

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 prospectives 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.

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.

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.

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 assurent 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 :

Thierry 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 ?



La croissance mondiale
d'une décennie à l'autre



Tirer parti de la
révolution numérique



Quelles priorités éducatives ?



Dynamiques
et inégalités territoriales



Nouvelles formes du 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

@Strategie_Gouv

www.strategie.gouv.fr

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

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

Directeur de la publication :
Jean Pisani-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.



Publication - Quel équilibre entre les territoires urbains et ruraux ?

Publié le lundi 06 août 2018

[...]

PARTIE 1 | LA RÉPARTITION DES MÉNAGES, DE L'EMPLOI ET DE L'EMPLOI PUBLIC SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

Une recomposition territoriale profonde : périurbanisation et métropolisation

LA POPULATION FRANÇAISE : CONCENTRÉE DANS LES GRANDES AIRES URBAINES

83 % de la population française vit dans une grande aire urbaine, en 2014, dont 59 % au sein d'un pôle urbain, alors que les grandes aires urbaines ne couvrent que 41 % de la superficie du territoire national.

Cette concentration s'est renforcée durant les dernières décennies. Entre 1999 et 2013, l'essentiel de la croissance démographique (88 %) a eu lieu dans les grandes aires urbaines et, particulièrement, dans les couronnes périurbaines.

Pour autant, sur la même période, les territoires ruraux (entendus comme les communes multipolarisées hors des aires urbaines et les communes isolées hors influence des pôles) ont également vu leur population croître, mais à un rythme nettement moins rapide, et après une baisse relative de 1975 à 1999.

La **périurbanisation** résulte d'une situation de compromis pour les actifs entre la nécessité d'habiter à proximité des pôles urbains afin d'accéder à l'emploi, les contraintes liées au prix du logement et la recherche d'un cadre de vie agréable (espaces verts, présence de commerces et d'équipements publics...).

Ce compromis est rendu possible par **des navettes domicile-travail toujours plus longues** : la distance médiane parcourue par les navetteurs a augmenté de 2 km entre 1999 et 2013. Elle est passée de 13 à 15 km.

L'EMPLOI : ENCORE PLUS CONCENTRÉ QUE LA POPULATION

L'emploi est plus concentré encore que la population : **86 % des emplois sont situés dans les grandes aires urbaines, dont 71 % dans les grands pôles urbains.**

Cette situation est particulièrement aiguë dans les **départements et régions d'Outre-Mer (Drom)**, où les capitales économiques et leurs proches banlieues regroupent l'essentiel des opportunités d'emploi.

Cette géographie de l'emploi s'est renforcée depuis les années 1970 et plus encore depuis la crise de 2007-2008. L'emploi a surtout progressé dans les grands pôles urbains et dans leurs couronnes. S'il a augmenté dans les petits et moyens pôles urbains jusqu'à la crise de 2007-2008, il baisse depuis lors dans ces territoires. Les couronnes des petits et moyens pôles urbains et les espaces ruraux isolés accueillent moins d'emplois aujourd'hui qu'en 1975.

Dans un contexte de **mondialisation**, le développement économique est tiré par un nombre restreint de grandes villes¹ qui s'appuient sur leur aptitude à concentrer des fonctions (R&D, commerce interentreprises, prestations intellectuelles...) nécessitant des compétences rares.

La numérisation de l'économie et de la société a encore renforcé ces processus. Le modèle économique de déploiement des infrastructures numériques privilégie les zones les plus denses. D'importants écarts d'accès à l'Internet Très Haut Débit perdurent entre grands pôles urbains et espaces ruraux, alors que cet accès constitue un élément d'attractivité pour les entreprises comme pour les ménages.

Néanmoins, **les déséquilibres sont également forts au sein des villes.**

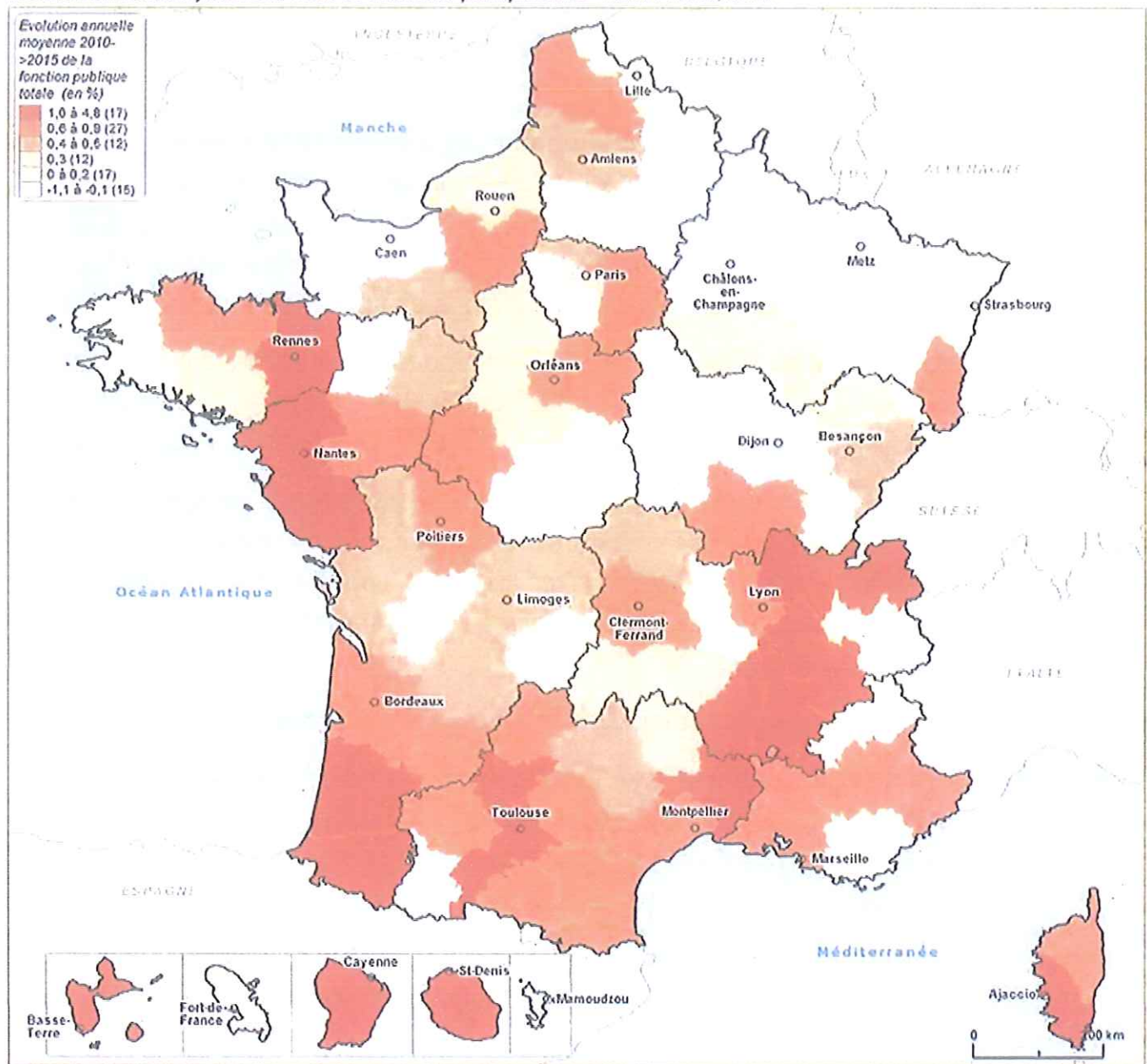
En termes de taux d'emploi par exemple², les 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV (<https://www.cget.gouv.fr/territoires/quartiers-de-la-politique-de-la-ville>) [3]) – essentiellement situés dans les grands et moyens pôles urbains – affichent un taux d'emploi moyen particulièrement bas : 44 % contre 66 % pour les aires urbaines les englobant.

La conséquence du double mouvement de métropolisation et de périurbanisation est que dans les aires urbaines de toutes tailles (petites, moyennes et grandes), **lieux de travail et lieux de résidence se dissocient.**

La répartition de l'emploi public à l'épreuve de ces dynamiques territoriales

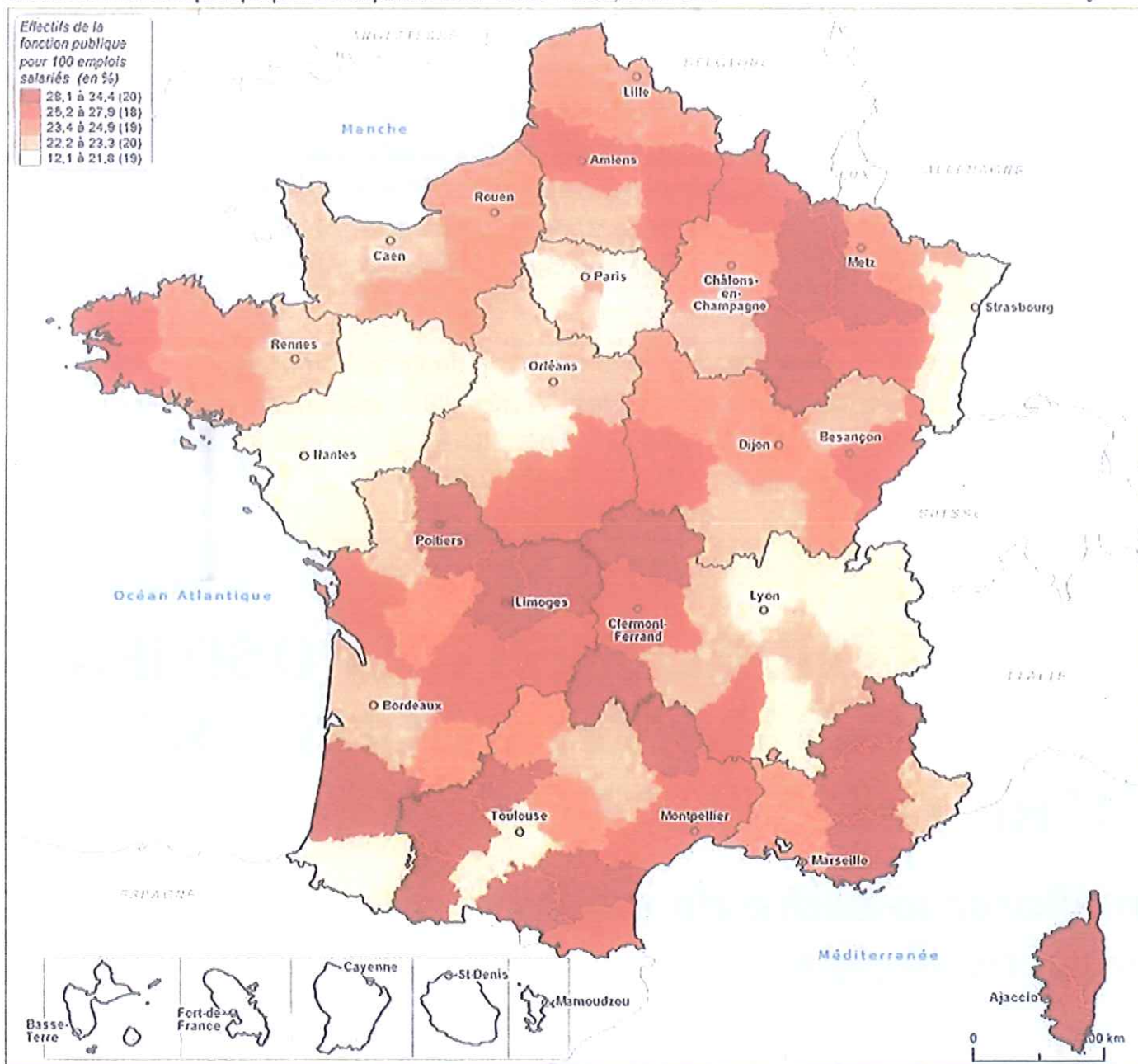
La fonction publique (qui réunit les fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière) a un poids important en France (plus de 20 % de l'emploi total en 2015, avec 5,6 millions d'agents). C'est particulièrement le cas dans les départements ruraux les moins dynamiques aux plans démographique et économique, où il représente de 1/4 à 1/3 des emplois.

Evolution annuelle moyenne 2010->2015 de la fonction publique totale - source : INSEE, SIASP



(https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/thumbnails/image/carte_evolution_fonction_publicue_0.jpg)
carte_evolution_fonction_publicue.jpg, par hvanmalle (<https://www.cget.gouv.fr/users/hvanmalle>) [2]

Effectifs de la fonction publique pour 100 emplois salariés - source : INSEE, SIA SP 2015



(https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/thumbnails/image/carte_poids_fonction_publicue_par_dep_0.jpg)
carte_poids_fonction_publicue_par_dep.jpg, par hvanmalle (<https://www.cget.gouv.fr/users/hvanmalle>) [2]

L'emploi public joue ainsi un rôle d'amortisseur des difficultés économiques et un rôle structurant pour l'accès aux services publics sur tout le territoire. Il contribue à la réduction des inégalités territoriales à l'échelle nationale.

Entre 2010 et 2015, l'emploi public a augmenté dans la plupart des départements. Un rééquilibrage s'est opéré entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale en lien avec la décentralisation. Il est davantage marqué dans les territoires ruraux que dans les pôles urbains. La géographie de la fonction publique d'État se recompose :

- la restructuration de défense a conduit à la fermeture de sites militaires, notamment dans le nord-est et le centre de la France métropolitaine ;
- la baisse quantitative des besoins dans certains territoires en déclin démographique, la difficulté à y attirer des professionnels tels que les médecins, la transformation des pratiques des Français (déplacement jusqu'au service de leur choix plutôt que fréquentation du service le plus proche) et les progrès technologiques dans certains domaines peuvent expliquer la fermeture d'hôpitaux, de maternités et d'écoles. À l'inverse, des établissements supplémentaires s'implantent dans les territoires en croissance démographique.

Au-delà du nombre d'emplois publics se pose la **question de l'occupation réelle de ces emplois et du service rendu dans les territoires**. À titre d'illustration, les **quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont pénalisés** par des taux de vacance et d'absentéisme plus élevés qu'ailleurs.

PARTIE 2 | QUELQUES DISPOSITIFS ET ACTIONS VISANT L'ÉQUILIBRE ENTRE LES TERRITOIRES

Améliorer le cadre de vie et développer l'attractivité de tous les territoires

Pour le soutien à l'**attractivité des territoires ruraux**, des **contrats de ruralité** ont été mis en place. Ils ont pour vocation de mettre en cohérence les investissements publics au profit d'un soutien opérationnel des projets des collectivités locales rurales concernant l'accès aux services et aux soins, la redynamisation des bourgs-centres, la mobilité, la transition écologique ou encore la cohésion sociale.

Le **Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)** – 18 milliards d'euros entre 2007 et 2013 – a des effets avérés sur le développement économique et l'attractivité résidentielle des territoires ruraux bénéficiaires.

Le **plan national de déploiement du télétravail** (<http://www.teletravailler.fr/>) [6], associé au plan France Très haut débit et aux initiatives portées localement pour soutenir le développement des tiers lieux, est prometteur pour rendre les territoires ruraux plus attractifs pour les actifs, les entreprises et les autoentrepreneurs.

Dans les **QPV**, les **contrats de ville** (*lire notre dossier* (<https://www.cget.gouv.fr/territoires/quartiers-de-la-politique-de-la-ville/contrat-de-ville>)^[71]) visent à mettre en œuvre une stratégie globale et partenariale d'amélioration de la situation structurelle des quartiers. Le diagnostic réalisé en amont des projets de renouvellement urbain se donne pour objectif de déterminer les besoins de création ou déplacement des équipements publics, au regard du contexte.

Les **Fonds européens** (*voir site dédié L* (<http://www.europe-en-france.gouv.fr/>)^[8] *Europe en France* (<http://www.europe-en-france.gouv.fr/>)^[81]), à travers le **développement urbain intégré** (10 % des fonds Feder-FSE – 1 milliard d'euros), constituent un soutien majeur aux stratégies urbaines intégrées des QPV, dépassant les champs d'intervention classiques de la politique de la ville.

Favoriser l'emploi dans les territoires fragiles

Favoriser l'emploi dans les territoires fragiles au plan économique passe par des aides directes :

- La **PAT (Prime d'aménagement du territoire)** a accompagné la création ou le maintien de plus de 12 000 emplois, entre 2014 et 2017, dans les Drom et les territoires ruraux et urbains identifiés comme en difficulté. Dans les communes rurales, elle a concerné 7 034 emplois (*lire notre dossier sur la PAT* (<https://www.cget.gouv.fr/node/2800>)^[9]).
- Les **indemnités compensatoires de handicaps naturels** (plus de 2 milliards d'euros en 2017) attribuées dans le cadre du **Feader**, ont bénéficié, en 2017, à près de 95 000 agriculteurs français situés dans les zones rurales moins productives, permettant notamment le maintien d'une agriculture de montagne en France.
- Si l'aide directe à l'activité économique agricole (**Pilier 1 de la PAC**) ne vise pas l'équilibre territorial, son impact est très important sur le maintien de l'activité agricole, et plus largement sur le développement de l'emploi dans les territoires ruraux.
- **Dans les QPV, des exonérations fiscales spécifiques** soutiennent l'activité commerciale (exonérations de taxes locales pour les moins de 50 salariés).

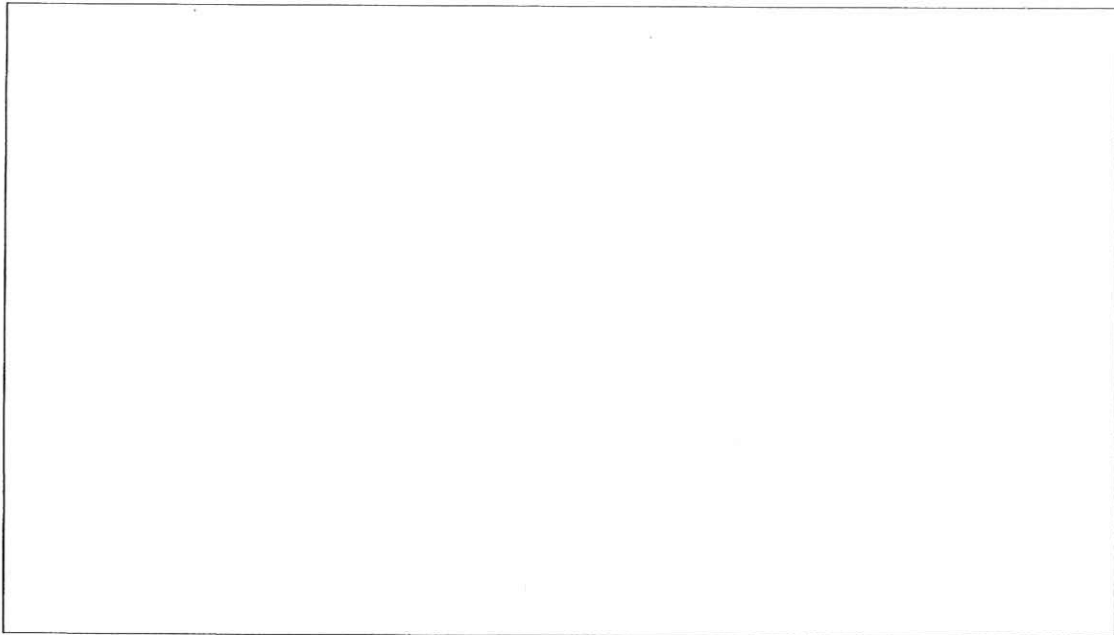
Par ailleurs, les **contrats de restructuration de défense** ont permis d'accompagner 32 territoires fortement impactés pour compenser les pertes d'emploi public liées aux restructurations et générer des projets structurants pour les territoires (ex. : création d'un hôtel d'entreprises, aménagement de sites touristiques, etc.).

Assurer l'accès aux services publics dans tous

les territoires

24

Les **PIMMS (Points information médiation multiservices)**, initiés au cours des années 1990, ont ouvert la voie aux espaces mutualisés comme les **Maisons de services au public (MSAP)** (<https://www.cget.gouv.fr/thematiques/services-au-public/maisons-de-services-au-public>) ^[10], qui participent au maintien des services dans les territoires peu denses et améliorent même la situation de leurs habitants en matière d'accès à l'emploi, aux droits sociaux et au numérique. La mutualisation permet d'optimiser les moyens pour répondre aux besoins essentiels des habitants tout en maîtrisant les coûts, en particulier dans les territoires peu denses.



Les **centres et maisons de santé pluriprofessionnels (CSP et MSP)** contribuent à consolider l'accès aux soins dans les territoires où l'offre est fragile, notamment les espaces ruraux et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les **Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public** permettent d'établir une vision et une ambition locales en matière d'accès aux services. Alimenté par un état des lieux identifiant notamment les services déficitaires, le SDAASAP permet de co-construire une stratégie d'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services à l'échelle départementale (lire notre article (<https://www.cget.gouv.fr/thematiques/services-au-public/schemas-departementaux-d-accessibilite-aux-services>) ^[11]).

DOSSIER : Grand débat sur la réforme de la fiscalité locale 2019

Dossier publié à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/605165/debat-sur-la-fiscalite-locale-toutes-les-propositions-des-petites-villes/>

DÉBAT SUR LA FISCALITÉ LOCALE

Débat sur la fiscalité locale : toutes les propositions des Petites Villes

Auteur associé | A la Une finances | Actualité Club finances | Billets finances | France | Publié le 07/02/2019 | Mis à jour le 18/02/2019



III. – Efficacité de l'impôt : la fiscalité locale doit être un levier de modernisation et de lutte contre les inégalités territoriales

Eléments de contexte :

Le sens traditionnel de l'impôt attribue diverses fonctions à la fiscalité : une fonction politique, marque de la citoyenneté ainsi qu'une fonction sociale de réalisation de l'intérêt général (et, par conséquent, de redistribution des richesses, de réduction des inégalités autrement dit de solidarité).

Comme le soulève Michel Bouvier, ces deux fonctions semblent en nette de perte de vitesse⁽⁷⁾ ^[12] : l'exigence d'équilibre des finances publiques tend à reléguer la fiscalité à une fonction purement budgétaire ce qui conduit logiquement les contribuables à s'interroger sur son sens et surtout sa légitimité.

Constats :

Il existe, en effet, depuis trop longtemps « une France des oubliés » délaissée par les Gouvernements successifs : dévitalisation des centres-villes ; disparition des petites lignes ferroviaires, voire l'inexistence des transports collectifs ; désertification médicale ; fermeture des crèches... Tous ces problèmes ne datent pas d'hier. Ils sont amplifiés, aujourd'hui, par le manque croissant de moyens : la baisse des dotations de l'Etat – mais également la réduction drastique des contrats aidés depuis deux ans – ont fragilisé fortement les budgets locaux et le tissu social et associatif dans les petites villes.

Les restructurations et fermetures de services publics dans certains territoires ont aggravé le sentiment d'inefficacité qu'ont les usagers ou les contribuables de l'usage de l'impôt. Les élus, qui rendent compte de leur gestion au moment des élections, se trouvent souvent démunis face à ce sentiment.

L'APVF appelle à un sursaut : les finances locales doivent constituer un levier de modernisation du pays, de lutte contre les inégalités territoriales et sociales, et non plus demeurer un facteur de tarissement des territoires.

Recommandations de l'APVF :

Pour l'APVF, il est indispensable de trouver un juste équilibre entre la fonction budgétaire de l'impôt et sa fonction nécessairement sociale de réalisation de l'intérêt général : à l'instar des mécanismes de péréquation, l'impôt doit être un instrument de redistribution des richesses et de réduction des inégalités.

Pour ce faire :

- Il est urgent de réhabiliter l'impôt et sa légitimité. Le Grand débat national doit pouvoir constituer le socle de cette réflexion.
- Les services publics de proximité ne doivent pas constituer la variable d'ajustement des finances locales.
- Dans un contexte de raréfaction de l'argent public, les collectivités locales, et particulièrement les petites villes, ont besoin de ressources fiscales sûres, garantissant une forte stabilité financière.
- Les difficultés objectives de certaines collectivités doivent être prises en compte par la fiscalité, et non seulement par la péréquation.
- Il doit y avoir une cohérence entre la localisation de la base taxable et le degré de proximité du service public rendu.
- Il faut repenser la question des mécanismes de reversement de fiscalité entre les communes et les EPCI – FPU (AC et DSC). Pour l'APVF, ces mécanismes peuvent être améliorés et intégrer davantage les charges de centralité.
- Il faut rééquilibrer la fiscalité des ménages et la fiscalité économique. En 2016, les impôts ménages rapportent au bloc communal 41,10 milliards d'euros, contre 13,20 milliards d'euros pour la fiscalité économique.
- Facteur d'accroissement des inégalités territoriales, il faut poursuivre la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux à usage d'habitation.

IV. Une fiscalité locale qui doit s'accompagner de mécanismes de péréquation efficaces

Eléments de contexte :

Parmi les attendus d'une fiscalité locale figure aussi le fait d'être « locale », c'est-à-dire qu'elle doit s'appuyer sur des assiettes facilement localisables. Cette logique pose la question de la péréquation : comme l'explique Dominique Hoorens, la richesse n'est pas forcément localisée là où se situent les besoins de financement des services publics⁽⁸⁾ [13]. Des dispositifs doivent donc corriger les écarts entre les « besoins » et les « moyens » afin de permettre aux territoires les plus pauvres de rendre un niveau minimal de services attendu.

Ainsi, aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. En outre, l'Etat doit être le garant de la solidarité nationale proclamée par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et réaffirmé la Constitution de 1958.

Pour le Conseil constitutionnel, la péréquation « peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges (...) elle peut également être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales » (décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 [14] relative à la loi de finances pour 2005).

Deux méthodes permettent de réduire les disparités territoriales :

1. **La péréquation verticale** : les dotations de l'Etat peuvent remplir cette fonction. Pour être efficace, le dispositif suppose que les montants reversés évoluent aussi vite que les richesses fiscales. A défaut les trajectoires s'écartent entre les « riches » (fiscalement) et les « pauvres » (financés par des dotations peu dynamiques) ;
2. **La péréquation horizontale** : un fonds peut être alimenté par des ressources fiscales ou des subventions de certaines collectivités locales, les plus riches, et réparti entre les collectivités, les plus pauvres, selon des critères objectifs et rationnels.

Constats :

La dégradation des finances locales, résultant notamment du désengagement financier de l'Etat, est un facteur d'accroissement des fractures territoriales. Ni la péréquation verticale, ni la péréquation horizontale ne permettent aujourd'hui d'y remédier. Depuis quelques années, la péréquation est le plus souvent utilisée comme un outil de réduction des dépenses publiques de l'Etat et des collectivités locales : la péréquation verticale est financée par écrêtement interne de la dotation globale de fonctionnement et l'adoption de mécanismes de péréquation entre collectivités territoriales est conçue comme un moyen de limiter l'impact de cette diminution. 27

Recommandations de l'APVF :

Dans ces conditions, les mécanismes de péréquation, pour la plupart, ne remplissent pas les objectifs de réduction des inégalités de ressources et de charges qui leur sont, en principe, assignés.

Pour une péréquation plus efficace, l'APVF propose une nouvelle architecture :

Un Etat garant de la solidarité nationale :

les mécanismes de péréquation verticale doivent être réhabilités et renforcés. Pour ce faire, il convient de :

Sortir les dotations de péréquation de l'enveloppe normée : l'Etat doit financer la péréquation verticale. En effet, selon une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel, la solidarité nationale et la péréquation « entre collectivités territoriales » ne se confondent pas. Or, financer les dotations de solidarité rurale et urbaine par écrêtement interne de la DGF revient à mettre très largement les collectivités à contribution.

- Réformer la DGF : la dotation forfaitaire pourrait, par exemple, être dédoublée en « part fixe » et « part variable ». La part fixe serait constituée d'une « dotation universelle de fonctionnement » garantie à toutes les communes et sanctuarisée et, la part variable, d'une « dotation de solidarité territoriale » qui pourrait financer une part de la péréquation.
- L'efficacité d'une telle réforme est conditionnée par la rénovation des critères de répartition de la DGF, et notamment les critères de potentiel fiscal et de potentiel financier, afin de mieux tenir compte de la richesse (à la fois de la commune et des capacités contributives des contribuables) et des charges (et particulièrement des charges de centralité).

Une solidarité inter territoriale plus affirmée :

les mécanismes de péréquation horizontale ne doivent pas être pensés comme un moyen de pallier les insuffisances de la péréquation verticale. L'APVF demande :

- Un renforcement du FPIC : il doit davantage tenir compte des capacités contributives des contribuables et des charges des communes. Les fluctuations entre contributions et reversement doivent être plus maîtrisées.
- La création d'un fonds national de solidarité territoriale fondé sur un projet de territoire : face au phénomène de métropolisation et dans un contexte financier de plus en plus contraint et incertain, il est indispensable que les métropoles, les groupements et leurs communes membres resserrent leurs liens de solidarité. A l'appui de projets relatifs à la mobilité durable, à la couverture numérique des territoires et à l'attractivité des petites et moyennes villes, un fonds ciblé à l'échelle de la région pourrait être créé et être alimenté, par exemple, par les métropoles en fonction de leur richesse. L'Etat pourrait y contribuer à due proportion.

[---]

* Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

DOCUMENT n° 7

Congrès des maires 2018 22/11/2018

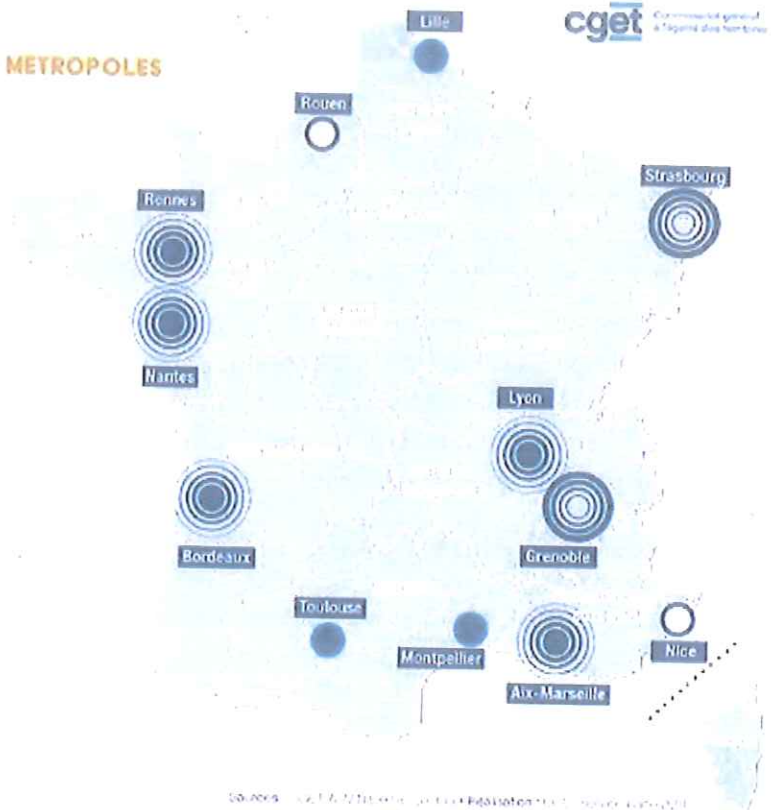
Inégalités territoriales : malgré les actions locales, le « fossé » se creuse depuis dix ans

par Emilie Denêtre



DYNAMIQUES DE L'EMPLOI DE 12 METROPOLES

-  **Métropole « à dynamique partagée »**
La métropole et ses territoires environnants connaissent une dynamique de « emploi favorable ».
-  **Métropole « à dynamique inversée »**
Les territoires environnants connaissent une dynamique de « emploi favorable » au contraire de la métropole.
-  **Métropole « autocentrée »**
La dynamique de « emploi » est partagée avec les territoires environnants.
-  **Métropole en difficulté**
La métropole et ses territoires environnants connaissent une dynamique de « emploi défavorable ».



L'armature chancelante des villes moyennes

L'autre constat chiffré et cartographié par le CGET est celui d'une armature chancelante des villes moyennes. « Ce sont elles qui tiennent la France, elles regroupent un quart des emplois, des lycées, des étudiants, elles assurent le maillage et la cohésion des territoires, mais elles sont, pour certaines très fragilisées, avec des effets cumulatifs : vieillissement, perte d'emplois, dévitalisation commerciale... surtout dans le grand quart nord-est » détaille Hugo Bevoit.

VILLES MOYENNES ET SCORES DE FRAGILITÉS

Cumul des scores de fragilités



Population

en 2015, par secteur d'attribution

100 000

10 000

1 000

100

10

Aire Urbaine

en 2015

en M2

10 000

1 000

100

10

1

0,1

0,01

0,001

0,0001

0,00001

0,000001

0,0000001

0,00000001

0,000000001

0,0000000001

0,00000000001

0,000000000001

0,0000000000001

0,00000000000001

0,000000000000001

0,0000000000000001

0,00000000000000001

0,000000000000000001

0,0000000000000000001

0,00000000000000000001

0,000000000000000000001

0,0000000000000000000001

0,00000000000000000000001

0,000000000000000000000001

0,0000000000000000000000001

0,00000000000000000000000001

0,000000000000000000000000001

0,0000000000000000000000000001

0,00000000000000000000000000001

0,000000000000000000000000000001

0,0000000000000000000000000000001

0,00000000000000000000000000000001

0,000000000000000000000000000000001

0,0000000000000000000000000000000001

0,00000000000000000000000000000000001

0,000000000000000000000000000000000001

0,0000000000000000000000000000000000001

0,00000000000000000000000000000000000001

0,000000000000000000000000000000000000001

0,0000000000000000000000000000000000000001

0,001

0,0001

0,001

0,0001

0,001

0,0001

0,001

0,0001

0,001

0,0001

0,001

0,0001

0,001

0,0001

0,001

0,0001

0,001

0,0001

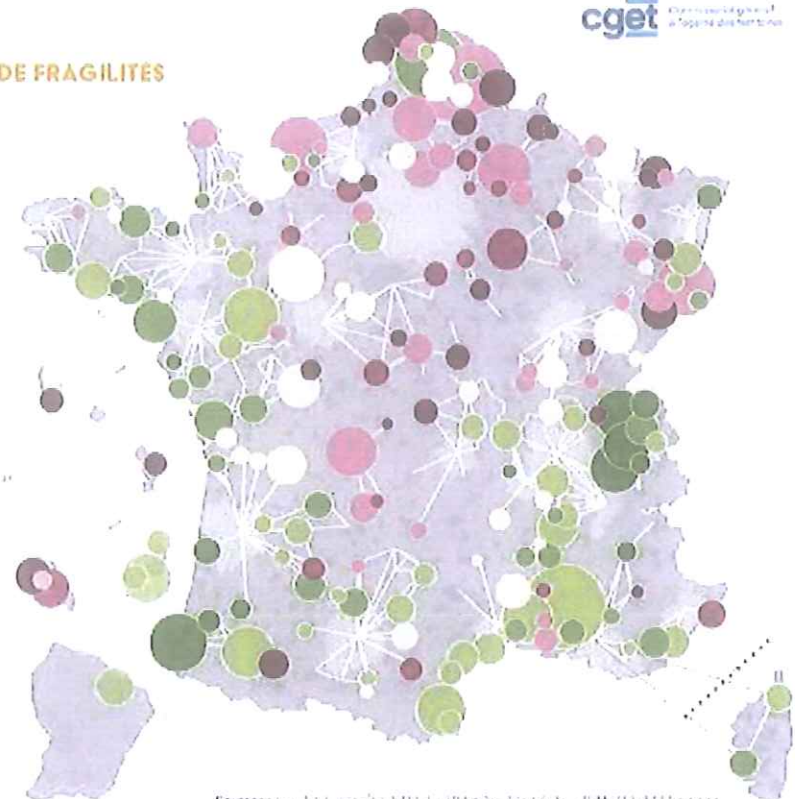
0,001

0,0001

0,001

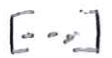
0,0001

Le Système Interregional de Paris



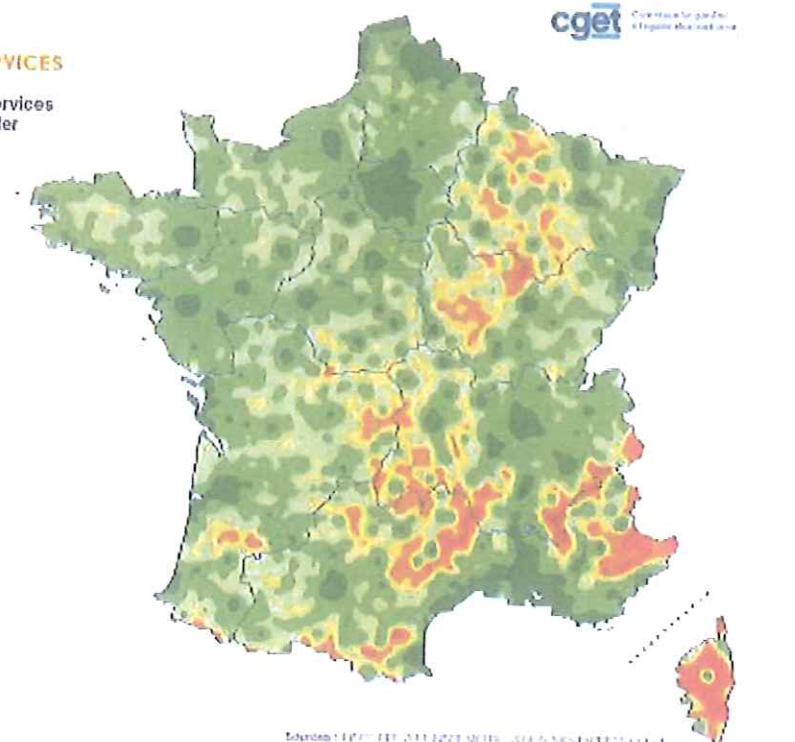
Source : cget (Urbat, 2018) ; cget, INSEE (Mise à jour : 2018) ; cget, INSEE (Mise à jour : 2018) ; cget, INSEE (Mise à jour : 2018)
Réalisation : cget (maitrecartographe 2019)

© CGET



INÉGALITÉ D'ACCÈS AUX SERVICES

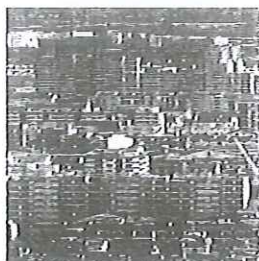
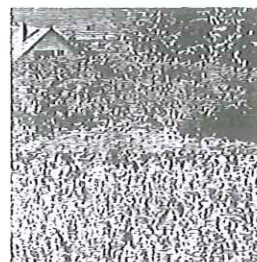
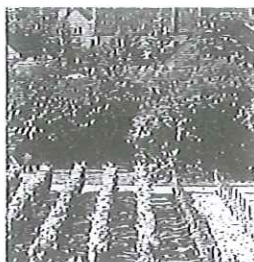
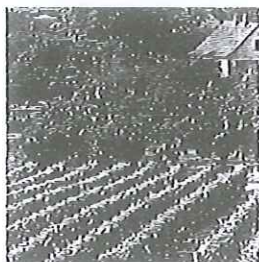
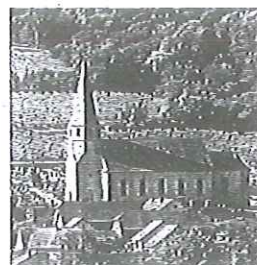
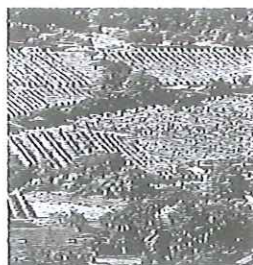
Indicateur d'accès aux principaux services de la vie courante via le réseau routier en 2013 : représentation lissée



Source : cget (2013) ; cget (2013) ; cget (2013) ; cget (2013)
Réalisation : cget (maitrecartographe 2019)

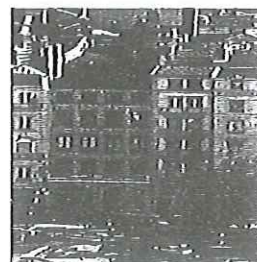
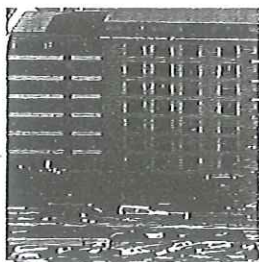
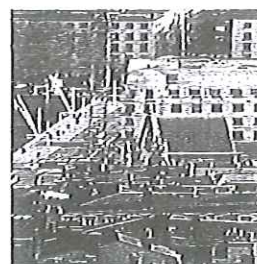
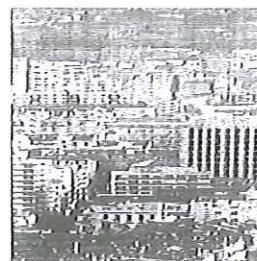


LES AVIS
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



**La réduction
des inégalités territoriales :
quelle politique nationale
d'aménagement du territoire ?**

Paul de Viguerie
Décembre 2013



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS



31

Le CESE note la nécessité pour ce faire d'une feuille de route pour laquelle il propose divers éléments :

👉 Améliorer la gouvernance nationale et territoriale

- Conduire aux divers niveaux de collectivités, sous l'autorité du préfet de région ou de département, au moins tous les six ans, un diagnostic territorial global et prospectif faisant apparaître forces, difficultés et cumuls d'inégalités ;
- Garantir dans chaque territoire la conformité de l'élaboration de ce diagnostic aux principes de la démocratie participative, *via* un « pilote » et l'association notamment du Conseil économique social régional ;
- Prendre en compte le rôle de la commande publique locale dans le soutien aux activités de proximité ;
- Confier à la Commission nationale d'évaluation des normes un toilettage des normes existantes afin de lutter contre leur prolifération, source de coûts et d'inégalités au détriment des petites collectivités ;
- Rendre plus efficaces les financements croisés notamment par la clarification du partage des compétences entre État et collectivités territoriales, ainsi que par la modernisation des procédures financières et comptables ;
- Accentuer la déconcentration en rénovant le pilotage des administrations territoriales par les administrations centrales, accroître la transversalité dans l'action de ces dernières, appliquer le principe de fongibilité au niveau régional afin de renforcer le rôle des préfets de région dans la mise en œuvre des politiques publiques, restaurer les capacités d'ingénierie de l'État en soutien des petites collectivités ;
- Développer l'expérimentation dans la conduite des réformes.

👉 Renforcer accessibilité et attractivité des territoires

- Accélérer le déploiement du très haut débit numérique afin d'assurer une couverture universelle du territoire, la participation de l'État, sanctuarisée, devant être au moins à la hauteur des engagements qu'il a pris, et renforcer la densité du maillage des Espaces publics numériques (EPN) ainsi que leur visibilité ;
- En matière de réseaux de transports, donner, dans la hiérarchisation des projets, la priorité à l'optimisation des infrastructures existantes, aux alternatives à la route et à l'aérien, ainsi qu'aux modes et projets ayant le plus faible impact sur l'environnement ;
- Assurer la cohérence des transports par la recherche systématique de l'intermodalité et de la complémentarité ;
- Améliorer le financement des projets de transports notamment par la mise en place d'une collecte fléchée de l'épargne, ainsi qu'en utilisant les possibilités de la directive Euro-vignette 3 pour enfin mettre en œuvre la taxe poids lourds et augmenter ainsi les ressources de l'AFITF et des collectivités :

- Éclairer par le diagnostic territorial l'élaboration de schémas locaux de services publics co-construits avec les acteurs de terrains, *via* des commissions locales de services publics ou au public.

➤ Conforter un développement équilibré de tous les territoires

- Construire une France en réseau, en veillant à ce que la densification de l'habitat concerne non seulement les métropoles, mais aussi les villes moyennes et les bourgs centres ;
- Privilégier, dans la politique du logement, outre le développement du logement locatif social, l'investissement locatif dans l'ancien, accompagné par une incitation forte à la rénovation pour favoriser l'efficacité énergétique et lutter contre la précarité énergétique ;
- Renforcer la politique des pôles de compétitivité et des grappes d'entreprises fonctionnant en réseau sur l'ensemble du territoire, dans une logique de pôles d'excellence, tout en assurant la présence d'une économie de proximité diversifiée au sein de chaque territoire ;
- Concentrer les politiques publiques prioritaires relevant de la politique de la ville sur les quartiers les plus en difficultés en s'appuyant systématiquement sur un diagnostic préalable.

➤ Renforcer les instruments de rééquilibrage entre les territoires

- Maintenir et amplifier les péréquations verticales et horizontales ;
- Restaurer un certain niveau d'autonomie fiscale aux collectivités afin qu'elles retrouvent une plus grande capacité d'intervention ;
- Flécher une part des concours de l'État aux investissements territoriaux ;
- Mieux évaluer le rôle de « péréquation sociale » de fait joué par les transferts sociaux et mettre en place sur chaque territoire, en cohérence avec le diagnostic territorial établi, une politique adaptée d'accueil pour les populations concernées ;
- Simplifier les procédures de montage de dossier pour l'attribution des aides européennes, mettre en place dans les territoires, au niveau régional ou départemental, un guichet unique pour aider à la préparation des dossiers, améliorer le taux d'utilisation des fonds européens et accélérer le versement par les services de l'État des aides européennes à leur bénéficiaire ;
- Tenir, au début de l'année 2014, un CIADT* afin de préparer une loi-cadre et de programmation sur l'égalité des territoires qui sanctuariserait la politique nationale d'aménagement du territoire, promouvoir une meilleure transversalité de l'action de l'État en parallèle à une déconcentration accrue.

* CIADT : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire

Constat: des inégalités territoriales importantes mais variables selon le critère et l'échelle

Constat préliminaire : des facteurs d'inégalités

Le contexte dans lequel s'inscrivent les territoires

L'ouverture et l'internationalisation croissantes de l'économie française réduisent la capacité de l'État à orienter la localisation des activités relevant de la sphère privée et accroissent l'incertitude pour les territoires. Les technologies de l'information réduisent certaines inégalités territoriales d'accessibilité mais favorisent paradoxalement des phénomènes d'agglomération et la puissance de grandes villes communiquant en réseau. Atout pour notre pays, la métropole parisienne est devenue l'une des plaques-tournantes en Europe de l'économie mondiale. De grandes métropoles régionales forment avec des villes de taille plus limitée des pôles métropolitains². En termes de densité de population, les trois régions les plus denses (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Alsace) se distinguent de deux bandes Nord-Sud à la densité moyenne ou peu dense, que sépare la « diagonale du vide », formée de régions très peu denses (de Champagne-Ardenne à Midi-Pyrénées).

95 % de la population en France et les trois-quarts des communes rurales vivent sous l'influence de la ville. Selon l'INSEE, 792 aires urbaines, formées d'un pôle et souvent d'une couronne périurbaine, concentrent la moitié des communes et 85 % de la population. En dehors de ces aires, 11 000 communes, où réside 10 % de la population, sont sous l'influence de plusieurs pôles sans que l'un d'eux prédomine. 7 400 communes, avec 5 % de la population, restent hors influence des pôles³. La richesse des villes-centres en services publics diminue en s'éloignant du centre mais modes de vie et besoins des populations tendent partout à s'homogénéiser.

L'INSEE distingue douze aires urbaines dites « métropolitaines » (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble et Montpellier), qui accueillent chacune plus de 500 000 habitants et au moins 20 000 cadres des fonctions dites « métropolitaines » du fait de leur contenu décisionnel. 29 autres aires urbaines de plus 200 000 habitants, qualifiées de « grandes aires », contribuent à structurer la France métropolitaine.

Les territoires ruraux apparaissent plus hétérogènes qu'auparavant. Dans ceux liés aux zones urbaines, la pression foncière est forte face à l'extension des villes (logements, infrastructures..) et la population, renouvelée (« rurbains »), a des exigences de qualité de l'environnement et de services publics ; les zones rurales déconnectées des aires urbaines cumulent à l'inverse souvent difficultés économiques, sociales et d'accès aux services publics.

L'étude de la mobilité est essentielle pour apprécier les inégalités territoriales. Près de trois salariés sur quatre quittent leur commune de résidence pour aller travailler,

² Pierre Veltz, *Paris, France monde : repenser l'économie par le territoire*, L'aube (2012), p. 60.

³ Brigitte Baccaïni, *INSEE Premières* n° 1248 (2009).

les plus mobiles étant les actifs habitant dans le périurbain. Les mobilités changent au cours de la vie : étudiants et jeunes actifs, concentrés en général dans les grandes villes, les quittent souvent ensuite, notamment pour vivre dans le périurbain. À l'âge de la retraite, une partie de ceux qui le peuvent quitte Paris ou les grandes villes pour une ville ou un centre bourg. Il doit aussi être tenu compte des mobilités de loisirs. Appréhender le niveau territorial dans lequel vivent des personnes suppose donc de prendre en compte à la fois **l'échelle des aires urbaines** (déplacements domicile-travail) et **celle du bassin de vie**, où se déroule pour partie la vie quotidienne extra-professionnelle. **Villes-centres et territoires environnants, périurbains et ruraux, doivent être toujours plus pensés dans une logique de continuité et de complémentarité.**

En comparaison, la hausse de la mobilité résidentielle reste limitée, à l'exception des jeunes générations, particulièrement mobiles. Si 12 % des ménages changent de domicile au cours d'une année, **la mobilité résidentielle intervient pour moitié au sein de la même commune** (6 % des ménages par an changent de communes et la mobilité résidentielle n'est que de 2 % par an pour la mobilité interdépartementale et d'1 % pour la mobilité interrégionale⁴). **Mais, cumulés dans le temps, ces mouvements influent sur les disparités d'évolutions des populations.** Le sud et l'ouest de la France, très attractifs, se distinguent quant au solde migratoire du Nord et de l'Est. A l'inverse, le solde naturel (naissances - décès) est plus élevé au Nord, à l'Est et dans les grandes villes, à la population jeune.

Au total, la population française s'est accrue de 4,2 millions d'habitants entre 1999 et 2009, « sept régions (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Pays-de-la-Loire et Bretagne) contribuant pour près de 60 % à (cette) croissance et l'Île de France pour près de 20 %. En 2009, elles représentent respectivement 40 % et 20 % de la population française »⁵. **Les écarts de dynamiques s'accroissent** par rapport aux régions du Nord et de l'Est.

Selon Laurent Davezies, l'apport de revenus résultant de ces mouvements de population et du tourisme influe sur la réduction des inégalités territoriales plus que les politiques territoriales de la DATAR ou de l'Union européenne (UE). Mais avec des dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement représentant 55 % du PIB, **collectivités et État ont d'importants moyens pour agir sur les inégalités territoriales.**

Intégrer les objectifs environnementaux que s'est fixés la France pour promouvoir un développement durable suppose notamment de repenser l'organisation des villes dans les territoires, de modifier les modes de déplacement, de consommation et de production, ainsi que de renforcer le concours des collectivités locales afin de mettre en œuvre effectivement la territorialisation du Grenelle de l'environnement.



⁴ Cf. travaux de Brigitte Baccaïni et Anne Laffèrère cités par le rapport d'Eloi Laurent.

⁵ Rapport 2011 de l'Observatoire des territoires de la DATAR, *Dynamique, interdépendance et cohésion des territoires*, La documentation Française (2012).



Des politiques publiques mises en œuvre au niveau territorial dans un contexte de contrainte budgétaire durable

Les services publics relèvent de moins en moins de la sphère de l'État (privatisations, transferts de compétences, poids des investissements des collectivités qui représentent 70 % du total des investissements publics⁸).

Or, les dépenses des collectivités de tailles et de types identiques varient très fortement (de 1 à 3 pour les communes, de 1 à 1,5 pour les départements, du 1^{er} au 9^{ème} décile) au regard des disparités importantes de leurs ressources.

Pour éviter l'accroissement des inégalités entre les territoires, une redistribution des moyens est indispensable, d'où les transferts financiers de l'État vers les collectivités, qui représentent 101 Md€ au PLF pour 2012, soit environ la moitié des recettes des collectivités et 27 % du budget de l'État.

Depuis 2003, la **péréquation a valeur constitutionnelle**. Elle est de deux types : **verticale** (versements de l'État vers les collectivités) et **horizontale** (réallocations entre collectivités). La plus forte est celle opérée dans le cadre de la Dotation globale de fonctionnement (DGF), qui s'élève en 2012 à plus de 41 Md€, versée par l'État aux collectivités. Outre la Dotation de solidarité urbaine (DSU pour 1,4 Md€) ou la Dotation de solidarité rurale (DSR), les collectivités bénéficient d'un potentiel de 20 autres lignes de dotations et fonds.

Chaque type de versement¹² obéit à des règles propres de calcul, assorties d'exceptions, règles pour la mise en œuvre desquelles sont analysés le potentiel fiscal, les ressources et les charges, ainsi que les contraintes spécifiques, des collectivités. Chaque ligne de crédits a ses objectifs et sa logique propre, ce qui rend le système complexe et peu lisible¹³.

Par la péréquation *horizontale*, les collectivités les mieux pourvues contribuent aux recettes des plus pauvres. Quatre nouveaux fonds de péréquation ont été récemment créés, dont celui des ressources intercommunales et communales (FSRIF), premier système de péréquation *horizontal* pour le bloc communal, appelé à monter en puissance¹⁴. Mais plus la péréquation « *horizontale* » prend de l'importance, plus elle pèse sur les territoires urbains.

8 Rapport du CESE, *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, rapporté par Jacqueline Donneddu (2011), p. 59 à 61.

9 Rapport au Premier ministre, *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, Jean-Marc Rebière, Jean-Pierre Weiss (juillet 2013).

10 Dans ce calcul, les dépenses de l'État prises en compte sont nettes des 60 Md€ de concours financiers aux collectivités, source : Direction générale des collectivités locales (DGCL).

11 Avis du CESE, *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*, rapporteur Didier Ridoret (2012).

12 On compte 18 dotations (par exemple : équipement des territoires ruraux, développement urbain, outre-mer) et 9 fonds (par exemple : mobilisation départementale pour l'insertion) dans le dictionnaire des sigles de la DGCL (observatoire des finances locales).

13 *Les finances locales et le développement durable*, thèse d'Etat de Gilbert Meyer, 2013.

14 D'après M. Morvan, directeur général de la DGCL, il représenterait en 2016, 2 % des ressources fiscales de ces collectivités.

La DGCL évalue les sommes versées à 7,6 Md€ pour la péréquation « verticale » et à un peu moins d'1 Md€ pour la péréquation « horizontale ». Les effets de réallocations sont considérables : les inégalités sont réduites dans une proportion de l'ordre de 37 % des ressources fiscales entre communes, 48 % entre départements et 45 % entre régions¹⁵.

L'autonomie financière est une condition majeure de la libre administration des collectivités. Or, les collectivités sont confrontées à une diminution constante des recettes propres issues de la fiscalité locale et à une réduction des dotations de l'État. La suppression de la taxe professionnelle a ravivé l'inquiétude des élus, les collectivités devenant de plus en plus dépendantes de l'État. L'autonomie financière - en particulier des régions et départements - a subi une forte érosion alors que leurs compétences se sont sensiblement accrues, augmentant mécaniquement leurs dépenses obligatoires au détriment de leurs possibilités d'investir. **Les collectivités locales devront donc faire des choix** : les budgets de ces dernières années confirment **que l'État ne compense plus intégralement en valeur les compétences transférées** ; les dernières orientations budgétaires accentuent cette tendance : les dotations globales de fonctionnement diminueront alors que les recettes fiscales plafonneront, ce qui risque de renforcer les inégalités territoriales.

L'Union européenne contribue à la réduction des inégalités territoriales dans le cadre de la politique de cohésion. Le montant prévu pour la France à ce titre est de 2,3 Mds € par an.



¹⁵ Rapport de la DGCL de 2009 sur la mesure de l'efficacité des péréquations.

¹⁶ Rapport du CESE sur *Les inégalités à l'école*, rapporteur Xavier Nau (2011), p.49 et 50, et *Atlas des fractures sociales* (2010) de Patrice Caro et de Rémi Rouault.

¹⁷ *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, coordonné par Sylvain Broccolichi, Choukri Ben Ayed et Danièle Trancart, La découverte, Paris, 2010.



Fiche-variable

Politiques d'aménagement du territoire

Mélanie Gambino¹



Rétrospective de la variable

► Tendances lourdes et tendances émergentes

La politique d'aménagement du territoire en France émerge après la Deuxième Guerre Mondiale avec la période de reconstruction³. Pendant les années 1960, l'aménagement du territoire est structuré autour de la volonté de faire participer l'ensemble du territoire au développement économique et à la modernisation du pays. Les politiques d'aménagement du territoire répondent alors à deux objectifs majeurs : combler le retard de développement des espaces ruraux et remédier à une trop forte concentration des activités dans la région parisienne. C'est une politique structurante de l'espace français pilotée par l'État avec des mesures lourdes : schémas d'aménagement régionaux, métropoles d'équilibre, grands équilibres structurels d'industries lourdes, délocalisation des industries de main-d'œuvre vers l'Ouest, aménagement de l'Ile-de-France (avec la mission et le schéma Delouvrier), avec les villes nouvelles et l'aménagement touristique. L'État détermine les objectifs de l'aménagement dans le cadre de la planification et il assure la maîtrise des opérations. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), créée en 1963, devient l'instrument privilégié d'intervention.

Après 1970, les grandes opérations d'aménagement sont délaissées et les actions visent avant tout à faciliter la reconversion des vieux foyers industriels par la réhabilitation des paysages, par la requalification de la main-d'œuvre et par l'implantation de nouvelles activités. Avec la crise, il ne s'agit plus de construire ou d'équiper, mais de venir au secours des régions qui se désindustrialisent. La DATAR, qui n'est plus gérée par les pionniers mais par des techniciens, est transformée en « pompier » et doit trouver, dans l'urgence, des solutions à la perte de milliers d'emplois ici ou là.

Dans les années 1980, les lois de décentralisation (1982 et 1983) ont conduit l'État à se désengager progressivement de l'aménagement du territoire en transférant aux collectivités locales une large part de ses moyens d'action. Cela marque une fin du projet territorial (égalitariste et dirigiste) de l'État. Les pouvoirs locaux sont investis et acquièrent une capacité autonome d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques. Les Conseils Régionaux deviennent compétents en matière d'aménagement du territoire, compétence partagée avec l'État. Un processus s'amorce afin d'organiser une cohérence entre les initiatives locales et les priorités nationales d'aménagement du territoire. La décentralisation a consacré le triomphe de la contractualisation qui est une manière d'accroître le rôle des collectivités locales dans le financement de l'action publique.

3. Toutefois le terme « d'aménagement du territoire » avait des antécédents : sous la monarchie à la fin du XVII^e siècle, les esquisses de Vauban, au XVIII^e siècle, à la période révolutionnaire puis napoléonienne avec son maillage fondamental du territoire et sous la IV^e République avec Eugène Claudius-Petit qui utilise l'expression pour la première fois officiellement.

Dans les années 1990, les orientations des politiques d'aménagement du territoire s'appuient sur des moyens européens et sur des contributions d'autres ministères. La différenciation des territoires est acceptée voire encouragée, les politiques d'aménagement visant à consolider les qualités, les compétences, les potentialités spécifiques et les avantages comparatifs des territoires. Cela va de pair avec la montée en puissance des acteurs locaux publics ou privés et des partenariats qui se nouent entre eux pour dynamiser les économies locales. Avec les lois Chevènement (sur l'intercommunalité en 1999) et Voynet (relative à la mise en place des Pays en 1999), on assiste à la consécration d'un édifice administratif censé permettre d'organiser l'articulation entre les exigences d'une économie de plus en plus mondialisée (échelles supérieures État, Inter-régions, Europe) et le terrain, les besoins locaux et des exigences individuelles de plus en plus fortes.

Le lancement des pôles de compétitivité en 2004 est un tournant témoignant de l'ajustement des politiques d'aménagement du territoire à des changements de grande ampleur, comme la mondialisation. L'aménagement du territoire se fait par des politiques visant à mieux structurer les interactions des entreprises, des centres de recherche et de formation dans un territoire donné, une région par exemple. Alors que l'objectif majeur de la politique d'aménagement du territoire était d'éviter la concentration des activités sur quelques régions et d'aider des territoires en déclin, la politique des pôles de compétitivité part de l'idée qu'il faut encourager le regroupement d'activités économiques et de recherche d'un même secteur sur un territoire donné afin d'améliorer la productivité des entreprises. Elle vise tout autant l'attractivité des territoires que la compétitivité économique. Il s'agit donc d'un changement important de la géographie économique.

► Tendence lourde 1 : Modification du rôle de l'État⁴

Les politiques d'aménagement du territoire ne sont plus seulement du ressort de l'État. De nouveaux acteurs aux compétences étendues sont apparus au cours des années 1980, à l'échelle locale et européenne. La nature de l'aménagement s'est également modifiée. Ainsi, les entreprises petites et moyennes et les grands groupes n'ont jamais autant fait l'objet d'attention. En effet, les entreprises favorisent l'aménagement ou le déménagement des territoires par leurs choix d'implantations. La place de l'État dans ce dispositif est alors contestée et son rôle s'est profondément transformé. Il devient tout à la fois accompagnateur, facilitateur, innovateur et financeur. Mais son action est marquée par de nombreux à-coups, par des adaptations permanentes et par une baisse des moyens.

► Tendence lourde 2 : Démultiplication des territoires⁵

Les évolutions de l'aménagement du territoire ont provoqué une démultiplication des territoires. Alors qu'il s'agissait dans les premiers temps de mettre en œuvre une politique globale sur un territoire national considéré de façon abstraite, la réalité a peu à peu donné une vision multiple de l'espace français : il ne s'agit plus de ne prêter attention qu'aux territoires en difficulté mais de valoriser les potentialités de tous les territoires. Ils constituent tous autant d'espaces présentant des enjeux différenciés et qui appellent des politiques de développement sur mesure. Dans ce contexte, la compétitivité des territoires et la performance des villes sont devenues des préoccupations majeures au cœur de la politique d'aménagement.

4. Alvergne C., Taulelle F., 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF.

5. Alvergne C., Taulelle F., 2002, *op. cit.*

► Tendances lourdes 3 : Complexification de l'ingénierie

L'observation des politiques publiques récentes en matière d'aménagement et de développement des territoires met en évidence un phénomène de complexification dans leurs modes de mise en œuvre, à travers notamment la contractualisation, le partenariat et la gestion en termes de projet. Citer la liste des types de territoires est aujourd'hui sans fin : les espaces transfrontaliers, les communautés de communes, les pays, etc. La superposition des zonages accroît le manque de lisibilité de la géographie administrative. Par ailleurs, l'aménagement du territoire ne peut plus se concevoir sans un regard sur l'Europe et sans le regard de l'Europe. Il suppose une harmonisation entre la politique nationale et les interventions européennes en matière de politique agricole et de soutien aux régions en crise qui contribue à cette complexification des dispositifs.



Prospective de la variable



Incertitudes majeures

Après la présentation des principales incertitudes pesant sur la variable, 3 hypothèses seront formulées sur les évolutions probables de cette variable.



Le contexte international et la place des villes

La mondialisation et le développement des réseaux renforcent les grandes villes et produisent une « économie d'archipels »⁷. Selon ce schéma, les grands espaces urbanisés se désintéressent progressivement de leur arrière-pays et à terme, cette polarisation risque d'aboutir à une fragmentation du territoire avec une marginalisation de certaines régions. Dans ce contexte, plusieurs pistes apparaissent. Selon L. Davezies : « on voit que c'est plutôt de notre déficit métropolitain qu'il faut se soucier », la coopération métropolitaine doit être accélérée pour développer les fonctions économiques des villes. Pour la Commission européenne, la solidarité est plus nécessaire qu'auparavant, d'où le plaidoyer pour un « système urbain équilibré et polycentrique ». Il convient donc en France de rendre les grandes villes gouvernables et d'en faire les actrices présentables d'une politique d'aménagement du territoire.



Le rôle de l'Europe

L'Europe ouvre des chances et des contraintes d'action pour l'aménagement du territoire. On prétend que celui-ci ne pourra être envisagé, désormais, qu'à l'échelle européenne. Il est exact que les procédures européennes et les financements qui les accompagnent jouent un rôle grandissant dans les diverses actions d'aménagement. Du schéma de développement de l'espace communautaire, à la programmation des réseaux européens de transport, en passant par les programmes transfrontaliers ou les programmes de régénération urbaine, de nombreux domaines d'intervention de l'aménagement du territoire sont concernés. Cette montée en puissance de l'Europe a consacré le rôle clé de la région comme instance de programmation des politiques territoriales. D'ailleurs un comité des régions a été créé comme organe consultatif et de proposition visant à appuyer les décisions du parlement et de la commission. Le niveau interrégional gagne petit à petit en légitimité comme échelle pertinente de planification et d'exécution de certains programmes.

7. Veltz P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris PUF.



À l'heure actuelle, les politiques communautaires sont face à un dilemme que doit aussi affronter toute politique d'aménagement du territoire, qu'elle intervienne à une échelle nationale ou régionale : il faut résoudre l'équation difficile de la compétitivité et de la solidarité, ou encore trouver un bon équilibre entre efficacité et équité. Dans le langage des milieux institutionnels européens, il s'agit de concilier cohésion sociale et compétitivité ; dans le langage institutionnel français, de concilier solidarité et développement. La décentralisation, la contractualisation et l'empilement des procédures (contrats de ville, contrats d'agglomération et autres contrats de pays) conduisent à une délégation toujours plus grande des responsabilités d'aménagement du territoire aux collectivités locales. Il n'y a plus de projet que local, porté par une commune, une agglomération, un pays ou une région. Il est donc extrêmement difficile de traiter le dilemme actuel entre solidarité et développement à l'échelle nationale. Certes, l'État à lui seul n'est plus en mesure d'indiquer le contenu positif des compromis entre ces deux registres de l'action publique. Il est en revanche la seule instance susceptible d'inviter les différents acteurs à opérer, à leur échelle, des compromis de ce type.

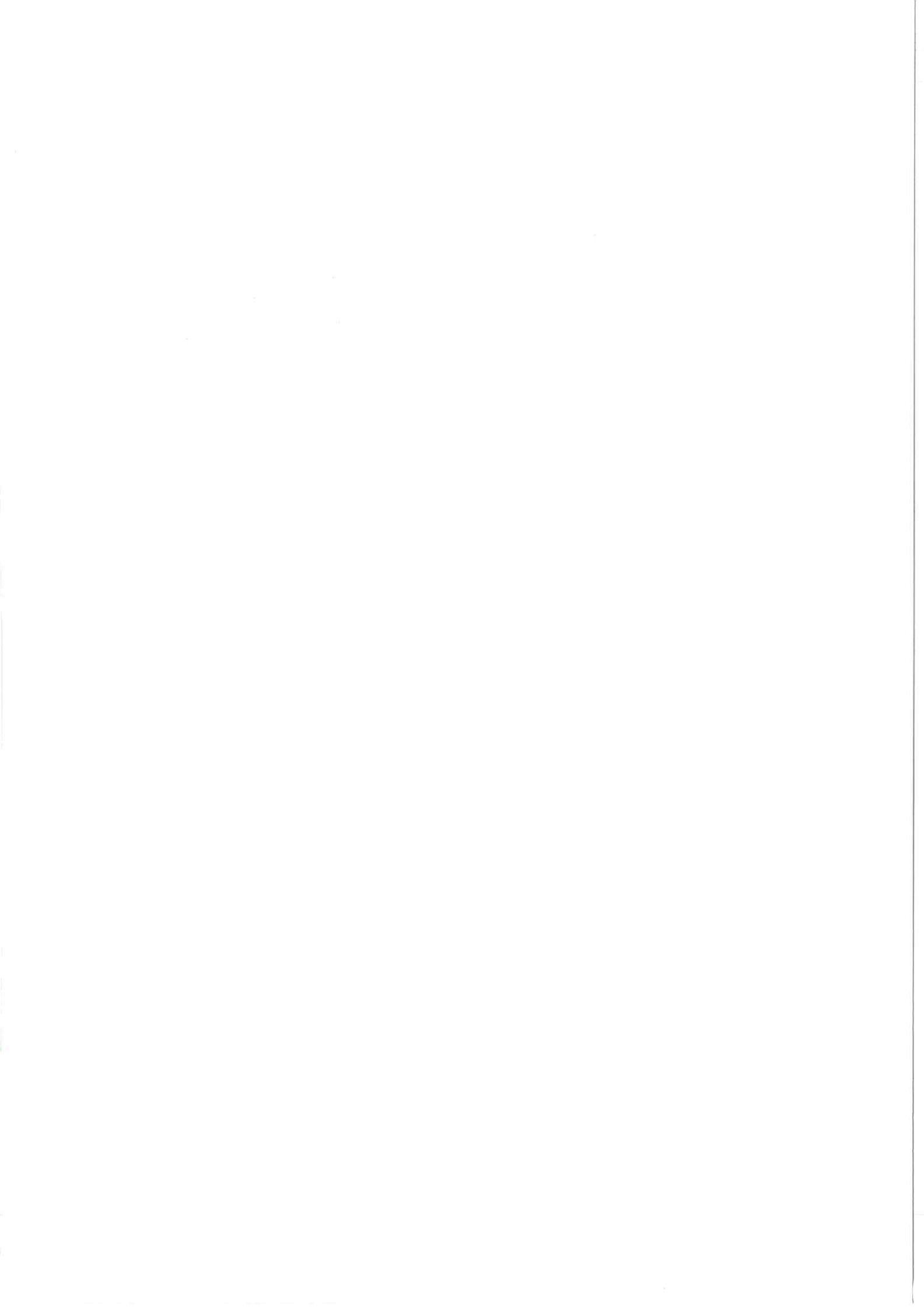


Le revers de la médaille des pôles de compétitivité

À contre-courant de l'enthousiasme que suscite le soutien aux *clusters*, une étude du Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) indique que cette politique pourrait également induire des effets négatifs. Elle se base sur une analyse des systèmes productifs locaux, en tenant compte des risques d'une trop forte spécialisation des régions sur un seul secteur. Or, des régions qui reposent uniquement sur l'avenir d'un secteur se fragilisent, notamment à cause de la faible mobilité des travailleurs en France, en cas de choc sectoriel ; certains secteurs ne gagnent pas non plus en ce concentrant. De plus, d'après des économistes de ce centre⁸, « un objectif d'efficacité s'est ainsi substitué à un objectif d'équité ». L'instrument des pôles de compétitivité est-il adapté à l'avenir ? N'est-il pas contrebalancé par d'autres freins, économiques, réglementaires et politiques ?

[---]

8. Duranton G., Martin P., Mayer T. et Mayneris F., *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?* Collection du Cepremap, 2008.



ÉPREUVE N° 3