

En Détail



Pour une République
au service de l'égalité
et du développement
des territoires



Directrice de la publication :
Marie-Caroline Bonnet-Galzy

Responsable de collection :
Jean-Christophe Baudouin

Auteurs :
Stéphane Cordobes, Jean-Christophe Baudouin,
Pierrick Hamon, Karine Hurel, Pierre Joseph, Florian Muzard,
Jean-François Perrat, Chloé Reiser et le Bureau de l'observation
des territoires du CGET

Secrétariat de rédaction : Muriel Thoin

Suivi d'édition : Nesma Kharbache

Mise en page : **Anatome.**

Contact presse : Corinne Gonthier
corinne.gonthier@cget.gouv.fr ; tél. : 01 85 58 60 49

Crédits photos :
Creative Commons/Stéphane Cordobes, Karine Hurel
Alizée Vauquelin (photo de couverture)

Impression : IME by Est Imprim

Dépôt légal : septembre 2015
ISBN : 978-2-11-139260-1
ISSN : 978-2-11-129918-4

« En Détail » est une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui porte sur les études, analyses et réflexions conduites ou soutenues par le CGET. Elle peut être consultée en ligne sur www.cget.gouv.fr

**Pour une République
au service de l'égalité
et du développement
des territoires**



Sommaire

1 – Portrait territorial de la France **7**

- Une population en croissance et urbaine **8**
- Une population mobile **8**
- Un tissu productif qui se concentre autour des métropoles **9**
- Des mécanismes de redistribution à l'œuvre, mais menacés **10**
- Des logiques d'intégration territoriale à large échelle **11**

2 – Des inégalités qui traversent tous les types de territoires **13**

- Des inégalités territoriales et un sentiment d'injustice qui croissent **14**
- La spécialisation sociale de l'espace **14**
- La spécialisation générationnelle de l'espace **15**
- La crise du logement **15**
- Une accessibilité aux services et des situations sanitaires contrastées **16**
- La fracture numérique, une réalité pour de nombreux territoires **16**
- Les risques environnementaux, un nouveau facteur de vulnérabilité pour les territoires **17**

3 – Crise de modèle et besoin d'un nouveau référentiel pour les politiques territoriales **19**

- Retour sur les politiques publiques mises en œuvre et leurs effets territoriaux **20**
- Un modèle de politiques territoriales insuffisamment adapté **21**
- Redonner aux pratiques et initiatives citoyennes toute leur place dans les territoires **22**
- La recomposition institutionnelle, première étape d'une rupture dans la fabrique des politiques publiques **22**

4 – Refonder un nouveau contrat territorial **25**

- L'inclusion de tous les territoires et de leurs citoyens **26**
- La mise en capacité des territoires et des populations **27**
- La complémentarité interterritoriale et la coordination des politiques publiques **28**
- La définition d'un bien commun territorial **29**

Focus – Lutter contre les inégalités dans deux types d'espaces prioritaires **30**

- Les quartiers prioritaires de la politique de la ville **31**
- Les situations et dynamiques des campagnes françaises **33**

Annexes **37**

Avant-propos



Le renforcement des inégalités sociales et territoriales et l'inquiétude, voire le sentiment d'injustice qui gagne de plus en plus d'habitants, tant dans les quartiers sensibles, au cœur des grandes agglomérations, que dans les espaces périurbains, dans les petites villes ou dans les campagnes, constituent un défi majeur pour la cohésion de notre pays. Y répondre implique de revoir certaines des représentations et des croyances constitutives des doctrines aménagistes et urbaines françaises qui ne permettent plus de comprendre convenablement la situation territoriale du pays et de renouveler les modalités de l'action publique pour les y adapter. Cela oblige aussi à reconsidérer les politiques qui, pendant longtemps, ont concouru à la cohésion sociale et à l'équilibre territorial, et aussi à mieux valoriser et tirer parti des ressources, savoirs, initiatives et projets qui font des territoires des lieux de savoir-faire et d'innovation.

En plus d'un demi-siècle, la géographie économique, sociale, humaine du pays s'est transformée en profondeur. Pour parvenir à la situation actuelle, de nombreux processus déstructurants se sont conjugués. L'urbanisation, la métropolisation et la mondialisation ont renforcé les logiques d'agglomération et de réseau d'un côté, de fragmentation spatiale et de ségrégation sociale de l'autre. L'explosion des mobilités a favorisé la périurbanisation et contribué à la dissociation entre territoires productifs et territoires résidentiels. Une économie de services s'est largement substituée aux activités agricoles et industrielles. Enfin, l'individualisation des modes de vie et la généralisation de la consommation de masse ont conduit les habitants à adhérer à des logiques de concurrence, de distinction et de recherche d'entre soi qui modifient et déstabilisent nos rapports au collectif et aux territoires.

À côté de ces évolutions qui s'incrinvent dans le temps long, des ruptures ont récemment accentué la mutation en cours et les difficultés qui en résultent. La crise financière de 2008 a déclenché une accélération des mutations économiques dans les territoires les plus fragiles. Elle a aggravé le chômage dans les zones d'emploi où il était déjà important et a accentué les écarts interrégionaux en matière de création de richesses. S'y ajoutent les contraintes budgétaires qui limitent le nombre et l'ampleur des interventions publiques, ou obligent à les revoir, et l'affaiblissement des mécanismes de solidarité nationale tels que la Sécurité sociale, les retraites, les minima sociaux, qui jouent un rôle majeur dans le maintien de l'équilibre territorial.

Les événements du mois de janvier 2015 sont historiques et devraient marquer un tournant dans la prise de conscience collective de l'essoufflement de notre modèle de développement social et territorial. Ils éclairent de manière significative certains maux de la société française : affaiblissement de la cohésion sociale, développement de conflits localisés contre des projets d'intérêt général, émergence de

contestations plus radicales et séditeuses. L'accroissement des inégalités, les phénomènes de relégation, voire de discrimination dont sont victimes certains territoires, quartiers et populations, atteignent aujourd'hui un niveau dangereux. Ces inégalités sont d'autant moins acceptables et acceptées dans un pays qui a fait de l'égalité l'un des principes fondateurs de la Nation, du pacte républicain, et de leur corollaire, la citoyenneté.

L'«égalité des territoires» occupe une place centrale dans les dispositifs de lutte contre les inégalités mis en place par le gouvernement. Elle apparaît comme l'expression de la volonté politique de l'État de redonner sens et force aux politiques d'aménagement du territoire et de la ville en appréhendant à leur juste mesure les dynamiques territoriales à l'œuvre, les multiples initiatives émergées localement, la mobilisation des politiques de droit commun pour les territoires et populations les plus fragiles, le cadre institutionnel partenarial de la décentralisation et de la politique européenne de cohésion.

La manifestation de soutien qui a suivi les attentats de janvier 2015 montre que les citoyens et leurs élus sont prêts à se mobiliser et à s'unir pour faire face à cet enjeu majeur. Le rassemblement et l'élargissement autour de ce sursaut républicain sont indispensables pour honorer les rendez-vous du futur agenda politique. En proposant une nouvelle approche des territoires et des politiques qui leurs sont dédiées, l'égalité des territoires vise à fédérer l'ensemble des acteurs territoriaux, à mobiliser toutes les énergies, à valoriser et multiplier les initiatives et projets déjà forts nombreux émanant des territoires, à innover pour construire et promouvoir ce que l'on pourrait nommer un nouveau contrat «social et territorial» : une réponse nécessaire à la crise sociétale que traverse la France.

Il est essentiel de revenir sur les principales dynamiques qui façonnent la France territoriale d'aujourd'hui, qu'il s'agisse de sa démographie, de son inscription dans la mondialisation ou de l'importance désormais capitale du phénomène urbain (voir chapitre 1). Cette géographie du développement révélant des différences marquées entre territoires nécessite ensuite de faire l'objet d'une lecture en termes d'inégalités territoriales, car certaines de ces différences apparaissent comme inacceptables et appellent des actions correctrices (voir chapitre 2). Réponses que les politiques territoriales actuelles ne permettront pas d'apporter de manière pleinement satisfaisante, car mal adaptées aux enjeux contemporains (voir chapitre 3). D'où les propositions réunies dans l'ambition de refondation d'un nouveau contrat social et territorial formulées *in fine* (voir chapitre 4). Le présent rapport est complété et enrichi de deux focus thématiques sur les quartiers de la politique de la ville et sur les campagnes françaises, ainsi que d'un mini-atlas offrant des visualisations et développements thématiques.

1 **Portrait territorial de la France**

Comment la démographie, la mondialisation, les mobilités, l'urbanisation et la métropolisation reconfigurent les territoires : entre différenciation et interdépendances.

Une population en croissance et urbaine

Parmi de nombreux atouts, la France dispose d'une croissance démographique soutenue sur le long terme (+ 4,8 millions d'habitants entre 1999 et 2011), l'une des plus élevées d'Europe occidentale. La distribution spatiale des habitants et de cette progression apparaît cependant très hétérogène, entre occupations relativement diffuses dans des espaces à faible densité et périurbains, et des concentrations de populations réparties à l'échelle de nombreuses villes petites et moyennes, d'un nombre restreint de métropoles et d'une capitale de dimension mondiale. Les 41 grandes aires urbaines françaises concentraient 82% de la population en 2011 et ont participé pour 86% de la croissance démographique entre 1999 et 2011. Les communes restées hors influence des villes ne regroupent plus que 5% de la population et ont contribué à hauteur de 2,4% à l'accroissement

démographique sur la même période. À l'échelle nationale, on estime qu'environ 65% de la population vit dans des pôles urbains et 30% dans les espaces périurbains. Ces chiffres illustrent l'ampleur du processus d'urbanisation de l'espace français, qui s'accompagne de fortes disparités locales, certaines villes moyennes du Bassin parisien ou du quart nord-est, par exemple, subissant un déclin démographique.

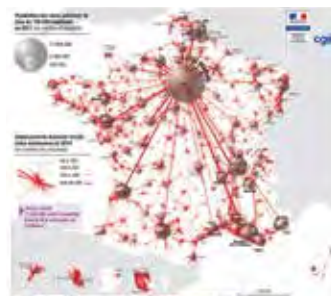
Annexes

1. Une croissance démographique dynamique surtout dans le Sud et dans l'Ouest
2. Des concentrations urbaines de populations dans un espace globalement peu dense
3. Une urbanisation avancée du territoire français

Une population mobile

Cette urbanisation de l'espace national a été favorisée par l'essor des mobilités, en particulier des déplacements domicile-travail. L'émergence en cinquante ans des espaces périurbains repose, en effet, sur une disjonction de plus en plus importante des lieux d'habitation et de travail. En moyenne, les Français effectuent des déplacements pour se rendre sur leur lieu de travail qui dépassent quotidiennement 29 kilomètres et 44 minutes aller et retour compris, en hausse de 64% entre 1982 et 2008. Si le temps consacré aux transports varie peu selon le type d'espace, les distances parcourues sont d'autant plus importantes que l'on se situe dans la faible densité.

Les parcours résidentiels sont quant à eux fonction de l'âge et de la situation familiale des populations. Alors que les jeunes adultes en âge d'étudier et de travailler se rapprochent des grands pôles urbains, les familles privilégient l'espace périurbain qui leur permet, en raison des coûts moindres sur les marchés foncier et immobilier, d'accéder à une forme de confort spatial ainsi qu'à la propriété privée. Les populations les plus âgées se retrouvent dans les villes où elles peuvent béné-



DES MOBILITÉS QUI RECONFIGURENT LES TERRITOIRES. (VOIR ANNEXE N° 4)

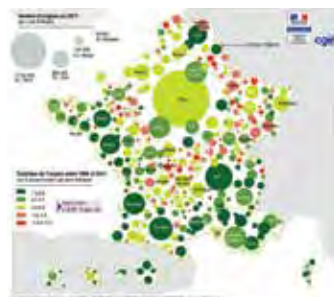
ficier des services de proximité, mais également dans les espaces de faible densité.

Les mobilités, tout en reconfigurant la géographie française, imprègnent l'ensemble des pratiques sociales : accès aux services, consommation, loisirs, etc. Elles manifestent un changement important de notre rapport au temps et à la distance. Certains experts mettent en avant cette prégnance de la vitesse dans nos sociétés contemporaines urbanisées, non sans d'ailleurs pointer du doigt leurs incidences négatives, environnementales, énergétiques, psychologiques, et évidemment, sociales.

Un tissu productif qui se concentre autour des métropoles

Le territoire national s'inscrit dans une dynamique de mondialisation et de libéralisation économique, à l'origine de phénomènes majeurs comme l'intensification des échanges commerciaux, la financiarisation de l'économie ou l'internationalisation des chaînes de valeurs. Entre 1982 et 2011, malgré les chocs économiques successifs, le nombre total d'emplois a augmenté de plus de 20% en France métropolitaine, plus rapidement que la population (+16% sur la même période). Entre 1999-2011, ce sont plus de 1,9 million d'emplois qui ont été créés. Pour autant, la moitié d'entre eux se trouve concentrée dans 30 zones d'emploi, celles des grandes villes et des métropoles. Les métropoles ouvertes sur le monde sont, en effet, les lieux privilégiés pour l'implantation des grandes entreprises et des facteurs économiques à haute valeur ajoutée (salariés à haut niveau de qualification, services supérieurs, grandes infrastructures, etc.). La métropolisation a pour corollaire une réorganisation des moteurs économiques territoriaux : si certains espaces sont résolument tournés vers les secteurs productifs comme les métropoles, mais aussi vers des bassins industriels ou des campagnes, certains espaces, plus fragiles, dépendent largement des transferts sociaux et de l'emploi public. Cette spécialisation fonctionnelle se traduit, par exemple, par une surreprésentation des ouvriers, des employés et métiers agricoles dans les villes moyennes et les espaces de plus faible densité.

En termes de production de richesse, sur la période 1999-2011, le produit intérieur brut (PIB) a progressé d'environ 46,2% au niveau national, mais ce chiffre recouvre en fait une réalité territoriale



UNE PROGRESSION DE L'EMPLOI DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS AINSI QU'AU SUD ET À L'OUEST. (VOIR ANNEXE N° 6)

très hétérogène. Ainsi, les écarts entre PIB régionaux par habitant ont augmenté entre 2006 et 2011 de 28%. Alors que l'Île-de-France contribue en 2011 à hauteur de 29% du PIB national, la part du Limousin n'est que de 1%. Le déséquilibre entraîné par le poids majeur de l'Île-de-France subsiste en considérant le PIB par habitant (51 849€ en 2011 contre 31 976 € en moyenne pour la France métropolitaine), mais les écarts sont ensuite plus ténus entre des régions dotées d'une métropole dynamique (Rhône Alpes : 31 784€) ou d'une économie en croissance et d'autres à dominante rurale ou connaissant des fragilités sociales importantes. Quant aux territoires ultramarins, ils sont marqués par des PIB par habitant très faibles (18 187 € pour les DROM-COM).

Annexes

5. Concentration de la production de richesse française et redistribution des revenus
7. Des zones d'emploi de plus en plus spécialisées

Des mécanismes de redistribution à l'œuvre, mais menacés

Sur le temps long et contrairement aux écarts importants de PIB régionaux, on constate une diminution de l'écart de revenu disponible brut (RDB) entre les habitants des différentes régions (ainsi le RDB de l'Île-de-France s'élève à 24598 € contre 20530 € pour la France métropolitaine). Certaines régions mal dotées en matière de PIB comme la région Centre, l'Auvergne et le Limousin (19972 €) bénéficient d'un revenu par habitant qui les classe bien plus favorablement. Le fait que l'écart de RDB

soit à la fois modeste et en diminution est un signe majeur d'un système de solidarité nationale opérant une redistribution territoriale des revenus.

Or, dans le cadre de la crise des finances publiques, la viabilité économique de ce système est désormais en jeu, ce qui interroge sur les mécanismes de redistribution de la richesse produite par les métropoles dans les autres territoires dont les modes de développement sont différents.

Des logiques d'intégration territoriale à large échelle

Les différences de situations et de trajectoires précédemment énumérées ne doivent pas être abordées entre territoires fonctionnant de manière indépendante, mais à l'intérieur de vastes systèmes territoriaux interconnectés.

Les relations entre les pôles urbains et leur périphérie périurbaine ou rurale doivent être appréciées dans les deux sens. D'un côté, les campagnes et le périurbain bénéficient d'un certain nombre de flux et transferts en provenance des pôles urbains : nouveaux résidents qui dynamisent l'économie résidentielle locale, installations d'entreprises de sous-traitance, apports de revenus publics et sociaux, etc. De l'autre, les espaces peu denses offrent des ressources indispensables aux pôles urbains (approvisionnement en eau, alimentation de proximité, foncier, production d'énergies renouvelables, biodiversité, paysages, etc.). Ainsi, la dynamique économique qui unit les pôles urbains et leur *hinterland*, loin d'être unilatérale (diffusion des revenus productifs du centre vers la périphérie), se caractérise, sous certaines conditions, par une influence positive de cet *hinterland* résidentiel sur le centre productif.



DES CAMPAGNES AUX DYNAMIQUES CONTRASTÉES, SOUS PLUS OU MOINS GRANDE INFLUENCE URBAINE. (VOIR ANNEXE N° 9)

« Les échelles de fonctionnement des territoires ont changé, chacun voyant son destin lié à d'autres espaces avec lesquels il échange et développe des relations de complémentarité »

On observe de même des liens et interdépendances à d'autres échelles spatiales. Les relations domicile/travail, les migrations résidentielles, les réseaux de transport, les relations siège-établissements, etc. existant entre les aires urbaines esquissent ce qui pourrait constituer de véritables systèmes urbains en devenir dont l'échelle de fonctionnement recoupe pour partie, voire dépasse les périmètres régionaux. De manière générale s'exercent aussi des liens plus ou moins forts entre l'ensemble des aires urbaines et Paris et des relations de moyennes et longues portées entre aires urbaines à un niveau interrégional.

Les bouleversements à l'œuvre ont donc changé les échelles de fonctionnement des territoires, chacun voyant son destin lié à d'autres espaces avec lesquels il effectue des échanges et développe des relations de complémentarité.

Annexe

8. Des territoires composant de vastes systèmes urbains



Transport fluvial, routier, ferroviaire, etc. :
des mobilités toujours plus nombreuses.
Paris XII^e, Gare de Lyon, 2014.

2

Des inégalités qui traversent tous les types de territoires

Certaines situations sont vécues par les populations comme des injustices, car étroitement liées à l'appartenance à tel ou tel type de territoire. Elles constituent des lignes de fracture qui altèrent la confiance dans la cohésion nationale.

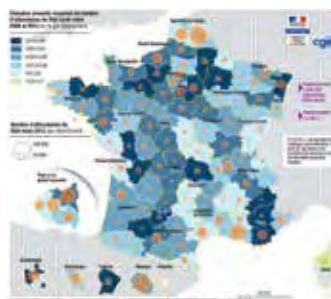
Des inégalités territoriales et un sentiment d'injustice qui croissent

La métropolisation, la périurbanisation, les mutations économiques, l'essor des mobilités ou encore la diffusion des TIC transforment en profondeur les territoires et renouvellent la distribution des populations ainsi que la localisation et l'organisation de la chaîne de valeur productive, donc de l'emploi. Si ces trajectoires fortement contrastées d'un territoire à l'autre ne sont pas en soi problématiques et n'appellent pas nécessairement de corrections de la part de la puissance publique, certaines situations sont en revanche vécues par les populations comme des

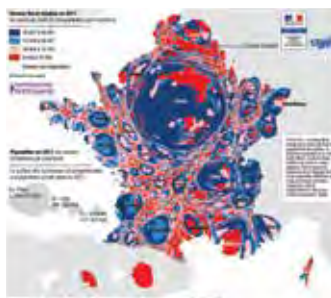
injustices, car étroitement liées à l'appartenance à tel ou tel type de territoire : inégalités de droits, inégalités d'accès aux études supérieures ou à l'emploi, inégalités devant l'accès à certains services fondamentaux et, *in fine*, inégalités devant la possibilité de se réaliser, d'être reconnu et d'utiliser pleinement ses ressources personnelles. Elles constituent des lignes de fracture qui altèrent la confiance dans la cohésion nationale et sont à l'origine de postures de désengagement et de repli (abstention massive, votes extrêmes, tentations communautaires, etc.).

La spécialisation sociale de l'espace

Les inégalités de revenus sont parmi les plus emblématiques. Ainsi, la géographie du revenu fiscal médian montre des écarts limités au niveau régional, mais révèle des aires urbaines des grandes villes plus riches que le reste du territoire, l'écart pouvant aller de 1 à 6 avec certains anciens bassins miniers ou certains espaces ruraux ou ultramarins. En même temps, c'est au sein des grandes aires urbaines globalement plus riches que se concentre le plus grand nombre de personnes pauvres. Le taux de pauvreté (seuil inférieur à 60% du niveau de vie médian) peut ainsi atteindre 36% dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, soit 3 fois plus que dans le reste de la France, témoignant de mécanismes de ségrégation sociospatiale à échelle urbaine très fine. Globalement (avec certaines exceptions majeures comme Paris et Lyon), les pôles urbains se caractérisent par une ville-centre disposant d'une population aux revenus modestes et une périphérie proche plus aisée. Plus homogènes socialement, mais moins peuplés, les espaces périurbains éloignés et ruraux ont des niveaux de revenu plus faibles et qui décroissent de manière proportionnelle à leur distance à la ville. Ces mêmes espaces sont de plus en plus confrontés à l'arrivée de populations précarisées originaires des villes.



UNE PROGRESSION DU RSA DÉSORMAIS DANS LES RÉGIONS ÉPARGNÉES AVANT LA CRISE. (VOIR ANNEXE N° 11)



DES INÉGALITÉS DE REVENUS SE RÉDUISANT À L'ÉCHELLE RÉGIONALE, MAIS AUGMENTANT LOCALEMENT. (VOIR ANNEXE N° 12)

Annexe

10. Une aggravation de la pauvreté en France

La spécialisation générationnelle de l'espace

À contrepied de l'idéal de mixité intergénérationnelle, les territoires apparaissent fortement typés par classes d'âge. Les jeunes, étudiants ou actifs (moins de 25 ans) sont majoritairement regroupés dans les grandes villes dotées de pôles universitaires, bien équipées en commerces et services et disposant d'un marché du travail dynamique. Ils représentent jusqu'à 10% de la population des grands pôles urbains. Les espaces périurbains et de campagnes ainsi que l'outre-mer présentent *a contrario* des taux particulièrement faibles, par exemple, moins de 6% de la population dans les espaces éloignés ou hors influence urbaine. Quasi négatif de la carte précédente, celle des personnes âgées témoigne d'une surreprésentation des plus de 65 ans dans les petites villes et espaces ruraux, ce qui n'est pas sans interroger sur leurs possibilités de développement ultérieures (situation de dépendance, rapport actifs/inactifs défavorables, problématique de santé, etc.). Deux profils de territoires vieillissants se distinguent : ceux attractifs pour les retraités disposant de ressources économiques, dans le Sud et dans l'Ouest, et à l'opposé, ceux économiquement fragiles dont

la démographie est marquée par un taux de natalité faible, le départ des plus jeunes et un vieillissement des populations locales.

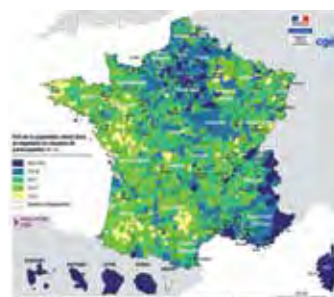
Cette répartition asymétrique des 18-24 ans et des plus de 65 ans rend compte d'une profonde inégalité de peuplement. Elle rend probable la montée de problématiques liées à la décohésion sociale et à un développement territorial à plusieurs vitesses : perte de dynamisme économique ou difficultés de prise en charge de la dépendance, par exemple.

Annexes

13. Les 18-24 ans, majoritairement présents dans les centres des grandes villes
14. Un vieillissement accentué des espaces ruraux et de certains littoraux
15. Des jeunes en difficulté d'insertion dans les territoires en crise ou socialement fragiles
16. Les plus diplômés concentrés dans les pôles urbains et dans les Alpes

La crise du logement

En matière de logement, les inégalités sont d'un autre ordre et révèlent des clivages différents. Une manière de prendre la mesure du problème est de considérer le taux de suroccupation des logements qui concerne plus de 5 millions de personnes en France. Les espaces urbains sont concernés au premier chef (notamment le parc locatif) en raison des tensions sur le marché immobilier liées à la rareté du foncier. Cette situation, souvent synonyme de mal-logement, touche 18% des ménages d'Île-de-France et 11% des ménages de PACA, la situation de suroccupation la plus préoccupante se trouvant en outre-mer en raison de la taille des ménages. Au niveau métropolitain, si le phénomène est moins développé dans les



UNE OFFRE DE LOGEMENTS MAL ADAPTÉE AUX BESOINS DES TERRITOIRES, NOTAMMENT URBAINS ET ULTRAMARINS. (VOIR ANNEXE N° 17)

espaces peu denses, a fortiori dans les campagnes, il peut fréquemment concerner 3 à 7% de la population et révéler une inadéquation du parc souvent ancien aux besoins actuels des ménages.

Une accessibilité aux services et des situations sanitaires contrastées

La santé, l'éducation, la culture, les transports ou les commerces sont des services essentiels à la vie quotidienne de la population. Ne pouvant être répartis de manière homogène sur un territoire aussi vaste et divers que la France, ils nécessitent avant tout d'être accessibles à tous, dans des conditions raisonnables. C'est un gage d'efficacité du service au public et une des conditions de base du développement et de l'attractivité des territoires. Leur accessibilité est globalement satisfaisante en France métropolitaine, le temps d'accès à un panier de 29 équipements courants étant, pour près de 91,6% de la population, égale ou inférieure à 20 minutes. La situation reste difficile pour les populations vivant dans certaines zones de montagne, dans des campagnes isolées et aux franges de certains départements. L'accessibilité est particulièrement cruciale en matière d'accès aux soins. Si la majorité des Français est à moins de 5 minutes en voiture d'un service de santé, 4,3% de la population habite tout de même à plus de 20 minutes, sans d'ailleurs disposer nécessairement d'une voiture pour y accéder. Ces inégalités, qui tendent à se dégrader avec les départs attendus à la retraite de nombreux praticiens, sont en partie liées à la démographie médicale avec des ratios défavorables aux territoires ruraux (avec par exemple 4 médecins pour 1000 habitants en Île-de-France contre 2,6 en Picardie, toutes spécialités confondues). Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les problèmes de surpoids, d'obésité et de non recours aux soins, dentaires en particulier, aggravent la situation des populations déjà fragilisées.



UNE BONNE RÉPARTITION DES SERVICES, MAIS DE FORTES INÉGALITÉS TERRITORIALES. (VOIR ANNEXE N° 18)

Tout aussi préoccupant est le niveau de mortalité prématurée enregistré en France, soit les décès survenant avant 65 ans (110 000 par an) dans un pays pourtant doté d'une des espérances de vie les plus longues d'Europe et du monde. On observe une répartition géographique préjudiciable aux territoires concentrant des populations ayant des comportements à risque (tabac, alcool, conduite routière dangereuse) ou connaissant une situation de fragilité sociale (taux de chômage élevé par exemple). Le taux de mortalité prématurée atteint ainsi 4,1‰ des hommes dans le Pas-de-Calais contre 2,1 ‰ dans les Yvelines. Les espaces de campagnes plutôt qu'urbains et les départements du nord et du centre du pays, la Bretagne ou la Guyane connaissent les taux les plus élevés.

Annexes

- 19. Des inégalités d'accès aux soins de proximité
- 20. La mortalité prématurée, un marqueur d'inégalités socio-territoriales

La fracture numérique, une réalité pour de nombreux territoires

L'accès au numérique et aux services dématérialisés est à même de compenser une partie de ces disparités et de permettre le développement de nouveaux usages et activités (e-administration, e-santé, e-commerce, etc.). Cependant, il reste de

nombreuses zones non couvertes même si l'initiative publique conjuguant les efforts de l'État (plan très haut débit), celui des collectivités territoriales et le cadre normatif en place tendent à les faire diminuer. Plus de 99% de la population a accès à des réseaux

de téléphonie 2G et 3G, mais une partie du territoire n'est toujours pas couverte (5,8% pour la technologie 3G). La situation est plus inégalitaire pour les réseaux haut débit fixes de type ADSL où plus de 20% de la population peut être située dans une zone blanche. Du fait du développement des nouveaux services en ligne requérant toujours plus de bande passante, le très haut débit mobile et fixe représente l'avenir pour les territoires. Cependant, seuls 77,6% des Français ont aujourd'hui accès à la 4G depuis un smartphone ou une tablette et ce taux n'est que de 57% pour le

très haut débit fixe (fibre notamment). Ces technologies sont encore limitées aux espaces densément peuplés, aires urbaines et littorales, les plus rentables pour les opérateurs, ce qui constitue une inégalité forte en matière de connectivité, d'accessibilité et de développement entre les territoires.

Annexe

21. Des territoires diversement desservis, mais une accessibilité numérique en progression

Les risques environnementaux, un nouveau facteur de vulnérabilité pour les territoires

L'environnement est un sujet d'intérêt majeur pour les territoires et leur développement. Valorisation et préservation des ressources, vulnérabilité et résilience face aux risques, objectifs de soutenabilité, etc., renouvellent la géographie des enjeux territoriaux, d'échelles très locales à d'autres très vastes comme celle des bassins versants... La vulnérabilité des territoires face à ces risques est multiple : l'artificialisation des sols, les atteintes à la biodiversité, la dépendance énergétique par rapport aux énergies fossiles, etc.

Même s'ils sont moins exposés que certains pays de l'hémisphère sud, les territoires français sont significativement fragilisés par le changement climatique. 30% des 36 681 communes (métropole et outre-mer) sont soumises à un niveau d'exposition moyen et 16% à un niveau d'exposition fort. Le changement climatique est avant tout un facteur d'aggravation des risques existants (localisation, fréquence, amplitude), même s'il est susceptible de faire également apparaître des aléas nouveaux (maladies vectorielles, parasites, inadaptation, etc.). Les DROM-COM apparaissent comme particulièrement vulnérables, en raison de leur situation géographique, démographique ou de la biodiversité exceptionnelle qu'ils abritent. Les territoires les plus exposés sont ceux qui cumulent les enjeux les plus importants, à commencer par la concentration de population. On recense les risques

« Des différences de développement à l'identification de véritables inégalités territoriales : revenu, logement, accessibilité aux services, numérique, environnement, etc. »

d'îlots de chaleur dans les zones urbaines, comme dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui cumulent forte exposition et habitat vétuste ou mal isolé, le risque d'inondation dans les vallées fluviales, de submersion ou d'érosion sur les littoraux, etc. Les espaces de faible densité connaissent des risques plus limités même si leur situation est fragilisée (inadaptation des cultures agricoles...) ou impactée par des risques nouveaux (feux de forêt dans les territoires situés plus au nord).

Annexe

22. Changement climatique et exposition des territoires

3

Crise de modèle et besoin d'un nouveau référentiel pour les politiques territoriales

Les critiques exprimées à l'encontre des politiques d'aménagement et de la ville face aux enjeux territoriaux contemporains. La nouvelle organisation territoriale, une première réponse nécessaire mais non suffisante.

Retour sur les politiques publiques mises en œuvre et leurs effets territoriaux

Résolument interministérielles, les politiques d'aménagement ont toujours cherché à corriger les inégalités de développement et à obtenir une répartition plus équilibrée des hommes et des activités sur le territoire national. Historiquement, ces politiques ont cependant affiché des objectifs et emprunté des voies très variables.

Dans l'après-guerre et tout au long des Trente Glorieuses, ces politiques ont consisté en un effort de reconstruction et de modernisation qui a transformé radicalement l'organisation du territoire national, de sa société et de son économie. Cette transformation, considérée comme porteuse de progrès, a permis la diminution des inégalités sociales et territoriales. Elle a été favorisée par l'action conjuguée de la croissance économique forte, des dispositifs de redistribution et de protection sociale et du développement de l'emploi.

« Les politiques publiques, malgré d'évidentes réussites, ne parviennent plus à endiguer les dynamiques croissantes de fragmentation sociospatiale et de ségrégation. »

À partir des années 70, la rupture de ce cycle de croissance et les mutations qui en résultent ont conduit les politiques territoriales à intervenir sur de nouveaux champs : déclin des bassins industriels, apparition d'un chômage de masse, renforcement de la ségrégation sociospatiale dans les grands ensembles, décrochage de territoires enclavés, etc. La politique d'aménagement ainsi que la politique de la ville ont pris une part impor-

tante dans le soutien apporté aux territoires et aux populations les plus touchées. Ces politiques ont notamment beaucoup contribué au développement des villes moyennes et des espaces ruraux (décentralisation économique, systèmes productifs locaux, développement local). Elles ont permis de limiter la paupérisation et la relégation des quartiers et des banlieues populaires avec la politique ambitieuse de renouvellement urbain et l'accompagnement des habitants dans de multiples domaines (action sociale, emploi, éducation, etc.).

Dans les années 2000, l'innovation et la croissance sont devenues des objectifs prioritaires qui ont fait évoluer les politiques territorialisées. En donnant l'impression d'adhérer exclusivement aux logiques de compétitivité et d'excellence jugées pro-métropolitaines et sélectives (politique des pôles de compétitivité, appel à projets pour une coopération métropolitaine, etc.), ces politiques et leurs orientations ont suscité de nombreuses critiques : l'aménagement du territoire aurait perdu son âme en abandonnant la recherche d'équilibre et les territoires les plus fragiles au bénéfice des métropoles et de la croissance. Il convient de relativiser ces critiques en prenant en compte le fait que les actions menées étaient loin de se résumer aux dispositifs d'innovation et de compétitivité mis en cause. On citera en contrepoint l'accompagnement des mutations économiques, la politique d'aménagement numérique des territoires, le volet territorial des contrats de plan État-Région (CPER) ou l'expérimentation « + de services au public ». D'autre part, la dynamique des métropoles constituait moins un obstacle au développement des autres territoires qu'un levier essentiel (la production de richesse dans les métropoles s'accompagnant de flux redistributifs et d'une économie résidentielle bénéfique au développement local). Ce qu'en son temps, la politique des métropoles d'équilibre, qui visait à mieux répartir la croissance sur les territoires et à impulser des processus de développement régional plus autonomes, supportait déjà en partie.

Un modèle de politiques territoriales insuffisamment adapté

La crise économique et financière de 2008 a occasionné un fort accroissement des inégalités au détriment des plus pauvres et/ou des moins dotés socialement, une forte poussée du chômage des jeunes des quartiers populaires, des seniors ou des moins qualifiés jusqu'au décrochage de certains territoires. Cette fragilisation est d'autant plus visible que les mécanismes de redistribution nationale qui compensaient jusque-là une partie des écarts de dynamisme économique entre territoires atteignent leurs limites. Dans un triple contexte d'injonction à la compétitivité, de forte tension sur les budgets publics et de moindre consentement à l'impôt et au prélèvement social, les marges financières de l'État et des collectivités locales s'avèrent de plus en plus réduites.

Ces évolutions sont inquiétantes et certains n'hésitent plus à parler de rupture pour les caractériser. On assisterait à une mutation structurelle du pays et de ses territoires rendue plus radicale encore par l'impératif de transition écologique : raréfaction et renchérissement des matières premières d'origine fossile, mutation du modèle énergétique, atténuation du changement climatique et nécessité d'adaptation, protection de la biodiversité, etc. On peut aussi voir dans le nouveau contexte qui se met en place une opportunité pour changer notre modèle de développement et l'inscrire dans une trajectoire plus durable.

Face à de tels enjeux, les politiques publiques, malgré des réussites nationales ou locales certaines (mixité sociale apaisée, quartiers cosmopolites, conciliation du développement économique et de la qualité de vie, etc.), ne parviennent plus à endiguer des dynamiques croissantes de fragmentation sociospatiale et de ségrégation. Les dispositifs contractuels nationaux (contrats de plans État-Région ou contrats de ville, par exemple) ou les différentes générations de fonds structurels européens (programmes opérationnels et désormais fonds européens structurels et d'investissement) mobilisant l'État et les collectivités

« C'est plus globalement l'empilement de projets territoriaux ou sectoriels peu coordonnés, voire divergents, qui participe au manque d'efficacité des politiques territoriales »

territoriales, l'Union européenne et les différents acteurs du développement ont pour partie démontré leur utilité et obtenu des réussites qu'il s'agit de prolonger ou d'étendre ailleurs.

Pourtant ces politiques et dispositifs, particulièrement dans ce nouvel environnement, marquent leurs limites. Certains modes de production de politiques publiques fondés, par exemple, sur des appels à projets se sont révélés incapables de mobiliser des territoires ne disposant pas des ressources et de l'ingénierie nécessaires. Les politiques de discrimination positive territorialisées qui reposent principalement sur le zonage ont permis d'apporter des solutions dans l'urgence. Elles alimentent aussi les ressentiments entre citoyens et font preuve d'une faible efficacité sur le long terme. Plus largement, le modèle classique de territorialisation homogène des politiques publiques ne fonctionne qu'imparfaitement, en raison de la diversité des situations locales et de l'inadéquation de certains dispositifs standardisés. C'est plus globalement l'empilement de projets territoriaux ou sectoriels peu coordonnés, voire divergents, qui participe au manque d'efficacité des politiques territoriales, tant du point de vue du développement économique que de l'urbanisme ou encore de l'environnement. Ces politiques sont de surcroît trop souvent mises en œuvre à des échelles administratives inadaptées, en décalage avec le bon niveau de pilotage requis pour la prise en compte des enjeux territoriaux contemporains.

Redonner aux pratiques et initiatives citoyennes toute leur place dans les territoires

Il est indispensable de considérer les territoires comme les lieux de production de consensus et de l'exercice de la démocratie quotidienne et les politiques territoriales comme un vecteur de réinstauration de la confiance. La place des habitants, entrepreneurs, contribuables, usagers et citoyens des territoires doit être affirmée dans la fabrique d'espaces communs où l'on sait que la méthode de mise en œuvre des politiques publiques compte autant que la définition de leur contenu. Pour réussir, une telle «révolution copernicienne» des approches territoriales suppose que soient réunies deux conditions.

D'abord, l'abandon d'une représentation nostalgique et faussement protectrice de territoires figés, pour partie héritée des paroisses ou des provinces. Les territoires, dans toute leur diversité, font face aux enjeux du XXI^e siècle. La construction d'espaces communs passe par la prise en compte du monde actuel, y compris d'une acception moderne des ruralités, quand bien même cela obligerait à renoncer à certaines représentations territoriales désuètes, à certains privilèges ou à



PARTICIPATION CONTRE ABSTENTION, EXPRESSION DE LA CITOYENNETÉ DANS LES TERRITOIRES. (VOIR ANNEXE N° 23)

certaines rentes de situation et de pouvoir. Il ne s'agit pas d'inciter les populations à renoncer à une identité, à une culture et une qualité de vie «françaises», mais au contraire à les vivifier en les réinventant lorsque cela est nécessaire.

La généralisation et l'intensification de l'engagement citoyen à tous les échelons territoriaux et dans la coproduction des politiques territoriales sont une condition nécessaire du développement territorial et de la lutte contre les inégalités sociales.

La recomposition institutionnelle, première étape d'une rupture dans la fabrique des politiques publiques

La dynamique de réformes mises en place par le gouvernement constitue une étape décisive pour renouveler le logiciel de l'aménagement et du développement des territoires. La réforme territoriale, mise en œuvre dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), de la loi relative à la délimitation des régions et du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), a mis l'accent sur le fait



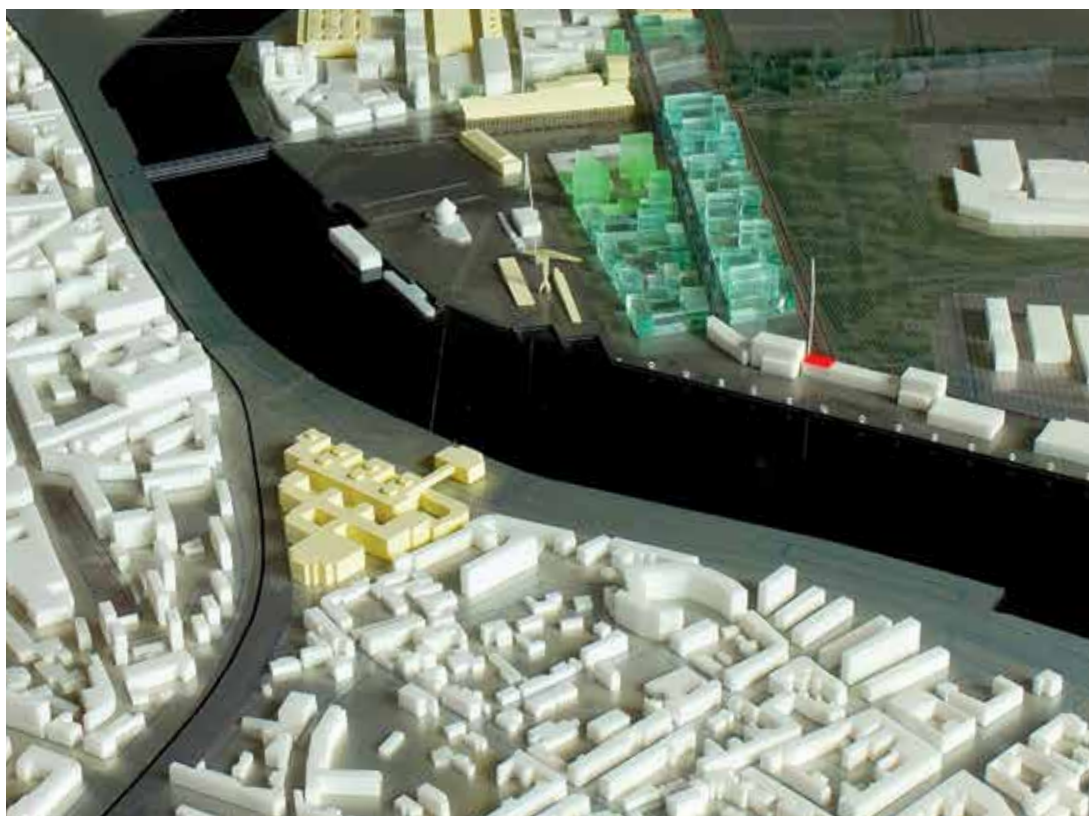
LA RECOMPOSITION INSTITUTIONNELLE TERRITORIALE EN COURS. (VOIR ANNEXE N° 24)

intercommunal et métropolitain et sur le regroupement des régions. Elle donnera de la cohérence et de la lisibilité, par l'ordonnancement de la nouvelle géographie institutionnelle. Chaque niveau de collectivités sera doté de compétences correspondant à un niveau d'intervention plus pertinent et simplifié, qui favoriseront dynamiques et solidarités.

L'État devra cependant veiller à anticiper les effets territoriaux de ces réformes, tant du point de vue organisationnel que de la répartition géographique de l'emploi public : impact de la perte de statut de la capitale régionale, réorganisation des services de l'État et des collectivités, conséquences aussi sur l'emploi privé, etc. Les Assises des ruralités, lancées le 12 septembre 2014 par le Premier ministre, ont ainsi mis en avant le besoin d'intégration des campagnes françaises — accessibilité aux services au public, soutien au développement économique, au commerce et à l'artisanat, transition écologique, gestion de l'éloignement propre à l'hyperruralité, etc. — ainsi que

leur capacité à innover si elles mobilisent davantage leurs ressources propres : investissement local, entrepreneuriat, qualités environnementales, capital humain et technique, etc.).

Les politiques sectorielles que le gouvernement a initiées soutiendront également ce renouveau territorial en favorisant le retour de la croissance : sur le plan économique, un effort important pour améliorer la compétitivité internationale de la France, favoriser l'investissement et réduire les freins au développement des entreprises, à la création d'activités et à l'innovation est d'ores et déjà engagé via le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, et le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron. Les politiques en faveur de l'innovation comme les stratégies régionales d'innovation (SRI-S3), le programme Investissements d'avenir, le plan France Très Haut Débit qui permettra à la majeure partie du territoire d'être connectée, y contribueront également.



La fabrique territoriale. Plan de l'île de Nantes, 2014.

4

Refonder un nouveau contrat territorial

Inclusion territoriale, mise en capacité,
interterritorialité, valorisation des biens communs :
quatre nouveaux principes à partager pour
réviser les politiques publiques territorialisées.

Ces réformes institutionnelles participent d'une dynamique positive, mais ne répondront que partiellement aux enjeux territoriaux que nous venons d'énoncer si elles ne s'accompagnent pas d'un renouvellement de nos manières d'appréhender la réalité territoriale et de fabriquer les politiques et dispositifs d'action publique qui lui sont dédiées.

Pour y parvenir, certaines questions éminemment politiques doivent être abordées de front. La première d'entre elles porte sur la finalité des politiques d'égalité des territoires : doivent-elles viser les territoires ou les personnes ? Les territoires constituent-ils un moyen pour renforcer l'égalité des citoyens ou constituent-ils une fin en soi ? Les territoires sont-ils le cadre de l'action ou les acteurs de l'action ? Toutes les politiques en faveur des territoires sont-elles véritablement favorables à tous les citoyens ? Les dispositifs comme le zonage ou les appels à projets ne sont-ils pas eux-mêmes facteurs d'inégalités ? Quels sont ceux qui, parmi les différences et écarts territoriaux, sont véritablement des inégalités qui appellent des mesures correctives ? Sur quelle définition de la justice territoriale doit-on se baser pour prioriser les objectifs d'action ? Commencer à répondre à ces questions, c'est assurément engager un processus de réforme de l'action publique territoriale qui pourrait déboucher à moyen terme sur son renouvellement et améliorer sa pertinence et son efficacité.

«Redonner sens et construire un nouveau grand récit territorial et social, fondateur et engageant l'ensemble des acteurs qui font les territoires.»

L'État ne saurait s'inscrire dans cette nouvelle trajectoire sans l'engagement des collectivités et de l'Europe, mais aussi des entreprises, des associations, des citoyens et des habitants. Pour convaincre, elle devra reposer rapidement sur des mesures phares répondant aux enjeux de cohésion nationale. Celles-ci devront être adaptées à la spécificité et à la culture des différents territoires et populations visées. Elles devront encourager les initiatives facteurs de dynamisme et d'égalité. Un travail de pédagogie et de débats publics est à lancer pour redonner sens et construire un nouveau grand récit territorial et social, fondateur et engageant l'ensemble des acteurs qui font les territoires.

Outre les réformes mises en œuvre par le gouvernement, quatre principes majeurs pourraient être reconnus pour réviser en profondeur les politiques publiques territorialisées et refonder un nouveau contrat social et territorial.

L'inclusion de tous les territoires et de leurs citoyens

Le choix doit être réaffirmé de n'abandonner aucun citoyen et aucun territoire. Cela ne signifie en aucun cas agir de manière identique partout en même temps et sur les mêmes sujets, puisqu'au contraire, les actions doivent être adaptées à chaque contexte territorial. Cela implique en revanche que tous les territoires, et en particulier les plus fragiles, aient une place

et trouvent sens dans la structuration et l'action nationales aux côtés (mais aussi au sein) des métropoles, lieux privilégiés de l'excellence productive. Cette première étape d'intervention en direction des territoires et populations les plus fragiles (accompagnement des mutations économiques, rénovation urbaine, dispositif d'aides et de solidarités, etc.) doit permettre ensuite à

chacun de penser son propre modèle de développement au sein d'un espace cohérent, qui lui offre une place à la fois valorisante et réaliste.

N'abandonner aucun citoyen dans les territoires consiste à recréer du lien entre les habitants et la République, par des actions encourageantes et développant des valeurs et des pratiques citoyennes. Renouveler la participation citoyenne dans l'ensemble des politiques territoriales, notamment contractuelles (CPER, contrats de

ville, etc.), mettre en place un « parcours citoyen » pour les jeunes dans les territoires les plus fragiles (notamment ceux où les taux de non-inscription sur les listes électorales ou d'abstention sont élevés) ou encore valoriser et développer le rôle du monde associatif dans le cadre d'actions cohérentes avec la politique d'égalité républicaine et d'intégration (éducation populaire, associations sportives, etc.) sont autant de pistes à explorer pour renforcer la cohésion nationale et territoriale.

La mise en capacité des territoires et des populations

Donner aux territoires les moyens d'agir de manière plus efficace et solidaire passe par la responsabilisation et la mise en capacité des territoires et des acteurs afin de leur permettre d'initier et de déployer des solutions adaptées à la donne locale, avec l'appui de l'État quand la situation l'exige. L'État n'a en effet plus vocation à intervenir partout de la même manière et à toutes les échelles, mais bien à offrir un cadre qui favorise la dynamique propre de chaque territoire et des populations qui l'habitent.

Tous ne disposent pas de moyens identiques pour s'inscrire dans ces modes de fonctionnement, innover et créer de la richesse ou du développement; la mise en capacité des territoires, des quartiers et des populations, doit constituer un levier important pour renforcer leur égalité dans une logique de coresponsabilité. Celle-ci impose, par exemple, le renouvellement et la consolidation de l'ingénierie territoriale, sociale, financière, par un appui modulé de l'État, prenant en compte les différentiels de ressources entre collectivités. Il semble également indispensable de revoir les logiques territoriales de péréquation financière verticales et horizontales.

Dans ce système, chaque territoire ou individu, soucieux de lui-même et des autres, acquiert une nouvelle forme de responsabilité susceptible de changer la donne territoriale, citoyenne et sociale.

Cette approche par la mise en capacité modifie substantiellement les référentiels actuels. On ne vise pas, pour ceux qui en ont le besoin, à donner à



L'émergence d'un tiers lieu. La Recyclerie, Paris 19^e, 2015

tous les mêmes moyens, mais à chacun les moyens adaptés aux besoins qui conditionnent le développement spécifique qui pourrait être le sien. Ce mode

de développement, qui repose sur la mobilisation et la consolidation du capital économique, social, culturel et environnemental des territoires, des quartiers et des populations, doit être positif pour ceux-ci, et également pour le développement de l'ensemble territorial plus vaste au sein duquel ils s'intègrent et auquel ils participent pleinement.

Pour les campagnes, par exemple, il pourra s'agir de combiner performance économique et environnementale en développant ou en valorisant de nouvelles filières écologiques, d'excellence agricole ou industrielle, des circuits courts ou encore de consolider un secteur dynamique de l'économie sociale et solidaire.

La complémentarité interterritoriale et la coordination des politiques publiques

L'insertion des territoires ou des quartiers dans de multiples réseaux, flux et relations de coopération oblige à reconsidérer les logiques de développement territorial. Il n'y a plus lieu d'opposer développement endogène et exogène, ou, autrement dit, d'opposer dynamique locale et insertion globale : les liens fonctionnels qui existent entre territoires, entre quartiers, doivent au contraire être renforcés de manière à concevoir des projets qui autorisent d'articuler au mieux les différentes échelles et les différents espaces. Le renforcement de l'égalité territoriale passera demain en premier lieu par le renforcement de ces liens et de ces articulations.

L'État doit être à même de stimuler les complémentarités interterritoriales dans le cadre de la mise en œuvre effective du principe de subsidiarité, et dans le cadre interministériel, de mobiliser et d'articuler les politiques sectorielles avec les politiques et acteurs territoriaux. Chaque politique sectorielle de l'État doit notamment être déclinée selon les différents types de territoire et les publics qu'elle cible, afin de gagner en efficacité. Les collectivités avec l'État déconcentré jouent un rôle clé dans cette coordination au service des territoires et des habitants. L'aptitude de l'État à susciter des dynamiques de développement sous

«Les liens fonctionnels qui existent entre territoires, entre quartiers, doivent être renforcés de manière à concevoir des projets qui autorisent d'articuler au mieux les différentes échelles et les différents espaces.»

la forme de contrats de réciprocité, notamment entre territoires urbains et périurbains, entre villes et campagnes, sera déterminante. Sa faculté à équilibrer les logiques de peuplement et à mieux articuler quartiers et agglomérations au sein des contrats de ville participe de la même ambition. Cette prise en compte de l'interterritorialité basée sur la subsidiarité et la réciprocité est assurément favorable à l'intégration de tous à une dynamique commune tout en reconnaissant les spécificités de chacun.

La définition d'un bien commun territorial

La mise en œuvre de la solidarité entre les territoires renvoie à la question de la justice territoriale dont il s'agit de définir les nouveaux fondements. Il revient à l'État, avec un partenariat territorial fort, de se doter de nouvelles grilles de lecture à même de fédérer les citoyens et les acteurs aux différentes échelles autour d'une même notion du bien et du juste. Cette ambition s'inscrit parfaitement dans la volonté du gouvernement quand il décide, par exemple, de définir «des indicateurs de qualité de vie et de soutenabilité» complémentaires au PIB. Une telle grille contribue à la définition d'un «bien commun» territorial, c'est-à-dire d'un ensemble de ressources et de biens dont on estime qu'ils doivent bénéficier à l'ensemble des territoires et de leur population, quelles que soient les ressources et la localisation des uns et des autres.

L'égalité des territoires ainsi définie de façon partenariale renvoie à des droits et des devoirs. Elle repose sur une responsabilisation des acteurs et l'élaboration de nouveaux compromis et accords

interterritoriaux. Selon cette acception, les territoires et leurs habitants sont dépositaires et non-proprétaires d'un certain nombre de ressources, naturelles notamment, nécessitant d'être, malgré leur quantité limitée, préservées, cultivées, et bénéficiant à tous. Au-delà des ressources, ce bien commun pourrait concerner un ensemble de possibilités et de services que l'on juge indispensables à tous les territoires et à tous les habitants : accès à un enseignement et à un service de l'emploi de qualité, aux réseaux numériques, aux services de santé, à l'eau, au logement, etc. Autant d'éléments indispensables à l'exercice de ce que l'on a précédemment nommé «mise en capacité des territoires et de leurs acteurs».

Cette perspective invite à la fondation d'un nouveau contrat social et territorial engageant pour tous — État, collectivités, entreprises, associations, citoyens — susceptible de concilier croissance et développement durable, diversité, justice et égalité dans les territoires.



Développement des énergies renouvelables.
Éoliennes, Sarthe, 2014.

Focus

**Lutter contre
les inégalités
dans deux
types d'espaces
prioritaires**

1. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Si les inégalités traversent tous les territoires à divers degrés, les quartiers prioritaires identifiés par la politique de la ville concentrent un nombre significatif de difficultés qui appellent une action publique spécifique et volontariste.

Les inégalités dans les quartiers prioritaires

Les zones urbaines sensibles (Zus) créées en 1996 ont d'abord permis d'identifier 751 quartiers urbains en difficulté, caractérisés par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé, et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi notamment. Ils comprenaient 4,4 millions d'habitants en 2014, soit 7% de la population nationale. Le taux de pauvreté y est trois fois plus élevé que dans le reste du pays (38,4% contre 12,2% hors Zus, en 2012), le revenu fiscal moyen avant transferts deux fois inférieur à celui du reste de la population urbaine, le taux de chômage des jeunes de 42,1% en 2013 contre 22,6% dans les unités urbaines environnantes, etc. Ces difficultés socio-économiques se doublent d'autres formes de discriminations. Les Zus comprennent 7% de la population, mais 19% des immigrés du pays. Les femmes y sont plus souvent inactives que dans le reste du pays (47,3% des femmes âgées de 15 à 64 ans en 2014 contre 33% hors Zus). L'offre de santé est moins importante : 4,7% des résidents renoncent à recourir à des soins du fait de l'éloignement des praticiens, contre 2,7% hors Zus. Enfin, les élèves du secondaire sont plus nombreux à y choisir des filières d'études courtes : 27,3% des collégiens de Zus s'orientaient ensuite vers un bac professionnel ou un CAP contre 20,5% des collégiens hors Zus en 2012-2013.

Les dispositifs politiques mobilisés pour lutter contre les inégalités

En plus des Zus, un nombre important de dispositifs sont venus compléter l'action spécifique en faveur des quartiers ciblés par la politique de la ville. Au sein même des Zus, les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches

urbaines (ZFU) ont permis d'offrir des aides à l'embauche ou encore des exonérations fiscales aux entreprises désireuses de s'installer dans ces espaces économiquement sinistrés. 66 000 établissements étaient installés dans les ZFU en 2014. Entre 2004 et 2013, 12 milliards d'euros ont également été investis directement par l'État dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) en vue d'améliorer l'intégration urbaine et la qualité architecturale dans 397 quartiers essentiellement situés en Zus. S'ajoutaient enfin des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), visant à articuler les moyens des différents services publics pour lutter contre les difficultés socio-économiques, éducatives et sécuritaires de ces quartiers. Entre 2007 et 2013, 2 492 quartiers prioritaires ont fait l'objet de 497 Cucs.

Le soutien aux associations et aux équipements socio-éducatifs, vecteurs importants du lien social, est une constante de la politique de la ville ; le développement de la médiation sociale et des régies de quartiers font partie des innovations dans ce domaine. Par ailleurs, l'État a renforcé son intervention sur le terrain avec la création de 350 postes de délégués du préfet dans les territoires prioritaires, qui jouent un rôle important de proximité et de lien avec les élus et les associations.

Des résultats positifs, mais insuffisants pour faire face à l'accroissement des inégalités

Les actions menées dans le cadre de la politique de la ville depuis une vingtaine d'années, si elles ont eu d'indéniables effets positifs, notamment en termes de désenclavement des quartiers sensibles, n'ont pas effacé pour autant leurs difficultés, ni empêché leur singularisation par rapport aux autres espaces du territoire national. Les problématiques liées au manque d'adhésion au modèle républicain et aux valeurs citoyennes y sont notamment très vivaces. Ces quartiers sont, en effet, les lieux d'une nette relégation des populations paupérisées des grandes agglomérations, plus souvent immigrées ou d'origine immigrée,

plus souvent dépendantes des régimes allocataires, et moins souvent diplômées. Les écarts entre les revenus moyens dans les Zus et dans l'ensemble du territoire se sont même accrus entre 2004 et 2011 (progression de 5,5% en Zus contre une progression nationale de 8,8%). Autant de points de rupture, voire de discriminations, avec le reste de la population, et qui battent en brèche l'idéal républicain de l'égalité.

Une nouvelle ère pour la politique de la ville

La multiplication des zonages antérieurs, au sein desquels la politique de la ville mobilisait des instruments de nature différente, ne favorisait pas les synergies susceptibles d'accroître l'efficacité de ces dispositifs. Cette situation générait, en outre, une dilution des crédits au sein de 2 492 quartiers.

La réforme de la politique de la ville, portée par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, s'appuie sur une géographie prioritaire unique, profondément renouvelée, qui doit permettre aujourd'hui de concentrer l'ensemble des leviers d'action publique sur les zones les plus en difficulté. Dans le cadre de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014, les différents zonages antérieurs ont été évalués puis fortement révisés, le cas échéant, supprimés au profit de la création d'un périmètre unique : les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces 1 500 nouveaux quartiers prioritaires, qui rassemblent 5,5 millions d'habitants sur 700 communes correspondent aux concentrations des populations à bas revenus, identifiées selon une double référence, nationale et locale. L'introduction d'une référence locale a permis de caractériser les fractures territoriales et les formes de ségrégation sociale locales.

Désormais fondé sur le critère du revenu (inférieur à 60% du revenu médian de référence), ce nouveau zonage ne concerne plus uniquement les banlieues et périphéries des grandes agglomérations, mais s'étend aux quartiers pauvres de certaines petites et moyennes villes.

L'identification de processus de ségrégation territoriale impose aujourd'hui le renforcement de solidarités, notamment à l'échelle intercommunale et la définition de stratégies visant à réinscrire ces quartiers dans la dynamique du territoire. Dans



Créativité urbaine. Bâtiment des Douanes de Pantin, 2014.

cette perspective, l'ambition des nouveaux contrats de ville signés pour la période 2015-2020 est d'assurer un fort portage par les intercommunalités qui doit permettre d'agir sur les bons leviers et d'inscrire davantage les quartiers dans les politiques de solidarité et de développement territorial.

Ces stratégies sont définies dans les nouveaux contrats de ville, actuellement en cours d'élaboration, sur la base d'un diagnostic local partenarial. Elles se traduisent par la formalisation d'engagements conjoints de l'État et des collectivités, ainsi que de l'ensemble des partenaires concernés.

L'action déployée en faveur des quartiers prioritaires s'est appuyée sur la mobilisation des outils spécifiques de la politique de la ville et insuffisamment sur celle des politiques de droit commun. La vocation des crédits spécifiques est d'exercer un effet levier sur ces politiques de droit commun, notamment à travers le déploiement d'actions visant à accompagner les publics vers ces dispositifs. Face à l'insuffisance des résultats obtenus en matière de mobilisation des politiques de droit commun, la Cour des comptes a recommandé, dans son rapport de juillet 2012 «La

politique de la ville, une décennie de réforme», que des conventions, visant à adapter et, le cas échéant à renforcer ces politiques, soient passées entre le ministère chargé de la Ville et les principaux ministères.

Douze conventions interministérielles ont ainsi été signées auxquelles se sont ajoutées sept conventions signées avec les associations nationales d'élus. Le processus de déclinaison territoriale de ces engagements au regard des problématiques

identifiées localement est aujourd'hui engagé, mais encore de façon très inégale.

Si les politiques déployées sur les quartiers doivent correspondre aux besoins identifiés localement, les événements des 7, 8 et 9 janvier 2015 rendent nécessaire la mise en œuvre d'actions par tous les acteurs publics et privés permettant de renforcer la citoyenneté, *via*, notamment, l'engagement associatif et le dialogue.

2. Les situations et dynamiques des campagnes françaises

Appréhender les nouvelles ruralités

Aujourd'hui, selon l'Insee, 95% des Français vivent dans des communes sous influence urbaine, dont environ 30% dans les espaces périurbains. Seuls 5% de nos compatriotes habitent encore dans une commune isolée hors influence des pôles. Il devient ainsi difficile sur la base de ces chiffres d'appréhender quantitativement ce l'on nomme «les nouvelles ruralités». De fait, l'urbanisation de la société française et la disparition de la société rurale traditionnelle brouillent singulièrement les repères. Les modes de vie et les attentes des individus, où qu'ils vivent en France, s'homogénéisent, en particulier en termes de services rendus au public, d'habitudes de consommation, de niveaux d'équipement et de parcours de vie. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas sans jouer un rôle dans les attentes déçues de populations aux exigences de plus en plus urbaines habitant des territoires dont la densité et les moyens permettent difficilement de proposer un accès à ces urbanités comparable à celui que l'on trouve dans les villes et leur *hinterland* proche. La querelle de chiffres ou de décomptes entre ce qui est rural et ce qui ne l'est pas est d'importance secondaire comparée aux difficultés que peuvent rencontrer les populations de certains de ces territoires de faible densité, parfois isolées et précarisées. La manière dont leur situation est occasionnellement mise en scène dans le débat public et les controverses qui en découlent n'améliore certainement pas leur

«Agir en direction des campagnes fragiles et des quartiers en difficulté en répondant aux enjeux d'enclavement, de connexion, de pauvreté et de vieillissement, d'accès aux services, d'emploi, d'insalubrité, etc.»

sentiment d'être déconsidérées, voire abandonnées. Pour passer cet obstacle et véritablement comprendre les difficultés et inégalités dont les territoires de faible densité pâtissent, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) privilégie une autre approche : celle-ci s'intéresse de manière plus générale à la situation des campagnes françaises.

Des campagnes aux dynamiques contrastées

Au sein de ces territoires, on peut distinguer des profils de campagnes qui connaissent des trajectoires de développement très différentes. D'après la typologie construite par le CGET selon des cri-

tères démographiques, économiques, sociaux, environnementaux et paysagers (où les campagnes concernent toutes les unités urbaines de moins de 10000 emplois, soit 33832 communes, 90% du territoire métropolitain, 27,4 millions d'habitants), on peut distinguer trois grandes catégories de campagnes.

Les premières sont les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées. Rassemblant 16,6 millions d'habitants, elles se densifient, enregistrent une croissance résidentielle marquée avec l'arrivée de populations plutôt jeunes, plutôt diplômées et plutôt actives, et connaissent un dynamisme économique tiré par le développement de l'économie présentielle et touristique.

Les campagnes agricoles et industrielles regroupent 5,6 millions d'habitants et sont situées en périphérie plus lointaine des pôles urbains. Peu denses et fragilisées économiquement, elles sont confrontées à un taux de chômage élevé et à une faible croissance des emplois.

Enfin, les campagnes vieilles à très faible densité, comptant 5,2 millions d'habitants, longtemps marquées par l'exode rural, connaissent depuis quelques années un brassage de populations et pour certaines un regain démographique. En revanche, elles n'échappent pas à un fort vieillissement et à une tendance à la paupérisation des populations qui y vivent. L'économie de ces territoires reste dominée par les activités agricoles et agroalimentaires, avec dans certaines zones, notamment en montagne, une part importante de l'économie touristique.

Des fragilités propres à certaines campagnes

À côté de villes petites et moyennes, d'espaces périurbains et ruraux très dynamiques, certaines campagnes sont concernées par des inégalités territoriales plus ou moins spécifiques qu'il convient d'objectiver. La problématique du vieillissement de la population touche particulièrement ces espaces de faible densité, notamment dans le Massif central ou en Bourgogne.

Ces espaces, marqués par un faible taux de natalité et par le vieillissement de leur population, voient les individus de 18 à 24 ans partir vers les grandes agglomérations (ils représentent seulement 5,4% de la population des communes isolées hors

« Certains habitants de ces nouvelles ruralités se perçoivent exclus du discours dominant valorisant les métropoles et l'économie de la connaissance. »

influence des pôles). La mortalité prématurée est une autre forme d'inégalité démographique spécifique aux ruralités, elle est en moyenne plus forte dans les campagnes que dans les espaces urbains.

De plus, des inégalités socio-économiques opposent les espaces urbains et les campagnes. Le revenu fiscal médian par unité de consommation dans les espaces de faible densité est inférieur en moyenne de 2 à 3000 euros par rapport à ceux des grands centres urbains. On note aussi une présence de plus en plus importante de poches de pauvreté dans les campagnes, ces dernières concentrant des populations reléguées originaires des espaces urbains (chômeurs de longue durée, jeunes non insérés, femmes isolées).

Enfin, il existe des inégalités manifestes en termes d'équipement et de services. L'offre limitée en médecins généralistes, en couverture haut et très haut débit fixe et mobile, ou encore l'accès plus difficile aux services de proximité et intermédiaires sont autant d'inégalités qui concernent plus particulièrement les campagnes.

Des inégalités renforcées par les représentations qu'ont les habitants de leur territoire

Ces inégalités sont renforcées par les représentations des populations locales. Certains habitants de ces nouvelles ruralités se perçoivent exclus du discours dominant valorisant les métropoles et l'économie de la connaissance, ou encore sous domination urbaine (recherche de nature, résidences secondaires, exploitation agro-industrielle, etc.), donc n'étant plus maîtres de leur développement. Ces représentations aggravent le sentiment

d'injustice et peuvent provoquer des phénomènes de repli communautaire, de conflit et de contestation dont l'abstention et le vote extrême sont des manifestations.

De premières mesures pour faire face aux défis des nouvelles ruralités

Inégalités réelles ou ressenties appellent dans tous les cas des réponses adaptées et fortes. Un devoir de solidarité territoriale s'impose. Les politiques d'égalité des territoires doivent s'employer à mieux valoriser les ruralités innovantes, à faire connaître et diffuser les bonnes pratiques, mais aussi à cibler les campagnes déjà fragiles et les territoires dont les mutations en cours pourraient encore accroître les difficultés en répondant aux enjeux d'enclavement, de connexion, de pauvreté et de vieillissement, d'accès aux services, d'emploi, d'insalubrité, etc.

Dans le cadre du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, l'État a pris acte de ces défis pour les campagnes à travers une série de mesures destinées à réaffirmer la place des ruralités dans la France contemporaines, à lutter contre les inégalités qui touchent certaines campagnes et à renforcer l'égalité entre les habitants de ces territoires et ceux des espaces urbains. La mise en place de maisons de santé pluridisciplinaires et de maisons de services au public, l'accompagnement de projets de développement touristiques ou de croissance verte, la suppression des zones blanches de la téléphonie mobile et la couverture numérique, la stimulation du réseau des bourgs-centres ou encore la réduction des écarts de dotation entre les territoires, etc. font ainsi partie des moyens nouveaux de l'action publique à destination des nouvelles ruralités.

Nouvelles ruralités. Marne-la-Vallée, 2014.



Le renforcement des inégalités sociales et territoriales, le sentiment d'abandon ou d'injustice qui gagne de plus en plus d'habitants – tant dans les quartiers prioritaires, au cœur des grandes agglomérations, que dans les espaces périurbains, dans les petites villes ou dans les campagnes – obligent à reconsidérer les politiques territoriales afin qu'elles œuvrent plus efficacement à renforcer l'égalité des territoires et des populations.

Cette publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) prolonge et développe le diagnostic et les mesures des deux comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté et aux ruralités des 6 et 13 mars 2015. Elle propose un portrait et une cartographie inédits de la France et de ses territoires axés sur les dynamiques les plus marquantes qui bouleversent la donne territoriale actuelle. Le CGET pose ensuite les principes d'un nouveau contrat social et territorial engageant pour tous les acteurs de la solidarité et du développement : État, collectivités, entreprises, associations et citoyens.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est un service du Premier ministre. Sa mission consiste à promouvoir l'égalité des citoyens, à assurer la continuité territoriale de la République et à développer les territoires au bénéfice des habitants. Le CGET est mis à la disposition des ministères en charge de l'Égalité des territoires et de la Ville.



Retrouvez-nous sur

www.cget.gouv.fr

 [@CGET_gouv](https://twitter.com/CGET_gouv)

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