

Rapport sur la cohésion des territoires

JUILLET 2018

Le rapport sur la cohésion des territoires en France résulte d'un travail élaboré par l'État, en partenariat avec les associations d'élus : l'Assemblée des Communautés de France, l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Maires de France, l'Association des Maires Ruraux de France, l'Association des Petites Villes de France, la Fédération nationale des agences d'urbanisme, France urbaine, Régions de France et Villes de France.

Il propose une lecture partagée des dynamiques et enjeux du territoire national.

Il s'inscrit dans la dynamique engagée par la Conférence nationale des territoires, installée par le Président de la République, le 17 juillet 2017 au Sénat.

Il constitue une version enrichie du document présenté lors de la deuxième Conférence nationale des territoires qui s'est tenue le 14 décembre 2017 à Cahors et s'appuie sur un ensemble d'indicateurs réunis dans le baromètre de la cohésion des territoires, qui a vocation à être actualisé chaque année.

Ce rapport a également bénéficié de précieuses contributions d'universitaires, parmi lesquels Francis Aubert, Nathalie Blanc, Olivier Bouba-Olga, Antoine Brès, Nadine Cattan, Sylvie Fol, Eloi Laurent, Brigitte Mariolle et Martin Vanier.

SOMMAIRE

1. LA FRANCE APRÈS LA CRISE, UN ÉTAT DES LIEUX	5
1.1. CINQ DYNAMIQUES TERRITORIALES, UNE COHÉSION NATIONALE À RÉAFFIRMER	8
1.1.1. Une métropolisation accélérée qui a engendré un renouvellement de la géographie économique de la France	8
1.1.2. Une polarisation qui s'accompagne d'une diffusion du peuplement autour des principaux pôles urbains	11
1.1.3. Les trajectoires de plus en plus divergentes des territoires ruraux : entre rebond lié à la périurbanisation et risque d'attrition	12
1.1.4. Une armature urbaine des moyennes et petites villes qui parvient inégalement à « tenir le pays »	14
1.1.5. Une transformation très différenciée de la base productive : affaïssement industriel dans l'arc nord-est, dynamique de l'économie résidentielle sur les littoraux	14
1.2. QUATRE GRANDS ESPACES, LE RISQUE DE LA DISSOCIATION	16
1.2.1. Un grand arc nord-est marqué par des fragilités économiques et sociales	17
1.2.2. Un arc occidental et méridional porté par un dynamisme démographique conjugué au dynamisme de l'emploi	19
1.2.3. Les Dom, forte dynamique et cumul de vulnérabilités	21
1.2.4. L'Île-de-France, vigueur économique et risque de dissociation	21
1.3 L'EFFET D'ACCENTUATION DE LA CRISE	26
1.3.1. Des territoires inégalement exposés aux effets de la crise, compte-tenu de leur spécialisation économique	26
1.3.2. Des inégalités d'opportunités persistantes entre territoires	26
1.3.3. Mobilité résidentielle et dépenses d'éducation et formation : une capacité limitée à répondre aux disparités territoriales	28
2. SIX FACTEURS DE COHÉSION	32
2.1 SOLIDARITÉ	33
2.2 QUALITÉ DE VIE	34
2.3 COOPÉRATION ENTRE LES TERRITOIRES	35
2.4 CAPITAL SOCIAL	36
2.5 EMPOWERMENT DES TERRITOIRES	36
2.6 TRANSITION SOCIO-ENVIRONNEMENTALE	37
ANNEXE - ZOOM SUR LES MÉCANISMES FINANCIERS AU SERVICE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES	39

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 (déindustrialisation, 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.

1. LA FRANCE APRÈS LA CRISE, UN ÉTAT DES LIEUX

La France sort, profondément modifiée, d'une crise qui aura duré 10 ans. Partager un état des lieux de ces transformations est la première étape indispensable pour se donner les moyens d'agir pour conforter son unité.

5 dynamiques se sont conjuguées pour recomposer le territoire :

- la **métropolisation**, longtemps peu perceptible, a engendré une nouvelle géographie économique ;
- la **périurbanisation**, ancienne, a continué de dissocier géographie du peuplement et implantation des emplois ;
- la divergence de trajectoires entre les **espaces ruraux** s'est accentuée, mettant en évidence les vulnérabilités cumulées de grands ensembles ruraux ;
- l'armature urbaine du pays en **villes petites et moyennes**, qui fut longtemps le support d'un quadrillage équilibré du territoire, a été pour partie fragilisée ;
- la poursuite du mouvement de **reconversion industrielle** a contribué au décrochage de pans entiers du territoire.

Au croisement de ces dynamiques, 4 France se distinguent :

- un **arc nord est** cumule les fragilités sociales, économiques et démographiques ;
- à l'opposé, les **franges littorales de la France** (de la Bretagne à Provence - Alpes - Côte d'Azur), et en prolongement le sillon rhodanien, sont portés par un dynamisme démographique et économique ;
- la croissance solide de l'**Île-de-France**, appuyée sur une spécialisation métropolitaine renforcée, combinée avec un défaut structurel d'attractivité résidentielle, l'assimile progressivement à une métropole mondiale dont les dynamiques sont moins connectées au reste du pays ;
- les **territoires ultramarins** restent marqués par leur spécificité dont le dynamisme n'est pas exclusif de puissantes vulnérabilités.

La crise a, en réalité, agi comme un accélérateur des mutations démographiques, numériques, écologiques en cours.

Tous les territoires n'ont pas pu montrer les mêmes capacités à s'adapter et à transformer à leurs avantages ces évolutions précipitées. Dès lors, malgré les mécanismes et les politiques de solidarité, **les territoires les plus fragilisés apparaissent après la crise avec un effet de loupe.** Dès lors, **la capacité du territoire national à faire bloc**, la possibilité d'un développement distribué sur tout l'espace national, **ne vont plus de soi.**

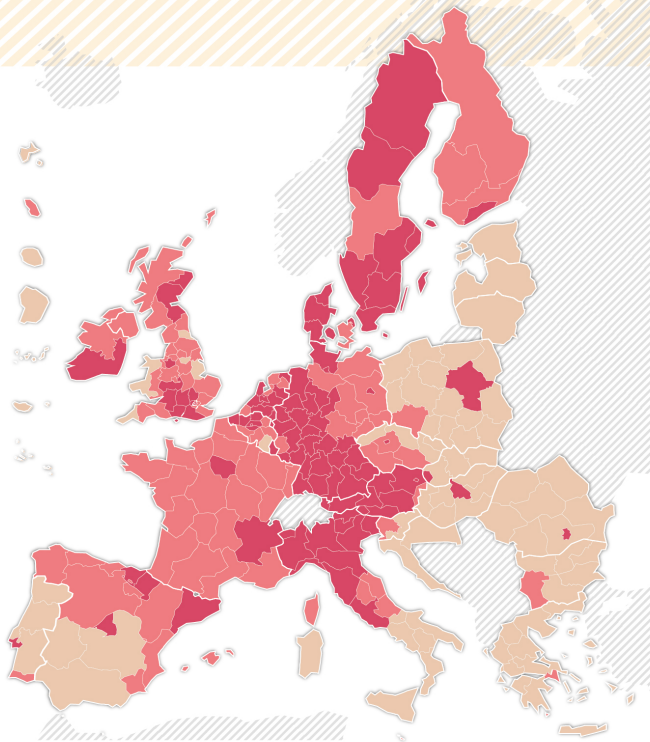
LA COHÉSION DU TERRITOIRE FRANÇAIS DANS LE MIROIR DE L'EUROPE

LA COHÉSION DU TERRITOIRE FRANÇAIS DANS LE MIROIR DE L'EUROPE

Produit Intérieur Brut régional

SPA par habitant en % de la moyenne de l'UE28,
en 2016, par région de niveau NUTS 2

- Inférieur à 75 %
- 75 % à 100 %
- Supérieur à 100 %



Sources : EUROSTAT 2016, ADMIN EXPRESS COG
Réalisation : CGET service cartographie 2018

La France constitue un cas à part en Europe : elle demeure un pays dont l'occupation, le niveau de vie, et l'intensité des politiques publiques ont le plus visé l'équilibre. Son évolution récente montre pourtant, davantage qu'ailleurs une accentuation des contrastes.

D'un point de vue économique (voir ci-dessus carte du PIB régional par habitant), seules deux régions françaises¹ - Île-de-France et Rhône-Alpes - sont désormais au-dessus de la moyenne européenne. Le mouvement de rattrapage opéré par une très grande partie de l'Europe de l'Est, d'une part, le ralentissement économique prononcé durant la crise (2007- 2016), d'autre part, a abouti à un contraste marqué : la France est simultanément le pays qui accueille l'une des régions les plus productives d'Europe (l'Île-de-France) et qui comprend, parmi les pays historiques de l'Union européenne, le moins de régions classées au sein de la catégorie des régions les plus développées. Dans le contexte européen, elle apparaît ainsi comme un État dont le développement est plus que jamais concentré sur les deux principales régions métropolitaines, à l'inverse de l'Italie, de l'Espagne ou de l'Allemagne, dont les géographies du développement sont durablement organisées par des clivages historiques (Nord/Sud en Italie ; Nord-Ouest/Sud-Est en Espagne ; Ouest/Est en Allemagne).

La France se distingue, en outre, au sein de l'espace européen, à la fois par l'importance du nombre de **régions concernées par le « piège du revenu intermédiaire »²** (régions situées immédiatement sous la moyenne européenne et dont les coûts de production sont souvent trop élevés et les systèmes régionaux d'innovation pas assez forts pour entrer en concurrence avec les régions de tête) ; et par la présence de régions parmi les moins développées, situées dans les Outre-mer.

¹ Les données EUROSTAT sont consolidées à l'échelle des NUTS2, soit le périmètre des régions préalablement à la fusion. Elles continueront de constituer, dans la programmation européenne à venir (2021-2027), l'échelle de calculs des dotations nationales pour la politique de cohésion.

² Commission européenne. *My region, my Europe, our Future* : 7^e Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Octobre 2017. Le piège du revenu intermédiaire est présenté comme le principal défi de la cohésion européenne.

En termes de revenus, la **France compte parmi les pays les plus riches d'Europe** : le revenu disponible médian, exprimé en standard de pouvoir d'achat (SPA), est le septième plus élevé de l'Union Européenne, derrière celui du Luxembourg, de l'Autriche et de la Suède. Le revenu des Français est deux fois plus élevé que celui des Polonais, presque trois fois plus que celui des Bulgares et plus de quatre fois supérieur à celui des Roumains.

Ces constats d'échelle nationale masquent les forts contrastes qui traversent le territoire français : ainsi la Guyane affiche un revenu médian équivalent en SPA à celui de la Grèce tandis que Mayotte enregistre le revenu médian en SPA le plus bas de l'UE. Si **les disparités de revenus entre la région la plus riche et la plus pauvre sont relativement limitées en France métropolitaine** (rapport de 1,4, comme en Allemagne, contre 1,8 en Espagne et en Italie), la spécificité ultramarine fait en revanche de la France le pays de l'UE où les écarts de revenus entre les régions sont les plus élevés.

L'enjeu de cohésion territoriale ressort en France avec plus d'acuité du fait notamment de la particularité des régions ultrapériphériques. Il peut être appréhendé notamment par le chômage. Le taux de chômage français (9,4 % en 2017) est près de deux points supérieur à la moyenne européenne et il existe un écart de presque 20 points entre la région où il est le plus faible (6,2 % dans l'ancienne région Limousin) et celle où il est le plus fort (25,9 % à Mayotte). C'est l'écart le plus élevé d'Europe, devant l'Italie (18,5 points), l'Espagne (17,4), la Grèce (13,1) et la Belgique (11,6). Il est pour l'essentiel lié au niveau très élevé du chômage dans les régions d'outre-mer, mais pas seulement : sans les Dom, l'écart interrégional tombe à 6,7 mais reste supérieur à la moyenne européenne (6,1) et aux disparités mesurées en Allemagne (5) et au Royaume-Uni (4,7).

Sur le **plan démographique** aussi, les disparités sont marquées : avec un habitant sur cinq âgé de 65 ans ou plus, la France est dans la moyenne européenne quant au **vieillissement** de sa population, mais elle est marquée par de **profonds contrastes territoriaux**. Ainsi, l'écart est de 22,9 points entre la région la plus « vieille » (25,5 % de 65 ans et plus dans l'ancienne région Limousin) et la plus « jeune » (2,6 % à Mayotte). C'est l'écart le plus élevé d'Europe, devant le Royaume-Uni (16,5) et l'Espagne (14,6). Sans les régions ultra-marines, il reste de 10,9 (la région la plus « jeune » de métropole étant l'Île-de-France, avec 14,6 % de personnes âgées de 65 ans ou plus) **ce qui positionne la France métropolitaine en troisième position européenne pour l'ampleur des écarts régionaux**. Ainsi, si la jeunesse de la population ultramarine explique une partie des disparités françaises (la Réunion et, a fortiori, la Guyane et Mayotte sont parmi les régions les plus jeunes d'Europe), la situation métropolitaine est également très contrastée. D'anciennes régions telles que la Bourgogne, l'Auvergne, le Limousin ou Poitou-Charentes, où la proportion de personnes âgées est nettement supérieure à la moyenne européenne, contrastent fortement avec les régions de l'Est et du Nord, plus jeunes.

Or, c'est justement sur un sujet décisif pour l'avenir des jeunes que les écarts français sont les plus accusés. En Guyane³, plus du tiers (35,8 %) des 18-24 ans est sorti du système scolaire sans diplôme, soit plus de trois fois plus que la moyenne européenne (10,6 %) et dix fois plus que la région française où le décrochage scolaire est le moins fréquent (Limousin, 3,4 %). L'écart entre les deux régions est de 32 points, ce qui positionne la France très loin devant l'Espagne, en deuxième position avec 20,5 points d'écart. Ces disparités pointent surtout le niveau très élevé du décrochage scolaire en Guyane et à la Réunion : en métropole, les écarts sont plus réduits (11,2, soit légèrement plus que la moyenne des écarts dans les autres pays), mais cinq anciennes régions dépassent tout de même la moyenne européenne (Languedoc-Roussillon, Picardie, Provence - Alpes - Côte d'Azur, Franche-Comté et Champagne-Ardenne).

³ Pour cet indicateur, les données ne sont pas disponibles pour la Corse et Mayotte.

1.1. CINQ DYNAMIQUES TERRITORIALES, UNE COHESION NATIONALE À REAFFIRMER

1.1.1. UNE MÉTROPOLISATION ACCÉLÉRÉE QUI A ENGENDRÉ UN RENOUVELLEMENT DE LA GÉOGRAPHIE ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE

La polarisation de la France par les grandes aires urbaines a longtemps été peu perceptible en France. Nos quatre plus grandes aires urbaines (Paris, Lyon, Marseille - Aix-en-Provence, Lille) enregistraient, jusqu'au milieu des années 2000, des performances économiques en-deçà de la performance globale du pays⁴.

La première rupture de la crise a été de donner à voir une concentration accélérée de la production du pays au sein des plus grandes aires urbaines. Sous l'effet conjugué de la crise financière de 2007-2008, de la crise des dettes souveraines et d'une nouvelle étape du processus de désindustrialisation, **les forces de la métropolisation se sont imposées**. Le moteur productif de la recomposition de l'espace national a pris le pas sur le moteur résidentiel.

La France, et c'est une nouveauté, est rattrapée par les effets de la mondialisation, annoncée de longue date par la nouvelle économie géographique : le développement économique se limite à un nombre restreint de grandes villes sous l'effet de la concentration des emplois les plus qualifiés et des secteurs les plus innovants.

Le dynamisme de l'emploi a été particulièrement fort dans les très grandes aires urbaines (+500 000 habitants, hors Paris) au cours des dernières décennies (+1 % en moyenne entre 1975 et 2012 contre +0,5 % pour les aires urbaines de moins de 25000 habitants). La crise a creusé les écarts (+0,7 % en moyenne entre 2007 et 2012 dans les très grandes aires urbaines hors Paris, contre -0,4 % dans les aires urbaines de 15 000 à 25 000 habitants et -0,2 % dans celles de moins de 15 000 habitants). Ce dynamisme s'explique par le rôle des plus grandes villes dans l'économie de la connaissance et leur aptitude à concentrer certaines fonctions :

→ les populations y sont plus souvent fortement diplômées : dans les grands pôles urbains, près d'une personne sur deux, âgée de 30 à 34 ans,

dispose d'un diplôme du supérieur contre environ 30 % dans les pôles petits et moyens et dans les communes isolées ;

→ les emplois de cadres dans les fonctions intellectuelles supérieures (conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion, culture et loisirs), précisément nommées « fonctions métropolitaines supérieures » du fait de leur forte concentration au sommet de la hiérarchie urbaine, représentaient en 2013 18,1 % des emplois des 15 métropoles que comptait la France au 1^{er} janvier 2017 contre 10,4 % en France métropolitaine.

Or, ce phénomène de concentration se renforce. Ce dynamisme global s'observe au travers de l'attractivité des métropoles pour les jeunes, notamment les étudiants. En effet, elles concentrent de plus en plus les établissements d'enseignement supérieur : la moitié des étudiants de France se concentre dans les 15 métropoles que comptait le pays au 1^{er} janvier 2017, alors que celles-ci n'accueillent que 27 % de la population française. Ce phénomène de concentration s'accroît : c'est dans les métropoles qui accueillent le plus d'étudiants que leur proportion croît le plus.

Cependant, du fait d'une forte demande, les prix de l'immobilier (à la location comme à l'achat) sont particulièrement élevés dans ces territoires, ce qui contribue à expliquer leur solde migratoire négatif au bénéfice des espaces périurbains. La part des 25-34 ans quittant les centres des métropoles pour se loger en périphérie est croissante.

Le rôle de ces grandes aires urbaines est structurant mais les métropoles ne constituent pas une catégorie homogène. Elles ne connaissent ni les mêmes trajectoires, ni le même dynamisme, ni la même capacité à tirer le développement : il existe des métropoles dont la dynamique est partagée avec les territoires régionaux avoisinants (c'est le cas de Lyon, Nantes et Marseille), quand d'autres se développent en relatif isolat (Lille, Toulouse et Montpellier). Mais il existe aussi des situations inversées où l'on observe dans les métropoles une croissance de l'emploi plus faible que dans les territoires qui les entourent (Grenoble et Strasbourg)⁵.

4 Laurent Davezies, Philippe Estebe. 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

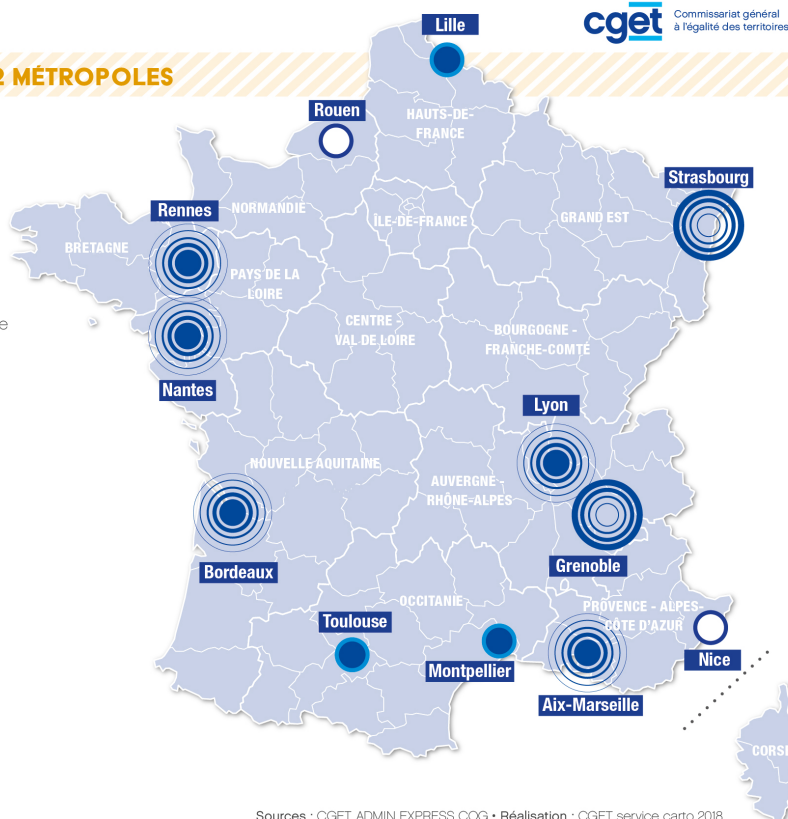
5 Commissariat général à l'égalité des territoires, France stratégie. Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants. Note d'analyse numéro 64. Novembre 2017 - <http://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/dynamique-de-l-emploi-dans-les-metropoles-et-les-territoires-avoisinants>

C'est au sein de ces grands pôles que les écarts de richesse sont les plus prononcés : les ménages pauvres, dont le revenu disponible par unité de consommation est inférieur à 60 % du revenu médian, y sont très nombreux (77 % des ménages pauvres vivent dans les grands pôles urbains) et plus pauvres qu'ailleurs, quand les ménages riches y sont plus riches. Les quartiers prioritaires de ces villes concentrent bien souvent toutes les difficultés : fort taux de chômage, population peu diplômée, fort taux de décrocheurs, etc.

Ceci amène à considérer avec attention les écarts de développement économique et social qui s'observent à l'intérieur même des pôles urbains. La nouvelle géographie prioritaire des quartiers de la politique de la ville, construite autour d'un indicateur unique de pauvreté, les identifie. Ce nouveau zonage permet également de mettre en évidence la diversité des situations de pauvreté, que l'on trouve majoritairement dans les grands pôles urbains mais qui peu à peu gagnent les villes moyennes et les espaces de plus faible densité.

DYNAMIQUES DE L'EMPLOI DE 12 MÉTROPOLES

- 
Métropole « à dynamique partagée »
 La métropole comme les territoires environnants connaissent une dynamique de l'emploi favorable.
- 
Métropole « à dynamique inversée »
 Les territoires environnants connaissent une dynamique de l'emploi plus favorable que celle de la métropole.
- 
Métropole « autocentrée »
 La dynamique d'emploi n'est pas partagée avec les territoires environnants.
- 
Métropole en difficulté
 Ni la métropole, ni les territoires environnants ne connaissent une dynamique de l'emploi favorable.

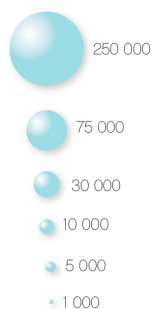


Sources : CGET, ADMIN EXPRESS COG • Réalisation : CGET service carto 2018

GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les communes concernées par un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire

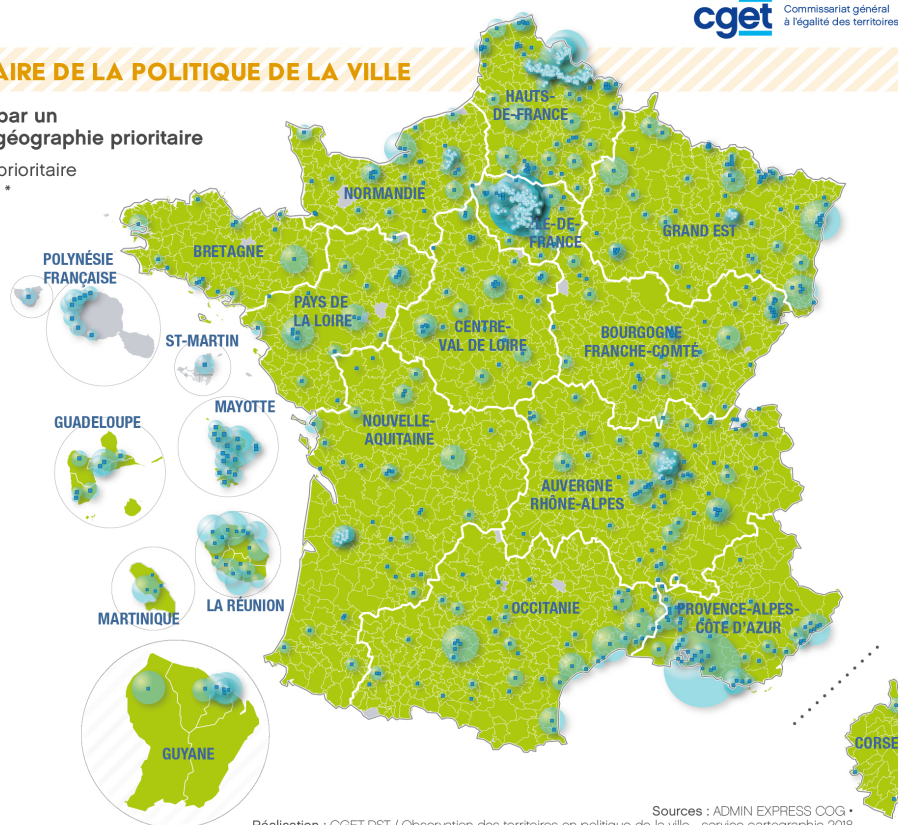
Nombre d'habitants en quartier prioritaire de la politique de la ville en 2011 *
par commune



■ Commune ayant un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire

■ EPCI au 1^{er} janvier 2016

* pour les territoires ultramarins, les données de populations datent de 2011 ou 2012



Sources : ADMIN EXPRESS COG • Réalisation : CGET-DST / Observation des territoires en politique de la ville - service cartographie 2018

1.1.2. UNE POLARISATION QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE DIFFUSION DU PEUPLEMENT AUTOUR DES PRINCIPAUX PÔLES URBAINS

La polarisation du territoire national autour des plus grandes villes se traduit en particulier par la croissance des couronnes périurbaines⁶. La périurbanisation se maintient en intensité et en distance. Ce sont les espaces les plus dynamiques en termes de population et d'emploi avec, souvent, une aggravation du déséquilibre entre le nombre emplois et le nombre d'actifs occupés résidents. À titre d'exemple, la zone d'emploi de Compiègne comptait en 2014 seulement 88 emplois pour 100 actifs occupés résidents, contre 90 en 2009 et 92,2 en 1999. Entre 2009 et 2014, les couronnes des grandes aires urbaines ont ainsi vu l'emploi croître de 0,7 % par an en moyenne, quand leur population augmentait de 1 % dans le même temps. Ces territoires concentrent par conséquent des difficultés de déplacements domicile-travail.

La forte croissance démographique de ces espaces périurbains a des impacts environnemen-

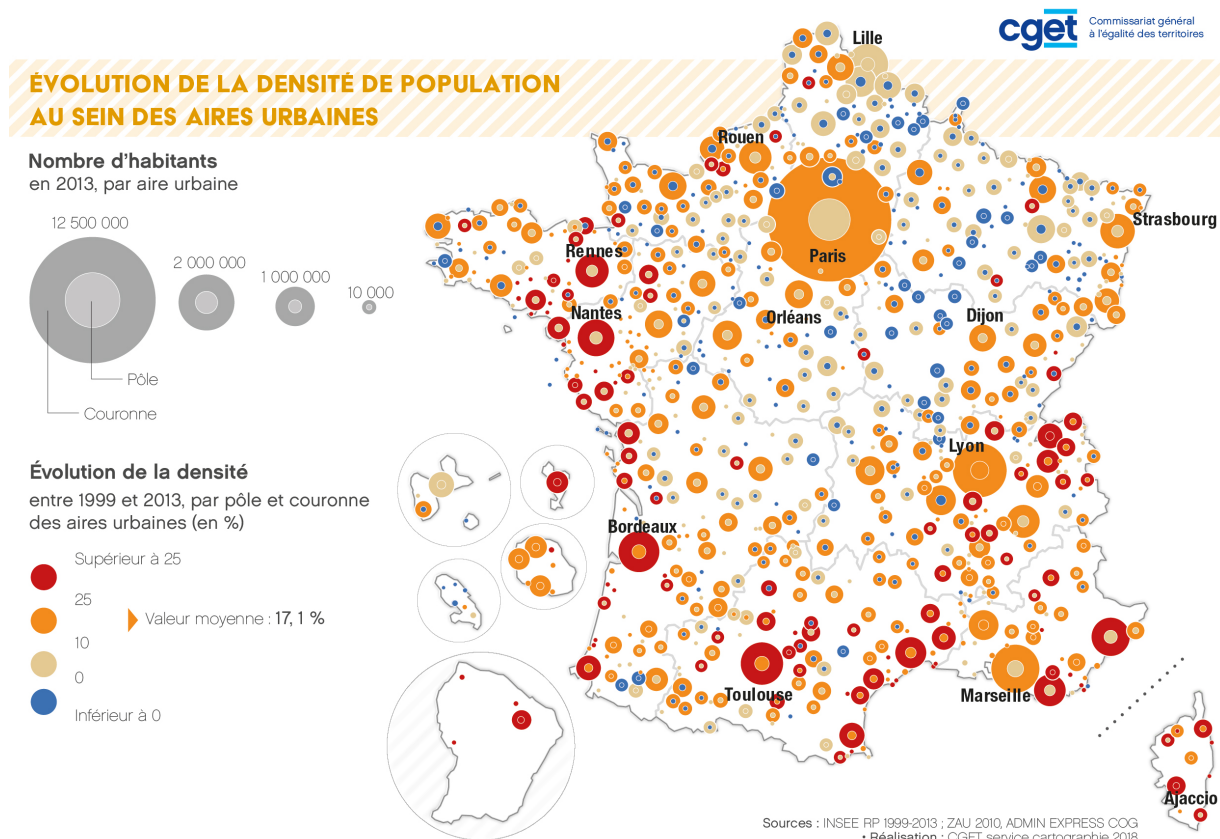
taux importants : le rythme d'artificialisation des sols y est en particulier bien plus rapide que dans les autres types d'espaces (+0,63 % par an entre 2006 et 2012 dans les couronnes des grands pôles contre 0,48 % en moyenne en France).

Loin des clichés, les couronnes périurbaines des grands pôles urbains apparaissent relativement plus homogènes : les écarts de revenus y sont peu marqués et les niveaux de vie y sont plutôt élevés. Le revenu disponible médian par unité de consommation y atteint ainsi 21 300 euros en 2013 contre 20 200 euros en France métropolitaine et le rapport interdécile⁷ n'y est que de 2,9 contre 3,5 en France métropolitaine. Les revenus sont bien plus faibles dans les communes les plus rurales (18 300 euros par unité de consommation dans les communes isolées hors de l'influence des pôles) et les inégalités sont bien plus marquées dans les grands pôles urbains (rapport interdécile de 4).

Les couronnes périurbaines accueillent une population plutôt jeune, de cadres mais dont le vieillissement récent apparaît plus rapide.

6 Les couronnes des pôles sont définies dans le zonage en aires urbaines de l'Insee comme l'aire d'influence des pôles urbains : au moins 40 % des actifs occupés de ces couronnes travaillent dans le pôle ou dans le reste de la couronne. Elles servent souvent à approcher la notion d'espace périurbain.

7 Le rapport interdécile des revenus est le ratio entre le revenu D9 tel que 10 % de la population se situe au-dessus et le revenu D1 tel que 10 % de la population se situe en dessous.



1.1.3. LES TRAJECTOIRES DE PLUS EN PLUS DIVERGENTES DES TERRITOIRES RURAUX : ENTRE REBOND LIÉ À LA PÉRIURBANISATION ET RISQUE D'ATTRITION

La situation des territoires ruraux est désormais extrêmement différenciée. Que l'on considère **la manière d'occuper l'espace, les dynamiques démographiques, les liens avec les pôles urbains, l'accessibilité aux services publics et aux soins mais aussi les dynamiques économiques (appareil productif, agriculture, tourisme)**, trois catégories d'espaces ruraux, aux trajectoires de plus en plus divergentes, émergent.

Les territoires ruraux autour des villes, situés près des littoraux océaniques et méditerranéens et des vallées urbaines françaises, connaissent une forte croissance des emplois, particulièrement dans les secteurs résidentiels et touristiques et, comme on l'a vu, par extension de l'aire d'influence des grands pôles d'emplois. Ces espaces, qui regroupent environ 16 % de la population française, n'ont pas connu la crise. C'est dans ce profil de communes rurales que l'on continue à s'installer, où les niveaux de revenus sont les plus élevés, où l'on accède plus facilement à l'emploi, où l'on trouve des services : l'indicateur d'accès aux principaux services de la vie courante n'y est pas très différent du périurbain.

Moins denses que les précédentes, plus éloignées des villes, d'autres communes allient orientations agricole et industrielle. Leur essor ayant longtemps reposé sur le développement de ces deux secteurs, elles ont été les premières touchées par la crise et se vivent en territoires perdants de la mondialisation. Elles sont marquées par les délocalisations, les pertes d'emplois et des jeunes qui partent faute de trouver du travail localement. Regroupant 9 % de la population, elles se caractérisent par leur éloignement des pôles d'emploi urbains et leur attractivité résidentielle moindre, le vieillissement de leurs populations ouvrières et employées installées en période de plein essor, des revenus plus faibles et une offre de service moins adaptée.

Les campagnes les moins denses réunissent 8,5 % de la population. L'activité économique et l'accessibilité aux services et aux soins y sont moindres. Le vieillissement de la population y est le plus avancé et les niveaux de revenus les plus faibles. Lorsqu'elles connaissent une croissance démogra-

phique, celle-ci est avant tout motivée par une attractivité résidentielle et touristique comme dans certaines parties des Alpes. Souvent situés en zone de montagne ou dans l'ancienne « diagonale du vide », ces espaces posent des enjeux d'accessibilité aux offres de services et de soins minimales, de connexion, d'accompagnement social. L'indicateur d'accès aux principaux services de la vie courante montre un réel éloignement et une réelle difficulté d'accès par exemple dans un triangle compris entre Poitiers, Montpellier et Châlons-en-Champagne. Il en est de même pour l'accès aux soins puisque, par exemple, le Centre a une densité de 131 médecins généralistes pour 100 000 habitants contre 184 en Provence - Alpes - Côte-d'Azur⁸.

Les facteurs qui pourraient atténuer la divergence entre ces trois profils de communes rurales parfois les aggravent. Ainsi la couverture numérique, alors qu'elle devrait représenter une clé pour répondre à la raréfaction des services, amplifie au contraire ces écarts : elle demeure étroitement corrélée à la densité de population. Aussi, et ce malgré une forte amélioration des infrastructures permettant d'accéder au Très Haut Débit (48,4 % des locaux sont éligibles en 2016, soit 4 % de plus qu'un an plus tôt), de très importantes disparités demeurent entre territoires denses et peu denses. Par exemple, en Bourgogne - Franche-Comté, 34,6 % des locaux étaient éligibles au Très Haut Débit en 2016 et en Corse ce taux atteignait tout juste les 25 %, contre près de 75 % en Île-de-France.

Mais l'enjeu de la transformation numérique concerne également la fréquence des pratiques. Or, les territoires ruraux, comme les villes petites et moyennes, accusent un certain retard en termes de compétences numériques de leurs habitants, souvent plus âgés. Dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants et dans les communes hors unités urbaines, seuls 60 % des habitants (âgés de 18 ans et plus) disent profiter des possibilités ouvertes par les nouvelles technologies, soit 20 points de pourcentage en moins que dans l'agglomération parisienne.

⁸ Ministère des Affaires sociales et de la santé. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Les médecins au 1^{er} janvier 2013. Série statistiques. Numéro 179. Avril 2013

TYPOLOGIE DES CAMPAGNES FRANÇAISES

Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées

- densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique
- diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
- densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle

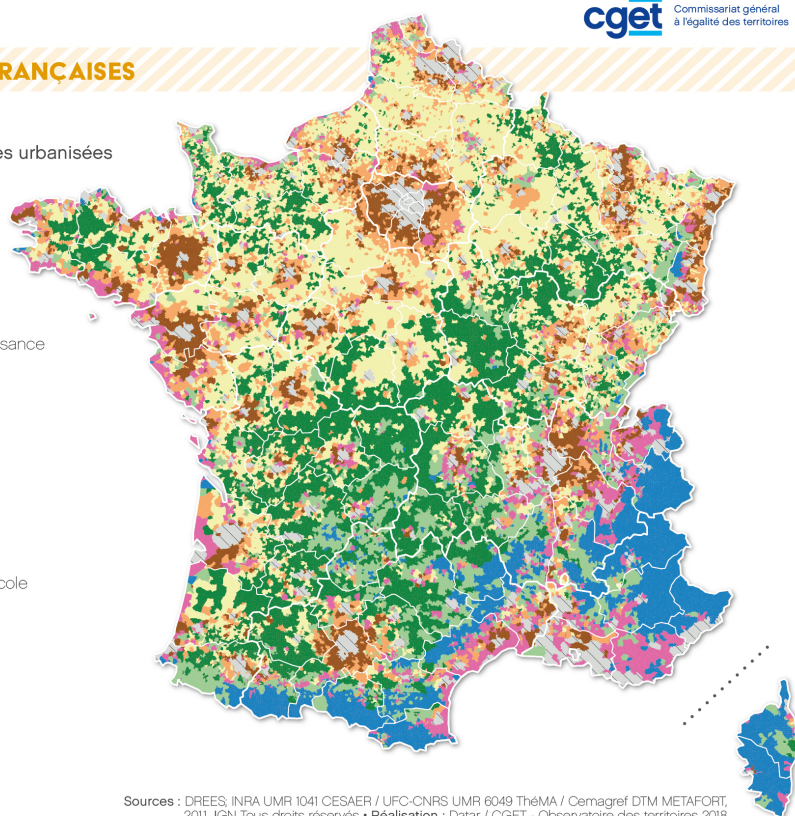
Campagnes agricoles et industrielles

- sous faible influence urbaine

Campagnes vieilles et à très faible densité

- à faibles revenus, économie présentielle et agricole
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique, très fort éloignement des services d'usage courant

- hors champ (unités urbaines > 10 000 emplois)

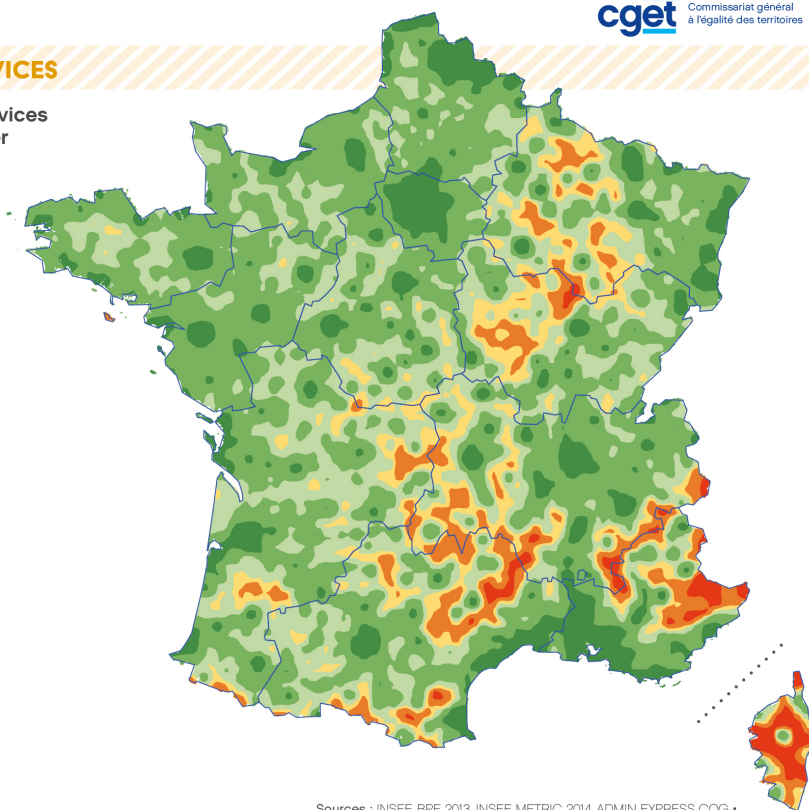


Sources : DREES, INRA UMR 1041 CESAER / UFC-CNRS UMR 6049 Théma / Cemagref DTM METAFORT, 2011, IGN Tous droits réservés • Réalisation : Datar / CGET - Observatoire des territoires 2018

INÉGALITÉ D'ACCÈS AUX SERVICES

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

- 12
- 9
- 7
- 5
- 2

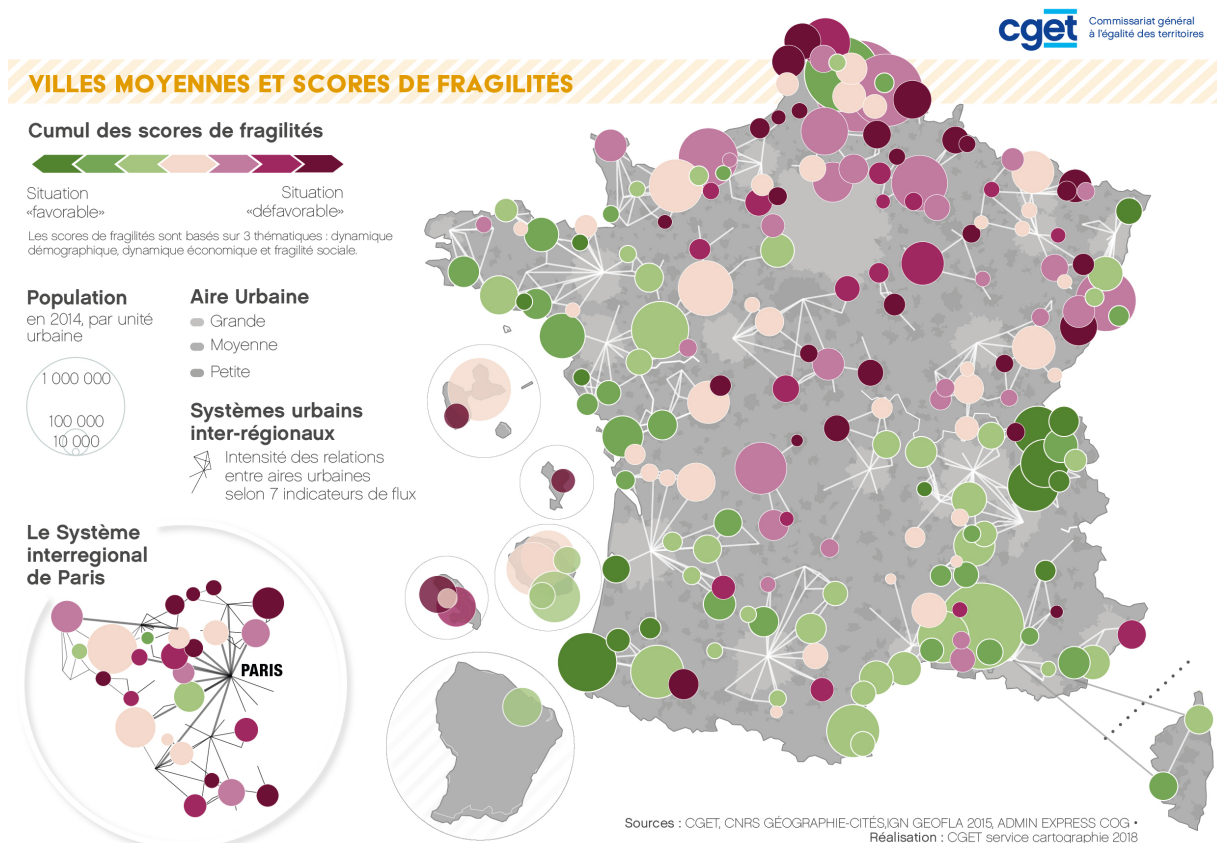


Sources : INSEE BPE 2013, INSEE METRIC 2014, ADMIN EXPRESS COG • Réalisation : CGET service cartographie 2018

1.1.4. UNE ARMATURE URBAINE DES MOYENNES ET PETITES VILLES QUI PARVIENT INÉGALEMENT À « TENIR LE PAYS »

Dans cette France à distance des grandes aires urbaines, de nombreuses villes petites et moyennes continuent d'assurer le maillage et la cohésion du territoire. Les villes moyennes regroupent ainsi un quart des emplois, des lycées et des effectifs étudiants du pays, et assurent à plus de 80 % des habitants de leurs territoires de vie l'accès aux douze équipements de la gamme intermédiaire en 15 minutes ou moins.

Cependant, certaines de ces villes petites et moyennes sont fragilisées : chute démographique et vieillissement accentué de la population, désertification médicale, dévitalisation commerciale, pertes d'emplois, etc. Ce sont surtout les villes petites et moyennes des campagnes à fortes orientations agricole et industrielle qui sont dans ce cas. Cette fragilisation (voir carte) est particulièrement marquée dans l'arc nord-est de la France, de la Normandie à la Bourgogne - Franche-Comté et jusqu'au sud du Massif central. À l'inverse, le tissu urbain du littoral atlantique, des contreforts pyrénéens et du sillon rhodanien résiste mieux, inséré dans des dynamiques de croissance bien connectées aux espaces métropolitains.



1.1.5. UNE TRANSFORMATION TRÈS DIFFÉRENCIÉE DE LA BASE PRODUCTIVE : AFFAISSEMENT INDUSTRIEL DANS L'ARC NORD-EST, DYNAMIQUE DE L'ÉCONOMIE RÉSIDENTIELLE SUR LES LITTORAUX

Que ce soit sur le long terme (perte de la moitié des emplois industriels depuis 1975, passés de 6 à 3 millions) ou de manière plus conjoncturelle avec une baisse après la crise (baisse de 2 % en moyenne par an depuis 2007 masquant une chute

en 2009-2010 suivie d'une baisse moins importante depuis 2010, - 0,9 % par an, et même d'une quasi-stabilité en 2017, - 0,1 %), le recul de l'industrie a frappé très durement certains territoires. Les territoires fortement industriels du nord-est de la France (voir carte) ont souffert de cette désindustrialisation historique et, plus récemment, les villes moyennes ont subi les effets de la dernière crise comme dans le centre de la Bretagne avec les difficultés de l'agro-alimentaire.

Ainsi en 1975, les entreprises industrielles des Hauts-de-France et de la région Grand Est employaient plus du tiers des 25-54 ans de ces régions (39,0 % dans les Hauts-de-France et 37,4 % dans le Grand Est). Quarante ans plus tard, en 2014, le poids de l'industrie dans l'emploi régional n'était plus que de 14,9 % dans les Hauts-de-France (soit -24,1 points correspondant à une baisse 280 000 emplois entre 1975 et 2014) et de 17,1 % dans le Grand Est (soit -20,3 points correspondant à une baisse de 225 000 emplois entre 1975 et 2014). Deux autres régions, moins souvent associées aux activités industrielles, ont également connu un recul très important de ce secteur : l'Île-de-France et Auvergne - Rhône-Alpes. Dans l'Ouest du pays, on retrouve majoritairement les zones d'emplois

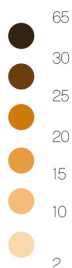
les plus en croissance et celles où l'industrie représente la part la plus forte des emplois.

À rebours, la désindustrialisation de la région parisienne, plus ancienne et plus massive, est désormais arrivée à un plateau, où les créations d'emplois dans les services, en particulier pour les emplois les plus qualifiés, font plus que compenser les destructions d'emplois de production. Cette compensation de la désindustrialisation par l'émergence des services se vérifie toutefois dans presque toutes les régions depuis 2013.

Enfin, l'arc littoral, dont la base industrielle était plus limitée, bénéficie plus largement d'une attractivité résidentielle constamment confortée.

DEPUIS 1975, UNE BAISSÉ IMPORTANTE DE L'EMPLOI INDUSTRIEL, EN PARTICULIER DANS LE NORD-EST DE LA FRANCE

Part des emplois au lieu de travail dans le secteur industriel parmi les 25-54 ans
En %, par zone d'emploi



Données non disponibles

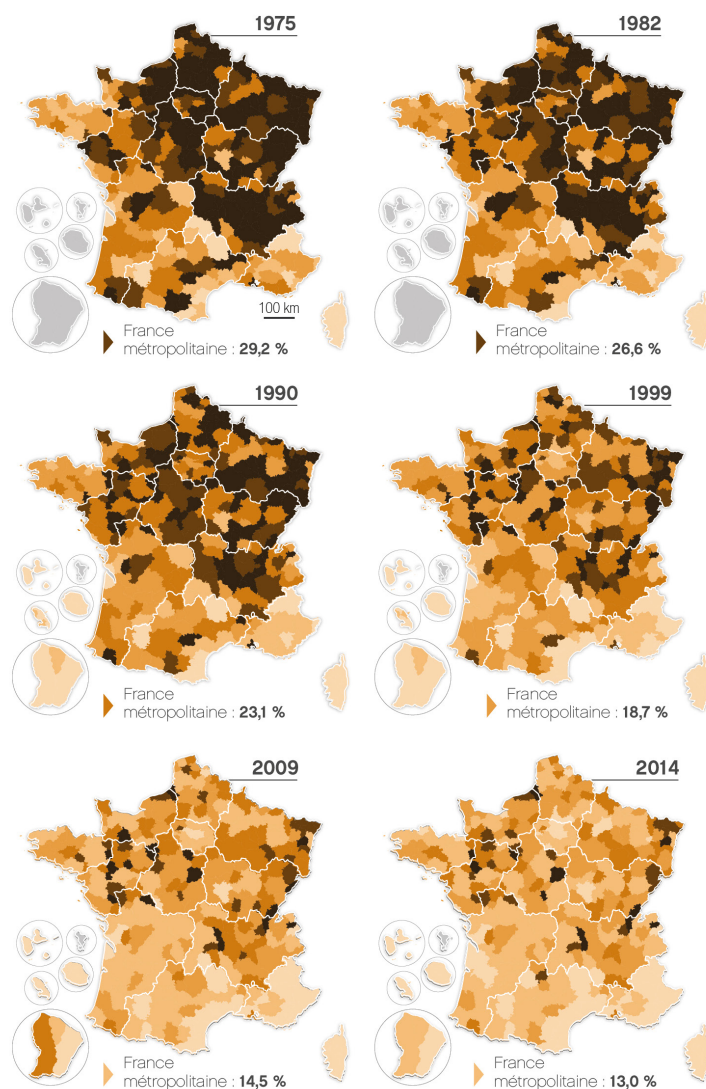
Pour mieux comprendre

Depuis le recensement de 2006, des changements ont été introduits par rapport au questionnement du recensement de 1999 sur la population active.

Le nouveau recensement couvre mieux les situations mixtes ou intermédiaires, se situant aux frontières des trois grandes catégories structurant traditionnellement l'analyse du marché du travail : **l'emploi, le chômage, l'inactivité** ; telles que celles des étudiants exerçant un « petit boulot » ou des retraités continuant à avoir une activité professionnelle réduite. Le concept d'emploi s'est sensiblement élargi.

En conséquence, afin de permettre l'utilisation sur l'ensemble des recensements en évolution, **les séries sont restreintes à un champ sur lequel il y a peu de situations mixtes, celui des 25-54 ans.**

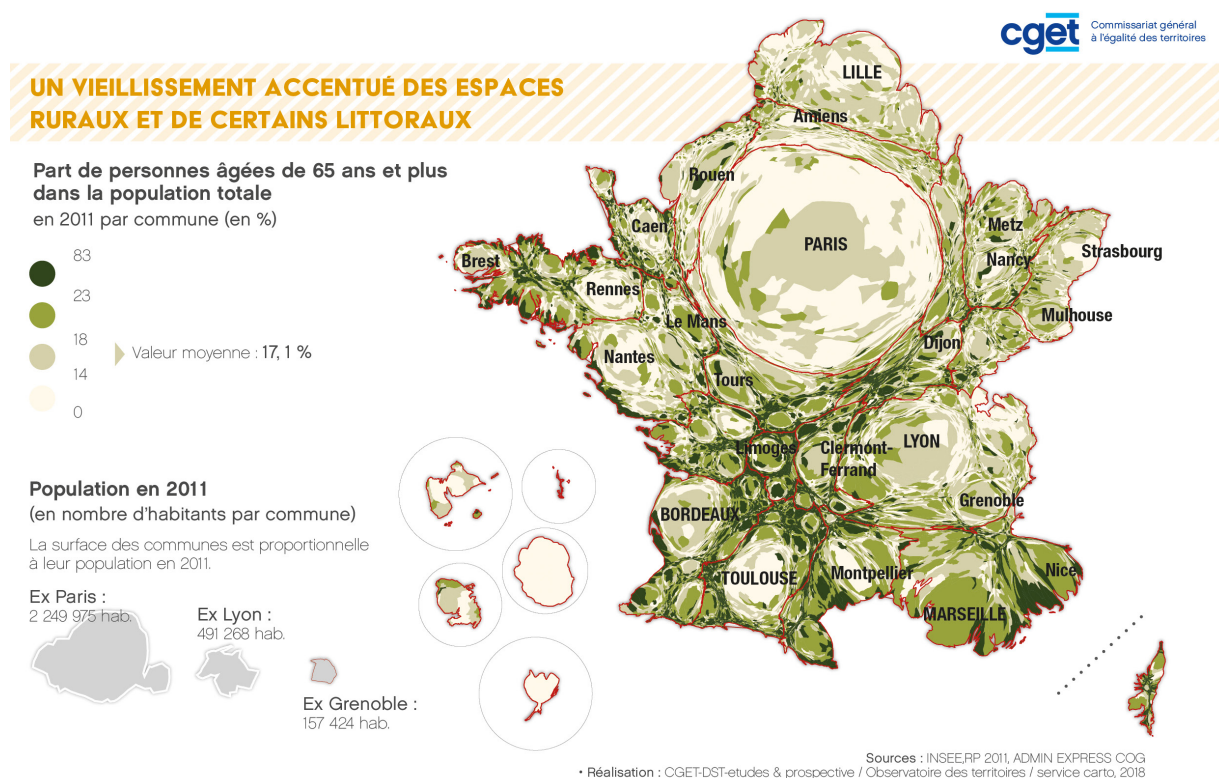
Sources : INSEE RP données harmonisées 1975 à 2014, ADMIN EXPRESS COG •
Réalisation : CGET service cartographie 2018



1.2. QUATRE GRANDS ESPACES, LE RISQUE DE LA DISSOCIATION

Parallèlement aux cinq dynamiques territoriales qui traversent notre pays, ce sont quatre grands espaces suprarégionaux qui se distinguent par leurs dynamiques divergentes : un arc nord-est fragilisé, un arc occidental et méridional attractif, les Dom qui cumulent les vulnérabilités, et l'Île-de-France qui, malgré sa vigueur économique, connaît une faible attractivité résidentielle. En effet, au niveau régional une convergence s'est opérée :

entre 2013 et 2017, les écarts entre régions se sont réduits pour le chômage de longue durée, la part des 65 ans et plus, ou encore le revenu (cf. baromètre). C'est donc bien l'échelle suprarégionale qui s'impose en termes de cohésion du territoire. Sont présentés ci-dessous des éléments saillants et distinctifs de ces quatre grands espaces et non des diagnostics complets.

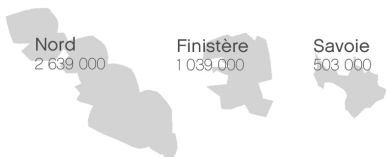


POPULATION À L'HORIZON 2040

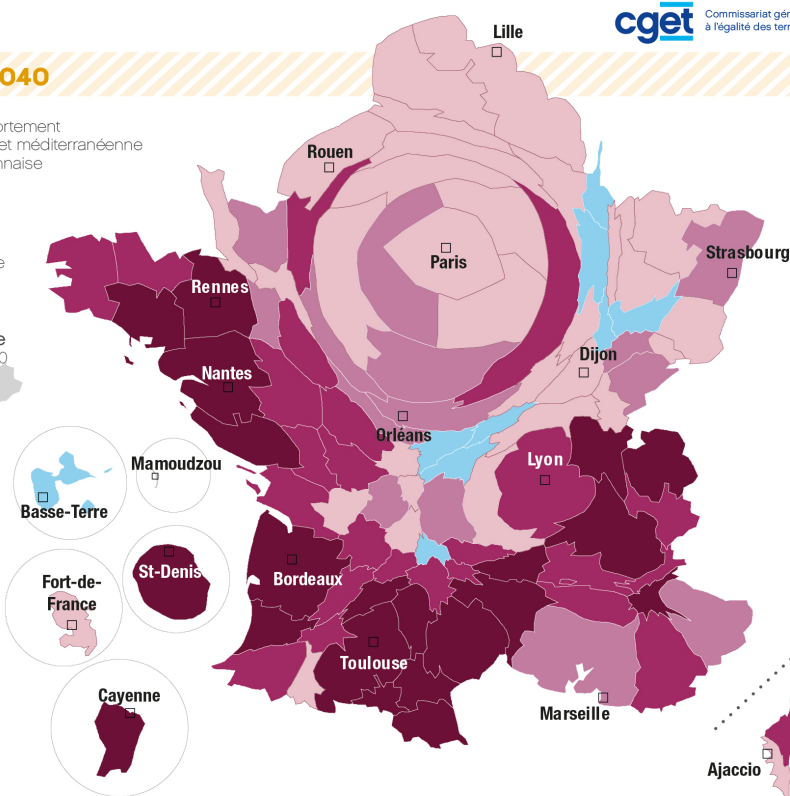
D'ici à 2040, la population continuera de croître fortement en Île-de-France, le long des façades atlantique et méditerranéenne et autour des agglomérations toulousaine et lyonnaise

Nombre d'habitants en 2040 par département

La surface des départements est proportionnelle à la population qu'ils accueilleraient en 2040.



Taux d'évolution annuel moyen de la population de 2010 à 2040 par département (en %)



Sources : INSEE, MODÈLE OMPHALE, SCÉNARIO CENTRAL, 2010, ADMIN EXPRESS COG • Réalisation : CGET service cartographie 2018

1.2.1. UN GRAND ARC NORD-EST MARQUÉ PAR DES FRAGILITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Que l'on observe des indicateurs aussi divers que le solde migratoire, l'accès à l'emploi, le niveau d'éducation/qualification, les revenus, la couverture numérique ou encore la mortalité prématurée, l'arc nord-est du pays, de Rouen à Limoges en passant par Troyes, se distingue par des fragilités importantes.

Pour ce qui concerne le solde migratoire, le déficit s'est creusé entre 2009 et 2014 dans le Grand Est (-0,2 % par an sur la période, contre -0,1 % entre 1999 et 2009) et ce solde est devenu négatif en Bourgogne - Franche-Comté alors qu'il était positif entre 1999 et 2009. Il reste très négatif dans les Hauts-de-France.

Si on considère l'emploi, pour la même période et à une échelle plus fine, la crise s'est traduite par un véritable décrochage : les départements de l'Indre, de la Nièvre, de l'Yonne et presque tous ceux de la région Grand Est perdent des emplois au rythme de 1 % par an. L'arc nord-est présente ainsi un taux de couverture de l'emploi (rapport entre le nombre d'emplois et le nombre d'actifs occupés résidents) en baisse. Celui-ci est passé entre 2009 et 2014 de

93,1 à 92,5 dans la région Grand Est, de 93,9 à 93,5 dans les Hauts-de-France et de 95,0 à 94,8 dans le Centre - Val de Loire. Parallèlement, le chômage de longue durée s'ancre dans ces territoires, près d'un demandeur d'emploi sur deux étant, en 2017, au chômage depuis plus d'un an dans des départements tels que l'Aisne, l'Allier, les Ardennes, les Vosges, la Somme, etc.

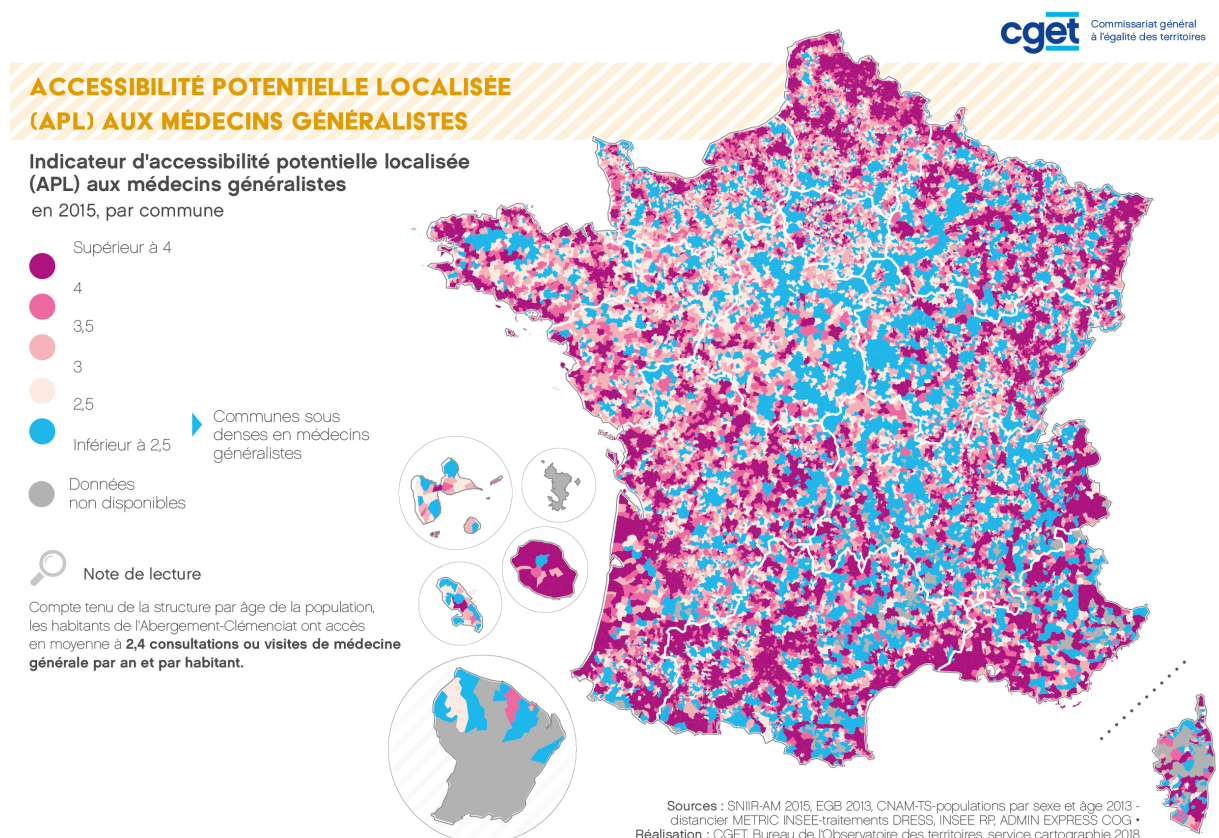
Ce décrochage se vérifie également au travers des niveaux d'éducation et de qualification ainsi que de l'insertion des jeunes. La part des lycéens de seconde inscrits en seconde générale ou technologique dans les régions des Hauts-de-France et du Grand-Est, ou le taux de réussite au brevet des collèges en Bourgogne - Franche-Comté, sont ainsi en retrait par rapport à la moyenne nationale. Dans les Hauts-de-France, en 2014, plus de deux jeunes de 15-24 ans sur dix ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, contre 17,4 % en moyenne en France. Ces régions de l'arc nord-est accusent par conséquent un retard important en termes d'accès aux diplômes supérieurs, avec des parts des 30-34 ans diplômés du supérieur qui n'atteignent pas 38 %, pour une moyenne nationale de 44,2 % en 2014.

Corrélativement à ces difficultés en termes d'emploi et de formation, les Hauts-de-France se carac-

térisent par un niveau de vie des populations bien plus bas que la moyenne : le revenu disponible médian par unité de consommation n'atteint ainsi que 18 800 euros par an en 2014 contre 20 400 euros au niveau national, avec des situations particulièrement marquées dans certaines zones d'emploi comme celles de Lens-Hénin, Valenciennes, Maubeuge, etc. où ce revenu médian n'atteint pas 17 000 euros.

Ces territoires sont par ailleurs confrontés, comparativement à la situation moyenne française, à une

forte surmortalité prématurée (avant 65 ans) qui s'explique par une plus grande fréquence de comportements à risque (tabac, alcool, obésité), des conditions matérielles de vie médiocres, une exposition plus prononcée aux polluants, notamment en raison d'activités industrielles lourdes, et un plus fréquent renoncement aux soins pour des raisons financières : le taux de mortalité avant 65 ans est particulièrement important, supérieur à 2,2 % en 2016, dans les départements de la Nièvre, du Pas-de-Calais, de l'Aisne, de la Somme, des Ardennes...



1.2.2. UN ARC OCCIDENTAL ET MÉRIDIONAL PORTÉ PAR UN DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE CONJUGUÉ AU DYNAMISME DE L'EMPLOI

Parallèlement, l'arc occidental et méridional se distingue par un double dynamisme, démographique et économique, qui bénéficie même aux plus petites villes.

La croissance démographique, bien que partout en baisse entre les périodes 1999-2009 et 2009-2014, reste forte sur l'arc occidental et méridional, portée par un solde migratoire positif ainsi que, dans les grandes aires urbaines (Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse ou Montpellier), en raison d'un solde naturel lui aussi favorable du fait de la jeunesse de la population. Dans la plupart des EPCI de cet arc, les taux d'évolution annuels de la population sont supérieurs à 1 %, contre 0,5 % en moyenne nationale.

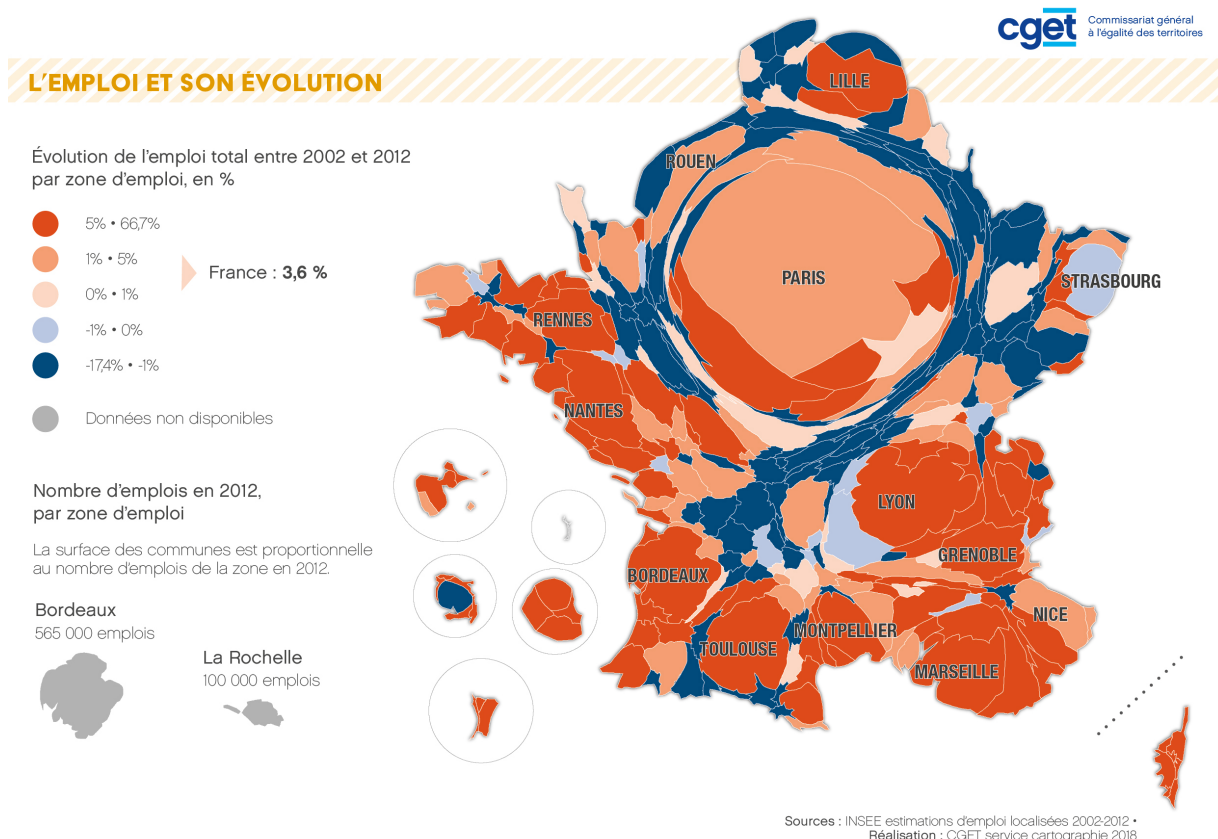
L'arc occidental et méridional connaît également une dynamique très favorable de l'emploi, en particulier dans les grandes aires urbaines, dans les Alpes mais aussi dans de nombreux territoires ruraux. Les métropoles de Rennes, de Toulouse et de Montpellier ont vu leur nombre d'emplois augmen-

ter de 1,2 % par an en moyenne entre 2009 et 2014 alors qu'il était stable à l'échelle nationale.

Ces grandes aires urbaines de l'arc occidental et méridional sont également attractives en termes d'enseignement supérieur et de recherche. Le nombre d'étudiants y progresse fortement : de plus de 20 % depuis 2001 à Rennes (27 étudiants pour 100 habitants) et à Montpellier (21 étudiants pour 100 habitants).

Ce dynamisme existe aussi à distance des métropoles : les zones productives de l'Ouest (Sablé-sur-Sarthe, Laval, Mayenne, etc.) ont vu leur emploi productif mieux résister (la baisse de ce type d'emploi ayant été limitée à 3 %) et même parfois progresser comme dans les zones d'emploi autour de Rennes et de Nantes. Dans le Sud, sauf quelques exceptions (Montélimar, Brioude, Figeac), l'emploi est bien davantage résidentiel⁹. Ce type d'emploi y a également progressé entre 2009 et 2014 pour répondre à la vive augmentation de la population, l'emploi productif étant lui aussi en augmentation. Malgré ce dynamisme de l'emploi, le chômage reste à un niveau élevé (11,7 % en Occitanie et 11,3 % en PACA en 2016), mais moins souvent qu'ailleurs de longue durée.

⁹ L'emploi résidentiel (ou présentiel) regroupe les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

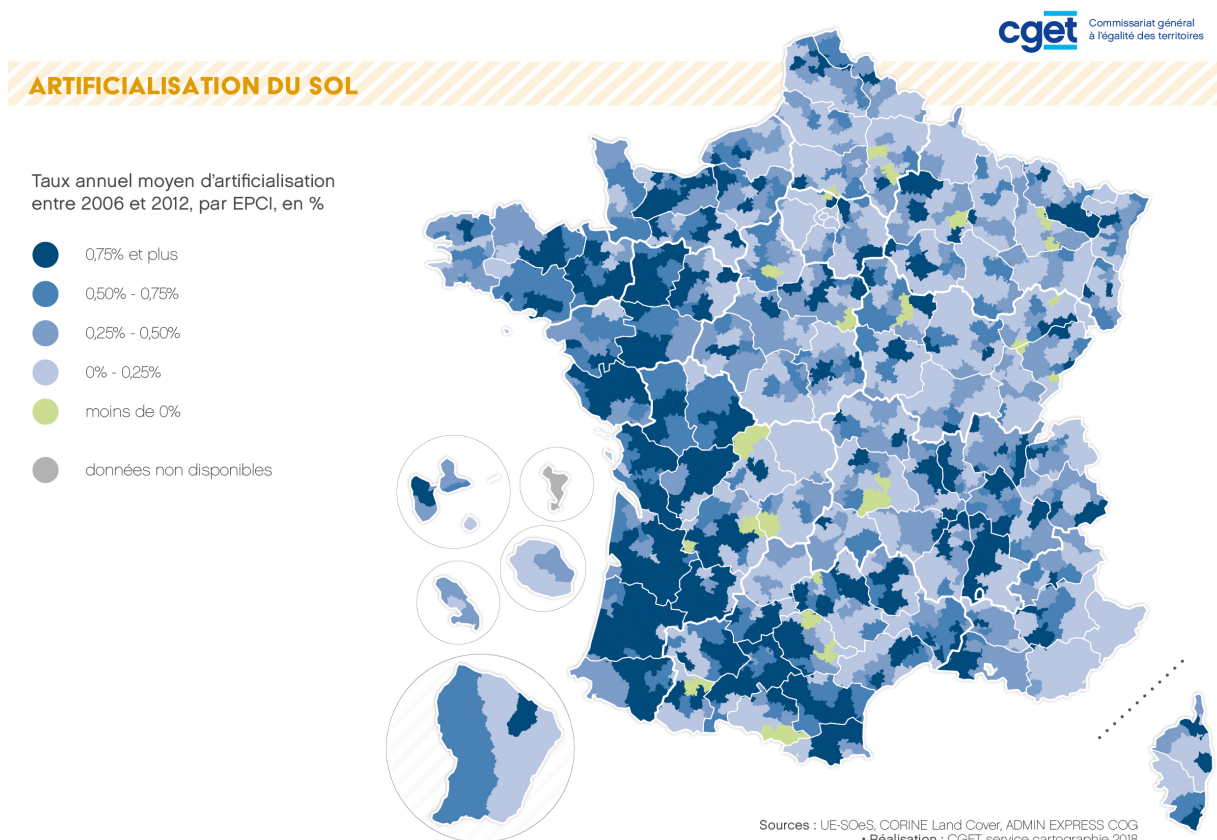


Ce dynamisme expose à des difficultés particulières, liées à l'arrivée de populations nouvelles.

Le littoral méditerranéen connaît, ainsi, une situation tendue en termes de logement social : on compte 8 demandes pour une attribution dans la Métropole Nice Côte d'Azur en 2015, 8,8 dans la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée et 7,8 au sein de Montpellier Méditerranée Métropole. Cette congestion est largement liée à un parc locatif social trop peu développé (entre 10 et 15 % des résidences principales) pour répondre aux besoins. Il faut également souligner

l'existence de poches de pauvreté dans les grandes villes de ce littoral et la précarité des populations qui s'y concentrent (taux de chômage élevé, niveau de qualification bas, etc.).

La forte croissance démographique n'est, par ailleurs, pas sans effet sur l'environnement : c'est dans les régions Nouvelle Aquitaine, Pays de la Loire et Occitanie que l'artificialisation des sols progresse le plus rapidement (plus de 0,69 % par an entre 2006 et 2012 contre 0,48 % en moyenne en France).



1.2.3. LES DOM¹⁰, FORTE DYNAMIQUE ET CUMUL DE VULNÉRABILITÉS

S'ils cumulent tous des vulnérabilités (chômage, faibles qualifications, faibles revenus, etc.), les Dom sont loin de former un ensemble homogène.

Ils présentent notamment sous leurs **aspects démographiques** des situations différenciées. En Guadeloupe et en Martinique, la population stagne du fait d'un taux de natalité relativement bas (équivalent à celui de la métropole et bien inférieur au taux de 6 enfants par femme des années 1970) et d'un déficit migratoire important au bénéfice de la métropole, surtout pour les jeunes. Le taux annuel de migration nette¹¹ est par exemple de -39 % par an à la Guadeloupe pour les 20-24 ans, essentiellement vers la métropole. Le retour des jeunes partis en métropole se fait de plus en plus tardivement, accentuant le processus de vieillissement : la part de personnes de 65 ans et plus en Guadeloupe (15,8 % en 2014) et en Martinique (17,6 %) se rapproche de la moyenne française (18,2 %).

En revanche, à la Réunion et surtout à Mayotte et en Guyane, la population est encore en forte augmentation (autour de +2,5 % par an entre 2009 et 2014), sous l'effet d'un taux de natalité élevé et d'un solde migratoire vers la métropole négatif mais limité (taux annuel de migration nette de jeunes de -16 % en Guyane). La Guyane enregistre par ailleurs une arrivée massive d'immigrants étrangers : 7 personnes sur 10 nées en Guyane sont, à une ou deux générations près, des descendants d'immigrants. Et, si le nombre de personnes âgées augmente fortement, il reste faible comparé au reste de la population à la Réunion (9,8 %) et même très faible en Guyane (4,6 %) ou à Mayotte (2,6 %).

Sur le **plan économique** aussi, les Dom se distinguent de la métropole : avec près d'un actif sur quatre au chômage en moyenne, le taux de chômage en outre-mer est supérieur de 14 points à celui de la France métropolitaine en 2014. Là encore, des différences importantes existent d'un Dom à l'autre : la Martinique présente le taux de chômage le plus faible (19,4 %), la Réunion le plus élevé (26,8 %), quand Guyane et Guadeloupe sont dans des situations intermédiaires (respectivement 22,3 % et 23,7 %). En Guadeloupe, Réunion et Martinique, ce fort taux de chômage se double d'une très forte part de chômeurs de longue durée : plus de la moitié des demandeurs d'emploi le sont depuis au moins un an.

En lien avec ces difficultés d'ordre économique, les **revenus** des ultramarins sont nettement en deçà de ce qu'ils sont en métropole : en 2014 à la Réunion, le revenu disponible médian par unité de consommation n'est que de 13 800 euros, contre 20 400 euros en moyenne en France.

Les **jeunes** ultramarins sont particulièrement touchés par le chômage et les difficultés d'insertion. Dans tous les Dom, en 2014, plus d'un jeune de 15-24 ans sur quatre n'est ni en emploi ni en formation, cette proportion atteignant même 31,9 % à la Réunion et 34 % en Guyane. Les jeunes ultramarins accèdent également moins souvent aux études supérieures, avec cependant un écart significatif entre la Guyane et la Réunion d'une part (moins de 30 % des 30-34 ans sont diplômés du supérieur), et la Guadeloupe et la Martinique d'autre part (respectivement 34,4 % et 37,9 %, soit des niveaux comparables à certaines régions de métropole telles que la Corse, la Normandie ou encore les Hauts-de-France).

À ces difficultés d'ordre économique s'ajoute une situation préoccupante en termes de **conditions de vie**. Les logements des Dom sont plus souvent sur-occupés (autour de 10 % des résidences principales à la Réunion, en Martinique et en Guadeloupe et près d'un tiers en Guyane, contre 4,5 % en moyenne en France). L'état de santé des populations y est moins bon, plus particulièrement en Guyane et en Guadeloupe où les taux de mortalité prématurée atteignent respectivement 2,6‰ et 2,2‰ (contre 1,8‰ en moyenne en France).

1.2.4. L'ÎLE-DE-FRANCE, VIGUEUR ÉCONOMIQUE ET RISQUE DE DISSOCIATION

L'Île-de-France se distingue des trois ensembles précédemment étudiés par son poids démographique et économique, son statut de métropole mondiale et sa morphologie particulière. Son attractivité économique persistante ne peut dissimuler le risque d'un mouvement de dissociation vis-à-vis du reste du territoire national.

La **région capitale se maintient dans le premier cercle des métropoles mondiales** (*Global cities*). Grâce à une croissance soutenue (+1,5 % par an depuis 2007 en volume malgré la crise), à la diversité de ses filières, à une capacité d'innovation puissante et à une position centrale dans les grands réseaux internationaux, le Grand Paris, infirmant

10 Données non disponibles pour les collectivités d'outre-mer (Com) et la Nouvelle-Calédonie

11 Le taux de migration nette d'un territoire rapporte son solde migratoire (différence entre les entrées et les sorties) à sa population moyenne.

les discours récurrents sur son déclassement, a tenu son rang, celui de la deuxième métropole européenne, et a accru son poids relatif dans l'économie française (30,4 % du PIB) et européenne (4,3 % du PIB). L'Île-de-France concentre 21 % des emplois et 18 % de la population du pays, avec 12 millions d'habitants dont 7 sur le périmètre de l'actuelle métropole du Grand Paris. C'est la seule région qui compte plus d'emplois que d'actifs occupés résidents.

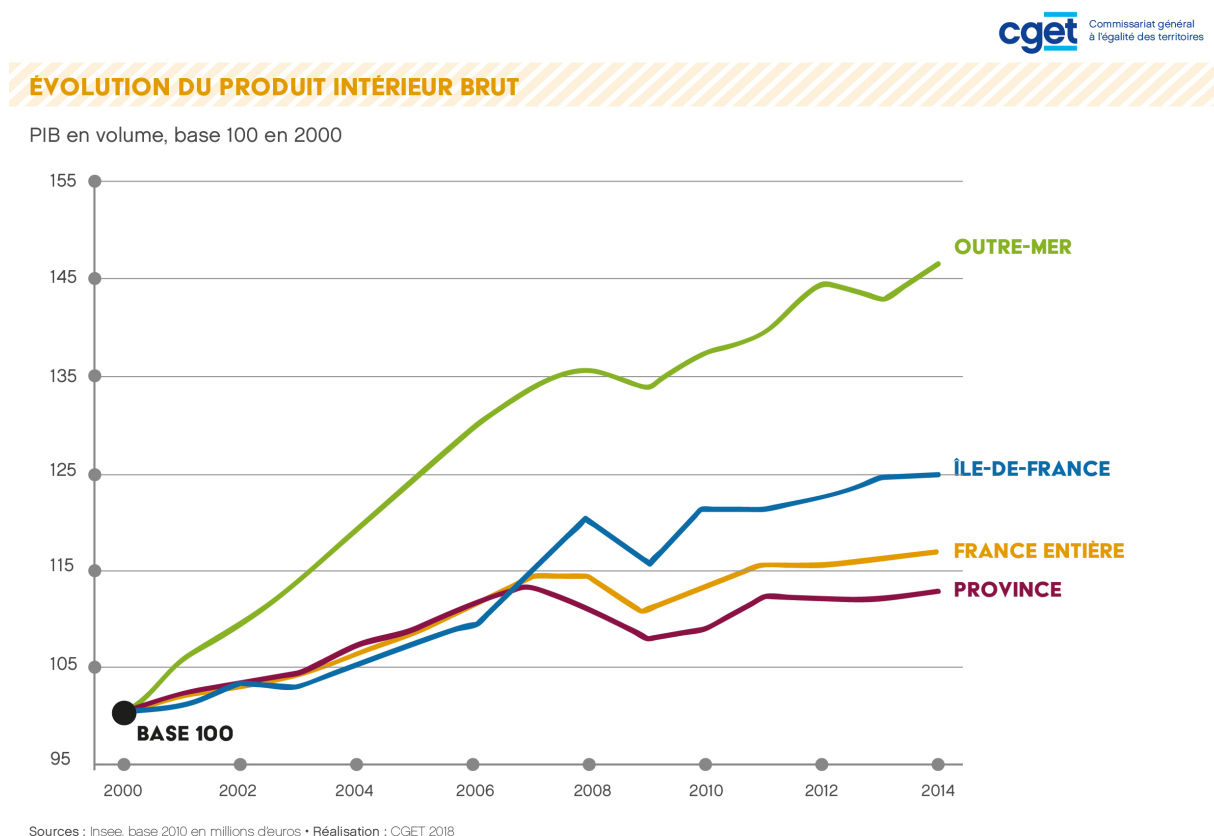
Ces **performances économiques restent cependant très en-deçà de la croissance potentielle de la Métropole**. Le Grand Paris se caractérise par une sous-exploitation des ressources qu'offre le milieu métropolitain, ce qui pénalise notamment nombre de petites entreprises et renforce l'effet d'éviction économique et sociale. Les créations d'emplois (+0,33 % en rythme annuel depuis 2001) y sont deux à trois fois plus faibles, à croissance égale ou supérieure, de celles observées dans les métropoles de Lyon, Milan ou New-York. La croissance est ainsi fondée sur une forte progression de la

productivité et la création d'emplois très qualifiés.

Non seulement la croissance a structurellement du mal à entraîner le développement mais le Grand Paris apparaît **mal armé pour faire face à la transformation accélérée du système productif francilien, caractérisée par l'avènement d'un capitalisme fondé sur des formes « d'innovation » à cycle rapide**, dont les modalités de production sont plus transectorielles, multi-acteurs et ouvertes.

La crise de 2007-2008, enfin, a profondément déstabilisé les mécanismes qui garantissaient la diffusion de la croissance au sein de l'Île-de-France d'une part, et entre le Grand Paris et la France d'autre part. Si l'Île-de-France continue de jouer un rôle essentiel pour la redistribution de richesse, du fait de l'ampleur des redistributions indirectes (le revenu disponible brut des ménages franciliens n'est ainsi supérieur que de 20 % à la moyenne française après transferts sociaux), sa transformation met en cause sa capacité d'animation globale du « système France ».

Évolution du PIB francilien en volume – Base 100 en 2000



Données Insee, graphique CGET

La spécialisation sectorielle de la région se renforce, rapprochant les emplois franciliens de la situation londonienne. Entre 1999 et 2014, la structure de qualification des emplois franciliens s'est modifiée : le nombre d'ouvriers a baissé (-0,73 % par an en moyenne), le nombre d'employés a légèrement diminué (-0,11 %) alors que se sont accrus le nombre d'emplois de professions intermédiaires et le nombre de cadres et de professions intellectuelles supérieures. Ce phénomène est encore plus marqué dans la petite couronne, notamment dans les communes contiguës à Paris. En effet, le nombre de cadres a fortement augmenté, à tel point que la part des cadres dans les communes contiguës est maintenant bien supérieure à celle dans Paris (39 % contre 35 %) alors qu'elles étaient équivalentes en 1999 (autour de 27 %-28 %). La tertiarisation de l'économie continue ainsi de s'affirmer : la part de la valeur ajoutée du tertiaire est passée de 84 % en 2000 à 88 % en 2011 en Île-de-France contre 88 % à 91 % pour Londres. L'Île-de-France se rapproche ainsi nettement du profil londonien, à l'inverse des grandes régions allemandes dont l'industrie pèse encore entre le quart et le tiers de la valeur ajoutée.

Si toutes les métropoles mondiales ont connu, depuis 2007, une accélération de cette tendance (accroissement des inégalités, difficultés d'accès au logement, fin de la convergence économique), la **dualisation du système productif** est plus marquée et rapide en France que dans les autres pays développés.

Cette situation fait courir un risque de dissociation. **La menace la plus pressante pour le dynamisme économique de la métropole parisienne tient d'abord au grippage progressif de la machine métropolitaine** dans son fonctionnement ordinaire, grippage dont atteste en particulier sa faible attractivité résidentielle. Difficultés d'accès au logement, congestion urbaine, temps de déplacement domicile-travail, sentiment d'une qualité de vie réduite se cumulent pour nourrir le solde migratoire le plus négatif du pays, depuis les années 1990 (-0,43 % par an entre 2009 et 2014). Le niveau des prix de l'immobilier, à l'achat comme à la location, est devenu le symptôme de cette nouvelle crise urbaine. En dépit d'un revenu médian relativement élevé, d'une production de logements en hausse, on estime ainsi qu'il faut environ 30 ans à un ménage de deux adultes avec un enfant pour devenir propriétaire d'un appartement de 65 m² au sein de la métropole du Grand Paris, contre 15 ans à Lyon et à Bordeaux, 12 ans à Toulouse, 11 ans à Rennes. Ce coût élevé du logement dans la région capitale entraîne une forte sur-occupation.

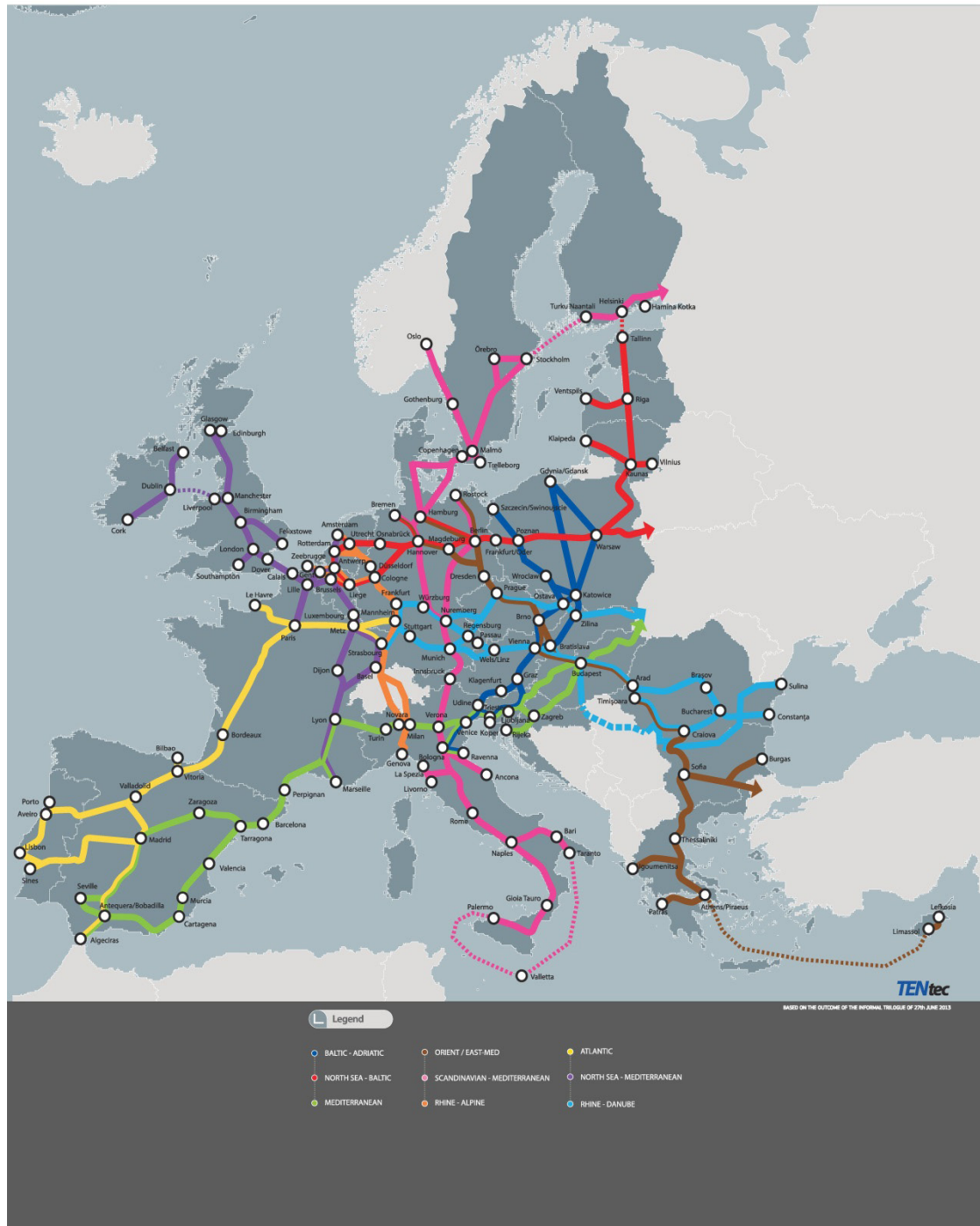
Ces quatre France qui se dessinent désormais à l'échelle nationale interrogent également à l'échelle européenne. Au regard du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), proposé en 2011 et validé par la Commission européenne en mai 2013 afin de garantir que progressivement, d'ici à 2050, la grande majorité des entreprises et des citoyens européens ne soient pas à plus de 30 minutes de temps de trajet du réseau capillaire¹², l'Île-de-France et l'arc occidental et méridional, grands espaces français dynamiques, sont des points de connexion majeurs. C'est également le cas pour le nord-est de la France, aujourd'hui fragilisé, pour lequel des opportunités sont certainement à saisir dans ces dynamiques de flux à grande échelle. En revanche, le centre de la France apparaît plus isolé, longé de part et d'autre par ces grands réseaux.

¹² Commission européenne. Une Europe interconnectée: le nouveau réseau central de transport de l'UE. Octobre 2011 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-706_fr.htm?locale=FR



European
Commission

COMMISSION EUROPÉENNE RÉSEAU TRANSEUROPEEN DE TRANSPORT



1.3 L'EFFET D'ACCENTUATION DE LA CRISE

La crise a accentué les dynamiques territoriales différenciées que connaît la France. De fait, les inégalités d'opportunités offertes par les territoires se sont renforcées. Face à la crise, et même dans les territoires les plus fragilisés, les Français ne semblent pas avoir privilégié le choix du déménagement. Il en résulte un découplage croissant entre les dynamiques de développement économique et celle de l'attractivité résidentielle.

1.3.1. DES TERRITOIRES INÉGALEMENT EXPOSÉS AUX EFFETS DE LA CRISE, COMPTE-TENU DE LEUR SPÉCIALISATION ÉCONOMIQUE

Cette crise s'est ouverte à la suite de deux chocs : un choc industriel et immobilier en 2007, et une crise financière en 2008, dont les effets se sont combinés pour occasionner une période de récession d'un an, du deuxième trimestre 2008 au deuxième trimestre 2009 : le décrochage est brutal et le PIB de la France métropolitaine chute de 3,3 % en un an¹³.

Les secteurs économiques, et par conséquent les territoires, ont été différemment touchés : **alors que la majorité des grands pôles urbains ont résisté aux chocs car les secteurs qu'elles regroupent tels que le tertiaire supérieur sont peu exposés, les territoires industriels ont été particulièrement impactés.** Ainsi, de 2009 à 2014, plus de huit zones d'emploi sur dix ont connu une baisse de l'emploi industriel. Les zones d'emploi les plus concernées se situent principalement au Nord et à l'Est de la France. Elles accueillent des activités relatives à la fabrication de produits métalliques (vallée de l'Arve, vallée de la Bresle, Charleville-Mézières), l'industrie du verre (Saint-Omer), la fabrication plastique/caoutchouc (Compiègne, Oyonnax), l'industrie chimique (Compiègne) ou l'industrie automobile (Belfort-Montbéliard). Ces zones abritent des emplois exposés car connectés à l'économie mondiale, concourant à la production des biens et services échangeables par-delà les frontières, et en concurrence avec d'autres pays. Au-delà de la diminution des emplois industriels, ces zones sont de plus concernées par des pertes dans d'autres secteurs. En effet, la chute de l'activité manufacturière réduit la demande de services, d'énergie ou de construction émanant de l'industrie. Entre 2008 et 2013, pour dix emplois industriels perdus, quatre sont supprimés dans les autres secteurs.

Depuis 2009, l'économie française a connu de fortes fluctuations conjoncturelles : à la reprise économique de 2010, qui a duré jusqu'à mi-2011, a succédé un nouveau choc économique lié à la crise dite « des dettes souveraines ». Les dynamiques territoriales à l'œuvre ont alors été différentes : l'économie présentielle, tournée vers la consommation, le tourisme et la dépense publique, qui avait constitué un facteur d'amortissement lors du premier choc de 2008-2009, est devenue un facteur aggravant, alors que la demande intérieure se contractait, que le pouvoir d'achat des ménages diminuait et que la dépense publique ne croissait plus comme avant, sous l'effet des politiques de réduction des déficits publics.

1.3.2. DES INÉGALITÉS D'OPPORTUNITÉS PERSISTANTES ENTRE TERRITOIRES

Les territoires offrent, par eux-mêmes, des opportunités inégales à leurs habitants et forment des tremplins très inégaux pour construire des trajectoires ascendantes. La stabilité des disparités géographiques en matière de taux de chômage depuis les années 2000 en est une illustration. **Ainsi, entre 2000 et 2017, dans un contexte de hausse généralisée, on observe, à l'échelle départementale, une inertie très forte de la géographie du chômage** avec un niveau particulièrement élevé dans le nord de la France (Aisne, Nord) et la façade méditerranéenne en particulier le littoral languedocien (Aude, Gard, Hérault Pyrénées-Orientales). Le même constat peut être fait à l'échelle plus fine des zones d'emploi : les disparités géographiques en matière de taux de chômage sont, sauf quelques exceptions, extrêmement pérennes et ce malgré une tendance à une réduction des écarts : si les écarts se réduisent, les territoires les plus touchés par le chômage restent les mêmes¹⁴. Dans les Dom, le taux de chômage est resté à un niveau très élevé (24,1 % en 2014), même si l'écart au taux de France métropolitaine s'est réduit de deux points depuis le début des années 2000¹⁵.

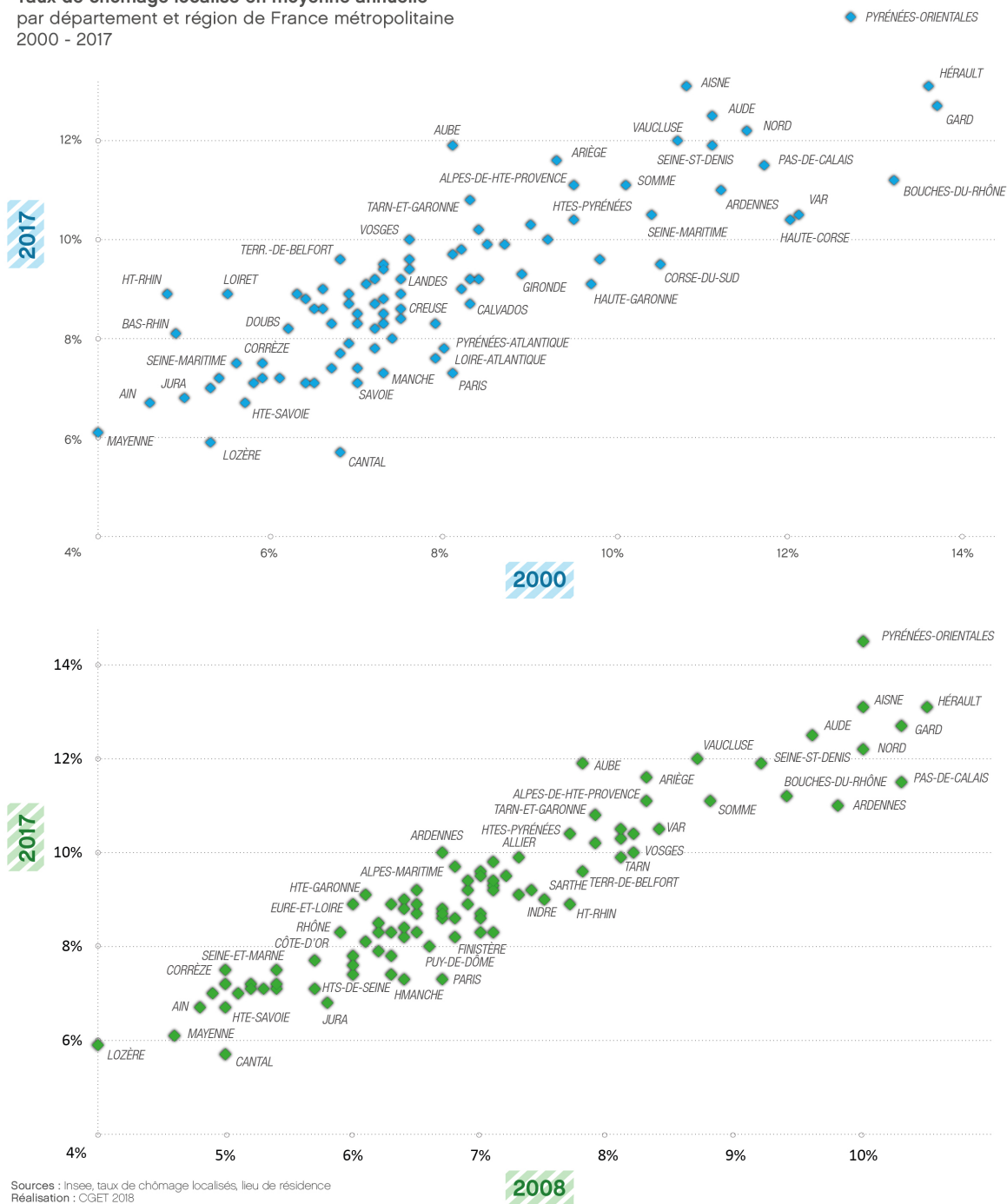
13 Commissariat général à l'égalité des territoires. Emploi et territoires : rapport de l'observatoire des territoires 2016. Novembre 2016. 18 pages <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/rapports>

14 *Ibid.*

15 France Stratégie. Dynamiques et inégalités territoriales. Juillet 2016

ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE LOCALISÉ 2000-2017 ET 2008-2017

Taux de chômage localisé en moyenne annuelle
par département et région de France métropolitaine
2000 - 2017



Ces inerties territoriales se retrouvent également au travers des différences d'ascension sociale à propos desquelles **l'accès à l'éducation et à la formation est déterminant. Or, les écarts entre territoires sont restés extrêmement stables depuis un quart de siècle**¹⁶. En matière d'enseignement supérieur, on observe une persistance des écarts avec plus de 20 points de pourcentage entre la Corse et l'Île-de-France pour la part des 30-34 ans diplômés du supérieur, et plus de 30 points en incluant les Dom (taux de 20,5 % en Guyane). La géographie du décrochage scolaire (sortie du système scolaire sans diplôme), qui touche en France un jeune sur quatre, met en évidence l'importance du phénomène dans les départements d'outre-mer, mais également dans le Nord, en Seine-Saint-Denis et le long du littoral méditerranéen entre Perpignan et Marseille. Cette même géographie se retrouve pour les difficultés des élèves à l'entrée en sixième¹⁷. Plus généralement, les élèves des quartiers prioritaires, davantage issus des milieux populaires, accèdent moins souvent que les autres aux études universitaires. Ils suivent en effet plus fréquemment une filière professionnelle : plus d'un élève sur deux de niveau première étudie ainsi en première professionnelle ou en 2e année de CAP, contre 28,9 % de ceux ne résidant pas en quartiers prioritaires. Parallèlement, dans le public comme dans le privé, la part des filières générales (premières S, L, ES) est beaucoup plus faible pour les élèves des quartiers prioritaires (dans le public, 28,0 % contre 52,1 % pour les élèves résidant en dehors des quartiers prioritaires)¹⁸. **Au final, un enfant d'ouvrier a une chance sur quatre d'occuper une position qualifiée s'il est né en Picardie, mais près de quatre chances sur dix s'il est né en Île-de-France ou en Bretagne.**

1.3.3. MOBILITÉ RÉSIDENIELLE ET DÉPENSES D'ÉDUCATION ET FORMATION : UNE CAPACITÉ LIMITÉE À RÉPONDRE AUX DISPARITÉS TERRITORIALES

Au niveau macroéconomique, la mobilité résidentielle est vue comme un moyen de réduire les écarts interrégionaux de salaires et de taux de chômage. Plus d'un quart des Français estime vivre dans un territoire en grande difficulté. Cette moyenne masque de très fortes disparités territoriales, qui recoupent largement les trajectoires des quatre espaces suprarégionaux identifiés. À l'échelle régionale, c'est ainsi dans les Hauts-de-France que la part des personnes estimant leur territoire en grande difficulté est la plus forte (44 %) ainsi qu'en Bourgogne-Franche-Comté (41 %) et en Centre-Val de Loire (37 %). À l'opposé, les habitants des Pays de la Loire (10 %) et ceux d'Auvergne-Rhône-Alpes (18 %) sont les moins nombreux à aller en ce sens¹⁹. **Pour la majorité des habitants de ces territoires en grande difficulté, la solution ne réside pas dans la mobilité résidentielle.** En effet, on ne compte qu'un peu plus d'un quart des personnes interrogées qui estime qu'un déménagement pourrait, d'une manière générale, améliorer leurs conditions de vie. Cette opinion est, en outre, plus courante chez les personnes qui vivent en dehors des grandes aires urbaines, chez qui le sentiment de délaissement avait été mis en évidence, qu'il s'agisse de communes isolées hors de l'influence des villes ou de communes rattachées à des aires urbaines de plus petite taille. **Alors que la mobilité est perçue comme une opportunité par les individus appartenant à des professions et catégories socioprofessionnelles supérieures, elle peut être considérée comme une contrainte, voire une injonction, pour les classes populaires**²⁰. **En réalité, en dix ans, la mobilité a chuté de près de 20 % à toutes les échelles.** Cette baisse n'est pas propre à la France, elle est encore plus marquée dans des États où la mobilité est de longue date plus fréquente et constitue l'un des modes de régulation des crises asymétriques, en particulier les États-Unis²¹.

16 France stratégie. La géographie de l'ascension sociale. Note d'analyse numéro 36. Novembre 2015 <http://www.strategie.gouv.fr/publications/geographie-de-lascension-sociale>

17 Commissariat général à l'égalité des territoires. Education et enseignement supérieur, approches territoriales. Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires. Janvier 2018 <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/education-et-enseignement-sup-rieur-approches-territoriales>

18 Observatoire national de la politique de la ville. Caractéristiques des lycéens des quartiers prioritaires. Fiche du rapport 2017 http://www.onpv.fr/uploads/media_items/ra-onpv-2017-fiches-education.original.pdf

19 Commissariat général à l'égalité des territoires. Soutenir les territoires en crise ou aider leurs habitants à s'installer ailleurs ? En bref. Numéro 41. Juillet 2017 <http://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/en-bref-41-soutenir-les-territoires-en-crise-ou-aider-leurs-habitants-a-s-installer-ailleurs>

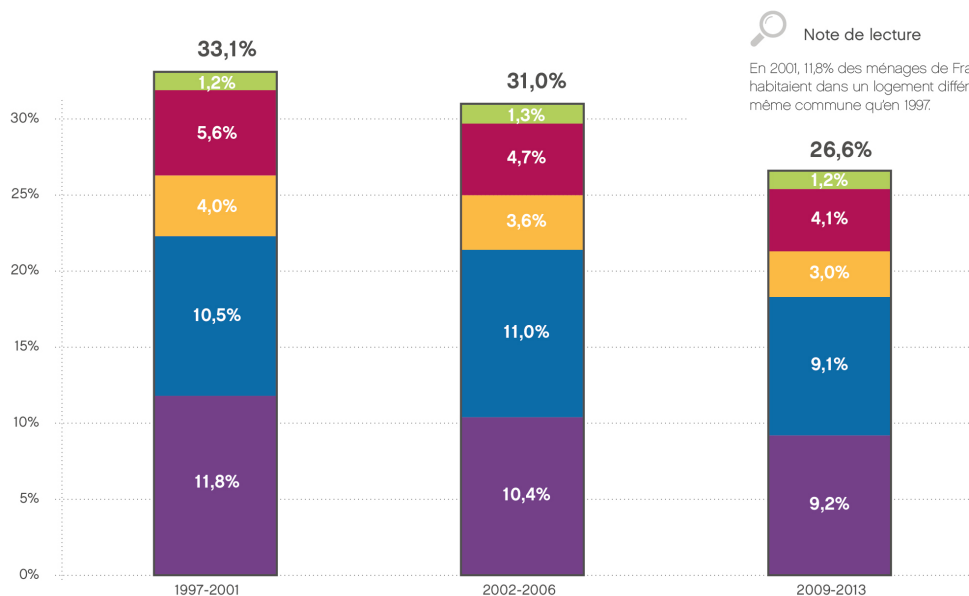
20 Sylvie Fol, Yoan Miot, Cécile Vignal. Mobilités résidentielles, territoires et politiques publiques. 2014

21 « Entre 1950 et 1992, la mobilité entre les comtés n'avait jamais été inférieure à 6%. Depuis 2007, la part des résidents américains qui

ÉVOLUTION DES MOBILITÉS RÉSIDENTIELLES DES MÉNAGES SELON LA NATURE DU CHANGEMENT DE RÉSIDENCE (MOBILITÉS SUR 4 ANS)

Nature de la mobilité sur la période :

Étranger Autre région Autre département de la même région Autre commune du même département Autre logement dans la même commune



Note de lecture

En 2001, 11,8% des ménages de France métropolitaine habitaient dans un logement différent mais dans la même commune qu'en 1997.

Sources : INSEE ENL • Réalisation : CGET 2018

Pour ce qui concerne les dépenses en matière d'éducation et de formation, on observe, de façon paradoxale, que les montants alloués par tête sont significativement inférieurs dans les régions où les difficultés sont les plus grandes.

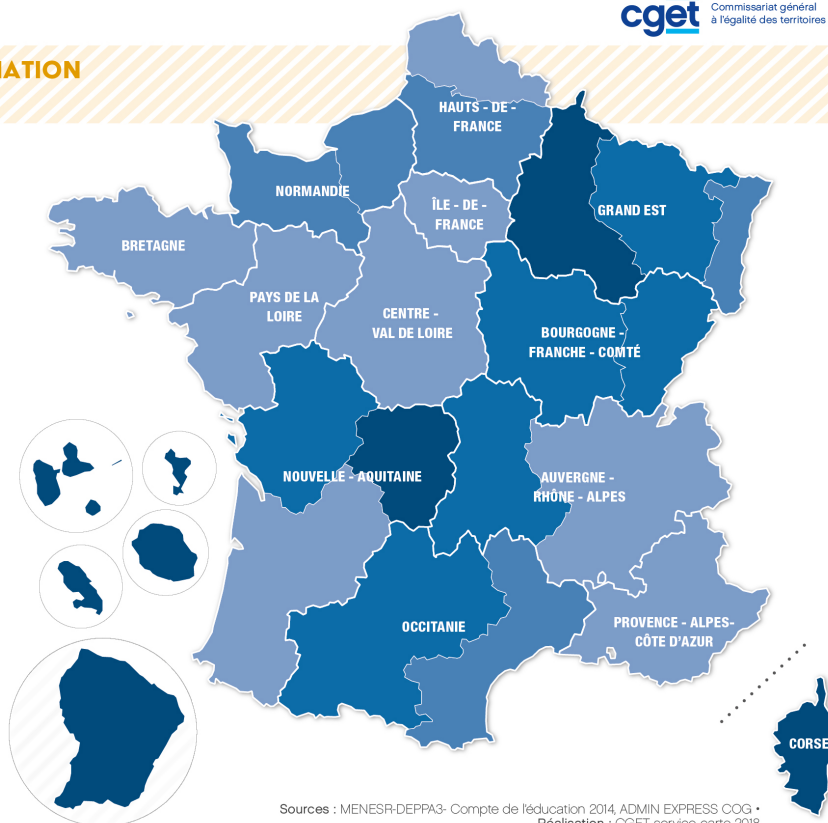
Ainsi, dans l'ancienne région Nord - Pas-de-Calais, la dépense par tête dans l'enseignement primaire est inférieure à la moyenne nationale (3 345 euros par élève). Le nombre d'élèves par classe a une influence certaine sur leurs résultats scolaires. Il varie fortement selon la densité des territoires. Dans un grand quart nord-ouest, les classes sont plus chargées avec des valeurs maximales atteintes en région parisienne, autour des métropoles de Rennes et de Nantes et, de façon plus circonscrite, le long de la côte aquitaine et autour de la métropole toulousaine. Le nombre d'élèves par classe se réduit à mesure qu'on s'éloigne des grands centres urbains notamment sur un grand axe allant de la Lorraine aux Pyrénées ainsi que dans les Alpes.

Dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+) disposent de moyens plus importants, et les classes contiennent deux élèves de moins que la moyenne. Cependant, depuis la rentrée 2017, les classes de CP en REP+ ont vu leurs effectifs divisés de moitié, de sorte à parvenir à un nombre de douze élèves par classe environ.

avait déménagé ne dépassait pas les 3,9 %. La première baisse importante de la mobilité s'est produite entre 1990 et 1995, puis une autre baisse s'est produite après 2005 » in Benjamin Austin, Edward Glaeser, Lawrence Summers. *Saving the heartland : place-based policies in 21st century America. Brookings papers on economic activity*. Université d'Harvard. Mars 2018

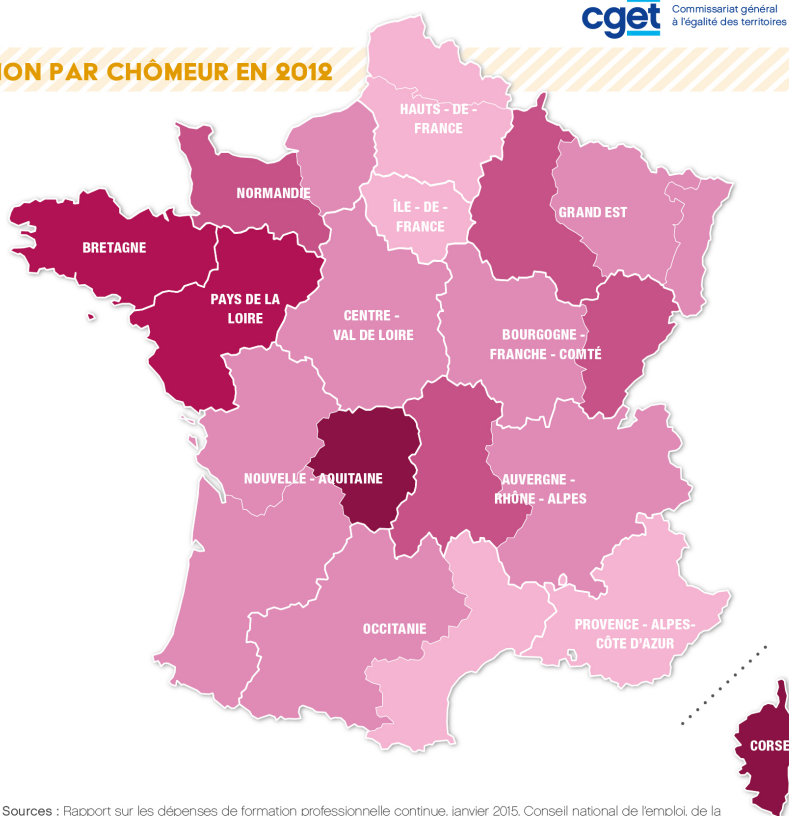
DÉPENSE MOYENNE DE FORMATION PAR ÉLÈVES DU 1^{ER} DEGRÉ

Dans les anciennes régions, en 2014,
en euros, par élève



DÉPENSE MOYENNE DE FORMATION PAR CHÔMEUR EN 2012

Dans les anciennes régions, en euros



La crise a accentué la polarisation du territoire national et l'émergence de grands espaces supra-régionaux aux trajectoires de plus en plus divergentes. Elle a révélé le **découplage croissant entre les dynamiques de développement économique et celle de l'attractivité résidentielle**. Autrement dit, on observe parallèlement deux mouvements : la création des emplois suit une logique d'agglomération, tandis que les migrations résidentielles se font au profit des zones périurbaines et sont faiblement corrélées aux dynamiques du marché du travail, notamment au taux de chômage²². **Il en résulte deux enjeux en termes de cohésion des territoires : à l'échelle locale, la maîtrise du phénomène de périurbanisation ; à l'échelle nationale, le risque de dissociation entre grands espaces régionaux.**

À cet égard, on peut parler d'une « nouvelle crise urbaine »²³ qui a accentué les effets discriminants de la différenciation territoriale. L'Île-de-France illustre cette crise de la manière la plus caricaturale : destruction des emplois les moins qualifiés, polarisation sociale interne, éviction des classes moyennes du cœur de la métropole et périurbanisation manifestent une perte d'attractivité. Elle constitue, à ce titre, un cas unique de métropole dynamique, au taux de chômage inférieur à la moyenne nationale, dont le solde migratoire est négatif depuis 15 ans. C'est l'un des paradoxes qui interroge la cohésion du territoire national : le premier marché de l'emploi et le plus dynamique est également le moins attractif.

22 Emilie Arnault. Mobilité géographique et emploi : une analyse spatiale. Centre d'études de l'emploi et du travail. Connaissance de l'emploi. Numéro 124. Mai 2018 <http://ceet.cnam.fr/publications/connaissance-de-l-emploi/mobilite-geographique-et-emploi-une-analyse-spatiale-1002003.kjsp?RH=1507626697168>

23 Richard Florida, économiste urbain, longtemps considéré comme le principal inspirateur des stratégies des villes-mondes, fait de cette divergence le cœur de ce qu'il nomme la « nouvelle crise urbaine » : « La force centripète est à la fois le principal moteur de la croissance économique et le plus grand moteur des inégalités. La concentration des talents et de l'activité économique dans un nombre de plus en plus réduit des lieux trace non seulement une ligne de démarcation entre les villes gagnantes et les villes perdantes, mais fait en sorte que les villes gagnantes deviennent inabordables pour tous, sauf pour les plus favorisés » in Richard Florida. *The new urban crisis : how our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class and what we can do about it*. Basic Books, New York, 2017

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.

²⁴ Laurent Davezies, Philippe Estebe. 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.

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.

2.1. SOLIDARITÉ

Depuis une dizaine d'années, la fragilité socioéconomique de l'arc nord-est, de quartiers populaires, de certains grands pôles urbains et d'un grand nombre de villes petites et moyennes ne cesse de s'accroître. La France dispose de nombreux dispositifs pour réduire ces disparités entre territoires et en réduire les effets sur les habitants.

Au-delà des concours financiers de l'État aux collectivités (49,65 milliards d'euros pour 2016), notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui vise à donner à toutes les collectivités les moyens d'agir pour leurs territoires selon une logique de financement des compétences et des services publics locaux, la cohésion est recherchée par des **mécanismes de péréquation financière**.

Ces derniers correspondent, en premier lieu, aux transferts de l'État vers les collectivités. La Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) s'élève ainsi à 2,08 milliards d'euros, versés à 809 communes confrontées à des charges importantes et à de faibles ressources, et la Dotation de solidarité rurale (DSR) à 1,51 milliard d'euros, bénéficiant à 33 533 communes rurales, soit 95 % des communes métropolitaines.

En second lieu, la péréquation horizontale consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées, et ce, pour chacune des catégories de collectivités (groupements et leurs communes membres, départements, régions). Le principal mécanisme, en montant, est le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui s'élève à un milliard d'euros en 2018. Un rapport du Gouvernement au Parlement évalue chaque année la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices et le caractère péréquisiteur des versements pour les communes bénéficiaires. Le bilan 2017 fait apparaître que le FPIC a permis de réduire les inégalités de 12 % entre 2016 et 2017 (Source : rapport 2017 du Gouvernement relatif au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales).

Au-delà, la cohésion tient aussi pour une large part à la puissance de notre **système de protection sociale**.

En France, il représentait, en 2014, 34,3 % du produit intérieur brut selon Eurostat, soit la part la plus élevée des pays de l'Union européenne à 28, contre 28,7 % en moyenne. Il assurait une redistribution entre les territoires de plus de 700 milliards d'euros destinés à couvrir les risques sociaux auxquels peut être exposé tout individu (maladie, vieillesse, chômage, pauvreté, etc.). Leur effet amortisseur sur les économies locales est central et s'accroît en période de crise, comme celle que la France a connue à partir de 2008-2009. L'ampleur de ces mouvements soulève de nouvelles interrogations. Laurent Davezieux a souligné, en particulier, que dans un pays dans lequel les lieux de création de richesses sont de moins en moins les lieux de la distribution du revenu et de la consommation, les endroits qui ont bénéficié de ces amortisseurs n'ont pas été ceux qui ont subi le plus gros de la récession. Il en résulte un décalage entre victimes de la crise et bénéficiaires des effets d'amortisseur, que l'on peut lire sur les territoires.

Il ne s'agit pas de viser l'égalité des situations mais de permettre la liberté de choix. Dès lors, le rôle de l'État, garant de la cohésion sociale, est d'**assurer à chaque individu un socle de biens premiers non négociables qui lui permette de s'émanciper**.

Au-delà de l'accès aux droits sociaux (droit à la santé, au logement, à l'éducation, au travail, à la mobilité, etc.), c'est un **socle numérique**, en termes d'équipements services et médiation, qui est désormais à assurer. L'accès au numérique dans tous les territoires est, en effet, déterminant à la fois en termes d'inclusion sociale et de développement économique. Il s'agit donc de garantir l'atteinte des objectifs du plan France Très Haut Débit pour 2022, de poursuivre la mise en œuvre du Plan national de déploiement du télétravail, de soutenir l'émergence sur tous les territoires de fab lab et d'espaces de coworking, et d'amplifier le programme d'inclusion numérique pour les populations éloignées d'internet.

Dans un contexte de migrations et de mobilités accrues, la solidarité consiste également à inventer des réponses à la fragilité et à la précarité de **publics présents ou de passage sur les territoires français (réfugiés, migrants, etc.)** mais ne disposant pas d'une citoyenneté ou d'un statut leur permettant de bénéficier d'un soutien collectif institué.

Face au **vieillissement** de la société, particulièrement peu anticipé dans certains de nos territoires tels que les Dom, le périurbain ou les quartiers prioritaires où les politiques ont été axées sur les jeunes et les familles, un autre impératif de solidarité consiste à mettre en place une véritable politique d'adaptation qui concerne autant l'habitat, la mobilité, la santé, la précarité, la vie sociale et l'urbanisme.

2.2. QUALITÉ DE VIE

Entre des grands pôles urbains, en particulier le Grand Paris, où se cumulent la congestion urbaine et les difficultés d'accès au logement du fait du niveau des prix de l'immobilier, et nombre de villes petites et moyennes qui perdent leurs fonctions de centralité, la qualité de vie de nombre de nos concitoyens ne se résume plus au cadre de vie. Elle est de plus en plus rapportée à la notion de bien-être et d'épanouissement. L'**épanouissement** se situe, à la fois d'un point de vue individuel et collectif, dans la recherche du « bien vivre », qui inclut une quête de sens et la satisfaction de besoins immatériels, et traverse le rapport des habitants et usagers à leur(s) territoire(s). **Le territoire est un frein ou au contraire un soutien à cet épanouissement, mais également un facteur d'épanouissement collectif.**

Un premier impératif consiste à **conforter tous les pôles de centralité de notre pays**. La France a hérité d'un maillage fort de son territoire en ville petites et moyennes qui constitue un atout majeur en termes de qualité de vie. En effet, ce maillage assure à nos concitoyens l'accès à différents niveaux de services et d'équipements sans avoir à recourir automatiquement aux plus grands pôles urbains. Ces villes petites et moyennes sont aussi des lieux essentiels de rencontre, de proximité, de cohésion sociale. Cependant, la fonction de centralité de certaines de ces villes s'est au fil du temps fragilisée pour diverses raisons : concurrences territoriales, renversement de la dynamique économique régionale (par exemple pour les villes de tradition industrielle), perte d'attractivité pour les jeunes ménages avec enfants, etc. Une mobilisation nationale, dans le prolongement du plan « Action cœur de villes » qui accompagne d'ores-et-déjà 222 villes, est donc nécessaire pour soutenir l'ensemble des centralités, en particulier les plus fragilisées, des quartiers prioritaires jusqu'aux bourgs-centres.

Enfin, compte tenu de leurs difficultés majeures en termes d'emploi, d'économie, de logement, de santé et d'accès aux services, les **territoires ultramarins** appellent plus que jamais un effort de solidarité.

Un second impératif **lever le sentiment d'assignation à résidence** exprimé par les habitants de certains territoires. Il s'agit donc d'assurer à chacun l'accès à l'éducation et à l'enseignement supérieur et de faciliter sa mobilité, en particulier résidentielle. Il s'agit également de garantir un accès équitable aux activités et à l'éducation culturelle, notamment en favorisant des coopérations entre grands pôles urbains, qui accueillent des ressources culturelles spécifiques, et les autres territoires afin d'assurer la circulation de ces biens communs.

Une troisième priorité concerne **la santé** de nos concitoyens, fragilisée par les pollutions concentrées dans certains territoires industriels ou dans les grands pôles urbains. Sur ce point, les efforts de l'État, des collectivités et de nombre d'acteurs en faveur du développement des mobilités alternatives à la voiture individuelle (transports en commun, mobilités actives, véhicules partagés, etc.) doivent être accentués. Le numérique a également ouvert sur ce point de nouvelles perspectives qu'il convient de favoriser telles que le télétravail, le coworking, la visioconférence et tout ce qui concerne la dématérialisation des démarches.

Un dernier défi consiste à rendre **les villes plus habitables** et à assurer la qualité esthétique et fonctionnelle des espaces publics, notamment des espaces verts. Cet enjeu concerne particulièrement les centres des villes petites et moyennes fragilisés mais également nombre de quartiers populaires de nos grands pôles urbains. Or, la qualité de vie passe aussi par ces espaces vecteurs de liens sociaux, de brassage, de rencontre et de mixité sociale.

2.3. COOPÉRATION ENTRE LES TERRITOIRES

L'émergence progressive de quatre grands espaces au sein du territoire national (cf. partie 1) montre que **les dynamiques territoriales (mobilité, démographie, étalement urbain, etc.) dépassent largement les périmètres administratifs**. La gestion de leurs effets, comme l'accompagnement de leurs dynamiques, appellent une coopération entre les territoires.

Le **contexte budgétaire** incite également à la coopération entre acteurs, via des coordinations et des mutualisations dans une logique d'économie d'échelle. Plus globalement, **la coopération est au fondement de la cohésion des territoires** puisqu'elle exprime les liens et les complémentarités entre eux. Sur ce point, c'est souvent l'effet d'entraînement des métropoles qui est attendu. Or, le principe de la coopération éclaire un autre angle : si les métropoles peuvent concentrer les emplois et la production de richesse et faire bénéficier les populations des territoires avoisinants de leurs aménités et de services spécialisés, les territoires avoisinants sont essentiels à leur développement et à leur attractivité.

Cependant, un élu rend d'abord des comptes à ses électeurs et ses actions visent prioritairement à répondre aux besoins de la population du territoire qui le désigne. **L'action publique territoriale doit encourager les coopérations, pour tenir compte de la réalité mobile des habitants, pour éviter de s'enfermer dans une « démocratie du sommeil » selon l'expression de Jean Viard**. Des outils ou structures ont été mis en place afin de les faciliter, à l'initiative des collectivités ou de l'État. On peut à ce titre citer les pôles métropolitains, les contrats de réciprocité « villes-campagnes », les « contrats de coopération métropolitaine » des pactes métropolitains d'innovation, mais également les parcs naturels régionaux, des groupements d'intérêt publics (GIP), comme le GIP Littoral aquitain ou encore des syndicats mixtes ou des sociétés publiques locales. Ces outils et ces structures s'intéressent autant à la mobilité, au développement économique, à la gestion de l'eau que, par exemple, à l'ingénierie territoriale.

Pour que la coopération devienne un levier puissant au service de la cohésion des territoires, un

premier défi consiste donc à **identifier les dispositifs et actions à même de renforcer et de développer les coopérations interterritoriales**. Un recensement et la réalisation d'une typologie des démarches existantes ainsi qu'une valorisation et une mise en partage des initiatives et retours d'expérience est, en ce sens, une piste à envisager par l'État et les acteurs des territoires engagés dans des coopérations.

Il apparaît également indispensable de **disposer d'un outillage statistique et méthodologique** adapté et efficace, qui permette de mesurer/quantifier les flux et échanges entre les territoires. Cet outillage permettrait d'objectiver les complémentarités et les interdépendances entre les territoires, aux différentes échelles et, ainsi, de fonder des coopérations interterritoriales. Si des systèmes et outils d'observation ont pu être développés à l'échelle locale, ils ne couvrent pas encore tous les types de flux et d'échanges. Un appui de l'État apparaît ici nécessaire.

La question d'une **ingénierie dédiée** constitue un troisième défi. Le développement des coopérations entre territoires peut en effet nécessiter la conception et la mise en place de dispositifs et outils spécifiques, dans le cas de coopérations transfrontalières par exemple. Il s'agit en outre de déterminer si un cadre national contribuerait à faciliter et à multiplier les coopérations horizontales comme verticales, ou bien s'il faut au contraire privilégier la souplesse, l'agilité, l'expérimentation et l'ajustement par les acteurs eux-mêmes pour obtenir du sur-mesure.

Enfin, les coopérations entre territoires s'imposant sur de multiples sujets, il semble essentiel que l'État, les collectivités et les acteurs des territoires se fixent quelques priorités thématiques afin d'avancer collectivement et concrètement dans la définition de dispositifs adaptés. Au regard des modes de vie actuels, des attentes de nos concitoyens et des impératifs de la transition socio-environnementale, **la mobilité, l'accès de tous à une alimentation saine, et l'économie circulaire** peuvent constituer ces priorités.

2.4. CAPITAL SOCIAL

Le paradigme de la cohésion des territoires permet de recentrer le propos sur le territoire comme espace vécu. La notion de territoire a en effet trop souvent été assimilée à des catégories statistiques et d'analyse, à des échelles administratives ou encore à des zonages, quand elle n'est pas réduite aux seules collectivités. Or, les territoires sont avant tout les socles de la vie quotidienne des Français, des espaces vécus qui nourrissent la cohésion territoriale.

De fait, chaque territoire est porteur d'un capital social, c'est-à-dire d'un ensemble de ressources (matérielles, symboliques, etc.), mobilisables pour l'action, pouvant résulter notamment des réseaux de coopération et d'une aptitude à la collaboration, basée sur la confiance et la réciprocité, et facteur de développement territorial. La valorisation du patrimoine minier et industriel, de l'héritage culturel d'un territoire, de ses pratiques vernaculaires, la vigueur de l'engagement associatif notamment autour d'enjeux environnementaux et sociétaux, l'émergence de nouvelles organisations collectives renouvelant l'exercice de la citoyenneté (regroupements contestataires en particulier) ou l'expérience de la localité (cittaslow ou Réseau international des villes du bien vivre, associations pour le maintien d'une agriculture paysanne, systèmes d'échange local, monnaies locales, etc.) sont autant de formes de mobilisation du capital social des territoires. Les districts industriels (sur le modèle de l'Italie), les clusters – grappes d'entreprises, les systèmes alimentaires territorialisés (et projets alimentaires territoriaux) et les systèmes productifs locaux en sont aussi des traductions concrètes dans le domaine de l'innovation.

Aujourd'hui, après une longue période d'affaiblissement du capital social liée à la montée de l'individualisme et du repli sur soi, au chômage de masse et à la déstructuration du travail comme cadre social intégrateur, à l'hyper mobilité et à l'af-

faiblissement des solidarités, de nouvelles formes de mobilisation du capital social émergent. L'essor des pratiques collaboratives (budgets participatifs, *crowdfunding*, habitats et jardins partagés...), le développement des ressourceries, le succès des associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), sont autant d'expressions de la réappropriation de leur territoire de vie par les Français. Ces pratiques relèvent d'une forme d'*empowerment* des territoires et contribuent à la consolidation du bien commun. Cependant, elles ne se développent pas partout. Un premier impératif consiste donc à recréer ou à renforcer le capital social de certains territoires. Il convient ainsi d'identifier, de valoriser et de diffuser les pratiques innovantes de co-construction, de transmission et de préservation de savoir-faire, à l'instar de ce que propose le carrefour des innovations sociales qui met en commun les projets et outils socialement innovants mis en œuvre dans les territoires et propose d'en accompagner l'appropriation et le déploiement sur d'autres territoires.

Face aux enjeux environnementaux et sociétaux (vieillesse, migrations) qui impactent les territoires français, un deuxième impératif consiste à expérimenter et à favoriser le déploiement de nouveaux modèles de société plus intégrés et intégrateurs, par exemple en instaurant des espaces de dialogue entre les nouvelles formes de représentation et d'expression citoyennes et les institutions publiques, sur la base de conseils citoyens ou de conférences de consensus.

Enfin, un troisième impératif suppose d'inventer/de faciliter les cadres d'action entre acteurs publics et privés (associations, entreprises, collectifs, etc.) pour renforcer les capacités à travailler ensemble dans un intérêt commun, notamment en développant le recours aux SCIC (sociétés coopératives d'intérêt collectif) ou en renouvelant la forme des conseils de développement.

2.5. EMPOWERMENT²⁵ DES TERRITOIRES

La cohésion des territoires entend articuler choix d'une trajectoire par chaque territoire et inscription dans une communauté de destin. Dans cette logique, il est essentiel de **donner les moyens à chaque territoire d'accéder aux ressources lui permettant d'initier et de déployer des solutions adaptées à la donne locale.** Cet *empowerment* des territoires est une responsabilité majeure de l'État, des Régions et

de l'Union européenne. Il s'agit de s'adapter à chaque contexte territorial et de faire confiance aux acteurs locaux pour construire leur développement.

Un premier défi concerne **l'offre d'ingénierie aux territoires**. Si de nombreuses offres publiques existent (conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, agences d'urbanisme, agences techniques

²⁵ Terme anglais pouvant être traduit par « potentialisation » ou « capacitation » et renvoyant à l'approche d'Amartya Sen, prix Nobel d'économie, qui a théorisé le concept dans les années 80 comme étant la possibilité d'orienter sa propre existence.

départementales, etc.), elles sont rarement coordonnées et ne parviennent pas à couvrir l'ensemble des besoins des territoires qui connaissent une carence de l'initiative privée. Les coopérations entre grands pôles urbains, où se concentrent souvent l'ingénierie stratégique, et les autres territoires, l'appui des Régions au financement de postes et à la mise en réseau, ainsi que la future Agence nationale de cohésion des territoires constituent sur ce point trois opportunités majeures.

Un deuxième défi pour l'*empowerment* des territoires est de **mobiliser l'ensemble des acteurs publics et privés**, qu'il s'agisse d'habitants, d'usagers, d'associations, d'entreprises ou de **fab labs**²⁶ ou **hackerspaces**²⁷. *Empowerment* des territoires et activation du capital social local sont étroitement liés. C'est un enjeu particulièrement fort dans les territoires in-

dustriels où existent des savoir-faire et une culture partagée. Dans un contexte de mobilité accrue des populations et des entreprises, de démultiplication des start up et des initiatives parfois éphémères, repérer et mobiliser les acteurs ancrés localement est loin d'être simple. À cet égard, les maisons du projet créées dans le cadre de la politique de la ville ou par certaines villes moyennes (Lannion, Libourne) pour leur projet de revitalisation constituent un exemple intéressant. Espaces ouverts localisés au cœur du périmètre du projet urbain, elles proposent des formats divers (marches urbaines, maquettes, expositions, etc.) pour faire dialoguer les pouvoirs publics avec l'ensemble des acteurs concernés par le de-

venir de leur territoire (habitants, usagers, associations et entreprises notamment).

Un troisième défi consiste à **capitaliser et à partager les expériences locales aux échelles régionale et nationale**. Pour inventer leur propre chemin de développement, les territoires ont besoin d'innover, de tester, d'expérimenter. Chaque territoire avance par essais et erreurs, dans un processus d'apprentissage progressif. Le Carrefour des innovations sociales, plateforme web qui regroupe à l'échelle nationale des innovations sociales recensées par différents partenaires de terrain, constitue dans ce but une ressource essentielle, tout en s'inscrivant dans une logique de mutualisation des ressources. L'*empowerment* repose également largement sur **l'accès aux savoirs**. Les plans « Université 2000 » et « Université du troisième millénaire » ont permis d'organiser en France un maillage très dense d'universités et de formations post-bac. Ce maillage est à la fois un gage de démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur et à la recherche, et l'opportunité de développer les synergies entre acteurs économiques et scientifiques en tout point du territoire, en particulier dans les villes moyennes. Des coopérations entre grands pôles urbains, où les dernières réformes et plans d'investissement ont favorisé les concentrations universitaires, et les villes moyennes sont donc à renforcer afin d'organiser un fonctionnement en réseau, de disposer d'une carte de formations complémentaires et de multiplier les points d'interaction avec leur environnement économique.

2.6. TRANSITION SOCIO-ENVIRONNEMENTALE

Changement climatique, perte de biodiversité, diminution des stocks de ressources naturelles non renouvelables, pollution de l'air, de l'eau et des sols, les activités humaines perturbent les équilibres naturels, parfois de manière irréversible : nous vivons dans l'ère de l'Anthropocène. Au-delà de la responsabilité morale de préserver une terre viable et habitable, les coûts des catastrophes qui en découlent sont de plus en plus difficiles à supporter collectivement - y compris au plan économique. Autrement dit, **les limites de la biosphère nous imposent de réduire notre empreinte environnementale. Cela implique de transformer en profondeur nos économies et nos sociétés**. Si tous les territoires doivent intégrer les enjeux

écologiques, s'inscrire dans des trajectoires soutenables et anticiper les risques, certains sont plus particulièrement menacés. En ce sens, la transition socio-environnementale est un enjeu de cohésion des territoires.

L'objectif de transition socio-environnementale pose le défi de la **justice spatiale** : du fait de leur localisation et de leur histoire économique, **les territoires sont plus ou moins exposés** aux impacts de la transition environnementale **et en capacité d'y répondre**. Le changement climatique est un facteur d'aggravation des risques existants (épisodes de sécheresse, ouragans, etc.) et d'apparition d'aléas nouveaux (parasites, submersion, etc.).

26 « Un Fab Lab (contraction de l'anglais fabrication laboratory, « laboratoire de fabrication ») est un lieu ouvert au public où il est mis à sa disposition toutes sortes d'outils, notamment des machines-outils pilotées par ordinateur, pour la conception et la réalisation d'objets » (source Carrefour du numérique).

27 « Les hackerspaces sont des lieux protéiformes regroupant des personnes d'horizons différents dans l'objectif de produire des projets, de nouvelles idées et de les partager. Les technologies et le numérique sont utilisés comme levier » (source Réseau Fing).

30 % des communes françaises sont soumises à un niveau d'exposition moyen et 16 % à un niveau d'exposition fort. Il s'agit principalement des espaces les plus transformés par l'homme (les villes notamment), le plus souvent situés le long de fleuves ou de littoraux. Face à des aléas de plus en plus nombreux et violents, ils doivent gagner en résilience, être en capacité de surmonter ces chocs. **Permettre à tous les territoires de s'adapter au changement climatique, notamment en leur assurant l'accès à une ingénierie adaptée**, est donc un enjeu majeur. Un autre enjeu concerne les inégalités socio-environnementales. En effet, dans certains territoires (quartiers populaires, territoires industriels, etc.), la **concentration des pollutions et des nuisances** environnementales vient accentuer les difficultés sociales. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'un **plan national d'aide à la dépollution des sols** est une priorité, afin d'aider les collectivités locales à prévenir les questions de santé environnementale et à convertir les friches polluées pour libérer du foncier. Un troisième enjeu, en termes de justice spatiale, est que tous les territoires contribuent, à leur échelle, à l'**atténua-**

tion du changement climatique. La France a pris des engagements forts en la matière lors de la COP21 en 2015.

Un deuxième défi est d'**aider les territoires français à devenir des laboratoires de la transition énergétique et environnementale**. Il s'agit de développer un **mix énergétique renouvelable** tirant parti des caractéristiques de chaque territoire et de contrer le phénomène d'érosion rapide de la **biodiversité** sur le territoire français grâce à une meilleure protection des écosystèmes. Une telle transition est l'opportunité de faire émerger des filières porteuses d'emplois locaux. Les **Dom** pourraient devenir les **fers de lance** de cette transition, pour peu que des investissements ambitieux soient réalisés. Ils sont en effet susceptibles de produire un mix énergétique renouvelable original articulant solaire photovoltaïque et thermique, biomasse, géothermie et énergies marines renouvelables et leur biodiversité exceptionnelle constitue un patrimoine ainsi qu'une ressource pour les habitants (aux Antilles et à La Réunion, 60 à 80 % de la population utilise quotidiennement des plantes locales pour l'alimentation, la cosmétique ou la médecine traditionnelle).

Un troisième défi consiste à **poursuivre et à amplifier les mutations agricoles**. Il s'agit de protéger les surfaces agricoles face à la tentation de l'urbanisation, de transformer le modèle agricole pour le rendre plus soutenable (agriculture biologique, circuits courts, etc.) et d'assurer une bonne gestion du capital naturel que constituent les espaces naturels, agricoles et forestiers. C'est un enjeu de souveraineté alimentaire et énergétique, de préservation des communs (biodiversité, qualité de l'eau, etc.), mais aussi d'amortissement de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre. Ce défi concerne bien entendu les territoires ruraux, mais aussi les territoires périurbains et urbains, en lien avec le développement des projets d'agriculture urbaine et des circuits courts, qui peuvent susciter de nouvelles coopérations entre territoires urbains et ruraux. Au-delà, c'est un **changement complet de paradigme** que suppose la transition socio-environnementale. Il s'agit de passer d'une logique d'exploitation de la nature à une logique de préservation et de restauration des écosystèmes dégradés.

Parmi les pressions exercées par l'homme sur les milieux, l'imperméabilisation des sols s'avère particulièrement problématique pour les territoires : élévation du risque d'inondations, réduction drastique de la biodiversité, irréversibilités écologiques, création d'îlots de chaleur urbains... Au regard des enjeux d'adaptation au changement climatique, de préservation de la biodiversité et d'amélioration de la qualité de vie, un quatrième défi consiste à limiter l'artificialisation dans les espaces périurbains et ruraux et à déployer parallèlement une stratégie de végétalisation des pôles urbains assurant des continuités écologiques (trames vertes et bleues). Dans cette perspective, le soutien aux initiatives déjà engagées localement – jardins partagés, systèmes alternatifs de gestion des eaux pluviales, etc. – pourrait être renforcé.

Enfin, cette transition étant autant sociale qu'environnementale, il est indispensable d'intégrer les citoyens à la définition de l'horizon et du chemin de transition. C'est un enjeu démocratique et une condition de réussite de la transition socio-environnementale, qui implique une transformation des modes de vie. Notre pays est déjà riche d'initiatives citoyennes qui se saisissent des contraintes écologiques pour proposer des alternatives ici et maintenant, affirmer de nouvelles solidarités et responsabilités. Il s'agit désormais de les fédérer dans un projet commun.

ANNEXE

ZOOM SUR LES MÉCANISMES FINANCIERS AU SERVICE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

La décentralisation a opéré un bouleversement profond dans la mise en œuvre des politiques publiques locales. Elle a permis de construire un cadre d'intervention au sein duquel les collectivités territoriales sont devenues les acteurs majeurs de leur propre développement, aux côtés d'un État dont l'organisation s'est déconcentrée progressivement au service des objectifs d'équipement et d'équilibrage du pays. Les débats sur les évolutions institutionnelles récentes (création de nouvelles régions, affirmation du rôle des métropoles, approfondissement de la dynamique intercommunale) doivent désormais laisser place aux débats sur les articulations à construire entre politiques et compétences de l'ensemble des acteurs des territoires. La mise en œuvre du programme Action cœur de ville en constitue une première illustration. Au-delà de la nécessaire démarche de réduction des inégalités territoriales, il s'agit de porter une nouvelle ambition où les liens qui font les territoires et qui les unissent constituent une ressource essentielle.

Le rapport sur la cohésion des territoires permet d'objectiver les constats et de construire un diagnostic partagé sur les forces et les faiblesses de chacun, sur les liens et les complémentarités qui existent et qu'il faut renforcer. **Les dynamiques de financement ne peuvent être tenues à l'écart des réflexions communes menées dans le cadre de ce rapport.** En effet, l'importance des budgets des collectivités locales (dépenses hors remboursement de la dette en 2016 : 213,99 milliards d'euros²⁸) souligne leur rôle fondamental dans la mise en œuvre des politiques publiques et dans le financement des dynamiques de solidarité et de coopération dans et entre les territoires.

Cependant, les mécanismes de financement de l'action publique locale sont multiples et complexes. Ils résultent d'une succession d'évolutions législatives qui sont venues tout à la fois substituer de nouveaux moyens à des pertes de recettes fiscales, construire des instruments de gestion spécifiques ou encore prendre en compte des inégali-

tés de ressources face à des charges particulières. Leur connaissance et leur lisibilité doivent être améliorées pour objectiver les constats et les analyses. C'est l'un des objectifs **de l'Observatoire des**

finances et de la gestion publique locales mis en place en 2017. **La mise à disposition de données partagées sur les finances de l'ensemble des collectivités locales**, de leur niveau et de leur évolution, est, en effet, une condition déterminante pour observer la façon dont s'organisent et s'articulent les flux financiers, ceux de l'État vers les collectivités, comme ceux entre les différents niveaux de collectivités.

Les comptes des collectivités locales et de leurs groupements sont retracés sur la période 2012-2016 dans le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales publié en septembre 2017. En 2016, les dépenses des administrations publiques locales représentent 19,7 % de l'ensemble des administrations publiques de notre pays et 11,1 % du Produit intérieur brut (PIB). Néanmoins, les masses financières en jeu sont importantes et leur répartition par catégorie de collectivités illustre le rôle et le poids de chacun. Dans cet ensemble, trois éléments peuvent être soulignés : les concours financiers de l'État, les démarches de péréquation et l'effort en matière d'investissement. En 2016, **les concours financiers de l'État** s'élèvent à 50,11 milliards d'euros et correspondent principalement au financement de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont ses composantes en faveur de la péréquation verticale. Ces moyens répondent à une logique de financement des compétences et des services publics locaux. **Les démarches de péréquation** représentent pour leur part, en 2016, un montant global de 10,11 milliards et correspondent aux transferts de l'État vers les collectivités via la Dotation de solidarité et de cohésion sociale (DSU), la Dotation de solidarité rurale (DSR), les dotations de péréquation versées aux départements, ainsi qu'aux transferts entre les collectivités. Ces moyens répondent à une logique de solidarité et de réduction des inégalités. Enfin, malgré une baisse, en 2016, des dépenses et des recettes d'investissement, due en partie à la baisse des subventions versées, on observe que ce sont les collectivités qui prennent en charge 53 % de **l'investissement public**. Ces moyens répondent à une logique d'aménagement et de développement des territoires.

28 Rapport 2017 de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

LA NOTION DE COHÉSION DES TERRITOIRES DU POINT DE VUE FINANCIER

La lecture des budgets des collectivités territoriales est le point de départ d'une analyse précise des mécanismes financiers qui servent l'objectif de cohésion des territoires. Elle donne une vision du niveau de financement et d'intervention des différentes catégories de collectivité sur leur territoire respectif qu'il convient d'approfondir pour identifier et renforcer les articulations et les liens entre les actions de l'ensemble des acteurs à une échelle territoriale donnée. Encore faut-il s'accorder sur ce que signifie la notion de cohésion des territoires du point de vue financier. Une définition autour des démarches de solidarité et de coopération peut être proposée à la discussion entre l'ensemble des partenaires concernés. À cet égard, une approche davantage territorialisée de l'ensemble des mécanismes financiers serait, à l'avenir, une piste d'approfondissement.

La **solidarité** est nécessaire à la réduction des inégalités entre les territoires. Loin de rechercher une égalité parfaite difficilement atteignable, il s'agit de donner à chacun les mêmes opportunités compte tenu de ses difficultés et atouts propres. D'un point de vue financier, elle est mise en œuvre dans les **mécanismes de péréquation de l'État** comme la DSU ou la DSR. La péréquation verticale a progressé ces dernières années. Elle est également mise en œuvre dans les **mécanismes de solidarité qui se développent progressivement à l'échelle des agglomérations**, via la dotation de solidarité communautaire ou via le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Cependant, la solidarité financière aussi indispensable soit-elle, ne peut suffire comme unique réponse aux enjeux de cohésion. Dans le cadre institutionnel actuel, il appartient à tous les acteurs du développement des territoires de travailler ensemble et de mettre en synergie les différentes capacités. Il s'agit d'accompagner les transformations et de coordonner les moyens de l'État, des collectivités locales, des habitants et des acteurs privés autour de stratégies concertées. Il s'agit de créer les liens et de renforcer toutes les initiatives de **coopération**. Sur le plan financier, elles sont d'ores et déjà encouragées via **la contractualisation et l'allocation de crédits d'investissement par l'État** qui contribuent à la réalisation d'infrastructures et d'équipements indispensables au développement et à la qualité des services publics. Parallèlement à ce soutien national, il convient de développer et de renforcer les coopérations financières qui

s'exercent déjà au niveau local. L'étude sur les subventions d'équipement versées entre collectivités locales, publiée en mars 2018 par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, permet d'en souligner l'ampleur. Elle dresse un état des lieux des subventions d'équipement versées entre collectivités et met notamment en évidence le rôle essentiel des Régions et des Départements en direction du bloc communal, notamment des communes les moins peuplées.

UNE FORME DE SOLIDARITÉ : LA PÉREQUATION DE L'ÉTAT VERS LES COMMUNES URBAINES ET RURALES

Un premier bilan de la répartition de la DSU et de la DSR effectuée par la Direction générale des collectivités locales permet de mesurer une partie des dynamiques de solidarité en direction des collectivités territoriales. En 2018, l'enveloppe consacrée à la DSU s'élève à 2,20 milliards d'euros. Après prélèvement de la quote-part au profit des communes d'outre-mer, 2,079 milliards d'euros ont été versés à 809 communes de métropole²⁹ (686 de 10 000 habitants et plus, et 123 de 5 000 à 9 999 habitants) confrontées à des **charges importantes** et à de **faibles ressources** pour faire face aux besoins de leurs habitants. On constate une **grande stabilité des bénéficiaires**, dans la mesure où parmi les 809 communes éligibles, 787 l'étaient en 2016. L'ensemble des communes éligibles bénéficient de la progression annuelle des crédits. Sont concernées selon leur situation relative de ressources et de charges, non seulement **des villes situées en périphérie des métropoles mais aussi des villes situées au cœur de départements plus ruraux**. Les cinq communes qui touchent les montants les plus élevés sont : Marseille (70,5 millions d'euros), Roubaix (43,8 millions d'euros), Sarcelles (28,9 millions d'euros), Montpellier (26,4 millions d'euros) et Lille (20 millions d'euros). Par habitant, les montants les plus élevés reviennent aux communes d'Ile-de-France les plus en difficulté : Clichy-sous-Bois (570,72 euros par habitant), Sarcelles (520,41 euros par habitant), Garges-lès-Gonesse (483,51 euros par habitant), et Epinay-sous-Sénart (473,16 euros par habitant) ainsi que Roubaix (452,71 euros par habitant).

En 2018, l'enveloppe consacrée à la DSR s'élève à 1,51 milliard d'euros, dont 1,42 pour les communes de métropole. Elle est versée aux communes de moins de 10 000 habitants en tenant compte de la faiblesse de leur potentiel financier et à certaines communes de 10 000 à 20 000 habitants qui exercent des charges particulières de centralité.

²⁹ Les communes d'outre-mer reçoivent la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer.

Données 2016 (milliards d'euros)	Communes	Groupements ³⁰	Départements ³¹	Régions ³²	Ensemble
Dépenses de fonctionnement	67,68	23,42	58,29	19,11	168,51
Recettes de fonctionnement	78,81	28,18	66,08	23,92	196,99
Dépenses d'investissement (hors remboursement)	19,29	8,05	9,12	9,03	45,48
Recettes d'investissement (hors emprunt)	10,11	3,21	2,59	2,82	18,72

30 Y compris la métropole de Lyon, 31 Hors CTU de Guyane et Martinique, 32 Y compris CTU de Guyane et Martinique

Au total, **33 533 communes de métropole** reçoivent au moins une des trois fractions (dotation bourg-centre, dotation péréquation, dotation cible) ou une attribution au titre de la garantie de sortie. Les cinq communes qui touchent les montants les plus élevés sont : Sévremoine (1,22 million d'euros), Blain (1,1 million d'euros), Saint-Affrique (1,09 million d'euros), Mauges-sur-Loire (0,96 million d'euros) et Nort-sur-Erdre (0,92 million d'euros). Par habitant, la dotation moyenne s'élève à 41,56 euros, la plus élevée revient à la commune de Saint-Vénérand (434,9 euros par habitant).

Les dynamiques de péréquation de l'État vers les territoires urbains et ruraux sont importantes, mais elles ne constituent pas une fin en soi. Si elles ont vocation à rétablir une forme d'équilibre des situations, elles prendront tout leur sens grâce aux opportunités de développement qu'elles peuvent initier dans chacun des territoires qui en bénéficient.

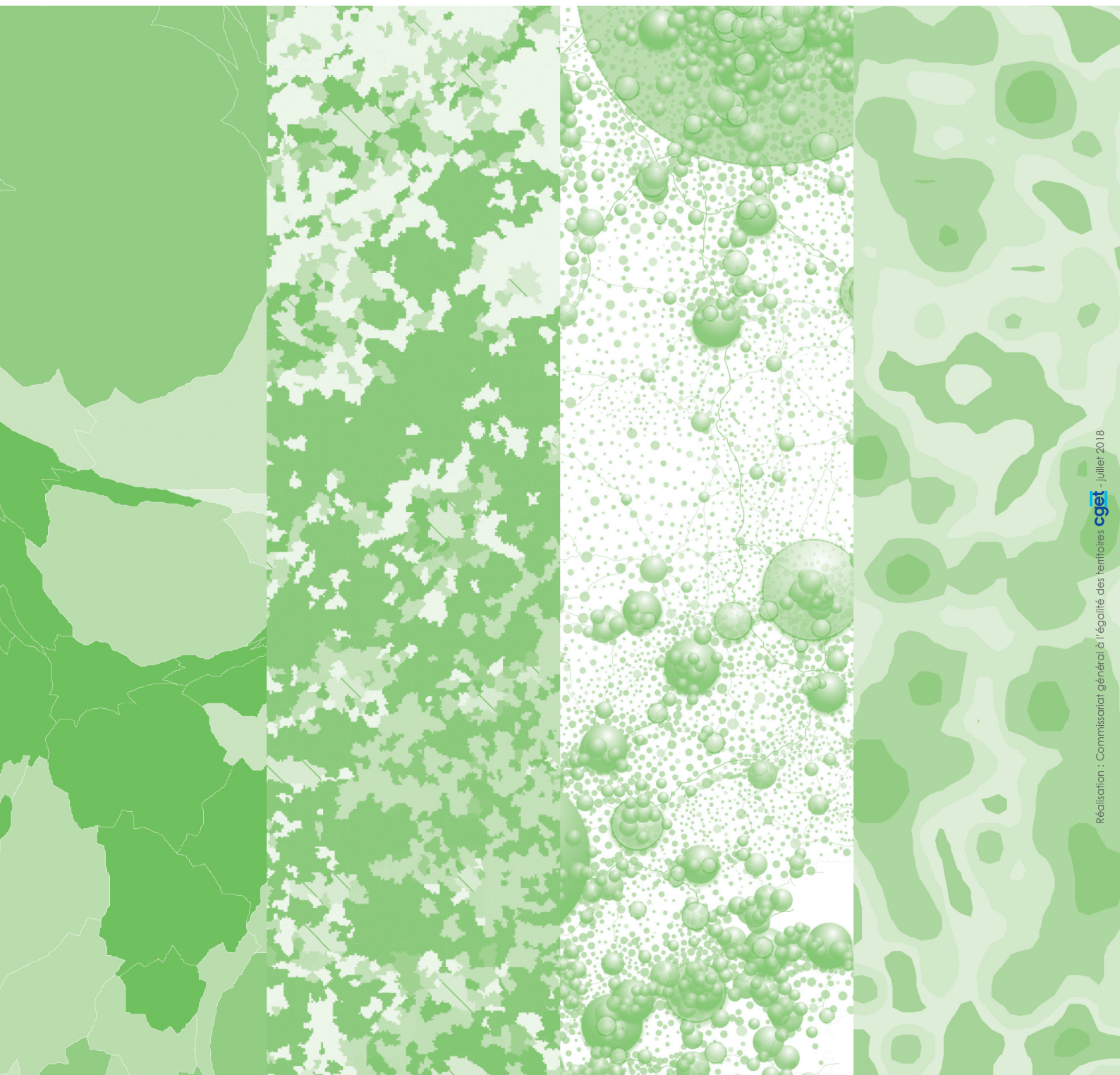
UNE FORME DE COOPÉRATION : LE SOUTIEN DES DÉPARTEMENTS À L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL

L'étude de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales sur les subventions d'équipement versées entre collectivités locales permet de mesurer une partie des dynamiques de coopération qui s'exercent entre les territoires. En 2016, les subventions versées entre collectivités locales représentent un montant de 3,3 milliards d'euros. Le rôle des départements (1,4 milliard d'euros de subventions d'équipement versé au bloc communal en 2016) apparaît déterminant notamment auprès des plus petites communes et de leurs groupements.

On observe un repli important ces dernières années de ces flux de financement croisés qui s'élevaient à 4,1 milliards en 2013. Ce repli correspond

principalement à un recentrage des départements et des régions sur le financement de leurs compétences pour faire face à la diminution des dotations de l'État. L'étude montre cependant que **le bloc communal (communes, établissements publics de coopérations intercommunales et syndicats) reçoit 2,9 milliards des 3,3 milliards de subventions croisées, dont 1,4 des départements et 0,6 du bloc communal lui-même.** La quasi-totalité des subventions versées par les départements le sont en direction du bloc communal.

La subvention moyenne par habitant des départements de métropole (hors Paris) au profit des collectivités du bloc communal est de 29,90 euros, la plus élevée étant celle versée dans les départements de la Lozère et de la Corse du Sud avec un montant de l'ordre de 130 euros. Il existe des disparités importantes selon les départements mais, globalement, de nombreux projets d'investissement conduits au niveau des communes et, dans une moindre mesure des établissements publics de coopérations intercommunales, ne pourraient être engagés sans leur intervention. Les communes ont ainsi reçu deux milliards d'euros de subvention en 2016, provenant pour moitié des départements. Ces subventions ont permis de financer un dixième des dépenses d'équipement des communes. Ce pourcentage varie du simple au double selon la taille de la commune. De l'ordre de 5 % pour les communes de plus de 100 000 habitants, il atteint près de 20 % en moyenne pour les communes de moins de 500 habitants et 15% pour les communes entre 500 et 1 000 habitants. Ces flux financiers qui traduisent l'implication des départements en direction de leurs communes constituent incontestablement un des moteurs de la cohésion. Ils sont révélateurs des liens que tissent les acteurs locaux au service du développement local et des dynamiques qu'ils permettent d'engager.



Réalisation : Commissariat général à l'égalité des territoires **cget** - juillet 2018



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES



RETROUVEZ-NOUS SUR

www.cget.gouv.fr

