

SESSION 2020

<p style="text-align: center;">CONCOURS EXTERNE DE CONSERVATEURS DES BIBLIOTHÈQUES STAGIAIRES, ÉLÈVES DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES SCIENCES DE L'INFORMATION ET DES BIBLIOTHÈQUES</p>

NOTE DE SYNTHÈSE

Durée : 4 heures

L'usage de tout ouvrage de référence, de tout dictionnaire et de tout matériel électronique (y compris la calculatrice) est rigoureusement interdit.

Si vous repérez ce qui vous semble être une erreur d'énoncé, vous devez le signaler très lisiblement sur votre copie, en proposer la correction et poursuivre l'épreuve en conséquence. De même, si cela vous conduit à formuler une ou plusieurs hypothèses, vous devez la (ou les) mentionner explicitement.

NB : Conformément au principe d'anonymat, votre copie ne doit comporter aucun signe distinctif, tel que nom, signature, origine, etc. Si le travail qui vous est demandé consiste notamment en la rédaction d'un projet ou d'une note, vous devrez impérativement vous abstenir de la signer ou de l'identifier.

INFORMATION AUX CANDIDATS

Vous trouverez ci-après les codes nécessaires vous permettant de compléter les rubriques figurant en en-tête de votre copie.

Ces codes doivent être reportés sur chacune des copies que vous remettrez.

Concours	Section/option	Epreuve	Matière
FCE	R0000	102	0468

Sujet : Aménager les territoires : de l'égalité à la cohésion des territoires

COMPOSITION DU DOSSIER (certains textes sont des extraits) :

N°1 : POUVREAU, Benoît. La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°79, 2003/3, pages 43 - 52. [extraits, 2 pages]

N°2 : DUFLOT, Cécile : Déclaration de la ministre de l'égalité des territoires et du logement. Discours prononcé à Vesoul le 22 février 2013 à propos du lancement d'une concertation sur la politique d'égalité des territoires. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/taxonomy/term/4025> (Consulté le 04/12/2019). [extraits, 4 pages]

N°3 : BÉHAR, Daniel. De l'égalité à la cohésion des territoires : le modèle français à l'épreuve de la métropolisation. *Géographie, économie, société*, 2019/3 Vol.21, pages 251 - 267. [extraits, 5 pages]

N°4 : ESTEBE, Philippe. La guerre des lieux. *Tous urbains*, n°27-28, septembre 2019, pages 8 – 9. [2 pages]

N°5 : COMMISSARIAT GÉNÉRAL A L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES. *Rapport sur la cohésion des territoires*. Juillet 2018, 44 p. [extraits, 3 pages]

N°6 : DESJARDINS, Xavier. L'Union européenne : redistribution ou aménagement ? In : *L'aménagement du territoire*. Paris : Armand Colin, 2017. [extraits, 3 pages]

N°7 : *Tous connectés*. Dossier de presse pour le déplacement du premier ministre dans le Gers le 22 mars 2019. 36 pages. Disponible sur : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/03/dossier_de_presse_-_deplacement_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_dans_le_gers_-_22.03.2019.pdf

(Consulté le 04/12/2019). [extrait, 1 page]

N°8 : GARRIGUES, Arnaud. Coup d'arrêt final au projet Europacity. *La gazette des communes [en ligne]*. Publié le 07/11/2019. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/647945/coup-darret-final-au-projet-europacity>

(Consulté le 04/12/2019). [2 pages]

N°9 : COUR DES COMPTES. *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux : enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*. Mars 2019. Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190320-acces-services-publics-territoires-ruraux.pdf> (Consulté le 04/12/2019). [extrait, 4,5 pages]

N°10 : GINIBRIERE, Gaëlle. La prospective a-t-elle encore un avenir ? *La gazette des communes [en ligne]*. Publié le 26/11/2019. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/651351/la-prospective-a-t-elle-encore-un-avenir> (Consulté le 04/12/2019). [3 pages]

POUVREAU, Benoît. La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit.
Vingtième Siècle. Revue d'histoire, n°79, 2003/3, pages 43 - 52.

o POUR UN PLAN NATIONAL
 D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Deux ans et demi plus tard, le 11 septembre 1948, Eugène Claudius-Petit devient ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Les urgences de la reconstruction ne lui font pas perdre de vue l'aménagement national dont il tient à faire un axe majeur de sa politique. Le renouveau économique prévu et dirigé par le Commissariat général au Plan doit, selon lui, être enfin accompagné d'une réorganisation nationale des implantations économiques pour freiner les concentrations nocives. Le rééquilibrage et la décentralisation sont pour lui indispensables. Paris doit cesser de vider la province de sa population et la province doit être soutenue activement dans son développement économique, social et culturel pour endiguer cette inquiétante hémorragie. La capitale doit elle aussi être profondément modernisée pour répondre à tous les nouveaux besoins. Enfin, en fédéraliste convaincu, il souhaite mener cette politique cohérente au-delà des frontières métropolitaines. Pragmatique et résolu, Eugène Claudius-Petit va garder ce cap pendant quatre ans, sous huit gouvernements, même si ce projet cohérent se heurte à de nombreux obstacles³.

3. Claudius-Petit est ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme dans les gouvernements H. Queuille (11 septembre 1948-6 octobre 1949), G. Bidault (27-29 octobre 1949-24 juin 1950), H. Queuille (30 juin-4 juillet 1950), R. Pleven (11 juillet 1950-28 février 1951), H. Queuille (9-13 mars-10 juillet 1951), R. Pleven (8 août 1951-7 janvier 1952), E. Faure (17-19 janvier-29 février 1952), A. Pinay (6 mars 1952-7 janvier 1953). Dans le gouvernement R. Mayer constitué du 7 au 11 janvier 1953, Pierre Courant succède à Claudius-Petit.

En mars 1949, il parvient à réformer la structure même du ministère pour gagner en efficacité et clarifier les missions et objectifs de chaque direction. Par décret du 16 mars, il fait passer au second plan les services du déminage, du remembrement et des constructions provisoires, désormais secondaires. Comme il fonde ses espoirs sur une politique articulant construction et aménagement du territoire, il réorganise complètement la direction de l'Urbanisme et la direction des Travaux. Il les remplace par les directions de l'Aménagement du territoire (la DAT) et de la Construction, qui auparavant ne constituaient que de simples services. À la tête de la DAT, il confirme André Prothin mais lui confie désormais le plan d'aménagement national et celui de la région parisienne, les plans d'urbanisme et les questions foncières¹. Son projet pour l'aménagement du territoire n'aboutit qu'au début de l'année 1950. Et il sait son avenir conditionné par l'accueil que lui feront le Gouvernement et le Parlement². Car, malgré le succès des thèses de Jean-François Gravier, la classe politique et l'opinion publique semblent peu préparées à accueillir cette idée qui fait « reverdir des espoirs communs à Vichy, à la Résistance et à la reconstruction³ ».

Pour Claudius-Petit, il est indispensable d'en faire un débat national si l'on veut engager l'ensemble du gouvernement sur

1. André Prothin (1902-1971), ingénieur en chef à la direction des Travaux de la préfecture de la Seine en 1931, a été le premier directeur de l'Urbanisme au sein de la DGEN en 1943. Co-rédacteur de la loi d'urbanisme de 1943, il fréquenta un temps l'ASCORAL. Proche de R. Dautry, ce dernier le maintient à la direction de l'Urbanisme à la Libération au sein du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. À partir de 1958, il dirige l'établissement public de la Défense.

2. AN 538 AP, archives privées d'E. Claudius-Petit déposées aux Archives nationales, non classées lors de notre consultation : entretien avec Isabelle Gournay du 13 novembre 1982 : « Quand j'ai introduit l'aménagement du territoire dans la législation française, ça s'est fait dans la plus étonnante indifférence. »

3. Jean-Pierre Rioux, *La France de la Quatrième République. L'expansion et l'impuissance, 1952-1958*, Paris, Le Seuil, coll. « Points », 1983, p. 203, et Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, préface de Raoul Dautry, Paris, Le Portulan, 1947.

cette politique et mieux l'imposer⁴. À la DAT, il dirige l'équipe qui rédige une présentation simple et concrète des enjeux d'un Plan d'aménagement national. De février à avril, il s'emploie à populariser l'idée d'aménagement du territoire. La brochure « verte », intitulée *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, puis une communication au conseil des ministres et enfin une conférence de presse se succèdent⁵. Au cours de ces interventions, le ministre dévoile les « outils » créés pour mettre en œuvre sa politique : la commission centrale d'études pour le Plan d'aménagement national, en liaison avec les commissions d'études régionales, et la création d'un organisme financier, la Caisse d'aménagement du territoire qui deviendra en août le Fonds national.

Outil de vulgarisation, la brochure « verte » est aussi une première synthèse de la politique que le ministre souhaite engager. « La renaissance de la France commande, d'une part, une politique du logement [...] et une politique d'équipement [...]. Au moment où des mesures législatives et financières [...] doivent rendre possible la construction de 240 000 logements par an, on peut se demander si les pouvoirs publics ont en main les moyens de réaliser de la façon la plus rationnelle une telle politique. » Légitimé par ces propos liminaires, l'aménagement du territoire est défini comme la « recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques ». Stigmatisant les « maux », cette synthèse prône, pêle-mêle, pour « remèdes », « la déconcentration, l'industrialisation sur un plan décentralisé, la rénovation de l'agriculture, l'équipement touristique, l'organisation culturelle ».

DUFLOT, Cécile : Déclaration de la ministre de l'égalité des territoires et du logement. Discours prononcé à Vesoul le 22 février 2013 à propos du lancement d'une concertation sur la politique d'égalité des territoires. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/taxonomy/term/4025>

C'est un moment particulier et je suis heureuse d'être avec vous en ce jour spécial où la mission qui m'a été confiée par le Président de la République entre de fait dans une nouvelle phase. Mon propos devant vous aujourd'hui puise sa source dans une conviction extrêmement forte : le temps des territoires est revenu. . . .

De quoi est-il question ? Les choses sont claires, pour remettre en marche la fabrique de l'égalité, l'aménagement du territoire doit redevenir une priorité. Parce que, dans le nouvel âge du capitalisme mondialisé, la question de l'égalité est, plus que jamais, inséparable de la question territoriale.

Chacun connaît cette réalité : selon la place que l'on occupe dans le réseau de production mondial, on est plus ou moins exposé à la crise, on résiste plus ou moins bien. La crise que nous traversons est particulièrement violente, mais toutes les régions, tous les territoires ne la subissent pas de la même manière. Il existe une « géographie du choc » : certaines régions sont en première ligne, d'autres résistent mieux. Nous devons à la fois agir pour que les territoires en berne reprennent pied, et encourager le dynamisme des territoires les plus compétitifs. Nous devons observer ce qui marche, ce qui est facteur de réussite et dupliquer ce qui est duplicable.

J'ai donc confié à Éloi Laurent cette mission de conduire une réflexion sur l'égalité des territoires.

Il l'a fait avec brio, avec une totale liberté, il l'a dit lui-même, et je l'en remercie. Je crois que son rapport fera date, puisque c'est la première somme qui est en fait consacrée à cette question. En mêlant approche universitaire et regards d'élus, ce qui est déjà en soi, une approche innovante, il a fait vivre la pluralité des regards, la multiplicité des points de vue. Je me félicite donc que cette démarche soit allée à son terme. Je remercie tous les contributeurs, toutes les contributrices, merci donc aux élus de tous bords qui ont souhaité participer à ce travail. Ils ont tous apporté une contribution précieuse à notre diagnostic.

Au final ce rapport est donc très dense, fourni, il rend compte d'une réalité nuancée, d'une réalité complexe aussi. Mais soyez convaincus que cette complexité ne saurait pas servir d'excuse à l'inertie. Parce que, comme je vous le disais, le temps des territoires est revenu. Nous ouvrons un nouveau chemin, mais il est bon, il est toujours bon, de savoir ce que disaient ceux qui ont pavé la route sur laquelle nous avons marché, permettez-moi une citation pour éclairer cela :

«L'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques.

Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fonds strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population. »

Ainsi parlait Eugène Claudius Petit, l'un des pionniers de la politique d'aménagement du territoire de notre pays. Si j'ai choisi de vous livrer une citation de cet homme, c'est que, même si son nom est peu connu, notre pays lui doit beaucoup, et que je me sens de fait de grandes affinités avec lui. . . .

Mais ce n'est pas tout. La pensée d'Eugène Claudius Petit reste d'une incroyable actualité. C'est le propre des visionnaires parfois que d'anticiper les grandes questions de notre temps, alors je le cite à nouveau.

« Un niveau de vie élevé ne suffit pas à apporter le vrai bien-être et à satisfaire toutes les aspirations de l'homme. À quoi bon un équipement économique puissant et même un équipement social perfectionné, si la santé physique et morale d'une grande partie des habitants s'étiole dans un cadre de vie médiocre ? »

« Le moment est venu où il convient de se demander si la préoccupation de la vie de l'homme et de ses meilleures conditions de bien-être et de confort dans le cadre qui lui est donné, ne doit pas passer au premier plan. En effet, la situation actuelle atteint l'homme dans sa santé, ses facultés de loisirs et de travail, bref dans sa dignité, par l'acceptation forcée d'une médiocrité sans contrepartie. »

Bien sur, il serait extrêmement audacieux de faire de ce propos d'Eugène Claudius Petit des prémices de la préoccupation écologiste. Le productivisme était dominant alors, et la question environnementale affleurait à peine dans les consciences. Mais déjà, vous le voyez, la question du cadre de vie était posée.

La question du lien entre santé et environnement était déjà sous jacente.

Elle arrive aujourd'hui à maturité. Et le territoire est l'échelle adéquate pour la traiter de la manière la plus appropriée. Aujourd'hui, plus que jamais la réalité territoriale rend nécessaire les noces de l'écologie et de la République.

Tout républicain doit désormais savoir que la protection de l'environnement trouvera bientôt sa juste place dans le panthéon des valeurs cardinales, car le souci nouveau accordé aux écosystèmes n'est qu'une reformulation plus radicale peut-être du primat de l'intérêt général, dont celui des générations futures, sur les intérêts privés. - - -

Mais la question écologique nous ramène d'abord à une grande réalité. Si la France a une histoire, elle a aussi, et peut être d'abord une géographie.

Plaider pour l'égalité des territoires, c'est tirer les leçons de la géographie naturelle et saisir à quel point la crise environnementale est le défi majeur autour duquel doivent se réarticuler l'ensemble des politiques publiques en vue d'assurer la transition des territoires.

Que l'on s'interroge par exemple, sur la question de replanter aujourd'hui dans ce grand département forestier, du hêtre, en ne sachant pas s'il saura survivre et bien se développer, au moment où le dérèglement climatique devient une réalité.

C'est aussi comprendre avec la géographie sociale, qu'on ne s'affranchit pas des données spatiales et matérielles qui régissent la présence des hommes et des femmes dans le tissu de notre pays.

L'égalité entre les personnes ne peut se réaliser sans égalité dans les territoires. C'est enfin, en étudiant la géographie économique, prendre en compte la France des interstices, dans toute sa complexité, en refusant une approche univoque des enjeux du développement territorial.

Connectées au réseau des villes du monde, les grandes métropoles sont une chance pour la France. Mais prétendre faire reposer sur elles seules le dynamisme de notre nation serait une impasse dangereuse, porteuse d'exclusion et de déclassement.

On entend pourtant des voix ici et là qui s'élèvent au nom d'une prétendue modernité, demandent qu'on laisse faire le marché. Ils nous disent que seules de grandes métropoles pourront tenir leur place dans la mondialisation et qu'il est illusoire et dangereux de chercher à explorer d'autres voies que celle du laisser faire territorial. Cette vision s'appuie de mon point de vue sur une erreur économique et un contre sens historique.

L'erreur économique c'est de croire, à rebours de toute réalité, que l'égalité est un obstacle à l'efficacité économique, alors que dans notre histoire, elle a été l'une de ses conditions.

Toute l'histoire de la gauche, et au delà de la République, a été jalonnée par le combat pour l'amélioration continue des droits sociaux et l'amélioration de la condition des individus. Or il s'avère que le socle de droits élémentaires, l'accès à la santé, à l'éducation, au logement sont des facteurs indéniables de développement. En d'autres termes, sous le ciel de notre démocratie sociale, une politique d'égalité des territoires, est le moteur de la compétitivité. ---

Alors qu'allons-nous mettre en oeuvre ?

Tout d'abord, la politique d'égalité des territoires se doit d'être corrélée et véhiculée dans son esprit comme dans ses dispositions concrètes dans l'Acte III de la décentralisation.

C'est pourquoi un volet égalité des territoires sera intégré dans la loi de décentralisation : il portera sur la mutualisation des services publics, l'aménagement numérique du territoire et la réforme de l'ingénierie territoriale.

Dans un second temps, une loi pour l'égalité des territoires permettra d'engager une réforme de l'ensemble des outils de la politique d'aménagement du territoire pour répondre aux objectifs du gouvernement.

Si le gouvernement doit tenir compte des dynamiques territoriales et des enjeux liés à la métropolisation, il est impensable, je le répète de tenir à l'écart des politiques publiques les territoires les plus meurtris par la désindustrialisation, ou les parties de notre pays marquées par l'enclavement ou les difficultés économiques. La promesse républicaine valant pour tous doit pouvoir s'adapter à chacun.

Nous devons porter une triple ambition pour l'égalité des territoires.

Tout d'abord, le renforcement du pouvoir local doit se faire au bénéfice d'une politique d'égalité des territoires. Je l'ai dit, l'Acte III de la décentralisation est un moment important. Il territorialise l'action publique et clarifie les compétences : l'émergence de métropoles européennes va permettre d'organiser la péréquation au sein des métropoles tandis que les départements vont se voir renforcés dans leur rôle de garant de la solidarité territoriale.

Ce renforcement du pouvoir local doit s'accompagner d'une concentration des moyens de l'Etat et des aides publiques sur les territoires meurtris : zones rurales, quartiers de la politique de la ville, zones périurbaines, villes petites et moyennes.

C'est sur les territoires les plus en difficulté que doit être focalisée l'action des politiques publiques. C'est pourquoi va être engagée une réforme du zonage sur le modèle du fruit de la concertation sur la politique de la ville, au bénéfice des territoires et de ses habitants.

Enfin, à l'heure de la véritable décentralisation, 30 ans après le début de celle-ci, il s'agit maintenant de nouer de nouvelles relations entre l'Etat les collectivités locales qui reposent sur le partenariat et la

contractualisation. Deux types de contrats doivent naître : des contrats stratégiques de projets au niveau régional et des contrats territoriaux adaptés aux projets des élus et conforme aux enjeux locaux.

Je sais qu'en Haute Saône, vous avez expérimenté ce travail en commun qui a porté ses fruits. Cela n'est pas le cas sur l'ensemble du territoire, mais la volonté de ce gouvernement est forte de favoriser la contractualisation entre les différents niveaux d'intervention de la puissance publique.

Un accent particulier sera mis sur la nécessité de développer une approche novatrice en matière de justice environnementale : la prise en compte des dimensions écologiques des inégalités territoriales constituant une avancée majeure dans la juste appréhension des problèmes soulevés par l'égalité des territoires.

L'objectif est donc de mettre en place des outils pertinents et efficaces, au service du développement des territoires.

1) Tout d'abord, la mise en oeuvre et la poursuite dans certains cas, de la mutualisation des services au public. Nous pouvons ouvrir un nouveau chantier, celui d'un vrai maillage de services au public avec leur définition, au plus près des citoyens, au sein de la maille intercommunale et sous l'égide du conseil général, en réfléchissant à un bouquet de services au public qui facilite l'accès de tous. Ce bouquet de services doit mixer proximité avec une présence humaine, pluridisciplinarité, et utilisation des hautes technologies. Il ne faut pas opposer un modèle de concentration dans les capitales régionales et un modèle de maintien de l'existant, mais bien inventer les services publics du 21^{ème} siècle, qui renoueront avec la proximité mais qui utiliseront au mieux les nouvelles technologies.

2) Et évidemment il est nécessaire de lutter contre la fracture numérique. Nous allons contribuer à mettre en place le plan qui a été annoncé par le Président de la République pour que l'ensemble du territoire français soit d'ici 10 ans équipé en très haut débit, mais d'ores et déjà nous devons réfléchir sur ses usages. Parce que renouer avec de nouveaux usages permettra aussi de reconquérir une autre pratique du territoire rural. Je le dis souvent en forme de boutade, on réfléchit au très haut débit dans un cadre professionnel, pour la médecine, pour les services publics, mais la pratique culturelle peut aussi être changée. Avec le haut débit on peut très bien imaginer que dans beaucoup de petites communes de Haute Saône, puisse être diffusé le jour même de sa sortie mondiale le dernier film, que je ne citerai pas, pour un public de 30 spectateurs. On peut réinventer les pratiques culturelles grâce au Très Haut débit, on peut réinventer la proximité, on peut réinventer la façon d'habiter, de vivre les territoires. Au 21^{ème} siècle nous devons absolument réfléchir en même temps à la question du déploiement technique et des futurs usages que permettra la couverture en très haut débit.

Une loi pour l'Egalité des territoires sera préparée, elle permettra d'engager une refonte structurelle de la politique d'aménagement du territoire.

BÉHAR, Daniel. De l'égalité à la cohésion des territoires : le modèle français à l'épreuve de la métropolisation. *Géographie, économie, société*, 2019/3 Vol, 21, pages 251 - 267.

Introduction

Le modèle territorial français peut paraître complexe à l'observateur. Fruit d'une lente sédimentation, il empile les pouvoirs locaux, de la commune à la région, sans véritable hiérarchie, au nom du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, de non-tutelle entre elles. Ce n'est pas la fiction juridique instaurée par les lois de décentralisation, d'une spécialisation de leurs champs de compétences respectifs qui vient mettre de l'ordre dans ce qui n'a que l'apparence d'un « jardin à la française ». Ce qui donne sens dans la durée à cette complexité institutionnelle, c'est l'attachement constant et partagé à un même idéal : l'égalité des territoires. C'est cette « passion française » (Estebe, 2015) qui justifie l'organisation des pouvoirs, de la permanence des 36 000 communes, quelles que soient leurs tailles et leur viabilité, à la composition du Sénat inversement proportionnelle à la démographie, en passant par cette projection au sol de l'égalité républicaine que constitue le maillage départemental. Mais c'est aussi cette référence constante à l'égalité des territoires qui structure depuis un demi-siècle les politiques d'aménagement du territoire, autour du principe d'équilibre.

Qu'advient-il alors de ce modèle pluriséculaire lorsqu'il est bousculé par le processus de métropolisation, avec les dynamiques paradoxales d'intégration et de dislocation des ordonnancements territoriaux, de recomposition des inégalités sociales et spatiales qui l'accompagnent ? Qu'en est-il de l'emboîtement des pouvoirs lorsqu'il s'agit de procéder à la construction politique métropolitaine et de se confronter à la question de leur hiérarchisation ?

On veut ici explorer ces transformations à l'œuvre du modèle territorial français, confronté à la métropolisation, à trois échelles et selon trois points de vue : celui de l'espace national et de la tension entre puissance et équilibre ; celui des relations entre territoires et de l'articulation entre redistribution verticale et réciprocité horizontale et enfin celui de la question sociale et de la différenciation de l'action publique. Les mutations engagées sur ces différents registres invitent à considérer que c'est d'un changement paradigmatique, de l'égalité - c'est-à-dire de réduction des écarts - vers la cohésion des territoires - au sens de « faire tenir ensemble¹ » - dont il est question.

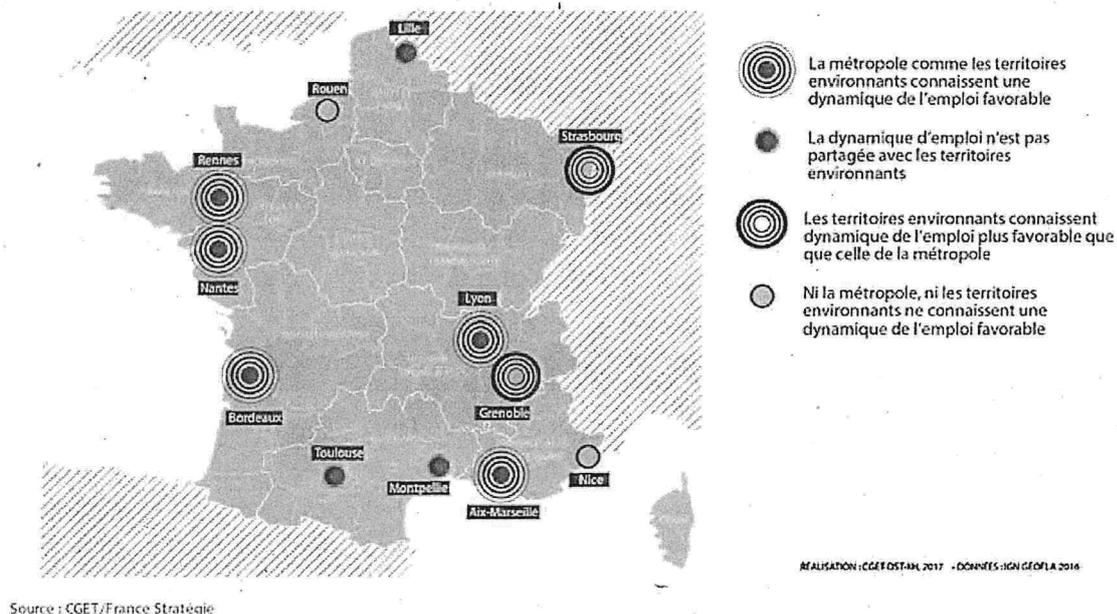
[Après la création du Grand Paris et des métropoles de Lyon et Aix-Marseille à statut spécifique]

L'étape suivante est avec la loi MAPTAM² celle de la reconnaissance institutionnelle des métropoles, dans le droit commun. Mais là où la plupart des experts envisageait au maximum une dizaine de métropoles en France, à la suite de multiples amendements, dérogations et négociations, leur nombre s'élèvera au 1^{er} janvier 2018 à vingt-deux, c'est-à-dire presque trois fois le nombre de métropoles d'équilibre des années soixante. Autrement dit, la boucle est bouclée : la reconnaissance métropolitaine semble participer à nouveau de l'objectif récurrent de rééquilibrage territorial plutôt que de polarisation de la croissance et du développement. Les explications sont multiples. Elles tiennent pour une large part aux pressions des élus locaux, ce, alors même que le statut nouveau de métropole correspond davantage à une labellisation qu'à l'obtention de prérogatives supplémentaires. La question des équilibres territoriaux et de l'égalité de traitement prévaut, à toutes les échelles : la périphéricité bretonne justifie l'accès à ce statut pour la plus petite des métropoles, Brest. Ailleurs, il n'est pas question de labelliser Nancy sans le faire pour Metz, Tours sans Orléans¹

¹ Cohésion : définition le Petit Robert « 1 (Physique) ensemble des forces qui maintiennent associés les éléments d'un même corps. 2 (abstrait) union, solidarité entre les membres d'un groupe »

² Loi du 24 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles MAPTAM.

Figure 4 : Les métropoles et leurs effets sur les territoires environnants



Ces dispositifs émergents de complémentarité territoriale entre métropoles et territoires reposent sur un constat implicite. Mis à part Paris et en partie Toulouse (aéronautique), les métropoles françaises ne présentent pas un profil économique dominé par les activités exportatrices ou mondialisées. Certes, elles polarisent l'activité économique mais cette dernière reste encore une économie d'intermédiation, de services, donc étroitement articulée à leurs territoires. Le développement métropolitain en France n'est pas « hors sol ». Les métropoles françaises sont loin de « s'extra territorialiser » sur le mode du Grand Londres vis-à-vis de la Grande Bretagne. Ainsi, il a pu être démontré (Davezies, Talandier, 2013) que la performance économique des métropoles françaises était corrélée à la qualité du système productivo-résidentiel élargi qu'elles organisent : les aménités des territoires environnants constituent la condition première de leur attractivité. De façon plus générale, une grande part des fonctions métropolitaines - celles notamment qui relèvent du « *back office* » métropolitain (logistique, maintenance...) - sont localisées bien au-delà du périmètre institutionnel des métropoles. Autrement dit, métropoles et territoires sont intimement liés mais ces interdépendances ne sont plus mécaniquement « gagnant/gagnant » comme elles pouvaient l'être historiquement avec les solidarités organiques qui fondaient les relations ville-campagne. Et c'est donc là que l'action publique prend tout leur sens pour à la fois éviter ou réduire les processus de décrochage et transformer les interdépendances subies en relations gagnant/gagnant entre métropoles et territoires.

Sous ce second angle d'analyse relatif aux relations interterritoriales, on peut donc formuler une nouvelle hypothèse quant aux effets de la métropolisation sur le modèle français. Historiquement, les relations entre territoires, telles que les organisait l'action publique étaient plus d'ordre « vertical » au travers de la fonction redistributive de l'État.

Avec la métropolisation, sont en jeu des formes d'activation, davantage d'ordre « horizontal » de ces relations afin de faire des interdépendances constatées le socle de réciprocity volontaires. À l'évidence, ces politiques horizontales de « solidarisation » des territoires ne sont pas en mesure à elles seules de garantir une solidarité effective entre les territoires. En revanche, elles viennent mettre en cause le processus de mimétisme vis-à-vis de l'État qu'a connu la France avec la décentralisation, avec des politiques de redistribution en cascade affichées par les différents échelons territoriaux. S'esquisserait ainsi un nouveau partage des rôles : à l'un (l'État), la solidarité redistributrice entre les territoires ; aux autres (les pouvoirs locaux), la solidarisation des territoires entre eux.

3. Entre métropolisation et question sociale : la différenciation

S'il est un domaine dans lequel le modèle d'égalité des territoires a été largement remis en cause, depuis un certain temps, c'est celui du traitement de la question sociale urbaine. De façon pragmatique, mais aussi à la suite de longs débats politiques, a été instaurée une forme de « discrimination positive territoriale » (Estebe, 2004) en faveur des quartiers en difficultés. Elle consiste en un dispositif de « géographie prioritaire » constituant à la fois la méthode d'intervention et la finalité de la politique dite « politique de la ville ». Sur cette géographie s'appliquent des dispositions dérogatoires de tous ordres (concentration des moyens publics, dérogations fiscales...). Cette géographie, largement évolutive dans le temps dessine néanmoins une carte très lisible : elle concerne principalement les grandes agglomérations, Paris, Lyon, Marseille et les anciens territoires industriels du nord et de l'est de la France.

L'inscription de la question métropolitaine à l'agenda politique national au début des années 2010 a changé paradoxalement la donne, en produisant un effet boomerang vis-à-vis de cette politique métropolitaine de fait. Plus la reconnaissance institutionnelle des métropoles a fait l'actualité, plus cela a généré une forme de concurrence des plaintes territoriales : quels sont les territoires les plus abandonnés ? Les banlieues des grandes villes ou les territoires ruraux ? Sous cette pression, une réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville a été mise en œuvre. Sous couvert de simplification, le choix a été fait de délimiter la nouvelle géographie prioritaire à partir d'un critère unique, celui de la pauvreté monétaire. Les territoires retenus sont ceux où le revenu par habitant est inférieur à 60 % du revenu médian national. Cette méthode a été choisie en fonction d'un objectif politique explicite : étendre la géographie prioritaire aux petites villes et aux territoires ruraux. Cette dilution de la géographie prioritaire de traitement de la question sociale constitue en quelque sorte une « démétropolisation » de cette politique, au nom, une nouvelle fois, de l'égalité des territoires.

Si elle n'est pas pour l'instant formellement remise en cause, cette réforme est en réalité largement contestée et amendée dans la pratique. Elle ignore le fait que les deux tiers des populations pauvres vivent dans les grandes villes, ce en confondant délibérément les poids relatif et absolu de la pauvreté sur le territoire. Mais surtout son application est confrontée à l'extrême diversification des situations de décrochage social et territorial induites par la métropolisation. Ainsi, dans le cas du Grand Paris, il faut distinguer les quartiers d'habitat social, notamment au sein de la banlieue Est, dans le département de la Seine St-Denis, selon la fonction métropolitaine qu'ils assurent : entre « sas et nasse » (Davezies, Estèbe, 2010). Jouent-ils un rôle de sas, de tremplin d'intégration, notamment pour les flux de population induits par les migrations internationales ou constituent-ils pour leurs habitants une nasse dont il est impossible de sortir ? Selon les cas, les politiques publiques à mettre en œuvre diffèrent.

4. De l'égalité à la cohésion : vers une refondation paradigmatique ?

La résilience du modèle français d'égalité des territoires peut surprendre. Après s'être installé dans le paysage de l'action publique des Trente Glorieuses autour de la figure de l'égalité des places, centrée sur l'objectif de réduction des écarts entre les territoires, il a franchi l'obstacle de la décentralisation et de l'évolution néolibérale en prenant la forme de l'égalité des chances. Mieux, à partir de 2012, il est passé du statut de référentiel implicite, d'autant moins évoqué qu'il allait de soi, à celui d'affichage explicite, envahissant

le champ de l'action publique territoriale³. Malgré des tentatives (Laurent, 2013) pour en renouveler le sens en mobilisant les travaux relatifs à « l'égalité-relation » (Rosanvallon, 2012) ou à l'égalité des capacités (Sen, 1985), cette réactivation a été le plus souvent interprétée, par les élus locaux notamment, comme une tentative de retour à l'égalité des places, au volontarisme public pour réduire les écarts entre les territoires.

À première vue, le traitement de la question métropolitaine se situe dans cette perspective. Comme précédemment décrit, les pouvoirs publics ont procédé à la répartition homogène de vingt-deux métropoles sur le territoire national, afin de garantir le principe d'équilibre entre les territoires. De la même façon, a été tenté de recycler, à partir des métropoles, le mode opératoire de la redistribution et de la compensation, corollaire de l'égalité des territoires. Et enfin, la question sociale est traitée de façon uniforme sur le mode de la remise à niveau. On a cherché à démontrer ici que ces tentatives de réactivation du modèle de l'égalité des territoires masquent le fait que la métropolisation constitue aujourd'hui un accélérateur de sa déstabilisation et d'un changement de perspective. Au-delà des vingt-deux métropoles, c'est en fait la métropolisation généralisée du territoire qui est reconnue et avec elle, la perspective d'une nouvelle lecture, systémique du territoire. Derrière la redistribution, ce sont davantage les interdépendances territoriales que les acteurs cherchent à activer en élaborant des politiques de réciprocité entre métropoles et territoires. Enfin, l'affichage national d'une politique uniforme de remise à niveau - la politique de la ville - masque la diversité des situations de décrochage et la différenciation des réponses qui se construisent localement pour garantir à chacun l'accès aux ressources métropolitaines.

De ces observations découle une hypothèse générale. Pour répondre à la métropolisation, les politiques publiques en France hésitent entre deux paradigmes, celui, historique, de l'égalité entre les territoires et celui, émergent, de la cohésion territoriale. Depuis près d'une vingtaine d'années, les politiques publiques françaises sont restées largement insensibles à ce second référentiel porté progressivement par les politiques européennes, notamment autour du Livre vert pour la cohésion territoriale en 2008 (Salez, 2009). Certes, les politiques européennes participent aussi d'une logique de réduction des écarts, en visant un objectif de convergence interrégionale. Selon les termes du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) (CE, 1999), la cohésion territoriale vise à « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » pour « parvenir à une distribution géographiquement équilibrée de la croissance sur le territoire de l'UE ». Mais dans le même temps le Livre Vert a pour intitulé : « faire de la diversité territoriale un atout ». Et deux de ses trois axes posent la question de faire tenir ensemble les territoires de l'Europe, d'une part en agissant sur les liens entre les territoires et les enjeux d'accès aux aménités et services et d'autre part en favorisant les coopérations entre territoires. Autrement dit, les politiques européennes tentent de combiner réduction des écarts et convergence d'un côté et cohésion plus systémique de l'autre.

³ cf. l'intitulé du Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires en 2012, la création du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, intégrant l'ex Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 2014 ou le lancement en 2015 des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Les politiques publiques françaises semblent aujourd'hui suivre le même chemin, sous la pression des bouleversements territoriaux induits par la métropolisation. Expression symbolique de cette évolution récente, pour la première fois en 2017 un ministère a pris pour intitulé la « cohésion des territoires »⁴ et la différenciation territoriale est devenue un leitmotiv du discours gouvernemental (Behar, 2017).

La prééminence de la question de l'égalité dans le modèle politique français a eu sur la longue durée une conséquence paradoxale sur la question territoriale. D'un côté, elle a conduit à une survalorisation du local, par extension de cet impératif d'égalité à tous les champs de la vie sociale. L'égalité entre les citoyens passe par une égalité entre leurs territoires de résidence. Et *a contrario* cela a conduit à une négation des singularités territoriales et de leurs différences, au nom du même principe d'égalité. Dans la période plus récente, depuis les années soixante, ce modèle de l'égalité des territoires a eu une double fonction : formater les politiques territoriales et produire un récit commun autour de l'équilibre des territoires. Le tournant amorcé vers la référence à la cohésion territoriale est probablement porteur d'une approche plus pragmatique et plus adaptée pour répondre aux enjeux posés par les bouleversements des ordonnancements spatiaux et par les nouvelles formes d'interdépendances territoriales induits par la métropolisation. Ce tournant conduit à mettre à l'agenda ce qui apparaissait historiquement comme un tabou : la différenciation territoriale. À l'inverse, la globalisation du local qu'exprime le processus de métropolisation déstabilise radicalement sa survalorisation et celle de la proximité, au cœur du modèle égalitaire. C'est donc l'ensemble du paradoxe historique entre survalorisation du local et négation des différences territoriales qui est potentiellement questionné. Une interrogation émerge par contrecoup : la référence à la cohésion sera-t-elle en mesure de produire un récit collectif pour la société métropolisée, alternative efficace à la puissance que portait le mythe de l'égalité des territoires ?

⁴ Ce, alors même que son administration s'intitule toujours Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

La guerre des lieux

Philippe Estèbe

8

Éditos

La complainte des petites villes, des communes rurales et des villes moyennes, la dénonciation de plus en plus forte de l'oubli dont elles seraient victimes de la part d'un État surtout soucieux de renforcer la métropolisation, constitue un mal bien français qui nous prive d'une lecture véritablement éclairante du devenir actuel des espaces urbains.

ALORS qu'on la croyait définitivement enterrée, la distinction urbain/rural a refait surface à la faveur du « sentiment d'abandon » exprimé par les élus, porte-paroles indignés d'électeurs victimes du retrait de l'État. Et voilà que la catégorie « villes moyennes » fait retour, portée par les cris d'alarmes de ceux qui voient les centres-villes perdre habitants et commerces. Enfin, la jeune catégorie de « métropole » fait désormais l'objet de la vindicte généralisée de tous ceux qui n'en sont pas et qui en redoutent l'hégémonie.

Cette guerre des lieux est portée par les associations d'élus : maires ruraux, maires des petites villes, des villes moyennes, France urbaine pour les grandes villes. Chaque organisation se comporte en lobby, car elle doit satisfaire ses membres : le champ du pouvoir local est un marché à plusieurs niches, mais qui reste très concurrentiel. Il faut donc exister sur la scène médiatique et faire pression (si possible sur le mode victimaire) pour obtenir des avantages particuliers, démontrant ainsi l'utilité de l'association catégorielle, et ainsi de suite...

Les catégories sont en lutte les unes contre les autres : ce que je gagne, tu le perds. Ce qui est investi dans une grande ville ne le sera pas dans les petites, etc. Chacun affirme que c'est pour le bien de tous que tel avantage doit leur être accordé. Au final, tous se retournent contre les métropoles, outrageusement avantagées par un pouvoir qui ne reconnaît que l'excellence, les premiers de cordées, bref un gouvernement drogué à la CAME pour reprendre la (discutable) expression de Michel Grossetti et Olivier Bouba Olga¹.

Ces luttes ont pour objet l'argent de l'État qui doit colmater les failles, réelles ou fantasmées, des fondements de l'égalité des territoires. Et l'État, à chaque fois, invente un nouveau dispositif. Évidemment, comme on ne sait pas trouver d'argent frais, ces dispositifs recyclent des mesures déjà prises. Mais la réponse s'affiche sur l'écran

1. CAME : compétitivité, attractivité, métropolisation, excellence, voir <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2019-2-page-72.htm>.

des politiques publiques et l'association catégorielle se satisfait de sa petite victoire.

Cette guerre des lieux est un révélateur de l'état de la question territoriale en France.

La géographie se dissout dans le territoire². L'approche globale de l'espace national a laissé la place à une juxtaposition des catégories dont la logique est obscure. On ne sait pas très bien ce qu'est une « commune rurale », une « petite ville » ou une « ville moyenne », encore moins une « métropole ». Les critères purement démographiques ne nous disent rien des fonctions des villes en question, de leurs habitants, de leur trajectoire, etc. À l'analyse, ces catégories se révèlent hautement hétérogènes, et inutiles pour comprendre quoi que ce soit à ce qui se passe réellement, mais qu'importe, pourvu qu'elles soient dignement représentées en tant que victimes !

L'aménagement et le développement territorial se diluent dans les enveloppes catégorielles. En l'absence de vision globale des dynamiques de l'espace français, c'est la course à qui sera le meilleur ouvrier de l'équilibre territorial (encore une notion incompréhensible). Il doit y en avoir pour tout le monde. L'État crée des programmes spécifiques, les régions proclament haut et clair leur attachement à l'équilibre du territoire et leur engagement résolu en faveur des villes petites et moyennes, les départements demeurent le rempart de la ruralité.

Ce qui demeure : un attachement viscéral, obsessionnel voire maniaque à l'État. Responsable de tout, comptable de tout. C'est lui qui met les territoires en péril et c'est lui qui doit payer. C'est sans doute là que réside le plus pathétique de toute cette affaire : elle révèle des acteurs territoriaux incapables de parler politique sans s'adresser (pour le vilipender et le supplier à la fois) au souverain. Sommes-nous dans une République décentralisée ?

2. De plus en plus de géographes se montrent critiques à l'égard de la notion de « territoire », devenue mot-valise et utilisent à nouveau plus fréquemment celle d'espace, qui a l'avantage d'être neutre et bien appropriée.

“ Cette guerre des lieux est un révélateur de l'état de la question territoriale en France.

Et pourtant, il ne manque pas de travaux récents qui s'extraitent de ces catégories asphyxiantes pour renouer avec des approches spatiales portant sur des échelles consistantes et nous délivrent des abstractions comme les « métropoles », les « villes moyennes » ou les « communes rurales ». Davezies et Talandier³ ont mis en évidence des systèmes « productivo-résidentiels » qui relient les territoires par le jeu des mobilités quotidiennes, résidentielles ou touristiques. Berroir et Cattan⁴ ont construit, en agrégeant différentes données de flux, une carte des « systèmes urbains de proximité ». Plus récemment, l'observatoire des territoires du CGET⁵ a proposé une lecture de l'espace français en quatre dynamiques macro-régionales.

Plus intéressant encore, la façon dont nos voisins représentent leur espace national : on ne voit nulle part apparaître cette vision catégorielle stratifiée. L'Allemagne propose 13 *Metropolregionen*, l'Italie découpe son territoire en *sistema locale di lavoro*, l'Angleterre n'a pas vraiment d'approche spatiale et surtout pas catégorielle !

Il est donc temps de sortir de cette guerre des lieux pour commencer à comprendre ce qui relie ces territoires. Et refaire de la politique !

3. Laurent Davezies et Magali Talandier, *L'Émergence de systèmes productivo-résidentiels*, Paris, La Documentation française, 2011.

4. Sandrine Berroir, Nadine Cattan et alii, *Les Systèmes urbains français, une approche relationnelle*, Paris, CGET/DATAR, 2012.

5. *Rapport sur la cohésion des territoires*, CGET, 2018.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL A L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES. *Rapport sur la cohésion des territoires*. Juillet 2018, 44 p.

La **Conférence nationale des territoires de décembre 2017, à Cahors, a souhaité qu'un rapport sur la cohésion des territoires** puisse être élaboré conjointement entre les associations d'élus et l'État. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en a proposé les premiers jalons, sur le modèle du rapport sur la Cohésion établie par la Commission européenne.

Le présent rapport vise à répondre à cet objectif.

Il présente un état des lieux de la France, à partir des grandes dynamiques qui travaillent le territoire national, mettant en évidence la recomposition des inégalités et des opportunités territoriales (1). Il identifie six facteurs contribuant à garantir la cohésion de la France, et nécessitant une nouvelle méthode d'action des pouvoirs publics (2).

Il pourrait à terme aboutir à la définition de priorités d'action appelant une mobilisation conjointe des collectivités, de l'État, et plus largement de la société civile et des entreprises.

Cette démarche de diagnostic partagé est rendue nécessaire par les transformations en profondeur de la France. Les dix dernières années ont été marquées par un renouvellement accéléré de sa géographie. Évolutions de long terme (déshindustrialisation, vieillissement de la population, polarisations démographiques, métropolisation), décennie de crise (2007-2016), transitions numériques et écologiques se sont additionnées pour donner naissance à une large recomposition du territoire.

Au moment où l'emploi redémarre, où les signes de reprises économique et industrielle sont visibles, les motifs d'espérer sont nombreux. Disposer d'un cadre de compréhension commun de cette transformation est la condition *sine qua non* pour agir efficacement.

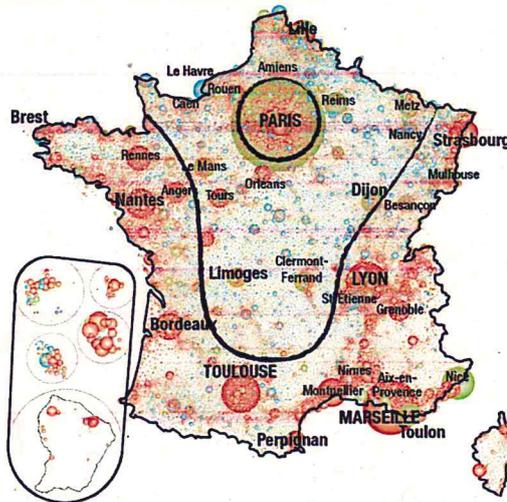
Or, cette transformation progressive de la France a souvent été réduite à une opposition binaire : des métropoles dynamiques captant les richesses et les opportunités et des territoires périphériques, délaissés par les pouvoirs publics, sacrifiés sur l'autel de la mondialisation. Cette image ne rend pas compte de la diversité des situations, de la réalité des opportunités ouvertes par cette nouvelle étape, mais elle a prospéré au bénéfice de l'absence d'une vision partagée de ce qui nous était arrivé, d'un récit alternatif des territoires, capable d'embrasser la grande transformation de l'espace national. Ce rapport propose de fonder cette vision partagée.

Il est appuyé sur un baromètre structuré autour des six facteurs de cohésion déclinés en indicateurs de suivi qui seront actualisés annuellement. Le travail est maintenant engagé sur des bases communes solides, prenant appui sur une représentation de la réalité territoriale française et une vision partagée des enjeux auxquels il faut répondre pour assurer la cohésion des territoires. C'est un pas nécessaire. Il doit se concrétiser par une nouvelle feuille de route stratégique.

TENDANCES STRUCTURANTES : DYNAMIQUES MACRO-REGIONALES DIVERGENTES

4 GRANDS ESPACES FRANÇAIS

DYNAMIQUES DÉMOGRAPHIQUES



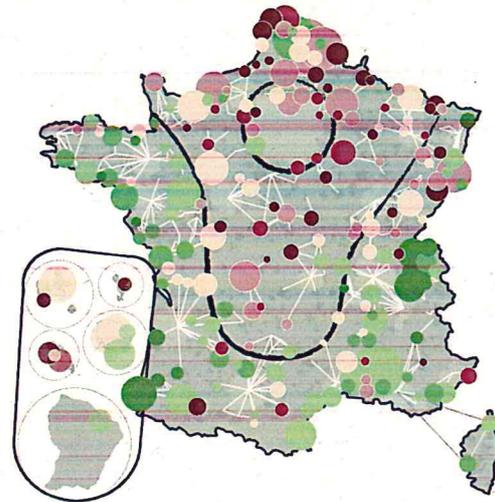
Population municipale des communes en 2014 en nombre d'habitants



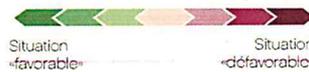
Evolution annuelle moyenne de la population communale entre 1990 et 2014, en %

- Croissance (supérieure à +0,2%)
- Stabilité (0,2%)
- Décroissance (inférieure à -0,2%)

VILLES MOYENNES ET SCORES DE FRAGILITÉS



Cumul des scores de fragilités



Les scores de fragilités sont basés sur 3 thématiques : dynamique démographique, dynamique économique et fragilité sociale.

Population en 2014, par unité urbaine



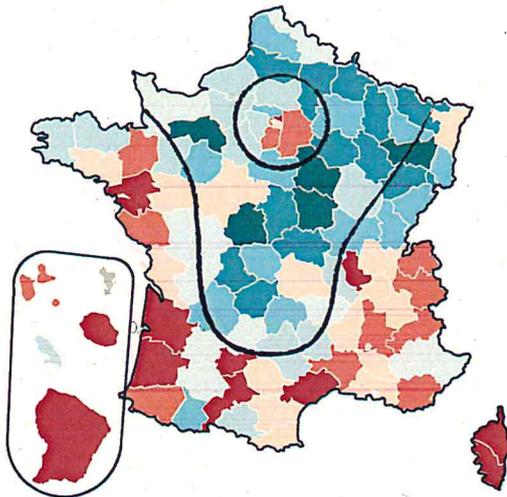
Aire Urbaine

- Grande
- Moyenne
- Petite

Systèmes urbains inter-régionaux

Intensité des relations entre aires urbaines selon 7 indicateurs de flux

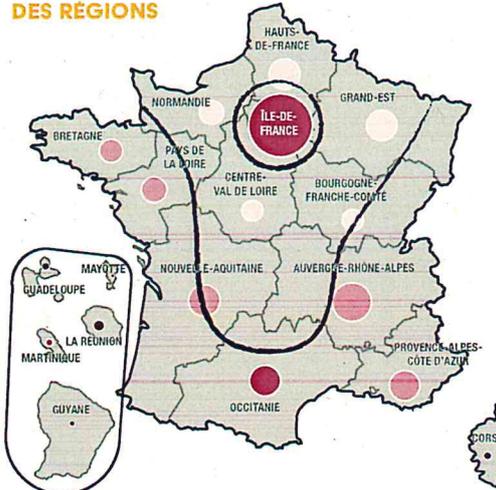
EMPLOI



Taux de croissance annuel moyen de l'emploi en %, par département, de 2009 à 2014



CROISSANCE ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS



Taux de croissance annuel moyen du PIB régional En %, par région, de 2000 à 2014



PIB régional en volume

En million d'euros, par région, en 2014



Sources : INSEE RP, ADMIN EXPRESS COG COMMUNES 2016, INSEE, 2000-2014, BASE 2010 - ESTIMATIONS D'EMPLOI, CGET, CNRS GEOGRAPHIE-CITES - Réalisation : CGET service cartographie 2018

2. SIX FACTEURS DE COHÉSION

L'ampleur du « retournement géographique »²⁴, révélé par la crise, a placé **le risque que le territoire se désunisse** au cœur des préoccupations des Français. Cette transformation a trop souvent été mal comprise – réduite à un phénomène de captation des richesses par les espaces métropolitains. C'est pourquoi il fallait disposer d'un cadre de compréhension partagée. Cette transformation appelle également l'énoncé **d'une nouvelle ambition, la cohésion des territoires.**

Cette ambition s'inscrit dans l'histoire longue du territoire national et des objectifs que l'État s'est assigné pour contribuer à son unité. Elle vise à répondre au renouvellement du paysage des inégalités et aux conditions dans lesquelles on peut agir efficacement pour son unité.

Depuis soixante ans, les politiques d'aménagement du territoire, puis des territoires, les dispositifs d'attractivité et de compétitivité par la suite, ont eu pour objectif d'intervenir pour et avec les territoires, afin de renforcer l'équilibre de la France et de favoriser l'égalisation des situations locales. « L'égalité des territoires » en a été le dernier avatar. Parler de cohésion, c'est pour une part prolonger cette recherche d'unité, mais aussi, marquer une rupture pour répondre aux nouvelles aspirations individuelles des français et agir plus efficacement.

L'ambition de cohésion vise à mettre au cœur des politiques **ce qui tient les territoires ensemble, ce qui les rend fonctionnellement et politiquement solidaires.** Et ce, pas seulement parce qu'une solidarité redistributive s'impose à eux par le haut, mais parce qu'une volonté de faire ensemble est posée comme étant le cœur de la politique publique globale des territoires.

La coopération, **l'intervention sur les liens entre les territoires, autant que sur les lieux, est appelée à devenir une condition majeure de l'efficacité de l'action publique.** Car, avec l'urbanisation, la mondialisation, mais aussi la décentralisation et la réorganisation territoriale, les territoires sont de plus en plus liés par des interdépendances, des flux et des échanges.

Pour s'engager dans cette étape nouvelle, la France bénéficie d'un certain nombre d'atouts : un niveau d'équipement élevé, une expérience riche, une passion française pour les territoires. Cependant, elle doit se doter de nouvelles perspectives et surtout obtenir de meilleurs résultats.

Cela doit nécessairement passer par une transformation du cadre d'action. Six facteurs de cohésion à activer prioritairement ont ainsi été identifiés.

Les **deux premiers** s'inscrivent dans la continuité des politiques d'aménagement du territoire mais il convient d'en moderniser les conditions d'exercice pour en garantir l'efficacité. L'État a, durant les décennies précédentes, garanti **la solidarité** entre les territoires par différents leviers - soutien aux investissements, dotations, transferts financiers, etc. – afin de répondre aux besoins des territoires les plus fragiles, des populations les plus en difficulté **(1)**. Il a également œuvré dans ce sens, aux côtés des collectivités, à améliorer **la qualité de vie** en organisant l'équipement du pays en grandes infrastructures (transports, télécommunications, énergies, eau), en favorisant la mixité sociale et en incitant au renouvellement urbain **(2)**.

Au-delà de cet héritage, l'ambition de la cohésion des territoires doit intégrer de nouveaux impératifs :

- la construction d'un régime de **coopération** entre les territoires, favorisant l'interdépendance et la complémentarité **(3)**;
- le soutien au **capital social** des territoires, c'est-à-dire des réseaux d'acteurs locaux et de leur capacité à collaborer afin de répondre à des besoins collectifs **(4)** ;
- l'amplification de **l'empowerment des territoires**, c'est-à-dire la possibilité donnée à chacun de se développer en adaptant les moyens, en particulier d'ingénierie, en fonction de leurs besoins spécifiques **(5)**.

Le dernier impératif concerne la transition écologique des territoires. Certains territoires sont particulièrement fragilisés et vulnérables, tandis que d'autres disposent de ressources sous-exploitées.

Alors que nous entrons dans une ère où l'influence des activités anthropiques sur l'espace est désormais prépondérante, il s'agit d'intégrer les exigences environnementales dans toutes les situations spatiales et d'allier développement et gestion de l'espace naturel. L'enjeu de **la transition socio-environnementale (6)** est ainsi au cœur de la cohésion des territoires.

²⁴ Laurent Davezies, Philippe Estébe. Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ? Rapport d'étude pour le compte du de l'Institut Caisse des Dépôts pour la recherche et du PUCA. Novembre 2015.

DESJARDINS, Xavier. L'Union européenne : redistribution ou aménagement ? In : *L'aménagement du territoire*. Paris : Armand Colin, 2017.

Depuis 2009, date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'UE est régie par deux traités, le traité sur l'Union européenne, qui contient les dispositions institutionnelles, et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui précise quelle est la politique de l'Union européenne dans ses différents domaines de compétence tels qu'ils ont été définis par les traités successifs (Acte unique, Maastricht, Amsterdam, Nice). Le traité de Lisbonne ajoute l'ambition de « cohésion territoriale » aux objectifs de l'Union.

2. Quels leviers d'action pour l'Union européenne ?

2.1 Une compétence formellement limitée

L'action de l'Union européenne doit reposer sur deux principes :

- le principe d'additivité précise que les financements européens doivent s'ajouter, et non se substituer aux financements nationaux ;
- le principe de subsidiarité implique que les autorités nationales demeurent maîtresses d'œuvre des programmes.

L'aménagement du territoire ne fait pas partie des compétences qui sont confiées à l'Union européenne (la politique urbaine, pas davantage), malgré la création en 1991 d'un comité de développement spatial. Cela peut paraître paradoxal puisque le traité de Rome évoque la nécessité de « réduction de l'écart entre les différentes régions et du retard des moins favorisés ».

Ce rôle en matière d'aménagement du territoire ne se met en œuvre que « de biais », à travers les politiques sectorielles dont elle a la charge. Le traité de 1986 a fait de l'environnement un champ d'action de la communauté européenne. C'est à ce titre que les autorités européennes ont édicté des réglementations concernant la qualité de l'environnement, en particulier de l'environnement urbain (par exemple, des directives sur l'incinération des déchets, sur la qualité des eaux de surface ou sur le traitement des eaux usées). Sur le plan institutionnel, le traité de Maastricht a institué un comité économique et social, au rôle consultatif, qui s'est substitué au conseil consultatif des collectivités régionales et locales, créé en 1988, par la commission. Cette association des collectivités locales est essentielle car elles se manifestent en faveur d'une augmentation des fonds structurels susceptibles de soutenir leurs projets.

Les politiques d'aménagement du territoire (et donc d'orientation de la localisation des investissements des entreprises) sont limitées par le principe de la libre concurrence. Le principe général est celui de l'interdiction des aides publiques : « sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. » Il existe pourtant des dérogations très nombreuses et aux montants importants. En France, les aides aux entreprises sont ainsi évaluées à 4 % du PIB. En fait, la commission s'est fait une doctrine de l'intervention publique. La bonne intervention est « horizontale » (elle ne privilégie pas certaines entreprises ou certains secteurs d'activités), et elle ne doit pas être plus importante que ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

2.2 Des fonds mobilisés importants

Toutes les politiques de l'UE ont pour objectif commun de favoriser la croissance et l'emploi dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, pour faire face à la crise et aux grands défis qui s'en suivent. Cet accord de stratégie européenne, signé en 2010, vise une croissance « intelligente, durable et inclusive » et fixe des objectifs en matière de recherche et développement, d'emploi, d'éducation, de lutte contre la pauvreté ou encore de climat.

Ces objectifs sont mis en œuvre à travers un cadre financier pluriannuel défini pour les 28 États membres pour 7 ans. Avec un budget de 454 milliards d'euros pour la période 2014-2020, les fonds structurels et d'investissement européens (fonds ESI) sont le principal instrument de la politique d'investissement de l'Union européenne.

Il existe 4 fonds, rassemblés sous l'appellation générique « fonds européens structurels et d'investissement (FESI) » :

- le Fonds européen de développement régional (FEDER) et Fonds social européen (FSE), aussi appelés fonds structurels, dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale ;
- le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) soutenant le développement rural dans le cadre de la politique agricole commune ;
- le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) dans le cadre de la politique de la pêche et des affaires maritimes.

2.3 Un zonage des aides

La répartition des enveloppes FEDER-FSE par région est calculée en fonction d'un système de « catégorisation » des régions. Ce système est mis en place par l'Union européenne, et toutes les régions d'Europe y sont soumises.

Il existe trois catégories de régions :

- les régions moins développées avec un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne européenne ;
- les régions en transition avec un PIB par habitant compris entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne ;
- les régions plus développées avec un PIB par habitant supérieur à 90 % de la moyenne européenne.

Les régions les moins développées sont les régions ultrapériphériques, la majeure partie des espaces des pays ayant adhéré depuis 2004 (hormis Chypre et Malte), c'est-à-dire la Roumanie, la Bulgarie, la Slovénie, la Lituanie, La Lettonie, L'Estonie, la Pologne, la Slovaquie, la République tchèque et la Hongrie. On compte parmi elles également la façade sud-ouest des îles britanniques, le sud de l'Espagne, la majeure partie du Portugal, le Mezzogiorno, et la plus grande part de la Grèce hors la Région athénienne et une grande part de l'Allemagne orientale.

La classification d'une région dans une catégorie a des conséquences sur les taux de cofinancement. Pour rappel, les fonds européens interviennent en complément d'autres sources (publics, privés, autofinancement) dans le financement des projets qu'ils soutiennent.

Ainsi par exemple, dans les régions en transition, la part des fonds structurels (FEDER-FSE) dans le cofinancement de projets pourra atteindre 60 %, contre 50 % dans les régions les plus développées. Dans les régions les moins développées, le taux de cofinancement pourra s'élever jusqu'à 85 %.

2.4 Les fonds de cohésion en France

Pour la France, environ 27 milliards d'euros sont alloués pour la période 2014-2020 pour mettre en œuvre ces trois politiques, répartis de la façon suivante :

- FEDER/FSE: 15,5 milliards d'euros;
- FEADER: 11,4 milliards d'euros;
- FEAMP: 588 millions d'euros.

Par rapport à la période de programmation 2007-2013, l'enveloppe allouée pour les 4 fonds reste stable pour la période 2014-2020. Cette enveloppe avait diminué en 2007 par suite de l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale.

Il en résulte un nouvel encadrement des politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire par l'adoption d'une architecture à trois niveaux: les orientations stratégiques communautaires, arrêtées pour la politique de cohésion et le développement rural, sont ensuite déclinées dans un cadre de référence stratégique national négocié entre la commission et chaque État membre, qui doit indiquer par quels choix stratégiques il entend mettre en œuvre les priorités communautaires. À leur tour, les programmes opérationnels régionaux établis entre l'État et chaque région détaillent les programmes et mesures envisagées pour appliquer les orientations nationales du cadre de référence stratégique national. En tout, il y a 450 programmes opérationnels dont 47 pour la France. — — —

4. Les effets des politiques de cohésion

4.1 Une européanisation des pratiques

Indépendamment de cet encadrement de plus en plus strict des objectifs et des procédures, la politique régionale a transformé de longue date les usages et les méthodes de l'aménagement en adoptant un certain nombre de principes qui restent inchangés :

- la concentration sur les territoires les plus en difficulté;
- la programmation sous forme de programmes pluriannuels négociés entre les États et la commission;
- l'additionnalité qui permet de faire appel aux fonds communautaires en complément d'autres financements;
- le partenariat, qui découle du précédent principe, entre commission, État, autorités régionales et locales et partenaires économiques et sociaux;
- la subsidiarité qui suppose d'intervenir au niveau le plus approprié à chaque étape de la mise en œuvre; ce principe est souvent compris comme un impératif de proximité, ce qui a valu de reconnaître aux régions un rôle de premier ordre dans la politique régionale.

Ces méthodes se diffusent dans les politiques nationales d'aménagement du territoire. La DG concurrence veille scrupuleusement au respect des règles de concurrence. La restriction géographique des aides publiques aux territoires et leur fléchage conduit selon un juriste à « l'instrumentalisation croissante des aides d'État », « confisquées » au profit de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Cette situation crée une imbrication de plus en plus évidente des financements nationaux et communautaires.



TOUS CONNECTÉS

DÉPLACEMENT DU PREMIER MINISTRE
DANS LE GERS

DOSSIER DE PRESSE
22 MARS 2019

ACCÉLÉRER ET FACILITER L'ACCÈS DES FRANÇAIS AU NUMÉRIQUE

POINT DE DÉPART

17 juillet 2017

Le Président de la République fixe pour objectif de garantir un accès au bon ou au très haut débit pour tous en 2020 et confirme l'objectif de très haut débit pour tous en 2022

14 décembre 2017

Le Premier ministre annonce la stratégie d'aménagement numérique du territoire du Gouvernement

COUVERTURE INTERNET FIXE



● PAGES 4 A 17

RÉALISATIONS 2018

• **Juillet 2018** : le Gouvernement accepte les propositions d'engagements contraignants d'Orange et de SFR en zones urbaines

• **Novembre 2018** : loi ELAN - 15 mesures pour accélérer les déploiements

• **2018** :

- record de construction de lignes FttH, avec **3,2 millions de lignes** construites en France en 2018
- plus de **1 milliard d'euros** de décisions de financement de l'Etat pour les réseaux d'initiative publique

AUJOURD'HUI

- **243 millions d'euros** : pour 8 réseaux d'initiative publique dans 9 départements
- Plus de **1,5 million de lignes FttH** supplémentaires pourraient être déployées sur fonds privés dans les zones rurales (AMEL)
- Lancement du dispositif **Cohésion Numérique des Territoires**, doté de **100 millions d'euros**
- Ajout des prévisions de déploiements FttH sur **Cartefibre.arcep.fr** (outil cartographique de l'Arcep)

COUVERTURE MOBILE



● PAGES 18 A 27

• **Juillet 2018** : identification de 485 sites mobiles à déployer sous 24 mois maximum par chaque opérateur

• **Juillet-novembre 2018** : décisions d'autorisation d'utilisation des fréquences qui transforment les engagements en obligations juridiquement opposables

• **Décembre 2018** : identification de 115 sites mobiles à déployer sous 24 mois maximum par chaque opérateur

14 janvier 2018

Annonce des engagements renforcés pris par les opérateurs mobiles pour garantir une couverture mobile de qualité pour tous

USAGES NUMÉRIQUES



● PAGES 28 A 33

19 juillet 2018

Le Président de la République annonce le déploiement du Pass Numérique

Septembre 2018

Présentation de la Stratégie nationale pour un numérique inclusif

• **Mai 2018** : publication d'un kit pour l'élaboration de stratégies numériques par des collectivités locales et d'une plateforme pour les aidants numériques

• **Dès octobre 2018** : coopération entre l'Etat et 10 « Territoires d'actions pour un Numérique inclusif » pour accélérer les stratégies locales

• **Février 2019** : lancement de la start-up d'Etat Aidants Connect

• **207 sites mobiles** identifiés à déployer sous 24 mois maximum par chaque opérateur

• Plus de **4 000 pylônes** nouvellement équipés en 4G depuis janvier 2018

• Lancement de l'appel à projets du Pass Numérique : **10 millions d'euros**

• Lancement de **11 hubs** de médiation numérique

Coup d'arrêt final au projet Europacity

Publié le 07/11/2019 • Par Arnaud Garrigues - La gazette des communes

Le gouvernement a finalement annoncé l'abandon de ce projet de mégacomplexe qui était à l'origine de fortes contestations. En parallèle, et toujours afin de préserver des espaces naturels, il a présenté cinq projets de réhabilitation de friches, préfigurant une nouvelle stratégie pour ces quelques 2400 sites en attente de solutions.

Le troisième comité de défense écologique – réunissant le Président de la République, le Premier ministre, et plusieurs ministres – a été fatal au projet très controversé d'Europacity. Ce dernier devait être implanté d'ici à 2027 dans le Val-d'Oise, au nord de Paris, et suscitait depuis des années de vives protestations de la part des associations environnementales et des commerçants locaux. Porté par Immochan, filiale immobilière d'Auchan, et l'investisseur chinois Wanda, il devait créer un mégacomplexe de loisirs et de commerces sur 80 hectares, avec un investissement à la clé de 3,1 milliards d'euros.

L'État a donc annoncé l'abandon de ce projet, estimant qu'il n'était « pas la bonne réponse au défi de ce territoire », « pas cohérent avec l'ambition que nous portons en matière de transition écologique », a expliqué la ministre de la Transition écologique et solidaire. Elisabeth Borne a enfoncé le clou en déclarant qu'il s'agissait d'un projet répondant « à une conception datée de l'aménagement du territoire et de la consommation », et qu'elle ne souhaitait pas reproduire les erreurs du passé, avec des « centres commerciaux toujours plus grands en périphérie de nos villes, ce qui a contribué à la crise du petit commerce et la dévitalisation du cœur de nos villes et bourgs et à la dépendance à l'automobile ».

Ce complexe très éloigné des centres urbains aurait entraîné 175 000 déplacements visiteurs/jours en moyenne et aurait « ajouté 3400 véhicules sur un réseau routier déjà saturé », a expliqué la ministre.

Une mission lancée pour imaginer un nouveau projet

Se déclarant consciente de « l'attente forte » du département du Val d'Oise et de ses « importants déficits sociaux, économiques et d'attractivité », la ministre a annoncé qu'une mission avait été confiée à Francis Rol-Tanguy pour imaginer « avec les élus » un autre projet pour ce territoire du Triangle de Gonesse, qui représente 350 hectares.

Si l'abandon de ce projet est une bonne nouvelle sur le plan environnemental, nul doute que les réactions de déception des élus locaux qui misaient sur ce projet pour créer des emplois seront nombreuses. La présidente de la région Ile-de-France Valérie Pécresse, a appelé le gouvernement « à définir, en partenariat avec la région et le département, un plan d'urgence pour le Val d'Oise, département qui payera le plus lourd tribut suite à l'abandon du projet Europacity ». Tandis que Patrick Renaud, président de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France a exprimé son désarroi : « Contraire à toute logique sociale, économique ou d'aménagement du territoire, cette décision constitue avant tout un renoncement de l'exécutif à sa propre parole, navrant pour tout citoyen, et intolérable pour

tout val-d'oisien ». Avant de se demander « comment peut-on tourner le dos à plus de 3 milliards d'euros d'investissement, et à la création de plus de 10 000 emplois ? »

La ministre a assuré que l'arrêt d'Euopacity n'entraînerait pas de pénalités financières mais qu' « il y aura à regarder les frais engagés par le promoteur ». Enfin, elle a tenu à préciser que l'arrêt d'Euopacity ne remettait pas en cause la desserte de ce territoire par la ligne 17 du Grand Paris Express (reliant le Val d'Oise à l'aéroport de Roissy, au parc des expositions de Villepinte et à la Seine-et-Marne).

C'est une décision difficile que nous avons prise car nous sommes conscients que ce projet a suscité une attente forte des élus et des habitants. Nous ne les laisserons pas tomber et nous serons au rendez-vous pour imaginer une solution durable – Elisabeth Borne

2400 friches à réhabiliter

Ce 3^e comité de défense écologique qui était consacré à la protection des espaces naturels a également été l'occasion pour le gouvernement de présenter sa stratégie pour les milliers de friches industrielles, commerciales, urbaines ou militaires existants en France. « Leur réhabilitation est un des combats fondamentaux pour lutter contre l'artificialisation des sols », a indiqué la ministre.

En mai dernier, lors du 1^{er} comité de défense écologique, cette question avait déjà été abordée et le lancement d'un inventaire avait été annoncé. Il a permis de chiffrer à 2400 le nombre de ces sites. Une plateforme en open data est en cours de création pour faire connaître ces implantations aux porteurs de projets.

5 projets pilotes

En parallèle, Elisabeth Borne a rappelé qu'un groupe de travail sur l'artificialisation des sols était en cours afin d'imaginer des solutions pour atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette ». Dans ce cadre, la ministre a annoncé le lancement de la réhabilitation de cinq sites qui seront les pilotes d'une démarche plus globale devant être finalisée d'ici au printemps prochain.

Deux projets de reconversion de sites pollués (dans le cadre d'un appel à projets de l'Ademe) ont ainsi été retenus : le premier à Montreuil (93), concernant une petite friche de 1 ha très polluée par l'existence ancienne d'une tannerie. Une opération de dépollution d'un montant de 6 M€ (cofinancé par l'Etat et l'Ademe) est prévue, ainsi que la construction de 80 logements, d'espaces verts et d'un hôtel. Le projet doit démarrer dans les prochaines semaines. Le deuxième est une ancienne friche ferroviaire de 35 hectares à proximité de La Rochelle, avec la création de 800 logements, d'espaces verts et de locaux associatifs. La dépollution est estimée à 3,5 M€.

Les trois autres projets concernent des terrains du ministère des Armées (installation d'une centrale photovoltaïque sur la base de Creil, dans l'Oise), un projet de renaturation en Alsace sur une ancienne base aérienne et enfin la création d'une zone d'activité et d'un écoquartier dans la métropole de Toulouse sur 16,4 hectares.

Cour des comptes. *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux : enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Mars 2019.*

Synthèse

État historiquement centralisé, la France a développé, sur son territoire, un réseau dense de services publics dont la carte reste principalement le reflet de préoccupations nationales. Cependant, comme ses voisins européens, elle doit adapter cette offre de services publics à des évolutions démographiques différenciées selon les régions, et saisir les opportunités d'amélioration du service et de gains d'efficacité permises par la révolution numérique.

Ces adaptations sont particulièrement sensibles dans les territoires ruraux situés en dehors des zones d'influence des grandes villes et des principaux bassins d'emplois ; ils regroupent environ 15% de la population. C'est à ces territoires et à l'évolution des services publics qui y sont situés que s'est intéressée la présente enquête.

Menée par la Cour des comptes et six chambres régionales des comptes, elle s'efforce de répondre à une double question : l'évolution des services publics dans ces territoires permet-elle un égal accès des citoyens qui y résident ? Permet-elle de leur fournir des services efficaces à un coût maîtrisé ?

Des territoires ruraux en recul dont la géographie et la sociologie rendent l'accès aux services publics difficile

D'un point de vue géographique, ces territoires, le plus souvent non desservis par les grandes infrastructures de transports, sont marqués par une faible densité de population, une proportion élevée et croissante de personnes âgées, un relatif déclin économique et une faible attractivité, y compris pour pourvoir les emplois nécessaires au fonctionnement des services publics, condition essentielle de leur bon fonctionnement.

L'ensemble de ces données converge vers l'idée de favoriser l'accès numérique aux services publics. Dès lors, en effet, que le numérique devient partout un mode normal d'accès, il est, pour les territoires géographiquement enclavés ou isolés, un mode de recours incontournable et peut devenir pour eux un instrument d'égalisation des chances.

Encore faut-il que deux conditions soient réunies : que les infrastructures numériques le permettent ; qu'il existe des dispositifs d'accompagnement de la population dont l'âge et les caractéristiques socio-économiques compliquent l'usage des instruments numériques. Or ces deux conditions sont loin d'être remplies.

Les infrastructures numériques dans les zones rurales restent marquées par des insuffisances persistantes. La couverture y est de qualité inférieure à celle des zones urbaines, tant pour le numérique mobile que pour la fibre. Si des perspectives d'amélioration ont été ouvertes dans des textes législatifs récents, qui prennent mieux en compte la couverture des territoires ruraux, force est de constater que les normes de débit futures y sont inférieures à celles retenues par l'Union européenne à l'horizon 2025. Il y a là une forme d'inégalité dommageable devant le service public.

En outre, l'absence de maîtrise de l'outil informatique par une large part de la population des zones rurales appelle des actions correctives et une offre de services publics particulière au profit de ces zones.

En l'absence d'une amélioration des infrastructures et d'un accompagnement efficace et anticipé de la population vers le numérique, la dématérialisation ne peut constituer une solution spontanée aux difficultés d'accès aux services publics constatées dans ces territoires. Au contraire, insuffisamment anticipée et expliquée, elle risque de renforcer le sentiment d'exclusion qui est parfois celui de leurs habitants.

L'évolution des réseaux de services publics, densité maintenue et dématérialisation

La Cour a analysé la présence des services publics nationaux et son évolution dans les territoires ruraux au cours des années récentes, à partir de données nationales et locales. Contrairement à une perception répandue, il n'y a pas eu d'abandon généralisé de ces territoires par les grands réseaux nationaux de services publics. Rapportée à la population, leur présence physique y reste dense, dans certains cas davantage même que dans les autres parties du territoire national. Elle connaît néanmoins une évolution différenciée en fonction de la nature des services et des besoins de la population. Cette différenciation est appelée à croître dans les années à venir. Les travaux menés permettent d'identifier trois catégories de réseaux.

Des réseaux dont la densité est justifiée par leur mission ou inscrite dans la loi

Il en est ainsi de la gendarmerie nationale, de l'éducation nationale et de La Poste, dont le maillage territorial en zone rurale reste dense. Ce maillage n'interdit pas une réorganisation permettant d'en améliorer la qualité. C'est ainsi que la gendarmerie a refondu son réseau, sans diminuer ses effectifs globaux en zone rurale, pour l'adapter aux conditions de mobilité et aux besoins de sécurité qui y prévalent. L'école, dont la présence reste plus importante en proportion des effectifs d'élèves dans les zones rurales que dans les zones urbaines, s'est également réorganisée. Cela s'est traduit par des regroupements pédagogiques, qui permettent d'améliorer la qualité des prestations éducatives et de conforter l'attractivité des affectations proposées aux enseignants. Pour La Poste, dont l'obligation de service est inscrite dans la loi, la transformation des points de contact a permis de répondre à la diminution du courrier et à l'élargissement des plages d'ouverture, sans accroître déraisonnablement le coût de la présence postale.

Des services ayant vocation à être normalement accessibles en ligne

D'autres réseaux de services ont déjà basculé vers la dématérialisation des procédures ou ont vocation à le faire, dans les zones rurales comme ailleurs. C'est le cas au sein du réseau préfectoral pour la délivrance des titres réglementaires, qui se fait désormais en lien avec les mairies, qui assurent pour certains titres le recueil des données et la délivrance des titres. L'accueil du public a ainsi disparu du réseau des préfetures et des sous-préfetures. C'est une tendance partagée par Pôle emploi, dont l'offre de services est de plus en plus effectuée en ligne, ce qui lui a permis de simplifier ses procédures et de diminuer la charge de son accueil physique. Cela devrait être aussi le cas de la DGFIP pour l'essentiel des procédures de déclaration et de paiement, dorénavant accessible en ligne, où elles se feront de plus en plus systématiquement. Cela doit rendre possible une rationalisation trop longtemps différée, de son réseau : sa trop grande dispersion est en effet devenu un handicap pour y pourvoir les postes, et

un risque pour la qualité et la continuité du service. Les réseaux des organismes sociaux, qui combinent une dématérialisation accrue et une présence mutualisée, relèvent également de cette deuxième catégorie.

Ces évolutions sont cohérentes non seulement avec les évolutions démographiques des territoires concernés, mais aussi avec les opportunités offertes par le développement du numérique, qui doit être un facteur de renouvellement des relations avec l'utilisateur. Elles doivent en outre permettre une plus grande efficacité de la dépense publique grâce à une rationalisation des effectifs ou des implantations et à une organisation améliorée du service public.

Cette évolution, nécessaire et souhaitable, s'est cependant trop souvent effectuée sans anticipation, ni concertation suffisante avec les élus et la population. Elle a pu contribuer à entretenir un sentiment d'abandon, faute d'une planification et d'une évaluation suffisantes de leur impact sur le public, faute aussi de solutions d'accompagnement pour faciliter la transition numérique ; un sentiment parfois conforté par des rationalisations non coordonnées affectant simultanément plusieurs réseaux de l'État sur un même territoire.

Une demande mal mesurée : l'accès aux soins et la prise en charge de la dépendance

La couverture médicale et la prise en charge de la dépendance nécessitent une présence physique. Or celle-ci résulte de micro-décisions de praticiens libéraux ainsi que d'acteurs privés et publics et non d'une planification d'ensemble. Elle soulève ainsi des difficultés spécifiques, distinctes de celles posées par les réseaux de services publics.

Les difficultés d'accès aux soins ne sont pas propres aux territoires ruraux ; mais ceux-ci, en raison de leur démographie, du vieillissement et de l'isolement de leur population, connaissent des besoins spécifiques en la matière. Cependant, les indicateurs existants sont insuffisants et l'accès effectif aux soins reste imparfaitement appréhendé : il convient avant toute chose d'y remédier.

Alors que de nombreuses mesures incitatives ont été prises, sur le plan national et localement, pour corriger la sous-densité de couverture médicale de ces territoires, leur effet apparaît jusqu'ici limité. Comme pour les autres services publics, le numérique, au travers de la télémédecine et la mutualisation de l'offre, grâce notamment aux maisons de santé pluridisciplinaires, peuvent répondre aux besoins de proximité de la population. Ces structures compensent la faible attractivité des territoires ruraux pour les professionnels de santé en leur assurant un soutien administratif et une organisation partagée du travail. Leur création doit toutefois être précédée d'une analyse préalable des besoins de santé de proximité, ce qui n'est pas toujours le cas.

La prise en charge de la dépendance est un défi pour les territoires ruraux, en particulier pour le maintien à domicile des personnes âgées. Le taux d'équipement et d'encadrement des EHPAD y est supérieur à la moyenne nationale mais l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées y est néanmoins indispensable. Elle doit notamment viser à organiser le maintien à domicile à partir des EHPAD. Le fait qu'ils sont plus petits qu'ailleurs dans les territoires ruraux ne doit pas être un obstacle à la mutualisation d'une partie de leurs activités et ce serait une erreur de fixer une taille minimale impérative à ces structures.

Les politiques nationales d'accessibilité : sortir de la répétition

L'objectif de garantir l'accès aux services publics dans les territoires ruraux est affiché par l'État depuis plus de 30 ans. Dès 1985, la loi dite « Montagne » ambitionnait de réévaluer le niveau des services publics et d'en assurer la qualité, l'accessibilité et la proximité. Cette politique a été marquée, depuis trois décennies, par des annonces répétées, qui se sont traduites par des mises en œuvre partielles et inégales. Certains dispositifs se sont révélés inopérants, d'autres n'ont pas trouvé d'application concrète. Plus d'une vingtaine de textes majeurs se sont succédé dans ce domaine, chaque nouvelle initiative dévaluant la précédente et confirmant ses limites.

Deux réponses ont cependant émergé au fil des années sous des intitulés changeants : les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) ; les structures mutualisées d'accès aux services publics : maisons de services au public (MSAP), héritières des relais de service public, ou maisons de santé pluri-professionnelles.

L'affichage de critères nationaux d'accessibilité, aussi nombreux que les services publics concernés, a reflété la difficulté de coordonner les différentes réorganisations des réseaux de services publics et l'insuffisante prise en compte des caractéristiques sociodémographiques et géographiques très diverses des territoires ruraux. La définition d'objectifs d'accessibilité, intégrant une approche qualitative et tenant compte de la diversité des territoires concernés, est souhaitable. Elle doit permettre de vérifier régulièrement la mise en œuvre de la politique d'accessibilité sur la base d'indicateurs concertés.

L'accès aux services publics dans les territoires ruraux constitue un élément de la politique d'aménagement du territoire. Sans une réaffirmation énergique de celle-ci, le défaut d'autorité et de coordination relevé dans la présente enquête risque de perdurer. Les limites de l'action du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) dans son périmètre et ses pouvoirs actuels doivent être corrigées à l'occasion de la définition de la future agence nationale de cohésion des territoires : à côté de ce qui relève d'elle et de son ministère de rattachement, il convient de faire la part de l'indispensable dimension interministérielle de cette politique, qui suppose une impulsion et des mesures d'arbitrage résolues au niveau du Premier ministre.

Ce défaut de coordination s'est traduit jusqu'ici par l'incapacité de l'État à mener une politique pluriannuelle concertée d'implantation de ses réseaux territoriaux. Il fait également obstacle à la mention, dans les SDAASP, de l'organisation future des services de l'État et de ses opérateurs dans le département, pourtant indispensable à la cohérence de ces schémas, co-signés par le préfet et le président du conseil départemental. Seule une concertation interministérielle en amont peut remédier à cette situation préjudiciable à la crédibilité de l'État. C'est pourquoi la Cour recommande d'affirmer la responsabilité du ministère en charge de la cohésion des territoires dans la définition de l'offre de services publics locaux, et de prévoir une procédure d'arbitrage sous l'autorité du Premier ministre en cas de nécessité.

Une action locale mal coordonnée ; des schémas départementaux à conforter

Le même besoin de clarification des compétences et d'amélioration du pilotage des politiques d'accessibilité existe au niveau local. Les réformes de l'organisation territoriale et les nouvelles répartitions de compétences ont abouti à une très grande complexité et à des chevauchements des responsabilités en matière de présence locale des services publics. Les lois

successives ont multiplié les schémas d'organisation les concernant sans les coordonner, ni les hiérarchiser. Au total, l'effort de rationalisation des compétences est resté inachevé et la politique d'accès aux services publics dans les territoires ruraux s'effectue dans un paysage institutionnel compliqué.

La Cour formule des recommandations pour rationaliser les différents schémas prévus, en privilégiant l'échelon du département et les SDAASP. Ceux-ci doivent être des instruments de pilotage et d'amélioration effective de l'accessibilité des services publics. La Cour en a dressé un premier bilan exhaustif : elle a relevé le retard intervenu dans leur mise au point, la qualité inégale des diagnostics initiaux relatifs aux besoins des usagers, la faible prise en compte des autres schémas stratégiques et contrats locaux généraux et sectoriels, et le caractère limité de leur volet opérationnel, parfois préempté par des dispositifs dotés financièrement en amont, comme les contrats de ruralité. Il en résulte un manque de lisibilité et de cohérence du contenu des SDAASP.

Aussi la Cour recommande-t-elle que les SDAASP soient mieux articulés avec les autres outils de planification existants, régionaux et infra-départementaux, puissent engager les différentes administrations de l'État et bénéficient d'un fléchage prioritaire des financements de l'État relatifs à l'accès aux services publics.

Des solutions à conforter

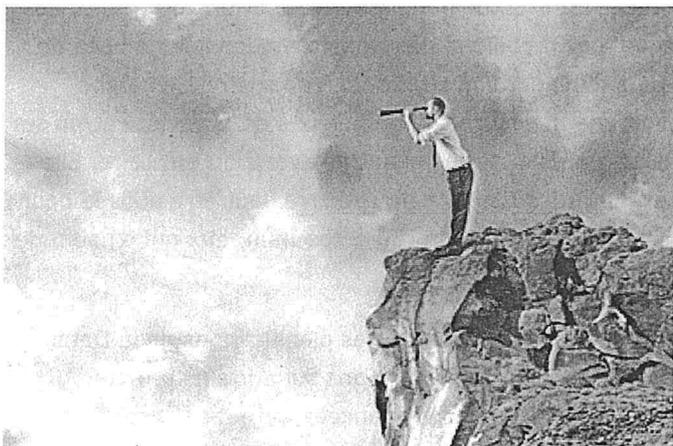
Trois réponses principales sont susceptibles d'améliorer l'accès aux services publics dans les territoires ruraux : les offres mutualisées, MSAP et maisons de santé ; la dématérialisation des procédures ; et la diffusion des bonnes pratiques et des expériences innovantes.

POLITIQUES PUBLIQUES

La prospective a-t-elle encore un avenir ?

Gaëlle Ginibrière | A la une | France | Publié le 26/11/2019 | Mis à jour le 27/11/2019

Longtemps articulée autour de grands scénarios pour l'avenir élaborés par des experts, la prospective revêt désormais une diversité de formes, puisant ses sources dans la participation citoyenne, les politiques d'aménagement et l'innovation.



[1] A l'heure de la smart-city et des projections sur ce que sera l'avenir de nos villes ou, plus prosaïquement, de l'adoption des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), comment imaginer la collectivité du futur ?

Les grands scénarios

C'est tout l'art de la prospective, un mot inventé par le philosophe Gaston Berger et qui désigne l'ensemble des recherches portant sur l'évolution future des sociétés afin de dégager des éléments de prévision. Mais cette démarche, née aux États-Unis au sortir de la Seconde Guerre mondiale avant d'être adoptée en France, est-elle toujours pertinente ? C'est à partir de la fin des années 80 que les premières collectivités s'en emparent. La région Limousin est l'une des pionnières à lancer son programme « Limousin 2007 », suivie par le Pays basque avec son schéma d'aménagement et de développement. La décentralisation aiguisé les appétits de développement dans les territoires et la prospective relève alors de l'acte politique et stratégique.

« Durant les années 1960-1970, la prospective est exclusivement l'affaire de la Datar [2] [délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale]. L'arrivée de Jean-Louis Guigou, comme directeur puis délégué, au cours des années 90 relance cette fonction et la diffuse. Les régions et les territoires s'en sont progressivement emparés à partir de cette époque », rappelle Martin Vanier, géographe. De petites équipes travaillent alors quelques mois à une année ou deux sur des actions ponctuelles, s'appuyant sur le savoir d'experts. C'est l'époque des « grands scénarios », où il s'agit d'ébaucher plusieurs hypothèses pour le futur, souvent à un horizon de vingt ans, qui serviront de base à des plans de stratégie territoriale.

Ne pas confondre avec projection

Dans le sillage des conseils régionaux, les grandes villes, communautés d'agglomération ou métropoles se saisissent de la prospective. L'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) et l'Assemblée des communautés de France (ADCF) ont même lancé, il y a quatre ans, leur Club prospective, réunissant régulièrement les agents – des chargés de mission comme des directeurs généraux adjoints – qui pilotent ce sujet dans leur administration. « A la suite de la loi Notre, des fusions des intercommunalités et du repositionnement des régions, le dernier mandat s'est avéré mouvementé et les élus ont eu besoin de nourrir

leurs décisions politiques de davantage de réflexion », commente Radia Daoud, chargée du Club prospective. La prospective précède la planification, qui fixe les objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation... Et se différencie de la projection, qui, elle, consiste à estimer des valeurs futures d'indicateurs économiques en se basant sur les données passées.

Aider à construire

« La prospective n'a pas pour objet de prédire l'avenir, mais de nous aider à le construire. Elle nous invite donc à le considérer comme étant à faire, à bâtir, plutôt que comme quelque chose qui serait déjà décidé et dont il conviendrait seulement de percer le mystère », résume le centre de réflexion et d'études prospectives Futuribles.

Chercheur et consultant au sein du cabinet de conseil en stratégies territoriales Partie prenante, Nicolas Rio distingue trois types de démarche prospective. « La première est une thématique, ciblée sur un sujet, avec des modèles quantitatifs et prédictifs (évolution démographique, des mobilités, des transformations des modes de vie, etc.). Technique, basée sur des chiffres, elle s'attache à diminuer l'incertitude. La deuxième démarche s'appuie sur une recherche en sciences sociales afin d'avoir une meilleure compréhension de la société et/ou sur l'expertise de designers, d'artistes... Afin de faire bouger les représentations quant à l'avenir du territoire. Elle vise moins à diminuer les incertitudes qu'à les augmenter. Entre les deux, la prospective peut être utilisée pour mobiliser divers acteurs du territoire. Son intérêt est alors de leur donner un cadre commun, eux qui d'habitude sont sollicités séparément. »

Loin des grands scénarios à vingt ans – une échéance calée à l'époque sur celle des planifications de la Datar -, puis à trente ans, les horizons se raccourcissent désormais – jusqu'à parfois cinq ans sur certains projets. Aux grands raouts faisant à peine bouger les lignes sont aujourd'hui préférées les avancées, projet par projet. « La question est de savoir comment la prospective va alimenter en continu la réflexion sur les politiques publiques », note Nicolas Rio. Une dérive serait cependant de voir la prospective dans toutes choses et d'en faire un levier de communication plutôt que d'action sur le futur. « Les exercices révèlent souvent du marketing déguisé. Or, dans ce type de démarche, il faut savoir admettre que les territoires sont vulnérables, ce qui demande une très forte maturité », considère Morgan Poulizac, professeur à Sciences-po et intervenant pour Futuribles.

« Pas facile de mettre en débat les futurs possibles quand il n'y en a plus qu'un », Martin Vanier, géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris

« J'observe un certain épuisement des charmes de la prospective. Deux raisons à cela, qui se nourrissent l'une l'autre : la dictature du présent et ce que l'on pourrait appeler l'effondrement du futur. La dictature du présent est politique : gouverner c'est agir, tout de suite, donner des preuves d'efficacité par des actes, répondre en direct. Xavier Bertrand, président des Hauts-de-France, parmi bien d'autres, en a fait un principe intangible de pilotage de son exécutif, dans une région qui avait pourtant une longue tradition de prospective. Mais cette obsession de l'immédiat est générale.

L'effondrement du futur est culturel : la collapsologie est son horizon [3]. Pas facile de mettre en débat les futurs possibles quand il n'y en a plus qu'un, inévitable. Les seuls scénarios encore entendables dans cette perspective sont des gradations de la catastrophe. La prospective reviendra, mais elle traverse une phase de doute profond. »

Tout reste à inventer

La prospective devient également protéiforme, alliant à la fois l'innovation publique [4], l'aménagement, la participation citoyenne... Initiée par Raymond Barre, la démarche de la métropole de Lyon en est une parfaite illustration. « La vie quotidienne d'un service prospective passe par différentes postures », avance Jean-Loup Molin, directeur adjoint de la direction de la prospective. Il énumère ainsi le travail de connaissance des sujets, des publics, des secteurs, indispensable pour agir sur les politiques publiques ; le décryptage (des innovations, des tendances sociales ou de l'histoire) afin de redonner du sens au territoire ; l'élaboration de la vision et de la

stratégie de la collectivité ; les interventions en interne pour animer un espace de transversalité et adapter les pratiques professionnelles aux attentes des usagers.

« Les nouveaux entrants parmi les cabinets spécialisés en prospective – venus de la communication – du débat public ont contribué à diversifier les pratiques », estime Stéphane Cordobes, conseiller « recherche et prospective » au Commissariat général à l'égalité des territoires. Et de citer la démarche de Bordeaux métropole (28 communes, 783 100 hab.), qui a organisé des débats auprès des habitants à partir d'un bus sillonnant le territoire, ou, pour d'autres, le recours au monde de la culture et des arts.

Dans cet esprit, les experts ne sont plus les seuls à se prononcer. Désormais, les acteurs économiques, associatifs et les habitants sont largement associés. La ville et la métropole de Nantes (24 communes, 638 900 hab.) ont, par exemple, mis en place un « grand débat », piloté par une commission de citoyens, sur la transition énergétique. Il a réuni 53 000 participants, 11 000 contributeurs et mobilisé 270 organisations. « Des démarches très innovantes sont aujourd'hui expérimentées. Je travaille ainsi avec le pôle des arts urbains de Tours à l'instauration d'un parlement de la Loire. Nous allons tenter de réfléchir à l'avenir du fleuve en faisant siéger l'ensemble de ses acteurs, animaux et plantes compris. Dans l'esprit de ce que défend l'anthropologue Bruno Latour, tout reste à inventer sur la façon de représenter les vivants qui ne parlent pas », note Stéphane Cordobes.

Dans vingt ans

Nicolas Rio met cependant en garde : « Le foisonnement de démarches prospectives peut paradoxalement contribuer à limiter la capacité d'action sur le futur. Plus on raconte le futur, moins on en tire les conséquences et moins on agit dessus. Il n'est pas question de produire tout un tas de discours sur ce que sera l'avenir comme s'il s'agissait d'une entité autonome et déconnectée du présent, mais plutôt de réfléchir en intégrant la question du temps long dans l'action publique. A savoir, analyser ce qui a été réalisé ces vingt dernières années pour imaginer ce qu'il faudra mettre en œuvre dans les vingt prochaines. »

C'est dans cette perspective que s'inscrit la ville de Paris (2,19 millions d'hab.). « Nous ne travaillons pas sur de la prospective au sens scientifique du terme, mais dans ce qui la définit : identifier les tendances lourdes qui vont perdurer et affecter les politiques publiques », assure Sébastien Maire, délégué général à la transition écologique et à la résilience à la ville de Paris. L'évolution climatique ^[6] est ainsi l'objet de toutes les attentions. « Il faut prendre des mesures dès aujourd'hui pour s'adapter aux prévisions d'augmentation des températures. Par exemple, nous travaillons sur la plantation d'essences d'arbres qui résisteront à une diminution des précipitations dans vingt ans. Nous avons également entrepris d'installer des îlots de fraîcheur dans les cours d'école – en partenariat avec les parties prenantes : enfants, parents d'élèves, enseignants », poursuit-il.

S'appuyant sur les compétences de laboratoires internes, prêchant la transversalité des réflexions, la ville de Paris étudie de nombreux thèmes : cycle du phosphore dans le sol, accueil des migrants, anticipation des crises sanitaires à venir... « Il me semble qu'il y a un désarroi et une angoisse liés au futur qui sont actuellement plus marqués. Auparavant, cette inquiétude était amortie par la certitude de trouver des solutions puisque d'autres territoires s'en sortaient. Aujourd'hui, au vu des enjeux qui concernent tout le monde, de leur complexité, cette réassurance devient difficile et les acteurs locaux se montrent particulièrement sensibles à la prospective », note Stéphane Cordobes.