En fonction des attentes des populations, des initiatives préexistantes, des contextes, des choix stratégiques locaux et des finalités poursuivies par les partenaires de la démarche, ces enjeux nécessiteront d'être examinés selon plusieurs angles : quels services rendre accessibles en ligne ou non, pour quels publics et quels territoires, avec quels partenaires, etc.

UNE OFFRE COMMUNE CGET/INSEE D'APPUI TECHNIQUE AUX DÉPARTEMENTS

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ont élaboré conjointement un ensemble d'indicateurs statistiques afin de fournir gracieusement aux préfetures et aux conseils départementaux, des éléments pour la phase de diagnostic préalable à l'élaboration des schémas départementaux d'accessibilité des services aux publics.

Il s'agit principalement d'indicateurs de temps d'accès théoriques à un ou plusieurs équipements pour une commune ou un agrégat de communes. L'idée principale est de raisonner en termes d'accessibilité de la population aux équipements.

En complément de cette offre, les directions régionales de l'Insee peuvent proposer aux préfetures et aux départements, une prestation d'analyse approfondie.

En Moselle, des entretiens tripartites entre les intercommunalités, le Conseil départemental et la préfeture ont permis de collecter des informations sur les situations réelles : recensement des initiatives originales, mise en évidence des enjeux stratégiques, remontée les points d'alerte. La phase suivante d'animation de la consultation va permettre de partager, modifier et valider le diagnostic pour privilégier les pistes d'action principales.

UNE DÉMARCHE ABOUTISSANT À UN PLAN D'ACTION

Le plan d'action issu du schéma doit viser à l'amélioration de l'accessibilité des services, dans toutes ses dimensions. Le terme d'accessibilité ne s'entend pas ici au sens restreint de l'accessibilité physique des équipements, pour des personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite. C'est une définition plus large qui repose sur la facilité pour un usager de disposer des services dont il a besoin.

Ce plan doit apporter des réponses à divers questionnements sur la simplification des démarches, l'intermédiation, l'accompagnement à l'usage du numérique..., ce qui suppose que les administrations et/ou les opérateurs soient en capacité de s'interroger sur leurs pratiques et de les modifier.

La qualité de l'accueil et de l'accompagnement des publics doit être au cœur des réflexions de chaque action. La relation aux usagers via des centres d'appels robotisés ou l'e-administration peuvent générer des risques de non recours aux droits ou d'erreurs administratives irréparables.

Dès lors, apparaît la nécessité de conserver ou de recréer les capacités de dialogue - qui ont pu être rompues avec le développement des technologies de l'information et de la communication - afin de prendre en compte les cas particuliers. Un travail interministériel a permis de réaliser un guide afin d'aider à la mise en place de ce « premier accueil social inconditionnel » dans le cadre des SDAASAP¹.

Les actions inscrites dans le cadre du schéma doivent être réalisables sur une période de six ans. Chaque action doit être décrite sur la base des constats et enjeux ayant contribué à son identification. Les modalités de mise en œuvre et le calendrier prévisionnel de déploiement, la répartition des rôles entre les différents partenaires du schéma et leur engagement, sont définis précisément.

Le département de l'Aude qui a arrêté son schéma en juillet dernier, a eu recours à une méthode proche de celle de la gestion de projet : diagnostic, consultation des parties prenantes, sélection et tri des priorités, définitions des orientations prioritaires, déclinaison en fiches actions, définition des indicateurs, prévision d'une convention opérationnelle après la signature du schéma, animation du schéma.

L'appropriation collective du plan d'action est fondamentale car un schéma n'est qu'un moyen, pas une fin en soi. La dynamique qu'il permet d'enclencher est par conséquent plus décisive que son élaboration. S'engager dans un schéma induit donc d'importants changements de posture des acteurs locaux qui délivrent les services, ainsi que des services déconcentrés de l'État.

¹ Premier accueil social inconditionnel de proximité, guide d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel de proximité. Mis en ligne sur le site du ministère des Affaires sociales et de la santé

QUELQUES PRINCIPES POUR BIEN ÉLABORER SON SCHÉMA

→ L'implication des acteurs

- En début de démarche, annoncer la place que va prendre la concertation dans la construction du schéma, sans faire de « fausse promesse » à des partenaires désireux de s'impliquer, affirmer et diffuser les « règles du jeu » pour associer des acteurs de dimensions différentes à la réflexion.
- Inviter les acteurs dans les territoires à penser stratégiquement l'enjeu de l'accessibilité des services au public, sans s'enfermer dans la seule question des moyens et de leur identification. Penser en termes de « politiques d'accès aux services ou d'accès aux droits au sens large » avant de raisonner « dispositifs ou équipements spécifiques ». Repérer les expériences intéressantes et valoriser le travail des élus et partenaires locaux. Valoriser et diffuser les bonnes pratiques.
- Associer les corps constitués de la société civile (associations d'usagers, commissions départementales appropriées, conseils de développement, conseils citoyens, etc.).

→ L'armature territoriale

- Faire le lien entre la logique de polarité du SDAASAP et d'autres schémas exprimant eux aussi une vision de l'armature territoriale (schéma de transports, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires - SRADDET, schéma de cohérence territoriale - ScoT, etc.). Analyser les polarités au-delà des frontières départementales et identifier les pôles externes qui rayonnent sur le département afin d'éviter les actions inutiles et envisager des collaborations interdépartementales.

→ Les thématiques prioritaires

- Les articulations entre schémas sectoriels et SDAASAP sont déterminantes pour favoriser des synergies entre acteurs et produire des actions transversales, sans se substituer aux schémas sectoriels ou remettre en cause leurs orientations.
- Partir d'enjeux identifiés et se demander quelles ressources peuvent y répondre a paru plus pertinent et réaliste qu'un recensement exhaustif à certains départements.

D'autres ont préféré partir des situations vécues par les habitants pour examiner les ressources auxquelles ils ont effectivement accès afin de trouver des réponses adaptées. La bonne démarche, c'est celle qui convient aux partenaires.

→ Le plan d'action

- S'appuyer sur un contrat qui permette de formaliser les engagements de chacun dans la durée afin d'assurer la réalisation concrète des actions prévues et la pérennité de la dynamique partenariale. Afin de garantir l'efficacité des actions, il sera utile de déterminer des indicateurs de suivi qui permettront de produire des éléments objectifs d'évaluation.
- La coopération n'est pas une simple concertation entre des institutions et des organisations qui échangent des informations. Sans modification de leurs priorités, de leurs modes d'organisation, ce travail d'élaboration restera sans effet sur le renforcement et l'adaptation des moyens.

En couverture : Maison de services au public, Barsac (33) © Eric Couderc / Caisse des dépôts

Auteur : Sylvie Cabassot avec la contribution de Gilles Toutin, Fanny Schenck et Pierre Joseph (CGET)



cget

Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Jean-Michel Thornary

Abonnez-vous à la collection En Bref sur : www.cget.gouv.fr/jemabonne

ISSN 2492-5012

Retrouvez la collection
En bref
www.cget.gouv.fr

Suivez-nous
@CGET_gouv
f /CGETgouv

Maisons de services au public (MSAP)

(juin 2016)

Les maisons de services au public ont été créées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe (art. 100). La compétence MSAP a été ajoutée par ce texte à la liste des actions d'intérêt que peut porter une communauté de communes (art. 64 de la loi).

Initiative

La plupart des structures sont issues d'initiatives communes à plusieurs acteurs (notamment État/communes) et sont portées par des collectivités territoriales (communes, communautés de communes...). Néanmoins, tout autre type de portage (milieu associatif, chambres consulaires, missions locales...) demeure possible. La Poste peut également accueillir des MSAP au sein de ses bureaux de poste.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC), dans le cadre de sa mission d'animation du réseau des MSAP, accompagne les structures porteuses pour la création de MSAP, notamment par un soutien méthodologique, et une aide à la mise en place de l'offre de services au public.

Modalités de création

1. Constitution et transmission du dossier

Pour permettre la reconnaissance d'une MSAP, une demande de financement doit être préalablement transmise au Préfet du département. Ce dossier comprend une **convention-cadre, signée entre le gestionnaire et les opérateurs partenaires et définissant les obligations réciproques de chaque partie prenante.**

Conformément à l'article 1er du décret n°2016-403 du 4 avril 2016, la convention-cadre doit préciser, pour chaque MSAP, 10 éléments :

- Sa **dénomination** et son **périmètre d'intervention** ;
- Son **lieu principal d'activité** ;
- Les **personnes morales publiques ou privées associées** en son sein ;
- Son **gestionnaire** ;
- Les **missions** qui lui sont confiées ainsi que les **services et prestations délivrés** aux usagers ;
- Les **apports financiers, immobiliers, mobiliers et techniques** de chacune des personnes morales associées ;
- Ses **modalités de fonctionnement** (présence physique des partenaires sur le site et/ou réseau de correspondants à l'extérieur de la structure) ;
- Les **modalités d'accès aux services** des personnes ayant des difficultés pour se déplacer ;
- Sa **durée**, les **modalités de son évolution** et de son **renouvellement** ainsi que les **conditions** et les **conséquences de sa dénonciation**.

Elle peut être complétée par des conventions bilatérales entre la structure porteuse de la MSAP et chaque partenaire pour en préciser certaines conditions pratiques.

La convention-cadre doit être **accompagnée d'une demande d'aide** précisant le montant sollicité (lettre d'intention), du **budget prévisionnel** ou d'une clé de répartition pour l'exercice en cours pour la MSAP, des **comptes d'exploitation des exercices antérieurs** (budgets réalisés), de la **preuve de l'installation de l'identité visuelle** des MSAP ou à minima de l'engagement de l'installer dans l'année, et d'un **bilan qualitatif relatif aux années antérieures** (description du projet, territoire(s) concerné(s) et objectifs poursuivis).

Compte tenu de leur mode de financement spécifique, les bureaux de poste accueillant une MSAP ne sont pas soumis à cette demande individuelle de subvention.

2. Étude de la conformité convention-cadre/cahier des charges

Après réception, les services de l'État instruisent la demande de subvention. Pour cela, ils vérifient la complétude du dossier de demande et son éligibilité.

Désormais, il n'est plus prévu d'approbation de la convention-cadre par arrêté du Préfet de département. À présent, une MSAP est créée dès lors que les services de l'État reconnaissent la **conformité de la convention-cadre avec les critères énoncés dans le cahier des charges**. Leur respect permet ainsi de bénéficier des financements.

Ces critères sont les suivants :

- Une **compatibilité**, quand il existe, avec le **schéma départemental d'accessibilité des services au public**. En l'absence de schéma, le Préfet peut solliciter l'avis du président du conseil départemental, sur les localisations opportunes, et, le cas échéant celui des EPCI concernés ;
- Une **distance de 20 minutes** entre chaque MSAP ;
- Proposer une offre de services en **adéquation avec les besoins et les attentes des habitants** ;
- Une **convention locale signée par au moins deux opérateurs** : un opérateur du champ de l'emploi et un opérateur du champ des prestations ou de l'aide sociale (Pôle Emploi, mission locale, CAF, CPAM, MSA, conseil départemental...);
- Une **ouverture hebdomadaire de 24 heures minimum** ;
- Un **accueil par un agent formé** (ayant réalisé un stage dans les organismes partenaires) ;
- Un **local d'accueil avec un point d'attente assise et un espace confidentiel** ; des **précisions sur la visibilité extérieure**, ainsi que les modalités d'accès aux personnes à mobilité réduite ;
- Un **poste informatique avec une connexion internet** à disposition du public ;
- Les **comptes d'exploitation et bilans des années antérieurs et/ou le budget prévisionnel** pour l'année en cours ou à venir, qui rendent compte du coût annuel de fonctionnement ;
- Le cas échéant, le **choix de modes d'organisation locaux** comme l'itinérance des services, la localisation multi-sites ou la mutualisation dans des équipements culturels ;
- **L'adhésion à la Charte nationale de qualité des MSAP**, à faire figurer dans la convention locale.

Au cours de l'instruction, le Préfet de département fixe également le montant de la subvention et transmet dans les meilleurs délais au Préfet de région. Le Préfet de région transmet le dossier au CGET, qui procède à la mise à disposition des autorisations d'engagement correspondantes au profit du BOP concerné, et effectue une subdélégation de crédit au Préfet de département concerné.

Moyens mobilisés après création

1. Financement

La reconnaissance d'une MSAP ouvre droit à un financement de son fonctionnement. Les MSAP sont éligibles au **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)** et au **fonds inter-opérateurs**.

Le montant de la contribution de l'État au titre du FNADT est limité à 25 % des dépenses prévisionnelles du budget de fonctionnement annuel de la MSAP (avec un plafond de 17 500 euros).

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le soutien des MSAP est consolidé par la création d'un fonds inter-opérateurs, décidé par le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015. Abondé par les opérateurs nationaux du dispositif (Pôle Emploi, CNAF, CNAMTS, CNAV, CCMSA, La Poste et GrDF), il vient financer à la même hauteur que le FNADT le fonctionnement des MSAP.

Dès lors, grâce à ce fonds, **la part prise en charge du coût de fonctionnement des MSAP a été portée à 50 %**, dans la limite d'un plafond de 35 000 euros.

Les MSAP portées par La Poste sont aussi financées par moitié par le **Fonds de péréquation territoriale**.

2. Réseau

La reconnaissance d'une MSAP permet de **bénéficier des outils et services du réseau national des MSAP** : échanger avec l'ensemble du réseau, se former, disposer d'outils de suivi statistique et de communication. Cette appartenance au réseau donne par ailleurs une visibilité aux MSAP.

Parallèlement, les collectivités et organismes signataires s'engagent à répondre aux sollicitations de la CDC, et notamment à renseigner les différents indicateurs de suivi et de pilotage de l'activité des MSAP.

Pilotage

Les signataires, le représentant du Préfet et le gestionnaire de la MSAP se réunissent en **comité de pilotage au minimum une fois par an**, à la demande du gestionnaire de la MSAP. Le comité met en place des processus de travail collectif réguliers. Il se fixe des axes de progrès à moyen terme pour renforcer l'action de la MSAP.



ÉPREUVE N° 11