



## **COHESION TERRITORIALE : LA NECESSITE D'UNE VISION, L'OCCASION D'UNE NOUVELLE AMBITION**

*Juillet 2018*



## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>I. POLITIQUE DE COHESION TERRITORIALE : L'HEURE DE LA CO-PRODUCTION</b>	<b>4</b>
1.1 Un effet de levier réel sur l'investissement public	5
1.2 Un point fort du « site France » : son patrimoine d'infrastructures et d'équipements publics	7
1.3 Au service de notre cohésion territoriale : l'efficacité de notre système de protection sociale	8
<b>II. REPENDRE AUX GRANDS ENJEUX TERRITORIAUX DE DEMAIN</b>	<b>10</b>
2.1. Faire face aux nouvelles disparités régionales de croissance	10
2.2. L'attractivité à long terme de notre région capitale	10
2.3. Régions ultrapériphériques : valoriser nos territoires ultra-marins	11
2.4. Préciser l'ambition à donner à notre politique de métropoles	11
2.5. Mettre l'accent sur les complémentarités interurbaines et villes-campagnes	13
2.6. Vers des campagnes vivantes, attractives, connectées	15
2.7. Un nouveau logiciel pour la politique de la ville et les quartiers défavorisés	17
<b>III. QUELQUES GRANDES PRIORITES DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES</b>	<b>19</b>
3.1 Redynamiser les économies locales	19
3.2 Mettre l'accent sur les qualifications initiales et continues dans nos bassins d'emploi	20
3.3 Les défis de la transition numérique	21
3.4 Adapter les services publics aux nouveaux usages	22
3.5 Organiser les mobilités de demain	23
3.6 Une ardente obligation : assurer la maîtrise des consommations foncières et des prix immobiliers	24
3.6 Viser l'excellence environnementale	26
<b>IV. ADAPTER LES OUTILS DE PILOTAGE DES POLITIQUES TERRITORIALES</b>	<b>29</b>
4.1. Conforter la création de la CNT	29
4.2. Mieux suivre et évaluer la mise en œuvre des politiques publiques	29
4.3. Refonder la contractualisation Etat-collectivités	31

## INTRODUCTION

En vue de la **Conférence nationale des territoires du 12 juillet 2018**, les acteurs publics locaux que nous représentons souhaitent contribuer au débat et faire part de leurs attentes et propositions. Ils ont la conviction que notre pays a besoin de renouer avec une grande ambition pour le développement de ses territoires et **garantir notre cohésion territoriale à long terme**.

Les évolutions économiques des dix dernières années, la densité des réformes institutionnelles et fiscales, les réorganisations de l'Etat et des services publics, les grandes mutations technologiques et sociétales ont brouillé de nombreux repères pour les acteurs locaux d'une part, mais plus encore pour nos concitoyens. **Nombre de nos territoires peinent à se projeter dans l'avenir** et à pleinement maîtriser leur destin.

De toutes parts, des inquiétudes se manifestent à l'égard des « **fractures** » territoriales qui surgissent à différentes échelles, entre régions tout d'abord, avec la reprise des disparités de croissance de PIB, mais aussi entre métropoles, entre villes moyennes, entre nos ruralités d'autre part.

Au sein de nos agglomérations et bassins de vie, les ségrégations se sont également amplifiées entre quartiers populaires fragilisés et les quartiers urbains les plus dynamiques. Quelques kilomètres, voire centaines de mètres parfois, séparent des réalités sociales de plus en plus contrastées.

Le débat public national est aujourd'hui marqué par l'**opposition**, certes schématique, mais très ancrée dans l'opinion, **entre la France des grandes agglomérations et des métropoles**, supposées grandes gagnantes de la mondialisation, **et la France des « périphéries » abandonnées**. La réalité est plus nuancée, marquée par des difficultés sociales et territoriales diffuses dans l'ensemble de la France.

Notre région capitale, **l'Île-de-France**, est elle-même emblématique d'une économie hyper-productive qui concentre des activités à très forte valeur ajoutée, de très hauts salaires, une excellence scientifique de premier rang mondial, des grandes fonctions de commandement... mais aussi une très haute intensité de problèmes sociaux dans ses villes et quartiers défavorisés. 10% de la population d'Île-de-France (soit environ 1,2 million d'habitants) vit dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, parmi lesquels figurent nombre des plus difficiles.

De leur côté, nos ruralités, nos villes petites et moyennes, présentent quant à elles des trajectoires démographiques et socio-économiques qui n'ont souvent rien à voir d'une région à l'autre, voire d'un bassin de vie à un autre. Que l'on analyse nos territoires à l'aune des revenus des ménages, des conditions de vie (environnement, coûts fonciers...), des taux de chômage, de la sécurité publique, des potentiels financiers des collectivités... le phénomène le plus frappant est la très forte disparité des situations à l'intérieur de ces catégories. **Nombre de nos territoires méritent des soutiens nationaux puissants** et renforcés, très intensifs en moyens humains et budgétaires, mais il convient de mieux les identifier et de rompre avec la dispersion excessive de l'action publique.

A cet égard, l'annonce lors de la Conférence nationale des territoires de Cahors de la création d'un **baromètre de la cohésion des territoires** (et de la remise d'un rapport annuel) est une initiative attendue qui permettra d'objectiver les constats et d'établir de véritables priorités nationales.

## I. POLITIQUE DE COHESION TERRITORIALE : L'HEURE DE LA CO-PRODUCTION

En plaidant pour une véritable politique européenne et nationale de cohésion des territoires, les représentants des collectivités françaises ne demandent pas une remise en cause de la décentralisation ou le retour à la planification technocratique des Trente glorieuses.

Elles souhaitent co-construire avec le gouvernement et le Parlement, une stratégie capable de **garantir la cohérence et l'efficacité des politiques publiques européennes, nationales et décentralisées.**

Alors que s'est engagée la négociation relative à la future politique européenne de cohésion, les collectivités françaises ont plaidé d'une seule voix pour le maintien de cette ambition. Elles ont pleinement soutenu la position française et prennent acte, avec le plus grand intérêt, des premières orientations décidées par la Commission européenne.

Les attentes des collectivités en termes de soutiens budgétaires ne sont pas seules en jeu. **La politique de cohésion est constitutive de la construction européenne**, du rapprochement des niveaux de développement des Etats membres et de nos régions. L'élargissement de l'Union, comme la création de la zone euro, auraient été impensables sans cette convergence progressive des économies nationales et régionales. Devant les **risques de « chocs asymétriques »** qui peuvent concerner telle ou telle économie nationale ou locale, **l'Europe n'a pas moins besoin des instruments de cohésion.** Ils sont au contraire bien plus nécessaires, tout en devant gagner en souplesse d'emploi et en capacité de répondre rapidement à des situations de crise.

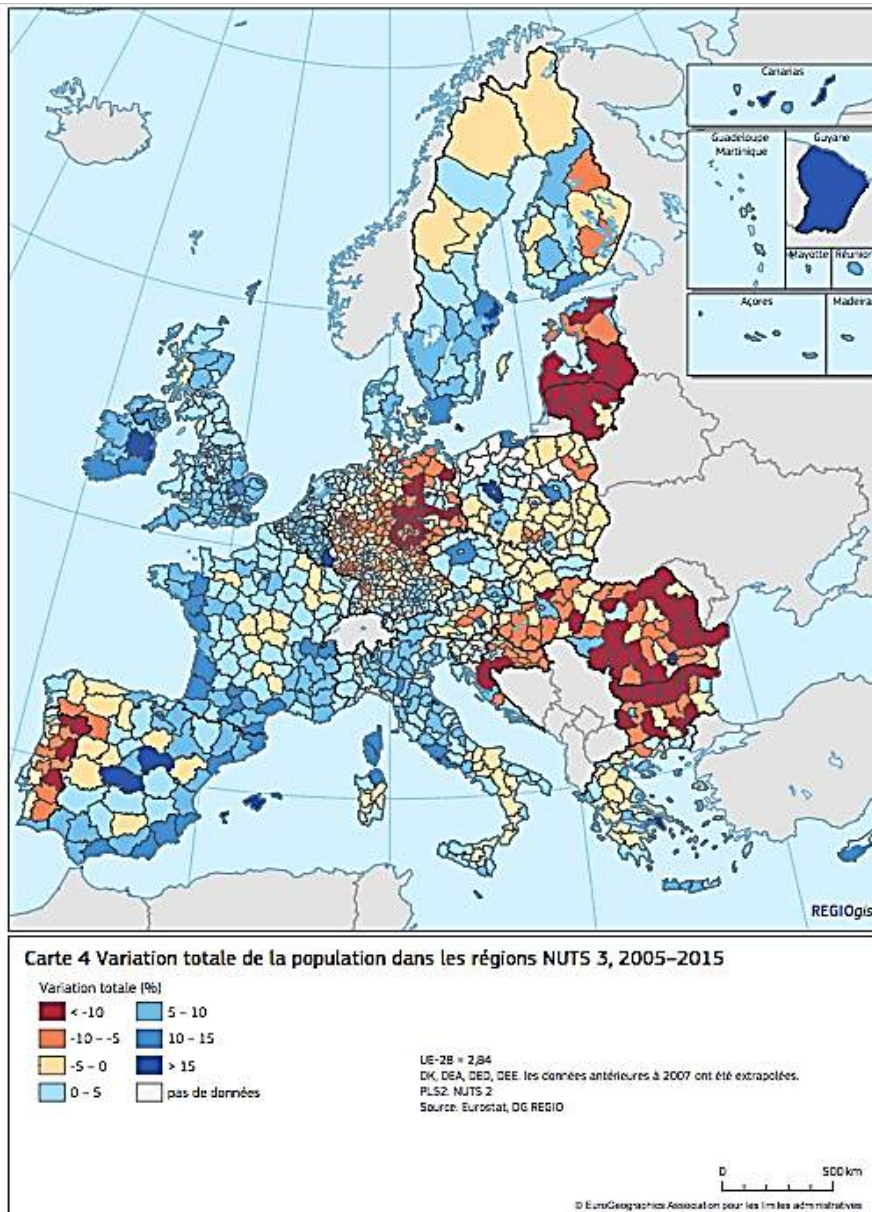
Nous pensons également que l'Europe dispose d'un modèle de cohésion territoriale à préserver. Notre continent est marqué par une organisation polycentrique de son espace. Elle s'appuie sur un maillage urbain très gradué. Les Européens sont attachés à cette diversité et à cette organisation inscrite dans la longue durée. L'Europe ne connaît pas les grands déserts des autres continents. Elle ne souhaite pas non plus abandonner ses villes ou ses territoires.



Métropoles et grandes conurbations, villes et agglomérations moyennes, bassins de vie ruraux y coexistent depuis des siècles, dans des relations de complémentarité et d'interdépendance.

Les récents rapports de l'Union européenne sur la cohésion et sur les villes en Europe mettent en exergue une **remarquable stabilité depuis 1975 des équilibres géographiques** entre ces types d'espaces sur notre continent.

Contrairement aux idées reçues, les grandes migrations de travail du XIXème siècle et des deux premiers tiers du XXème siècle ont cessé depuis longtemps. La concentration des populations dans des gigantesques mégapoles, phénomène constaté en Asie, en Afrique, dans les Amériques... n'a pas de réel équivalent sur notre continent. L'exode rural s'est interrompu dans la plupart des pays européens (hormis la Roumanie, la Bulgarie, les pays baltes), ou n'en concerne que des composantes restreintes.



Les **politiques de rattrapage** déployées en faveur des nouveaux Etats membres ont par ailleurs contribué au financement massif des infrastructures des régions d'Europe et de nos régions ultrapériphériques.

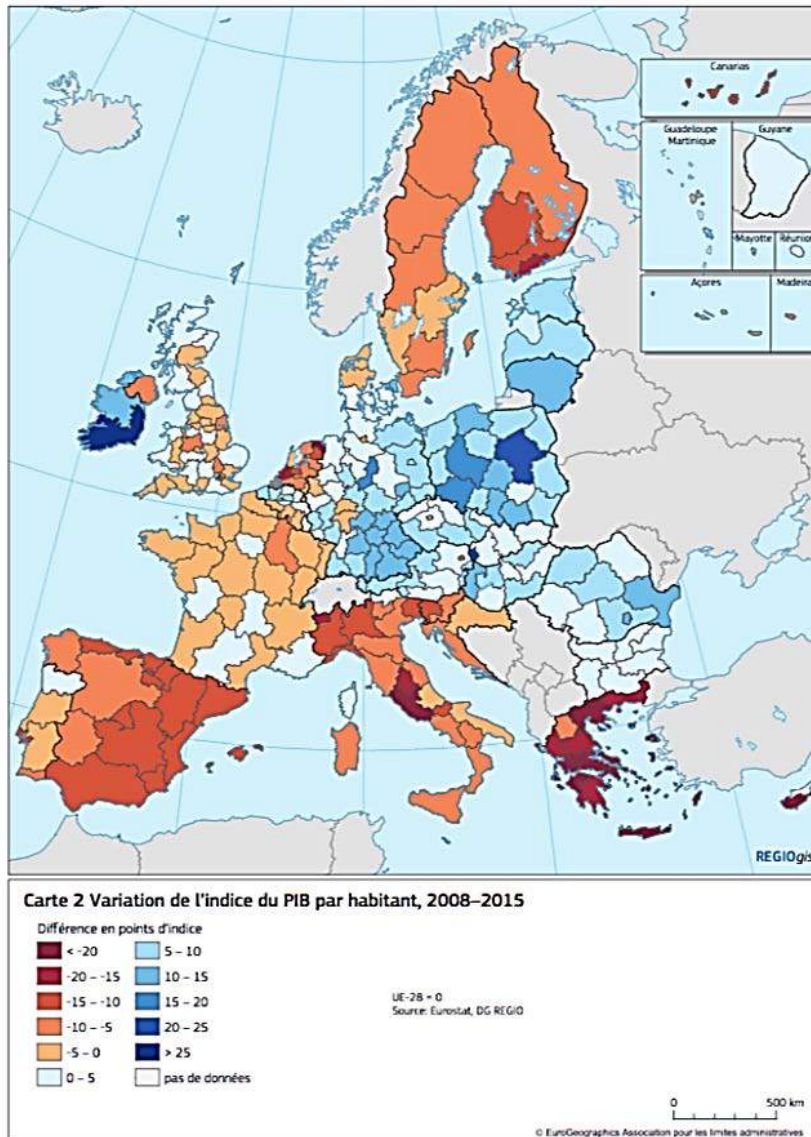
Même si elle ne représente qu'une faible part du PIB de l'UE, **la politique européenne de cohésion a le mérite d'être ciblée sur des investissements qui préparent l'avenir** et permettent de mettre à niveau les économies nationales et régionales. Ce faisant, elle bénéficie d'une forte visibilité pour nos concitoyens, concrétise la notion de **« plus-value » communautaire**, et représente une part souvent décisive des dépenses publiques d'investissement dans les territoires.

## 1.1 Un effet de levier réel sur l'investissement public

S'ils peuvent sembler de montants modestes au regard de l'ensemble des dépenses publiques, **les fonds structurels sont beaucoup plus significatifs à l'aune des seules dépenses d'investissement**. Avec des montants estimés à 0,55% du PIB européen, ils pèsent néanmoins jusqu'à 80% du financement de l'investissement public local dans certains Etats membres. Ils atteignent également environ de 4 à 5% des dépenses publiques d'investissement dans des pays tels que la France, l'Allemagne ou l'Italie. Leur effet de levier est avéré.

Ces instruments de financement ont pour les collectivités une utilité beaucoup plus tangible que les dispositifs d'ingénierie financière de type « Plan Juncker » qui n'interviennent qu'en capital ou en garantie. Ils ont également pour mérite **d'accompagner dans les territoires la mise en œuvre d'orientations politiques communes, définies par les directives communautaires** qui influent de plus en plus sur les compétences décentralisées. Ils permettent ainsi de concrétiser la notion de **« prescripteur payeur »** en contribuant à la mise en œuvre des orientations communautaires dans des domaines tels que la transition écologique ou l'économie circulaire.

Au moment où l'Union européenne souhaite mieux accompagner les territoires et les régions dans leur **adaptation à la mondialisation**, il est important de souligner les impacts très différenciés de cette dernière sur les économies régionales et locales. Le renforcement de l'ouverture internationale, l'accentuation de la concurrence... n'ont pas provoqué des effets homogènes sur les régions européennes. Nombre de travaux mettent en évidence les **menaces de voir se polariser des « gagnants » et des « perdants » de l'ouverture internationale**, au risque de susciter des ressentiments et des tensions. Le « ruissellement » attendu de l'ouverture internationale s'avère très souvent un conte de fée, les effets d'entraînement des pôles de croissance devant être organisés politiquement. La doxa du « laisser faire » territorial doit céder la place à un constat réaliste.



Les dix dernières années, marquées par la crise financière de 2008 puis la crise des dettes souveraines, ont contribué à aviver les tensions interétatiques mais aussi les **fractures politiques internes aux Etats membres**. La polarisation sociale et géographique des « Yes » et des « No » lors du Brexit, les oppositions communautaires entre Flamands et Wallons, les nouvelles tensions nord-sud révélées par les élections italiennes, la tentative de sécession catalane, la montée préoccupante des votes extrêmes en Allemagne orientale... révèlent des malaises territoriaux profonds. La politique européenne de cohésion se doit d'y répondre dans les prochaines années. Il sera difficile de continuer à construire l'Europe sur un continent fragmenté. Les pouvoirs publics locaux français en sont convaincus.

### *Un atout à préserver en France : une solidarité nationale forte*

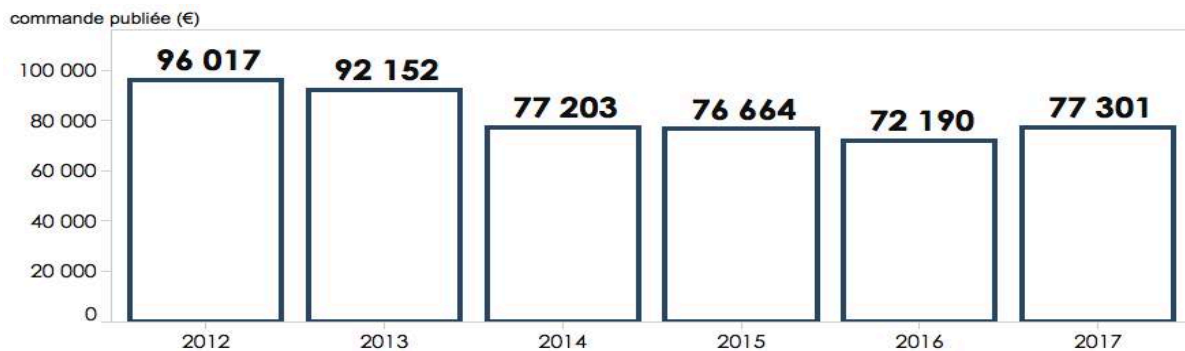
Au regard de nombre de ses voisins, **la France a la chance de disposer d'une cohésion nationale robuste**, qui la protège davantage des aspirations sécessionnistes ou des remises en cause des solidarités financières et budgétaires entre régions et territoires. Les attentes de décentralisation, voire d'autonomie ou de reconnaissance de singularités culturelles, ne se transforment pas en volonté de rupture avec la République et la communauté nationale. **C'est un atout précieux dans le monde du XXIème siècle**. Il faut veiller à la préserver.

Outre l'ancienneté de son statut d'Etat-nation et de son unification administrative, la France a développé un fort interventionnisme public dans ses politiques d'aménagement du territoire, d'industrialisation et de développement économique mais aussi de couverture des risques sociaux.

## 1.2 Un point fort du « site France » : son patrimoine d'infrastructures et d'équipements publics

Notre cohésion territoriale bénéficie d'un très dense maillage d'infrastructures léguées par l'histoire - canaux, routes, réseaux d'eau et d'assainissement, voies ferrées, ports, écoles, universités, logements sociaux, transports urbains, hôpitaux ... - qui constituent un patrimoine exceptionnel, réputé pour sa qualité, facteur d'attractivité indiscutable du « site France ». **Ce patrimoine a besoin d'être entretenu, renouvelé, enrichi de nouvelles technologies** (aujourd'hui le numérique).

Reposant pour une part prépondérante sur les autorités locales décentralisées, ce patrimoine est un **actif public d'une valeur estimée à plus de 2000 milliards d'euros**. Il est fondamental de conjurer tout risque de dépréciation de cette richesse, ce qui présuppose une relance active des politiques d'investissement public au terme de plusieurs années de contraction (2014-2017) ; la légère reprise constatée en fin d'année passée restant de faible ampleur (cf. ci-dessous évolutions en millions d'euros de la commande publique de l'ensemble des acteurs : Etat, collectivités et groupements, hôpitaux, bailleurs sociaux, entreprises publiques locales, opérateurs...).



Source : Rapport du haut Conseil du financement de la protection sociale de décembre 2015 sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus.

Pour ne pas s'installer dans un sous-investissement durable, au risque de voir nos actifs publics se déprécier, et coûter beaucoup plus cher en entretien dans quelques années, **la reprise de l'investissement public se doit d'être beaucoup plus tonique dès 2018 et 2019** avant que ne s'engage le prochain « cycle électoral ». En lien avec le nouveau grand plan d'investissement annoncé par le Président de la République, mais encore mal maîtrisé par les collectivités, un accord stratégique pourrait être établi entre les autorités nationales et les pouvoirs publics locaux sur quelques grands programmes prioritaires.

Le conseil d'orientation des investissements (COI) en matière de mobilités, le plan Cœurs de villes, les assises de l'eau récemment engagées, le plan France très haut débit... sont des démarches à suivre dans d'autres domaines pour parvenir à un diagnostic partagé et des plans de financement, si possibles dotés de déclinaisons régionales. Plusieurs autres grands programmes pourraient être ainsi co-construits en matière de :

- Rénovation urbaine et d'habitat,
- Économie circulaire,
- Efficacité énergétique,
- Services publics et santé,
- Enseignement supérieur.

La Conférence nationale des territoires (CNT) devrait être le lieu de validation de ces grands plans d'investissement partenariaux et de suivi de leur mise en œuvre, veillant à leurs conditions de déploiement et diligentant si besoin des missions d'évaluation.

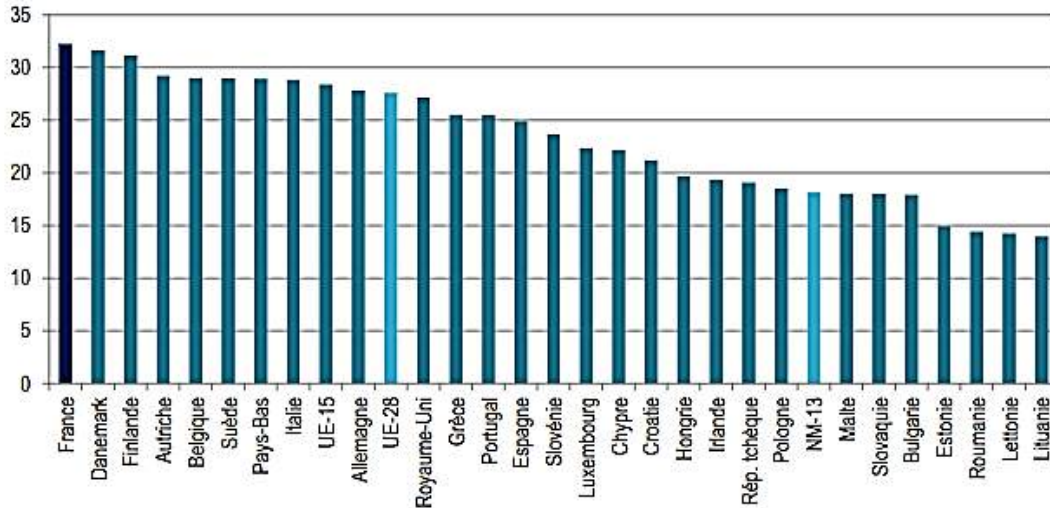
### 1.3 Au service de notre cohésion territoriale : l'efficacité de notre système de protection sociale

Il convient de prendre pleinement conscience du fait que **notre cohésion territoriale tient pour une large part à la puissance de notre système de protection sociale** au sens large qui représente la part prépondérante de la dépense publique en France (34,3% du PIB selon Eurostat).

Cette **protection sociale**, à laquelle nos concitoyens rappellent dans toutes les enquêtes d'opinion leur très fort attachement, **contribue à redistribuer chaque année plus de 700 milliards d'euros de prestations monétaires (pensions, allocations) ou en nature (services publics) entre les territoires**. Des études ont pu montrer le rôle amortisseur puissant que ces mécanismes redistributifs ont exercé lors de la crise de 2008-2009 sur les économies locales. Sans ces amortisseurs, nombre de bassins de vie et d'emploi auraient été profondément sinistrés, vidés de leurs forces vives, imposant des migrations massives de populations.

Pensions de retraites, couverture santé, allocations logement et familiales... contribuent ainsi à irriguer nos territoires et à les rendre solidaires. Longtemps inconnus et mal évalués, **les flux financiers liés à ces transferts sociaux et leurs effets de redistribution territoriale sont aujourd'hui chiffrés avec précision**. Ils ont de considérables impacts sur notre cohésion territoriale. Il faut en être conscient. Loin de conduire à un quelconque assistanat de régions par d'autres, cette « **circulation des richesses** » crée des complémentarités et solidarités de fait entre nos territoires. Les lieux où un actif prendra sa retraite et percevra sa pension, qui est un salaire différé, ne sont pas nécessairement ceux où il aura travaillé au cours de sa vie. Il en va de même des dépenses de santé, très fortement concentrées sur les soins de fin de vie ou les affections de longue durée.

**Figure 3 – Part des dépenses brutes de protection sociale dans le PIB en Europe en 2014**



Source : Eurostat, SESPROS. Nota : NM-13 : 13 nouveaux États membres.

Dans sa comparaison avec nos partenaires européens, le principal facteur explicatif de notre différentiel de ratio de dépenses publiques<sup>1</sup> tient à **notre niveau élevé de protection sociale** et à son mode de financement – essentiellement public - de nos systèmes de retraite et de soins. Ce haut niveau de

<sup>1</sup>. Selon Eurostat, organisme statistique européen, la part de PIB consacrée à la protection sociale est en France la plus élevée des États membres. Avec 34,3% la France se situe largement au-dessus de la moyenne (28,7%). Les pays les plus proches sont le Danemark et la Finlande, connus pour leur forte protection sociale. La Belgique atteint 30,3%, l'Allemagne 29,1%, l'Italie 30%, l'Espagne 25,4%.



protection sociale ne saurait être perçu exclusivement à l'aune de son « coût » budgétaire. Il doit être évalué également dans ses apports peu discutables à notre cohésion sociale et territoriale.

Responsables des politiques de la petite enfance, de l'habitat, de la gestion des allocations individuelles de solidarité, de l'accompagnement des personnes âgées... **les collectivités locales françaises participent de plus en plus de ces politiques de solidarité**, en lien avec l'Etat et les caisses de protection sociale.

**Face à la désertification médicale et aux réorganisations permanentes de nos systèmes de soins**, elles sont également impliquées de manière croissante dans les politiques de santé qui deviennent l'une des préoccupations majeures de nos territoires et de nos concitoyens. Les collectivités jouent un rôle spécifiquement actif dans le déploiement des maisons médicales, les politiques locales de prévention, l'accessibilité des soins, la mise en réseau des professionnels de santé, l'accompagnement des regroupements hospitaliers...

Ces évolutions des dernières années militent là aussi pour que les autorités locales françaises soient pleinement associées à la définition des grandes orientations nationales relatives à des **politiques publiques aux effets territoriaux majeurs**. Très actives dans les politiques de la jeunesse, nos collectivités seront également de plus en plus interpellées par notre transition démographique et le vieillissement sous l'effet de l'allongement des durées de vie.

Notre cohésion territoriale appellera des **réflexions spécifiques sur les équilibres et mixités intergénérationnels**, sur l'adaptation de nos équipements publics, de l'habitat, des mobilités.

## II. REPONDRE AUX GRANDS ENJEUX TERRITORIAUX DE DEMAIN

### 2.1. Faire face aux nouvelles disparités régionales de croissance

Les disparités de développement entre les régions françaises ont connu d'importantes réductions dans la seconde partie du XX<sup>ème</sup> siècle. Que l'analyse emprunte les critères de PIB par habitant et par emploi, ou celui du revenu des habitants, **la convergence des économies régionales a été une tendance lourde des dernières décennies**, notamment si l'on met à part les situations particulières que représentent l'Ile-de-France et les outre-mer. En toute logique, la fusion récente des régions a eu pour effet de rapprocher encore les niveaux de développement par « moyennisation statistique ». Pour autant, cette convergence apparente **s'accompagne en contrepartie d'un accroissement des inégalités territoriales internes aux nouvelles régions**, en particulier dans des régions telles que Grand Est, la Nouvelle Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes...

Au-delà des moyennes régionales de PIB ou de revenus, des nouvelles dynamiques semblent aujourd'hui à l'œuvre qui remettent en cause les mouvements de convergence depuis le seuil des années 2000, et surtout depuis la grande récession de 2008. Les chocs économiques subis depuis la crise n'ont pas affecté nos régions et bassins d'emploi avec la même intensité.

**Les régions les plus industrielles, orientées dans des activités manufacturières et de sous-traitance, ont subi les plus lourdes pertes** en termes d'emplois et d'activités. L'investissement privé y a fortement chuté. Les bassins d'emploi et agglomérations les plus fragilisés par la crise sont massivement concentrés dans quelques régions, en particulier les Hauts de France, le Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté... Sur les pourtours de l'Ile-de-France, dont l'économie a plutôt bien résisté, les régions du grand bassin parisien ont massivement souffert des destructions d'emplois industriels liées aux mutations économiques des années 2000 puis aux effets de la crise.

Tous les indicateurs montrent depuis quelques années la « sur-performance » des régions et territoires de l'ouest atlantique, du grand sud-ouest et de l'axe rhodanien. Ce grand « U » est marqué par une forte attractivité à la fois résidentielle et entrepreneuriale. C'est une dynamique qu'il faut bien sûr conforter mais qui doit être complétée par des **programmes volontaristes de revitalisation des régions du grand quart Nord-est**. Proches de nos partenaires de l'Europe rhénane, ces régions ont d'importants atouts pour tirer parti de leur dynamisme industriel, intensifier les relations transfrontalières de toute nature, mettre en valeur leurs atouts sur les plans touristiques, culturels, résidentiels.

### 2.2. L'attractivité à long terme de notre région capitale

La France a un atout exceptionnel qui est de disposer d'une des principales métropoles de classe mondiale ; une métropole de plus de dix millions d'habitants disposant d'une très forte attractivité économique, scientifique, touristique, événementielle... Par-delà les critiques qui s'expriment parfois à leur endroit, les Français demeurent attachés à ce que représentent Paris et sa région dans notre histoire et dans notre récit national. Elles concentrent nombre de nos lieux de mémoire mais aussi une part essentielle de nos centres de décision politiques, administratifs, économiques, scientifiques...

Au cœur du fonctionnement socio-économique de notre pays, **Paris et la région Ile-de-France fonctionnent comme une gigantesque plate-forme d'échanges avec le monde**. Stabilisée dans sa croissance démographique depuis trois décennies, la région Ile-de-France est aujourd'hui en recherche d'un modèle de croissance soutenable et d'une meilleure conciliation entre performance économique et qualité de vie. Cherté du logement, congestions, nuisances diverses... pourraient conduire, si rien n'était fait, à une dégradation de ses avantages comparatifs et de son attractivité.

Le projet du Grand Paris Express prend tout son sens pour améliorer le fonctionnement interne de la région et la fluidité de son réseau de transports ; une avancée attendue des Franciliens mais aussi de nombre de Français conduits à se rendre dans le Grand Paris ou à y transiter. Présentant de loin le

**plus fort PIB par habitant de toutes les régions françaises**, l'Ile-de-France est dans le même temps marquée par des disparités internes de revenus très élevées et des situations socio-économiques de ses territoires plus que contrastées. Elle constitue le point principal d'entrée ou de fixation des primo-arrivants et des réfugiés. Le mal-logement (habitat insalubre, campements, co-propriétés dégradées...) y est très important.

Les **disparités de moyens financiers entre communes de tailles semblables sont également très marquées**. De fait, l'Ile-de-France a besoin de répondre en priorité à ces grands enjeux de mobilité et de logement, en accentuant ses solidarités internes.

Les réflexions sur l'organisation institutionnelle du Grand Paris devront permettre d'améliorer l'efficacité des politiques publiques et les solidarités régionales. Au moment où se préparent les Jeux Olympiques de 2024, il apparaît néanmoins nécessaire de ne pas déstabiliser les acteurs publics locaux et paralyser les décisions.

### 2.3. Régions ultrapériphériques : valoriser nos territoires ultra-marins

Nos territoires ultra-marins font de la France le dernier pays « *sur lequel le soleil ne se couche jamais* ». Situés à proximité des différents continents du monde, ils constituent un **atout exceptionnel pour notre pays dans un contexte d'ouverture internationale** des échanges de services et de biens. Le dynamisme démographique de plusieurs d'entre eux, leur niveau de développement attractif au regard de leur environnement régional proche, la fragilité de leur environnement face au changement climatique, leur éloignement de la métropole... les expose à des **défis multiples**.

Un **considérable effort reste à conduire en matière d'investissements publics**, que ce soit en matière de transports (routiers et collectifs), de gestion de la ressource en eau, d'énergie, de logement, d'appareil éducatif. La mise en valeur touristique de nos outre-mer – à travers une stratégie de tourisme durable, à forte valeur ajoutée – reste largement à parfaire.

Mais **nos collectivités et territoires d'outre-mer n'ont pas vocation à se spécialiser dans une économie monofonctionnelle**. Une nouvelle ambition entrepreneuriale plus large peut leur être donnée dans le cadre de la nouvelle économie industrielle de services. Les potentiels de la transition digitale (procédés numériques, imprimantes 3D...), de l'économie circulaire, des activités de la santé et du bien-être... trouvent dans nos outre-mer des terrains propices de développement, en articulation étroite avec la métropole.

En ce sens, sans doute faudra-t-il veiller à prendre la mesure des spécificités de nos outre-mer par rapport aux politiques métropolitaines, mais aussi à **la singularité de chacune de ces collectivités ou territoires**.

### 2.4. Préciser l'ambition à donner à notre politique de métropoles

Les lois de réforme des collectivités territoriales (2010) et MAPTAM (2014) ont créé de **nouveaux statuts juridiques pour organiser nos principales agglomérations françaises**. Le terme générique de « métropole » recouvre désormais des catégories distinctes soit de collectivité (Lyon) soit d'intercommunalités (droit commun, Paris, Aix-Marseille). Malgré l'importance des débats qui ont présidé à la création de ces statuts, et les nombreux rapports qui en ont préparé ou accompagné la mise en œuvre, **la finalité accordée aux nouvelles métropoles au sein de nos politiques territoriales n'a sans doute pas été suffisamment explicitée à ce jour**. Le pacte Etat-métropoles de juillet 2016 a eu le mérite de mettre l'accent sur les « **réciprocités territoriales** » à organiser entre ces dernières et leur environnement territorial. C'est également leur **capacité d'entraînement des économies régionales qui doit être renforcée**, via la consolidation de leur attractivité internationale notamment.

Nos métropoles sont en outre exposées pour la plupart à de **considérables défis en termes de cohésion sociale, de cadre de vie et de transition écologique**. Ce sont en leur sein que se concentrent les quartiers aux plus fortes difficultés sociales. Le mal-logement y a beaucoup progressé. Les pressions foncières, répercutées sur les prix de l'immobilier et le coût de la vie, ont fragilisé le pouvoir d'achat « arbitral » des ménages modestes. Certaines activités économiques ou catégories professionnelles intermédiaires (policiers, infirmières,

instituteurs...) peinent à demeurer présentes au sein des grandes métropoles. La qualité de l'air, à laquelle nos concitoyens sont de plus en plus attentifs, y est dégradée et nous expose à des sanctions européennes.

**Deux erreurs doivent être évitées.** L'une serait de penser que les métropoles ne sont que des terres favorisées, gagnantes sur tous les tableaux, n'attirant que richesses et avantages de toute nature.

L'autre erreur serait de polariser uniquement sur elles la quasi-totalité des politiques publiques, des crédits d'investissements nationaux et de l'attention des ministères voire des régions.

#### *Apaiser les conflits interterritoriaux*

Le temps est venu de pacifier les relations entre nos métropoles et les autres composantes du territoire national. Conduit trop isolément, indépendamment d'une vision d'ensemble de nos régions et bassins de vie, le débat sur les métropoles tend à accentuer des fractures inutiles. C'est d'autant plus dommageable que l'émergence de nos métropoles, de dimensions très variées, est sans doute une opportunité pour atténuer les effets de notre extrême centralisation historique et s'inscrire dans une politique d'équilibre des territoires.

Entre le plaidoyer « anti-métropole » des uns et le discours du « tout-métropole » des autres, une stratégie de cohésion nationale des territoires se doit de mieux préciser le rôle attendu des métropoles au service de cette dernière. Le « **ruissellement** » attendu de leur développement sur les autres territoires peut être un objectif poursuivi. **Mais ce n'est pas pour autant un effet mécanique**, obtenu par le simple jeu du marché ou de la concurrence territoriale. Une stratégie politique s'impose. Et des moyens dédiés.

Née au milieu des années 1960, quelques années après la signature du Traité de Rome, **la politique des « métropoles d'équilibre »**, portée par le général De Gaulle et la DATAR d'Olivier Guichard, répondait à un constat de faiblesse de l'armature urbaine française, région parisienne mise à part, au regard des grandes villes européennes.

La croissance démographique et l'urbanisation du pays se polarisaient depuis des décennies sur la seule capitale. La politique des « métropoles d'équilibre », accompagnée par la création des régions administratives et des premières communautés urbaines, a eu pour objectif de maîtriser la croissance de la région parisienne (devenue Ile-de-France) et d'offrir de puissants pôles de développement régionaux alternatifs. Cette politique a esquissé **la voie d'un « polycentrisme » national** qui reste encore à conforter. Les politiques de décentralisation industrielle, puis de délocalisations administratives, les efforts de redéploiement des effectifs de la recherche publique, le rééquilibrage des crédits budgétaires des ministères... ont largement contribué à diffuser les facteurs d'attractivité en tempérant le « mono-céphalisme » français sans pour autant affaiblir le rayonnement mondial de l'Ile-de-France, atout majeur dont dispose notre pays.

Sans revenir sur la question sensible des seuils démographiques ou des critères retenus par le législateur pour autoriser l'accès au nouveau statut de « métropole », il est à noter que **toutes les régions continentales françaises disposent désormais d'une ou plusieurs métropoles**. La question est aujourd'hui d'en déterminer les enjeux de politiques publiques, et de ne pas en demeurer à une démarche de « labellisation ».

La nouvelle politique des métropoles doit certainement capitaliser à partir des efforts constants dont ont fait preuve nos politiques d'aménagement du territoire antérieures pour **doter nos capitales et grandes agglomérations régionales en « fonctions métropolitaines »**, capables d'attirer des activités de haut niveau en matière de recherche, d'enseignement, de santé, de culture, d'événements sportifs... Le thème de « **Paris et le désert français** » est loin derrière nous. Faut-il s'en plaindre ?

#### *Jouer la carte de la différenciation territoriale*

L'aménagement du territoire est une politique au temps long, qui a besoin de constance dans les orientations pour être efficace, tout en étant innovante dans ses modes opératoires. L'heure n'est plus à décentraliser les activités industrielles – l'Ile-de-France serait plutôt à réindustrialiser aujourd'hui – mais il reste essentiel de **conforter le rayonnement international de nos métropoles régionales** par une localisation adéquate et sélective des programmes publics.

Souvent mises en concurrence par l'Etat dans le cadre des appels à projets nationaux, que ceux-ci s'adressent aux collectivités elles-mêmes ou aux grands acteurs de leurs territoires (universités, laboratoires de recherche...), mais aussi par les grandes entreprises privées dans leurs arbitrages entre leurs propres sites, les métropoles françaises doivent, à l'instar des régions, s'engager dans des stratégies de « spécialisation intelligente » en jouant la carte de la différenciation et de l'excellence. De fait, c'est davantage leur positionnement « qualitatif » et leurs avantages comparés dans des domaines précis qui doivent être appuyés au niveau national.

**Le modèle de croissance des métropoles françaises ne gagnerait rien à s'opérer au détriment de leur voisinage ou des territoires périphériques**, par une simple polarisation spatiale des emplois régionaux (« effet d'aspiration »). Il viendra d'un modèle de croissance reposant en premier lieu sur une attractivité externe très forte à l'égard des activités spécialisées, de rayonnement national et international.

En ce sens, **nos métropoles ont vocation à jouer pleinement le rôle attendu d'elles, à savoir celui de « moteur » des économies régionales** mais aussi de « rampes d'accès » à l'international. L'europanisation des grands campus universitaires et scientifiques, l'accueil de sièges sociaux d'entreprises internationalisées ou de leurs centres de R&D, le développement d'échanges culturels, l'accueil des grands événements (compétitions sportives, salons, expositions...), le renforcement des « éco-systèmes » entrepreneuriaux à forte valeur ajoutée (pôles de compétitivité, clusters...) doivent bénéficier dans nos métropoles et grandes agglomérations régionales d'un soutien appuyé. C'est à l'aune de ces types d'activités que se jugera le rayonnement national et européen des métropoles françaises.

#### *Organiser des métropoles « motrices » vs « prédatrices »*

A contrario, **la concentration des activités standard au sein des métropoles n'aurait guère de sens**. De même qu'il n'est pas souhaitable d'asphyxier les plateaux techniques des CHU d'actes de soins élémentaires, le rayonnement universitaire ne s'évalue en rien au nombre d'étudiants concentrés sur les mêmes campus. Confrontées, pour les principales d'entre elles, à d'importants enjeux de congestion urbaine, de pollution atmosphérique, de coûts fonciers élevés et de prix de l'immobilier peu abordables pour des primo-accédants, les métropoles doivent s'inscrire dans **un modèle de développement « à la française »**, jouant la carte de la qualité de vie, de l'accessibilité sous toutes ses formes, de la **haute performance environnementale**.

Les stratégies locales régionales et nationales d'aménagement du territoire doivent également **conforter les métropoles dans leurs fonctions de « têtes de réseau » du maillage urbain secondaire**, interconnectant villes moyennes, petites villes, bourgs centres.

Ces interconnexions doivent être placées **au cœur de nos stratégies régionales d'aménagement durable** portées par les SRADDET et leurs volets thématiques, ou d'autres stratégies sectorielles (carte universitaire, plans régionaux de santé...). L'organisation des mobilités du quotidien, la réforme ferroviaire et la redynamisation attendue des solutions de transports interurbains (TER, petites lignes, cars, co-voiturage...) doivent s'ordonner avec **le rôle de « commutateur » des métropoles** avec la France de la grande vitesse et des grandes distances (TGV, aéroports nationaux...). Les métropoles sont nos « hubs » régionaux, encore très dépendants du grand « hub » national francilien, mais qui pourraient progressivement s'en émanciper pour partie, ouvrant des connexions directes avec des destinations européennes ou méditerranéennes privilégiées.

## 2.5. Mettre l'accent sur les complémentarités interurbaines et villes-campagnes

Nos **concitoyens apprécient nos petites villes et villes moyennes**. Situées, pour beaucoup, à de courtes distances de grandes agglomérations (Ih-Ih30), elles combinent **qualité du cadre de vie et accessibilité**. Malgré ce potentiel, nombre d'entre elles sont en revanche inquiètes au sujet de leur devenir.

Restructurations administratives et militaires, fermetures d'établissements industriels, départ des jeunes actifs ou baisse de la population étudiante, disparitions massives de commerces dans les centres-villes... ont justifié le *Plan coeurs de villes moyennes* engagé en ce début de quinquennat.

Il convient pour autant de distinguer des réalités, là encore, plus que contrastées. **Certaines de nos villes moyennes**, si l'on considère leur unité urbaine ou leur intercommunalité, affichent les **plus forts taux de croissance démographique du pays et d'excellentes performances économiques**. D'autres villes connaissent des difficultés réelles dans leurs coeurs urbains historiques (dévitalisation des services, paupérisation des résidents, déprise commerciale...) mais à l'intérieur d'une agglomération ou bassin d'emploi qui reste en bonne santé.

Les restructurations relèvent pour l'essentiel d'une meilleure régulation des implantations commerciales et d'une reconquête de l'attractivité résidentielle, commerciale et tertiaire du centre-ville.

Enfin, une **troisième catégorie est marquée par la « double peine » d'un affaiblissement concomitant de son bassin de vie tout entier et de son coeur urbain**, les deux phénomènes s'entraînant mutuellement dans une spirale de déclin ressentie comme inexorable. A l'instar de certaines villes de l'Allemagne orientale, ces agglomérations sont entrées dans une logique de **gestion de la « décroissance »**, tenues de faire face à un important repli démographique et au vieillissement. Seule une **politique volontariste de reconquête de leur attractivité**, appuyée sur des soutiens publics pérennes et des **investisseurs de long terme** (comme la CDC), semble en mesure d'inverser les tendances des dernières années.

**La trame de nos villes moyennes et de nos petits pôles urbains dessine dans de nombreuses régions un « archipel »** qui organise l'espace et les complémentarités villes-campagnes. De nombreuses intercommunalités, recomposées par les fusions de 2016-2017, solidarisent désormais ces pôles avec leurs alentours. Services, commerces, emplois, établissements d'enseignement ou de santé, équipements culturels... se regroupent dans ces pôles pour y assumer des fonctions de centralité. Du dynamisme et de l'attractivité de ces pôles dépend le plus souvent ceux des campagnes qui les environnent.

#### *Des outils de solidarité interterritoriale déjà déployés*

Les **alliances entre villes et campagnes** se sont renforcées dans la plupart des territoires au cours des dernières décennies. Politique des pays, mise en place des SCOT, création des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), programmes LEADER... **associent le plus souvent des pôles urbains et les espaces qu'ils polarisent**. Les coopérations interterritoriales sont de fait déjà très affirmées à travers les syndicats mixtes de développement ou de projet.

Des **mutualisations des ingénieries et des financements** assurent ainsi, dans de nombreux territoires – mais non dans tous –, cette « entraide territoriale » à laquelle beaucoup d'élus appellent. Dans le cadre départemental, ces solidarités prennent la forme d'agences techniques, des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), des syndicats d'énergie ou numériques, d'agences de développement économique ou comités d'expansion...

Elle passe également par les centres de gestion des agents territoriaux. Les agences d'urbanisme interviennent de plus en plus sur des territoires élargis, bien au-delà des seules agglomérations.

De **nouveaux « terrains de jeu » apparaissent pour la formalisation des solidarités villes-campagnes**, en matière d'environnement notamment. Traitement et valorisation des déchets, gestion de l'eau et de l'assainissement, politiques énergétiques locales et promotion des énergies renouvelables... donnent d'ores et déjà lieu à de nombreuses « **réciprocités** », dans des solidarités de court rayon. **La nouvelle compétence GEMAPI va élargir ces solidarités à l'échelle des grands bassins versants** voire du bassin hydrographique. C'est souvent dans les espaces peu denses que se jouera la protection future des grandes conurbations.

**Autre thème porteur d'avenir pour les « alliances territoriales » : l'alimentation.** La sécurité alimentaire, la traçabilité des produits, la reconquête de la qualité... vont contribuer aux progrès des filières courtes, réduisant les coûts de transport et de traitement, mais aussi le nombre

d'intermédiaires. Les **projets alimentaires territoriaux** sont porteurs de nouveaux rapports entre la ville et son environnement. Un ré-ancrage fort de l'agriculture, auprès des grands bassins de consommation, peut ainsi se dessiner dans les périphéries des villes. Des politiques d'attractivité nouvelles peuvent être conçues au service de nos ruralités.

Enfin, les **interfaces villes-campagnes doivent être au cœur des réflexions qui s'engagent en matière de transport**, d'implantation de l'emploi et des commerces... De nouvelles solutions de mobilités sont en phase d'émergence dans les territoires. Transports à la demande, taxis collectifs, solutions de co-voiturage, véhicules en libre-service... se multiplient pour répondre aux besoins accrus de mobilité. Des jeux gagnants-gagnants peuvent s'organiser entre métropoles, villes et campagnes pour accompagner le mouvement de relocalisation des activités économiques, les évolutions des mouvements pendulaires domiciles-travail, l'essor probable du télétravail (à domicile ou dans des tiers-lieux et espaces de co-working).

## 2.6. Vers des campagnes vivantes, attractives, connectées

Plus encore que nos villes intermédiaires ou nos métropoles, nos ruralités présentent les indicateurs de différenciation territoriale les plus élevés. « La » ruralité d'autrefois, marquée par **une forte vocation productive** (agricole et/ou industrielle), s'est muée en une mosaïque de réalités très différenciées qui résultent à la fois de la mutation des activités économiques (degré de concentration plus ou moins accentué des exploitations agricoles, persistance ou non des usines à la campagne...), mais aussi des **dynamiques d'attractivité résidentielle**.

Depuis les années 1980, les couronnes rurales de nos villes et agglomérations ont connu les plus fortes croissances démographiques, dessinant une nouvelle France « périurbaine », faite de campagnes résidentielles, de ménages extrêmement mobiles, de toutes catégories sociales, qui « navettent » au quotidien entre champs et villes.

Ce « **tiers-espace** » périurbain est lui-même très segmenté entre des territoires à forte densité de hauts revenus, bien desservis en services et équipements collectifs, et des espaces plus fragiles, accueillant des populations reléguées par les pressions foncières et s'éloignant toujours plus des cœurs urbains pour réaliser leur projet d'accession à la propriété.

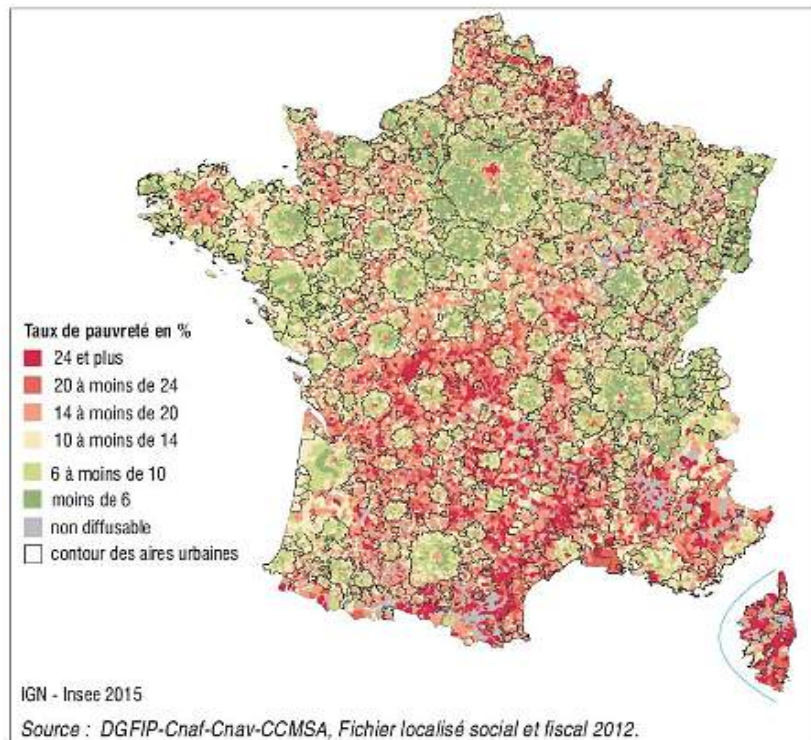
Ce mode de vie périurbain est **parfois plus subi que choisi**. Il transforme certains territoires, lorsque rien n'est fait, en zones « dortoirs », marquées par une obligation de « zapping territorial » pour l'emploi, l'accès aux commerces, aux services... La cohabitation de ces « néo-ruraux ou « rurbaïns » avec les populations installées n'est pas toujours sans accroc. Cette **dynamique péri-urbaine a néanmoins permis de revitaliser bien des campagnes et des communes rurales**, assure un très important transfert de revenus salariaux des pôles urbains vers les campagnes, redynamisant via l'économie dite « résidentielle » des activités commerciales, artisanales ou libérales qui étaient menacées.

En dehors de ces campagnes « urbaines », **nos ruralités comptent également des espaces plus éloignés des grands pôles urbains mais pour certains très dynamiques**. Mises en valeur par le développement touristique, une industrie demeurée performante, un attachement au terroir qui se traduit par le « retour au pays » de nombreux actifs en milieu de carrière voire à l'âge de la retraite, **ces ruralités conservent un haut potentiel de développement**, notamment lorsque leur patrimoine naturel et le climat en renforcent l'attractivité tout au long de l'année. Les arrière-pays de nos littoraux, le Sud-Ouest et le Grand-Ouest... concentrent une part importante de ces configurations favorables.

**Ces ruralités en expansion ne sauraient pour autant faire oublier les difficultés des campagnes en déprise**, éloignées des grandes agglomérations ou enclavées, confrontées à d'importantes déprises des activités agricoles ou de leur tissu industriel. La géographie de ces campagnes vulnérables est désormais bien connue, concentrée autour de la « diagonale » des faibles densités (large bande étirée des Ardennes aux Pyrénées en passant par la Champagne, la Bourgogne

et de nombreux départements du massif central), mais qui comprend également les campagnes intérieures de Normandie, le sud de la région Centre Val de Loire...

### Taux de pauvreté communaux



Les ruralités fragiles comprennent également des territoires marqués par une certaine **attractivité résidentielle, mais qui s'exerce sur des ménages à faible pouvoir d'achat**, voire précaires. A l'instar de certains quartiers urbains défavorisés, ces campagnes voient se concentrer des taux de pauvreté élevés (cf. carte ci-dessous) et connaissent également de forts enjeux d'habitat, de mobilité, d'accès aux soins, de qualification et d'insertion économique. Ces **campagnes pauvres** se retrouvent dans les Hauts de France, en Normandie, dans les ex-régions Champagne-Ardenne et Limousin mais elles marquent très fortement les arrière-pays des régions méridionales et de la Corse.

### Développement rural : cesser le « stop and go »

**Les politiques de revitalisation rurale ont parfois manqué de continuité et de lisibilité** au cours des deux dernières décennies. Création des zonages de revitalisation rurale (ZRR), loi de développement des territoires ruraux, pôles d'excellence rurale, soutiens aux bourgs-centres, contrats de ruralité, maisons de services publics et maisons de santé... les **initiatives gouvernementales et législatives se sont multipliées**.

La progression de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a également traduit un effort réel de soutien aux ruralités les plus fragiles. Pour autant, **ces avancées n'ont pas suffi à rassurer les élus et les habitants des campagnes les plus fragiles**. Les fermetures de services publics et des derniers commerces, l'éloignement graduel des centres de décision, les pénuries croissantes de médecins et professionnels de santé... sont **perçus comme des abandons de la ruralité**.

Les retards pris par la France dans le déploiement des infrastructures numériques de très haut débit et la téléphonie mobile avivent les exaspérations. Le vieillissement démographique accéléré de certaines campagnes soulèvent la question du maintien du maillage des écoles, et à l'autre bout de la vie, celle des moyens de faire face demain aux enjeux de la dépendance...

**Une nouvelle stratégie de cohésion territoriale doit s'adapter à la diversité de nos ruralités** et cesser de les traiter uniformément avec des procédures additionnées. Des réponses doivent être apportées dans la durée, avec des garanties pluriannuelles. Le diagnostic global de la situation doit aussi être objectif et responsable. **La France ne compte plus que dix départements en déprise démographique globale (soit trois fois moins qu'il y a trente ans), en faveur desquels un effort particulier de la nation doit être envisagé.**



Nos ruralités ont également beaucoup changé et ne ressemblent en rien aux images caricaturales que certains en dressent. **C'est dans nos campagnes que les premières lois sur l'intercommunalité ont trouvé l'essor le plus rapide** au début des années 1990. Les initiatives de développement local, le dynamisme culturel (festivals, résidences d'artistes, enseignements artistiques...), la mise en valeur touristique, le réinvestissement économique dans des filières de qualité (artisanat, agriculture...) caractérisent davantage la ruralité contemporaine que les images datées.

Il reste que des **défis cruciaux vont devoir être relevés pour conforter nos ruralités et les rassurer sur leur avenir**. Plusieurs ministères (culture, santé, Education...) ont récemment fait des annonces en direction de la ruralité, mais ces dernières pâtissent d'un manque de coordination et de vision d'ensemble. Aucun ministère ne dispose de la même définition de ce qui constitue la ruralité. Les zonages d'analyse et d'intervention ne collent pas.<sup>2</sup>

Deux exercices stratégiques, en cours de réalisation, devraient éclairer cette analyse. **Les schémas départementaux d'accessibilité des services au public (SDAASP) d'un côté, comme les SRADDET d'un autre, devraient ainsi proposer une analyse fine des réalités rurales**, en stabilisant des périmètres d'analyse cohérents. Il est nécessaire de parler un langage commun pour proposer des diagnostics partagés. Or force est de constater à ce jour l'extraordinaire enchevêtrement des découpages retenus par les ministères, les différents niveaux de collectivités, les agences nationales

## 2.7. Un nouveau logiciel pour la politique de la ville et les quartiers défavorisés

Malgré trois décennies d'efforts, la politique de la ville « à la française », telle qu'elle a été conduite depuis les émeutes urbaines de 1990, n'a pas résorbé les fractures territoriales internes à nos agglomérations. Hier circonscrite à quelques villes des banlieues de nos plus grandes métropoles, voire aux grands quartiers d'habitat social construits ex nihilo lors des Trente glorieuses, la politique de la ville s'est aujourd'hui étendue à de très nombreux territoires, de toutes dimensions et de toute configuration.

Ne parler que des seules « banlieues » est devenu inapproprié. D'une part, il est évident que nombre de communes suburbaines, au caractère résidentiel marqué, figurent parmi les communes les plus favorisées de France. Surtout, **les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont aujourd'hui très majoritairement situés dans les villes centres de nos agglomérations voire dans leur cœur historique**. La spécificité de la région parisienne, et sans doute de la région lyonnaise, ne saurait obérer cette réalité : la politique de la ville s'est aujourd'hui diffusée à l'ensemble de nos agglomérations, voire de nos bassins de vie.

Dans le prolongement des **travaux conduits durant l'hiver par Jean-Louis Borloo** et des concertations engagées par le ministère de la cohésion des territoires, une question doit être posée : la politique de la ville a-t-elle échoué ? Faut-il la reconduire en l'état ?

Malgré des évaluations parfois sévères (cf. Cour des Comptes), **la politique de la ville « historique » ne peut être jugée comme un échec d'ensemble**. L'accroissement du nombre de quartiers prioritaires, la difficulté de réinsérer définitivement les quartiers les plus défavorisés dans le « droit commun », ne peuvent faire oublier les **améliorations très sensibles apportées aux conditions de vie** dans ces quartiers. La rénovation urbaine des années 2000 a profondément transformé le cadre de vie des habitants et atténué le sentiment d'« extra-territorialité » de certains quartiers. L'enjeu actuel serait plutôt d'en amplifier l'ambition que d'y renoncer. Par ailleurs les **efforts constants des élus locaux, agents publics, services de l'Etat, associations...** accomplis en faveur de ces quartiers difficiles ne sauraient raisonnablement être jugés avec le recul comme inutiles et inefficaces.

---

<sup>2</sup> Les échelles d'analyse reposent tantôt sur la commune, le bassin de vie INSEE, l'intercommunalité. Le moment est propice pour mieux définir et qualifier les territoires ruraux, de s'entendre sur des critères de densité et d'éloignement des centres urbains.

Le moment est venu de réhabiliter les efforts faits et de rappeler que, contrairement aux idées reçues, **les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne sont pas des « ghettos » dans lesquels des habitants seraient assignés à résidence.** Ces quartiers sont les plus souvent des espaces marqués par une très forte mobilité résidentielle. Certaines personnes y font leur vie entière. Beaucoup d'autres non. Ce sont le plus souvent des « sas » par lesquels commence un parcours résidentiel, soit au sein de la ville ou de l'agglomération voire au-delà. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville, définis par les niveaux de revenus des habitants, sont ceux dans lesquels les personnes à revenus modestes parviennent à se loger. Ce sont également ceux dans lesquels le coût de la vie apparaît le plus abordable, où certaines activités économiques peuvent encore subsister sans être évincées par des coûts fonciers excessifs.

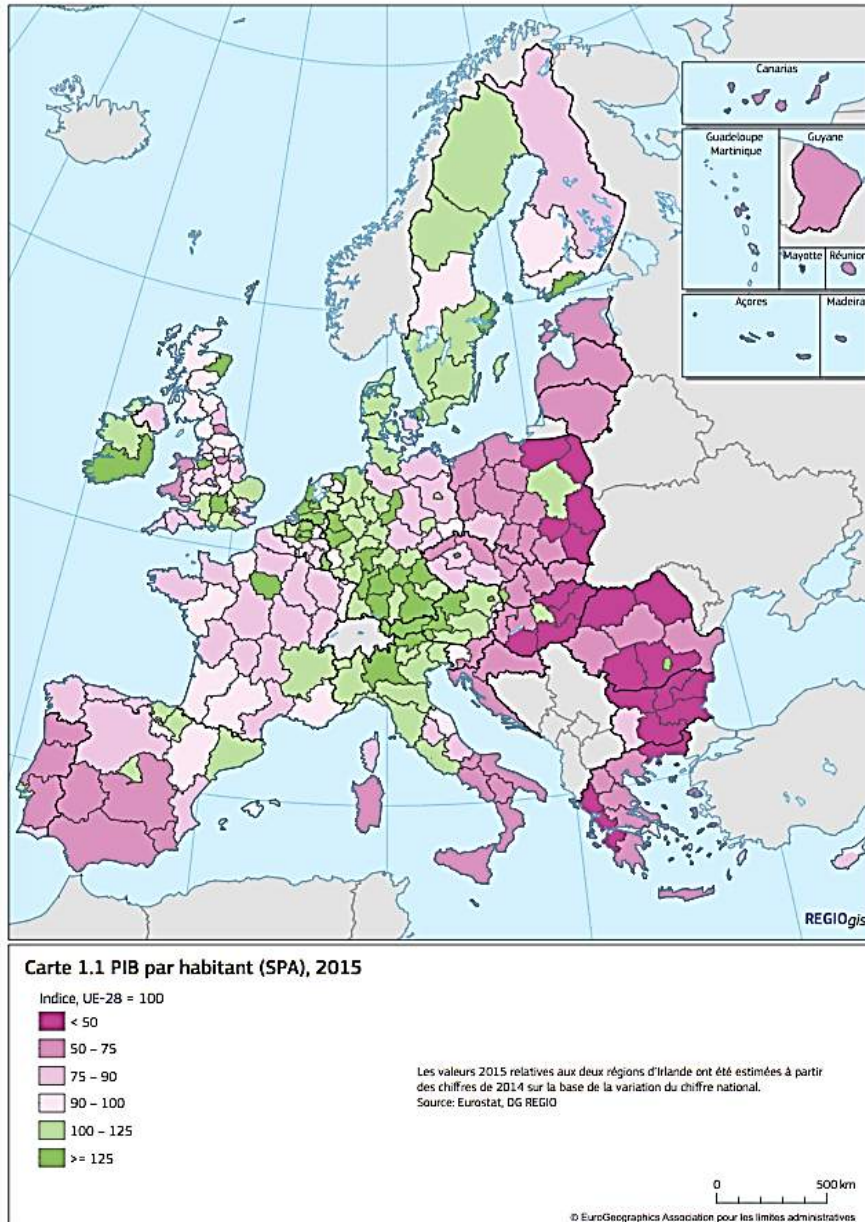
Sans renoncer aux objectifs de mixité sociale qui ont présidé à ses origines à la politique de la ville, il est devenu néanmoins nécessaire de repenser la place et le rôle d'intégration des quartiers populaires dans nos espaces urbains, en les inscrivant dans une véritable stratégie de cohésion définie à l'échelle des agglomérations et métropoles.

Nos politiques de cohésion urbaine doivent **garantir le rôle de « sas » des quartiers populaires**, permettant à des ménages ou personnes de condition modeste d'y engager leur parcours résidentiel et socio-économique. Ces quartiers populaires doivent disposer de **services publics performants**, notamment en matière d'éducation, de santé, de sécurité et de justice. L'Etat doit s'engager clairement sur des objectifs précis en ces domaines dont il a la responsabilité première, en mobilisant des professionnels expérimentés. Dans le même temps, il revient aux élus de travailler, à l'échelle de l'agglomération ou du bassin de vie, à l'équilibre social de l'habitat et de peuplement, au désenclavement des quartiers défavorisés par les transports collectifs, à leur redynamisation économique et commerciale. Les efforts de la péréquation nationale (DSU) doivent être de surcroît complétés par un renforcement des solidarités financières horizontales entre communes.

Une intervention publique forte est attendue sur la régulation des mécanismes de marché très puissants qui tendent à concentrer les difficultés sociales dans les mêmes secteurs géographiques des agglomérations. Sous l'effet de la montée des prix de l'immobilier mais aussi des concurrences constatées pour se rapprocher des établissements scolaires les plus valorisés, les processus de « gentrification » de certains quartiers renforcent les phénomènes ségrégatifs qui conduisent à accentuer la polarisation sociale au sein des espaces urbains.

### III. QUELQUES GRANDES PRIORITES DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES

#### 3.1 Redynamiser les économies locales

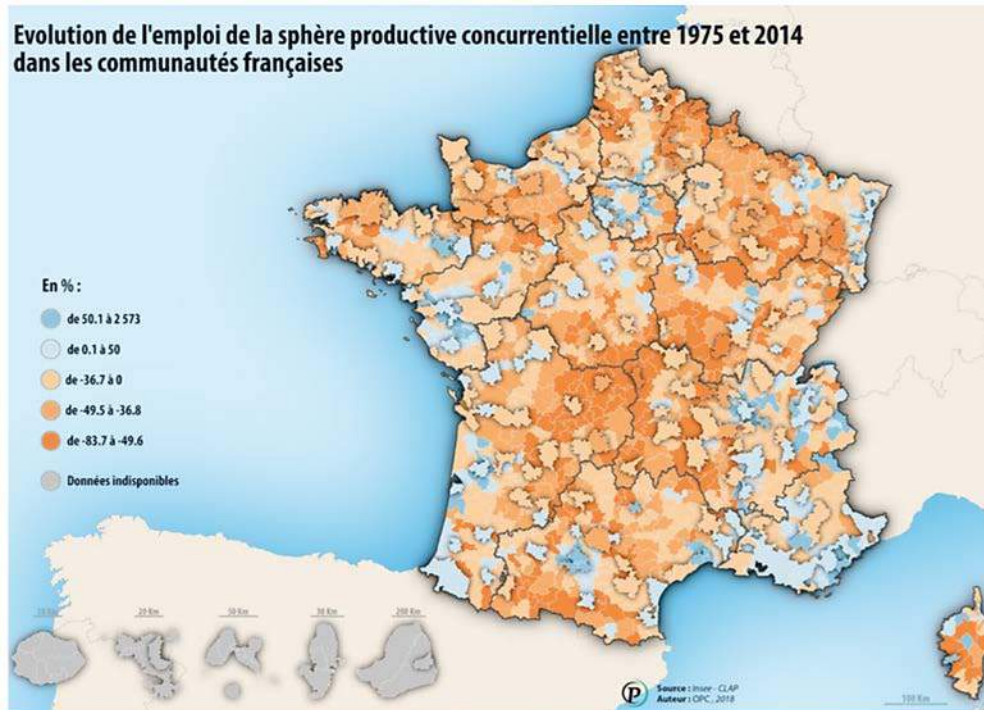


Nos politiques de cohésion territoriale doivent en premier lieu contribuer à la création d'emplois et d'activités à forte valeur ajoutée. Au terme de dix années de stagnation économique, le PIB par habitant, évalué en parité de pouvoir d'achat, est en France marqué par une tendance préoccupante. Notre pays est caractérisé par des taux de chômage élevés, mais également par la montée de la précarité de l'emploi, des temps partiels contraints, des salariés pauvres.

Le creusement de nos déficits commerciaux, les difficultés de financement de notre protection sociale et de nos services publics sont largement liés à l'affaiblissement de notre socle productif national. Essentiellement centrée sur la consommation de biens et de services, l'économie résidentielle ne peut assurer durablement à elle seule la pérennité de notre cohésion territoriale.

La redynamisation de nos secteurs productifs doit constituer l'une de nos grandes causes nationales et s'ancre très fortement dans nos territoires. Les activités productives, industrielles et agricoles d'une part, mais également constituées des services qui leur sont associés (Recherche-développement, logistique, financement, design...), constituent toujours le **fer de lance des économies avancées** et de l'innovation technologique. Même si leur part relative dans l'emploi et le PIB a connu une certaine contraction sous l'effet de l'essor des activités économiques dites « résidentielles » (commerce, éducation, santé, services aux personnes...), les secteurs productifs restent prédominants dans les activités à forte valeur ajoutée.

Depuis plusieurs décennies, la contraction des emplois productifs a très fortement marqué nos agglomérations de taille moyenne et nos ruralités (cf. carte ci-après). Les bassins d'emploi manufacturiers, souvent ruraux ou semi-ruraux, ont très fortement souffert de leur fort degré d'exposition à la concurrence internationale, sans disposer de politiques d'accompagnement suffisantes des mutations.



Pour autant, des signes de reprise sont apparus au cours de **l'année 2017**. La création nette d'emplois productifs est redevenue positive. **Il y a eu plus d'ouverture d'usines que de fermetures**. Les entreprises ont reconstitué leurs marges et ont réinvesti. Un nouveau climat s'est

installé depuis quelques années dans de nombreux territoires. Le « **made in France** » a retrouvé des couleurs dans de nombreuses filières historiques, alors que dans le même temps apparaissait une nouvelle génération d'entrepreneurs dans les nouvelles technologies avec la *French tech*. Une erreur serait d'opposer la nouvelle économie numérique aux activités traditionnelles, reposant sur un capital parfois centenaire de savoir-faire et d'investissements. C'est d'une fertilisation croisée dont auront besoin nos « chaînes de valeur » et nos territoires.

En tout état de cause, une nouvelle ambition industrielle doit être proposée à nos territoires, en s'appuyant sur le rôle stratégique des régions. Cette ambition doit particulièrement s'appuyer sur nos **tissus d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grosses PME** qui ont été les principales créatrices nettes d'emplois au cours des dernières années. Ces championnes de la croissance doivent être soutenues et accompagnées dans leurs efforts de montée en gamme, de positionnement sur des segments d'activité à forte valeur ajoutée, entraînant dans leur sillage les fournisseurs et les partenaires de leur éco-système. Cet ancrage territorial du renouveau productif sera le gage d'un investissement de long terme dans des savoir-faire et des excellences technologiques qui ne se décrètent pas.

### 3.2 Mettre l'accent sur les qualifications initiales et continues dans nos bassins d'emploi

Le grand plan d'investissement dans les compétences (PIC) est une annonce forte de la législature. Il répond à un constat partagé sur la priorité à accorder aux qualifications professionnelles pour répondre aux **tensions sur les marchés du travail** mais aussi au besoin de protection des salariés et d'accès à l'emploi des publics les plus fragiles.

Au-delà des évolutions des droits individuels des salariés ou chercheurs d'emplois, notre appareil de formation doit encore s'adapter à nos nouveaux besoins économiques et sociaux. Malgré la persistance

d'un chômage élevé (toutes catégories confondues), les métiers en difficultés de recrutement se multiplient avec la reprise économique.

D'importants efforts doivent être accomplis pour **renforcer les filières d'apprentissage**, au plus près des acteurs économiques, mais aussi améliorer notre offre de formation initiale et continue. Nos territoires s'inquiètent actuellement des impacts territoriaux futurs de la réforme de l'apprentissage et partagent les revendications des régions, garantes d'une offre de proximité.

Grâce aux plans U2000 puis U3M, notre pays dispose d'un **maillage très dense d'universités** et de formations post-bac. Parfois perçu comme un problème, ce maillage est en fait une chance à saisir pour accompagner durablement le besoin de renouvellement constant des qualifications professionnelles, de saisir le tournant de la formation continue et des nouvelles certifications.

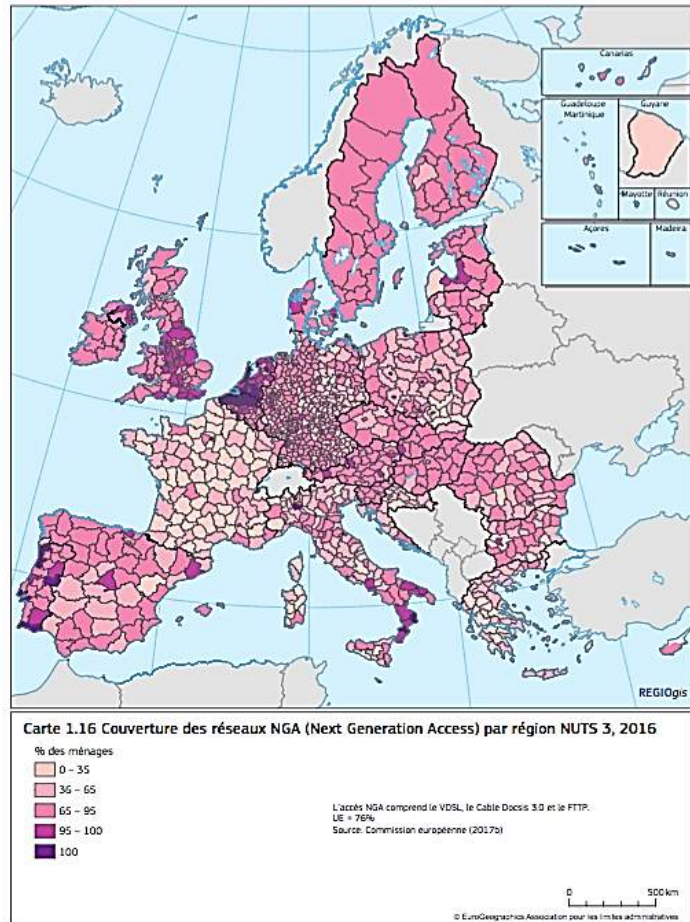
Nos territoires souhaitent voir garanti **l'avenir des petites et moyennes universités**, dont la vocation n'est sans doute pas de constituer de grands campus scientifiques, mais qui peuvent trouver pleinement leur voie dans des filières spécialisées, des applications scientifiques et technologiques tournées vers les tissus économiques. Le **rapprochement entre nos universités et nos entreprises, autour de coopérations très concrètes, demeure encore largement à parfaire**. Les regroupements universitaires de type COMUE doivent, pour ces raisons, se déprendre d'une logique de concentration spatiale, par définition coûteuse. C'est davantage d'universités en réseau, disposant d'une carte de formations aux complémentarités bien agencées, que nos territoires et nos économies régionales ont besoin. Ces universités et formations post-bac (IUT, BTS...), complétées par les réseaux de nos écoles supérieures, doivent surtout multiplier leurs interfaces avec leur environnement économique.

Via les contrats de site, nos collectivités doivent **participer de cette meilleure connexion de l'enseignement supérieur avec nos territoires**. Offres de stages, financement de thèses, carrefours des métiers, projets collectifs, formations en alternance, mécénat, parcours d'orientation, visites d'entreprises... peuvent encore être largement développés dans nos territoires.

### 3.3 Les défis de la transition numérique

Les **nouvelles échéances annoncées par le Président de la République** pour déployer le très haut débit et la téléphonie 4G représentent un considérable enjeu en matière d'investissement et d'engagement des opérateurs. La couverture intégrale du territoire national, via un raccordement des zones habitées, est l'un des principaux chantiers d'investissement de la France dans des équipements neufs. Dans l'attente des solutions technologiquement les plus performantes, des solutions provisoires efficaces doivent être proposées pour ne pas accentuer la fameuse « fracture numérique ».

Cette **fracture ne résultera pas des seuls retards de « fibrage » ou de connexion**. Elle risque de se propager aux personnes elles-mêmes, via leur déficit d'équipement mais aussi leurs **difficultés d'accès aux nouveaux services** et plateformes (« illectronisme »). Les stratégies d'inclusion numérique sont dans ce contexte primordiales et devront s'appuyer sur des réseaux publics ou associatifs bien organisés pour réduire les **risques de « décrochage digital »**. Au-delà les difficultés cognitives, ce décrochage peut également provenir d'attitudes de rejet ou de suspicion à l'égard de la dématérialisation. Les événements récents ont contribué à susciter des doutes importants sur la fiabilité des informations reçues, le devenir des données, les capacités d'intrusion dans la vie privée. **La dématérialisation complète des procédures de l'Etat d'ici 2022** devra être préparée par des efforts intensifs de formation, utilisant les dispositifs existants, en évitant le renvoi des coûts de transition sur les collectivités (cf. épisode des cartes grises). Les gains de productivité et les économies attendus devraient se traduire par une réinjection locale des ressources dégagées.



Les pouvoirs publics nationaux et locaux doivent pleinement prendre conscience de leur responsabilité partagée pour **organiser la « confiance numérique »** et offrir aux citoyens les meilleures garanties. Les rejets locaux auxquels est confronté le déploiement du compteur Linky par le gestionnaire de notre réseau électrique national (ENEDIS) ne doivent pas être seulement perçus comme un épiphénomène. La numérisation des services publics locaux, la mise à disposition d'applications pratiques, l'usage d'algorithmes prédictifs, la fourniture de nombreuses données en open data... gagneront également à être accompagnées d'une fiabilisation des systèmes de sécurité. **La constitution de grandes plateformes numériques, mutualisées entre acteurs publics**, sera l'une des meilleures manières d'éviter une dépendance excessive à l'égard des « GAFA ».

### 3.4 Adapter les services publics aux nouveaux usages

Le déploiement des équipements numériques et des connexions au très haut débit a pour effet d'accélérer de très nombreuses transformations des activités économiques et des services. Le **service public postal est le plus emblématique de cette mutation avec la chute vertigineuse de l'activité courrier**. Les dématérialisations des procédures font disparaître les files d'attente dans les perceptions ou les bureaux municipaux. Les services publics de contact connaissent une profonde transformation de leur mode opératoire avec les administrés.

Aussi est-il possible d'imaginer que le temps libéré par les télé-procédures soit réaffecté à d'autres tâches, à plus forte valeur ajoutée, notamment en appui des plus fragiles. A l'instar de La Poste qui réinvente les missions de ses facteurs, d'autres services publics sont voués à réinventer leurs modes de contacts, via des permanences mobiles et des **démarches actives en direction des décrocheurs numériques**. L'accessibilité des services publics et au public va ainsi se poser en des

termes nouveaux, comme le mettent en évidence les diagnostics et plans d'action des schémas d'accessibilité des services publics et au public.

La **question de l'accessibilité aux services publics et au public** s'est imposée dans de nombreux bassins de vie comme **l'un des indicateurs les plus saillants du sentiment de « fracture territoriale »**. Les fermetures de nombreux services publics au cours des années 2000 (carte judiciaire, perceptions, tribunaux, gendarmeries...), les restructurations hospitalières, l'apparition des « déserts médicaux », les évolutions de la carte scolaire... se sont combinées avec les mutations des tissus commerciaux pour réactiver les craintes de « déménagement du territoire » et de désertification.

Au-delà des seules considérations portées au maintien des implantations géographiques, c'est **l'appauvrissement des prestations offertes**, les réductions d'effectifs ou de compétences, les déclassements et pertes d'habilitation (ex. plateaux techniques), les contractions des horaires d'ouverture qui ont accentué le sentiment d'abandon. L'absence de coordination des décisions ministérielles ont suscité des **effets cumulatifs très douloureux** pour de nombreuses petites villes, exposées à la fermeture simultanée de sites militaires, judiciaires, hospitaliers...

#### *Créer une culture de la polyvalence entre services*

S'il apparaît peu réaliste de proclamer des moratoires sans fin sur les recompositions des services publics et de leurs modes d'organisation, transformés à la fois par les innovations technologiques, les besoins de mutualisation mais aussi les évolutions des comportements des usagers et des attentes sociales, **de nouvelles méthodes de décision sont attendues par les acteurs publics locaux**.

Les réformes des cartes administratives et des services publics doivent d'une part faire l'objet d'une réelle co-construction avec les territoires mais également s'inscrire dans une **analyse d'ensemble des besoins sociaux**. L'utilité sociale des services publics, leur poids dans l'économie locale (salaires, commande publique...) doivent être évalués et mis en regard des autres considérations (économies budgétaires, normes techniques...). Certaines actions de redynamisation devraient être engagées, à travers le déclenchement d'alertes (seuils critiques, baisses de fréquentation...) avant que ne soient décrétés des fermetures de manière unilatérale. Les territoires attendent des engagements clairs de l'Etat, notamment financiers, pour l'avenir.

L'essor des maisons de services publics et, dans le domaine de la santé, des maisons médicales, met en évidence que **des organisations polyvalentes, plus transversales, construites autour d'un vrai projet collectif constituent la meilleure des réponses**. Ces regroupements de services exercent une attractivité d'ensemble sur les usagers et permettent d'enrayer la chute de fréquentation. De nouvelles prestations peuvent être offertes, greffées sur les métiers traditionnels. Ces lieux polyvalents peuvent également **accueillir des permanences** hebdomadaires ou mensuelles, par lesquelles **il revient aux agents de se rapprocher des usagers les moins mobiles**. Ils sont des cadres de développement des télé-services, où peut s'organiser dans de bonnes conditions l'inclusion numérique, en mobilisant des agents dédiés voire des bénévoles ou des jeunes en service civique.

En application des schémas d'accessibilité et d'amélioration des services au public (SDAASP), récemment approuvés ou en cours de finalisation, des conventions territoriales de services publics devraient être passées avec les collectivités réunies à l'échelle des bassins de vie.

### 3.5 Organiser les mobilités de demain

La question de l'accessibilité structure naturellement les débats actuels sur les mobilités, placés au cœur de la réforme ferroviaire et de la future loi d'orientation sur les mobilités (LOM) en préparation. Depuis quelques années, un consensus s'est dégagé au sein du comité d'orientation des infrastructures (COI) et des rapports Duron pour donner la **priorité aux mobilités du quotidien**. Même s'il reste quelques très grands chantiers à financer (LGV sud-ouest, canal Seine Nord...), l'effort d'investissement public et de financement des mobilités aura de plus en plus à se concentrer sur les déplacements de courte distance.

Le grand défi sera d'apporter des solutions de mobilités diverses à nos concitoyens et de mieux les combiner dans le temps et l'espace. Les modes et motifs de déplacement se transforment à une vitesse accélérée. La révolution numérique fait éclater les organisations d'hier, notamment les anciennes stratégies logistiques qui groupaient les flux. La desserte du dernier kilomètre devient l'enjeu majeur à l'heure du commerce en ligne.

Les ruptures technologiques majeures vont, sur certains types de dessertes, conduire à des solutions automatisées, à de nouvelles combinaisons d'offres et de demandes (ex. co-voiturage urbain), à des solutions innovantes de transport souple.

Ces nouvelles solutions ne régleront pas pour autant le besoin de **réponse à apporter aux congestions croissantes constatées dans les grandes aires urbaines** mais aussi dans les cœurs de villes moyennes. L'éclatement des flux et la multiplication des déplacements quotidiens vont accentuer les besoins de coordination et d'intermodalité. Ils peuvent également accentuer les **conflits d'usage** sur la voie publique, notamment dans la cohabitation délicate entre déplacements doux et recherche de vitesse. Une approche transversale et intégrée des mobilités s'imposera de plus en plus, accompagnée de mutualisations entre échelons institutionnels et entre types d'usages.

Le renforcement du rôle des autorités organisatrices de mobilités, et le projet d'en faire émerger dans les espaces péri-urbains et ruraux, seront essentiels pour faire face à ces besoins nouveaux et à ces mutations techniques rapides. Ces autorités organisatrices devront avoir un pouvoir régulateur puissant, une maîtrise complète des données numériques (sécurisées) et pouvoir faire face aux éventuels effets pervers de certaines plateformes (cf. les problèmes actuels soulevés par l'application Waze).

Dans le cadre régional, les **volets intermodalité des SRADET** pourront s'appuyer sur le travail rapproché des autorités organisatrices afin d'apporter des solutions multimodales, innover en matière de billetterie, mieux articuler les horaires et cadences, réduire les interfaces.

Dans le cadre de la transformation de la SNCF, les collectivités accordent une **importance particulière à l'avenir des petites lignes mais aussi au devenir des gares**. Celles-ci deviennent dans de nombreuses villes des interfaces essentielles entre les réseaux de proximité et les transports inter-urbains.

Elles sont des **centralités** souvent attractives pour redynamiser le commerce en centre-ville, implanter des services publics et des lieux de vie (espaces de co-working, crèches...). Une nouvelle gouvernance des gares est attendue de la réforme ferroviaire, en vue de leur meilleure insertion dans les stratégies locales d'aménagement et d'urbanisme.

### 3.6 Une ardente obligation : assurer la maîtrise des consommations foncières et des prix immobiliers

Malgré la crise exceptionnelle d'il y a dix ans, et la quasi-stagnation économique qui lui a succédé depuis 2008, la France n'a pas connu de véritable interruption de la **hausse des prix fonciers et immobiliers**. Certes, d'importantes disparités sont constatées entre nos territoires, mais la hausse a été très importante dans nombre d'entre eux. Elle s'est totalement **décorrélée des fondamentaux de l'économie et des revenus des ménages**. Cette hausse continue a eu des aspects en apparence positifs pour les détenteurs d'actifs fonciers et immobiliers. Cet « effet richesse », lié à la valorisation des patrimoines, a enrichi notre pays en valeurs dites de « stock ». Avec 13 500 milliards de patrimoine public et privé, notre pays semble s'être fortement enrichi ces dernières années. Les collectivités elles-mêmes ont vu leur patrimoine se valoriser fortement et battre des records en termes de détention d'actifs. Mais le revers de cette médaille est la totale déconnexion entre cette richesse « patrimoniale », essentiellement immobilière et foncière, et la création de richesses comptabilisée traditionnellement à travers le PIB.

Par les taux d'intérêt exceptionnellement bas auxquelles elles ont conduit, les politiques non-conventionnelles des banques centrales ont stimulé la production de crédit immobilier et



l'investissement dans la pierre, pour une part en constructions nouvelles certes, mais surtout sur des mutations de biens pré-existants (donc sans réelle création de valeur). **La surchauffe des marchés fonciers est de fait devenue le principal obstacle à la production de logements à loyers modérés**, compte tenu de la difficulté d'équilibrer les opérations. La production nouvelle s'éloigne des équilibres permettant d'accueillir les personnes les plus modestes.

Le marché locatif privé est marqué par les mêmes contraintes. La hausse des coûts fonciers dans la plupart des agglomérations françaises, mais également dans de nombreuses parties du territoire national (littoraux, territoires frontaliers, espaces touristiques, campagnes remarquables...), rend aujourd'hui **très difficile la primo-accession** dans le parcours résidentiel classique des ménages. Sans apport initial en capital, les jeunes ménages peinent à accéder à la propriété ou à trouver des solutions dans le parc locatif. L'éloignement des centres urbains, motivé ou contraint par les coûts fonciers, peut également fragiliser la situation socio-économique des ménages sur l'ensemble des dépenses contraintes (déplacements, énergie...).

Pour les collectivités, les hausses des coûts fonciers renchérissent considérablement leurs opérations d'aménagement. Il est difficile d'équilibrer des opérations de construction de logements locatifs très sociaux. Les pourcentages de logements sociaux parfois imposés aux promoteurs se traduisent, pour la même raison d'équilibre global, à renchérir le coût de sortir des logements du parc privé.

#### *Des dynamiques de prix non-durables*

Les tendances récentes, dans un contexte de morosité économique générale, invitent à réinterroger en profondeur les **mécanismes fiscaux et financiers qui ont contribué à cette bulle foncière**.

Matière première de l'aménagement du territoire, le foncier doit revenir au cœur de notre politique de cohésion des territoires. Sans une plus grande maîtrise des évolutions des prix, artificiellement stimulés aujourd'hui par des aides publiques et fiscales de toute nature, les **phénomènes ségrégatifs** constatés au sein de nos agglomérations et bassins de vie ne pourront que prospérer. Les acteurs publics seront de plus en plus contraints dans leurs choix d'aménagement. Il sera surtout très difficile de limiter les extensions horizontales des villes et les phénomènes de péri-urbanisation des dernières années. Les objectifs de réduction des consommations foncières, poursuivis au titre des politiques de préservation des terres agricoles et de protection de l'environnement, seront contrariés par la cherté du foncier dans les agglomérations.

Plusieurs gouvernements successifs ont souhaité stimuler un « **choc d'offre** » pour libérer des terrains, dissuader les comportements d'attente, et inverser les dynamiques de prix. A nouveau, des dispositions de la dernière loi de finances (fiscalité des plus-values) ainsi que le projet de loi ELAN portent cette ambition.

On peut néanmoins douter des effets suffisants de ces dernières orientations sur les marchés fonciers.

**La France doit pour ces raisons se doter d'une grande politique foncière** et réinterroger l'ensemble des mécanismes qui ont contribué, ces dernières années, à des **effets inflationnistes non-soutenables** à terme. L'annonce d'une grande loi d'orientation foncière, plus de 50 ans après la loi de 1967, peut répondre à cet enjeu capital. Le renforcement des outils de portage foncier et de préemption pourrait en constituer un axe fort. Mais ils ne pourront pas à eux seuls peser sur les mécanismes actuels de formation des prix.

De nombreux élus ont, pour ces raisons, demandé que soient réinterrogés les politiques fiscales mais aussi les mécanismes de crédit qui entretiennent la hausse, sans véritablement accroître le pouvoir d'achat immobilier des Français. En dehors des propriétaires-occupants ayant déjà amorti leur bien, les primo-accédants d'aujourd'hui sont confrontés à un **taux d'effort très élevé** qui augmente leurs dépenses contraintes. Leur pouvoir d'achat « arbitral » en est d'autant plus réduit, ce qui freine leur consommation quotidienne mais également leur épargne et leur capacité d'investir dans une économie plus productive.

Les pressions foncières et immobilières, auxquelles nos territoires sont très diversement exposés, ont également des **effets induits sur les activités économiques**. Les coûts immobiliers pèsent sur le

bilan de nos entreprises ou se répercutent sur leurs prix de vente, élevés pour le consommateur local, et moins compétitifs à l'export.

Commerces, restaurateurs, hôteliers... sont également tenus à cette répercussion des coûts fonciers. Le rapport qualité-prix des prestations s'en ressent dans les comparaisons. La France et ses territoires apparaissent comme des destinations chères. La richesse de notre pays, lorsqu'elle est évaluée en parité de pouvoir d'achat (PPA), subit un déclassément très fort. Notre locomotive parisienne vient ainsi de se hisser à la place de la ville la plus chère du monde, ex-aequo avec Singapour, dans un classement établi à partir d'un panier de consommation de 100 biens.

La **dévitisation commerciale** de certaines artères de centres villes, mais aussi les vacances ou les friches qui apparaissent dans les galeries et centres commerciaux proviennent en partie de charges foncières et de loyers devenus peu soutenables, résistant de manière anormale à la baisse des chiffres d'affaires et des rentabilités.

Certaines professions libérales et intermédiaires peinent à installer leur activité dans les « zones tendues ». Les « **déserts médicaux** » **progressent de fait dans nos plus grandes métropoles** – région parisienne en tête – tout autant que dans nos ruralités. Les difficultés d'accès ne s'y mesurent pas dans les mêmes termes de distance mais en délais d'attente qui s'allongent pour les rendez-vous.

### 3.6 Viser l'excellence environnementale

La transition écologique est aujourd'hui un slogan mobilisateur. Mais il faut qu'elle devienne sans tarder une réalité opérationnelle, concrétisée par des inflexions puissantes des modes de produire et de consommer. Quelques années après l'Accord de Paris sur le climat, **notre pays a une responsabilité particulière pour viser la reconquête environnementale** et être à la pointe de la lutte contre le changement climatique.

Disposant de puissants groupes industriels et de services dans les secteurs de l'énergie, des transports collectifs, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau et de l'assainissement, de la construction... la France a également vu émerger depuis quelques années une nouvelle génération très dynamique d'entreprises innovantes, start-up ou PME de haute technologie, spécialisées dans les métiers de l'environnement. Depuis le début des années 2000 puis le Grenelle de l'environnement, **les collectivités françaises ont massivement investi dans le développement durable**. Les grandes directives-cadres européennes ont exercé une forte influence réglementaire, dont il faut évaluer la transposition française, mais ce sont les pouvoirs locaux qui ont d'eux-mêmes accru leurs préoccupations environnementales et pris souvent les devants.

Amélioration et protection de la qualité de l'eau, meilleure gestion des déchets, reconquête de la biodiversité, promotion des énergies renouvelables et politiques de sobriété énergétique, réduction des émissions de gaz à effet de serre... ces grands enjeux se sont inscrits dans l'agenda de la plupart des collectivités et territoires de France. Le « **verdissement** » **des politiques publiques locales** et les préoccupations environnementales croissantes des populations sont des tendances très lourdes qui ne feront que croître au cours des prochaines années. Parfois perçues sous le seul angle des contraintes et des coûts, ces politiques environnementales doivent être également appréhendées en tant qu'opportunités de développement et de cohésion territoriale.

**L'attractivité d'un territoire, résidentielle mais aussi économique, va être de plus en plus tributaire de sa signature écologique globale**. Les grandes destinations touristiques sont, par exemple, tenues de répondre aux pressions croissantes qui s'exercent sur la qualité des eaux, la préservation des paysages et du patrimoine, la richesse de la biodiversité (faune, flore...). L'action environnementale doit également prévenir les dégradations irréparables, les crises mal anticipées, les conflits d'usages. Les débats qui président aux implantations des éoliennes, des incinérateurs ou centres d'enfouissement, aux règles de compensation foncière ou de délimitation des zonages de protection... font aujourd'hui partie des sujets de société les plus sensibles.

La transition écologique doit s'inscrire dans une logique de prévention des risques et de reconquête de la qualité environnementale, mais **elle peut également être à la source d'importantes économies**. Les politiques d'efficacité énergétique sont l'une des meilleures illustrations des programmes massifs d'investissement qui peuvent permettre de réduire des dépenses publiques mais aussi protéger le pouvoir d'achat des ménages. Le bon entretien de nos réseaux (eau, assainissement) est également un investissement porteur de maîtrise de la dépense publique. Les actions préventives et les choix avisés sont les meilleurs moyens d'éviter de considérables interventions en réparation, comme le constatent les collectivités en matière de dépollution des sols par exemple.

La **juste application du principe « pollueur-payeur »** devrait permettre également de réduire les efforts demandés aux contribuables ou aux usagers locaux qui, aujourd'hui, paient souvent plus que leur part (Cf. services publics d'eau et d'assainissement, élimination des déchets...). A travers **l'économie circulaire**, des nouveaux circuits de valorisation des déchets ou des boues d'épuration apparaissent pour faire de l'énergie ou du réemploi de matériaux. Ces « boucles » productives peuvent constituer d'importants leviers aussi bien pour des politiques d'insertion économique que pour réindustrialiser les territoires.

Nos modèles agricoles pourront retrouver, par la **logique des circuits courts** et des nouvelles attentes alimentaires, des opportunités pour relocaliser la valeur ajoutée et assurer la juste rétribution des exploitations. Des pratiques plus respectueuses de l'environnement contribueront à la reconquête de l'attractivité de nos territoires.

Les politiques de l'eau et de l'assainissement, la gestion des déchets, la montée de la compétence GEMAPI, les actions de protection/reconquête de la biodiversité, les dépollutions des sols... représentent un poids croissant dans les programmes d'investissement. Des **nouveaux modèles de tarification**, l'émergence de nouvelles sources de financement (cf. certificats d'économie d'énergie, contribution énergie climat...) devront permettre de faire face à ces nouveaux défis. Hier assuré par la croissance des volumes consommés, le financement des politiques environnementales devra être adapté à des **politiques orientées vers la sobriété**. Dans le prolongement des assises de l'eau, un nouveau modèle de financement devra être inventé aussi bien pour le petit cycle que la gestion du grand cycle.

Notre pays est célèbre et attractif par la diversité de ses territoires et de ses paysages, par la singularité de ses villes et de ses grands sites chargés d'histoire. La sauvegarde de ces richesses passe par des règles protectrices essentielles (loi littoral, loi Malraux...) mais qui doivent pouvoir se combiner avec des projets de développement économique et social.

Pour les espaces ruraux remarquables, à travers les **parcs naturels régionaux** (13% du territoire national), notre pays a inventé il y a cinquante ans un modèle de développement qui s'efforce de concilier environnement et développement économique sous toutes ses formes. Un développement axé sur la qualité des productions agricoles et artisanales, de fortes valeurs ajoutées touristiques. Sans multiplier le nombre de parcs naturels, des transferts de savoir faire en direction d'autres territoires ruraux et semi-ruraux seraient à organiser.

L'aménagement de nos villes et agglomérations méritera également des réflexions pour rééquilibrer les rapports des cœurs et des périphéries, reconquérir les « entrées de villes » et redynamiser les centres anciens, en évitant les risques de muséification et d'exode urbain.

Dans les plus grandes agglomérations, l'une des priorités environnementales sera **d'assurer la reconquête de la qualité de l'air** et la réduction des particules fines qui valent aujourd'hui à la France une menace de condamnation pour manquement par la Cour de justice de l'Union européenne. Un autre enjeu sera de faire face aux aléas climatiques et aux épisodes extrêmes, en confortant la résilience de nos villes et de nos territoires face aux nouveaux risques : inondations, îlots de chaleur lors des épisodes caniculaires...

La protection et la reconquête des milieux naturels passera également par une réduction volontariste de l'usage des produits phyto-sanitaires dans leur ensemble (notamment des produits reconnus comme perturbateurs endocriniens). La disparition accélérée de très nombreuses espèces (insectes, oiseaux...), les risques encourus par les pollinisateurs (abeilles...) indispensables à l'humanité,

l'eutrophisation des cours d'eau ne peuvent plus laisser quiconque indifférent. Comme le montrent les stupéfiants dégâts provoqués sur la santé publique et les sols par la chlordecone (dans les Antilles), les dénis de réalité trop prolongés risquent de ne plus être acceptés par la société et nos concitoyens. **Le principe de précaution** doit être beaucoup plus strictement appliqué dans nos pratiques industrielles et agricoles, de même que dans nos modes de construction. Les collectivités connaissent aujourd'hui les surcoûts considérables imputables au désamiantage des bâtiments publics (d'autant plus importants que l'usage de l'amiante a été prolongé bien après les premières alertes) ou aux obligations de dépollution de certains sites industriels.

A l'horizon 2030, les exigences de nos concitoyens en matière de qualité environnementale, de sécurité alimentaire, de santé publique ne cesseront de s'accroître. Il faudra y répondre.

## IV. ADAPTER LES OUTILS DE PILOTAGE DES POLITIQUES TERRITORIALES

### 4.1. Conforter la création de la CNT

La création de **la Conférence nationale des territoires vient répondre à une demande ancienne, et constamment réaffirmée, des collectivités locales françaises** pour être mieux associées aux décisions nationales qui impactent leurs responsabilités.

Encore en période de rodage, la Conférence nationale des territoires doit permettre de **mieux articuler les politiques et compétences des différents niveaux d'action publique**, de veiller à la cohérence des orientations stratégiques définies par les uns et les autres. Cette nouvelle « grammaire » rejoint ce que nos partenaires européens appellent depuis longtemps la « **gouvernance multi-niveaux** ».

**Notre pays a également sa propre expérience de partenariats institutionnels.** Dès ses origines, la décentralisation a été accompagnée par la création des contrats de plan Etat-région. Les cadres de concertation entre représentants de l'Etat et collectivités ne manquent pas, tant au niveau régional que départemental. Entre niveaux de collectivités, **les outils de gestion communs se sont également multipliés**, à travers les syndicats mixtes, les groupements d'intérêt public, les entreprises publiques locales (SEM, SPL...).

Pour autant, certains cadres de concertation doivent encore trouver leur mode opératoire. Créées par la loi MAPTAM, les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) ne donnent pas pleinement satisfaction à ce jour. Les grandes séances plénières devraient être préparées par des travaux en commissions thématiques, réunissant les parties prenantes les plus concernées (autorités organisatrices des différentes politiques) pour dépasser le formalisme excessif actuel.

Instance de très haut niveau, réunissant le gouvernement, des représentants du Parlement et des fédérations nationales de collectivités, **la CNT doit elle aussi encore trouver sa vitesse de croisière.** Les associations de collectivités attendent une clarification de ses modalités de fonctionnement et de ses prérogatives à l'avenir. Elles croient néanmoins dans cette démarche nouvelle, souple, qui **doit conduire la décentralisation à maturité et concrétiser la notion de « pacte girondin ».**

#### *Se coordonner autour de stratégies concertées*

Au-delà des consultations et des arbitrages préalables à des réformes législatives, la Conférence nationale des Territoires doit également devenir un **cadre de concertation sur les stratégies de politiques publiques** qui ne relèvent pas de la loi proprement dit.

Il en est ainsi par exemple des priorités territoriales et thématiques à défendre dans le cadre de la **préparation de la future politique européenne de cohésion.** Mais aussi de la préparation de la position française sur des projets de directive européenne impliquant les compétences des collectivités (cf. économie circulaire). La CNT devrait également servir de cadre de discussion préparatoire aux grands plans sectoriels préparés par les différents ministères.

**La CNT doit assurer la transversalité des politiques publiques**, aussi bien lors de la conception de ces dernières que lors de leur évaluation. Un important effort de « reporting » devrait être effectué devant la CNT, ou des instances rattachées, pour rendre compte de l'exécution de certaines décisions prises ou de la mise en œuvre de politiques territoriales.

### 4.2. Mieux suivre et évaluer la mise en œuvre des politiques publiques

L'avancement des schémas d'accessibilité des services au public, des documents régionaux de planification (SRDE-II, SRADDET), de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, du plan cœurs de

villes, des contrats de villes et de ruralités... devrait en toute logique faire l'objet d'un suivi régulier dans le cadre de la CNT.

Les collectivités locales françaises attendent de **l'Etat**, de manière plus générale, une forte **remise en cohérence de son action**, davantage de stabilité dans ses politiques et une plus forte lisibilité.

Même si des progrès ont été effectués dans l'évaluation des politiques nationales de péréquation financière, beaucoup reste à faire en termes de transparence et d'accès aux données.

La création de **l'Observatoire de la gestion publique locale** et la décision d'appliquer l'open data en matière de données financières sont des progrès notables pour objectiver les analyses et vérifier l'équité de la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités ou des systèmes de péréquation horizontale (FPIC, FSRIF, Fonds de péréquation de la CVAE régionale ou des DMTO départementaux).

**Les concours financiers aux collectivités constituent l'un des plus puissants leviers dont dispose l'Etat au service de la cohésion et de la solidarité des territoires.** En cohérence avec la réforme de la fiscalité locale, une refonte d'ampleur de la répartition des dotations et des systèmes de péréquation sera nécessaire. Il sera indispensable d'en simplifier l'architecture et d'unifier les critères de charges et de ressources pris en compte.

**La péréquation financière entre territoires a beaucoup progressé** au cours des dix dernières années, à l'échelle de toutes les catégories de collectivités. Il reste néanmoins encore des **progrès à accomplir** pour rapprocher les « pouvoirs d'achat » des autorités locales, en se dotant d'un instrument de mesure cohérent et d'objectifs politiques précis sur le taux de réduction attendu des disparités de ressources des collectivités. Le recentrage progressif des moyens sur les collectivités les plus défavorisées, ainsi que la montée en puissance des mécanismes de péréquation horizontale, s'avèrent être les moyens les plus efficaces pour corriger les écarts de ressources les plus extrêmes et insoutenables.

#### ***Une plus grande transparence dans l'allocation des crédits d'investissement***

Au-delà des dotations, il est attendu par les collectivités **une plus grande transparence sur la répartition territoriale des soutiens de l'Etat aux politiques locales et aux projets d'investissement**. Ces dernières décennies, les mécanismes d'intervention de l'Etat se sont complexifiés et fragmentés à l'extrême. Aux côtés des crédits gérés par les services ministériels déconcentrés, se sont rajoutés les crédits de ses agences (ADEME, Agences de l'eau, ANAH, ANRU, AFITF...). L'« agencification » de l'Etat a multiplié les silos parallèles et la gestion bureaucratique. Les grands programmes d'investissements d'avenir (PIA) ont suscité de nouveaux canaux de financement.

**Les contrats de plan Etat-région**, qui ont longtemps regroupé une part prépondérante des crédits d'investissement nationaux, n'en recouvrent plus aujourd'hui qu'une faible partie. Leur taux d'exécution est de moins en moins satisfaisant, au risque de déconsidérer l'outil lui-même et la crédibilité de la signature de l'Etat.

#### ***Prolifération des opérateurs et des appels à projets : L'heure de tourner la page***

La **transformation de l'action publique au cours des années 2000-2015** s'est surtout traduite par la prolifération d'opérateurs nationaux verticaux (nouvelles agences, établissements publics...) et la généralisation des appels à projets.

Au nom de la compétitivité des territoires et des incitations à la « performance » des organisations, cette évolution inspirée par les théories du *New public management* anglo-saxon **a fait oublier à l'excès les enjeux d'équité et de cohésion**. Elle a **surtout avivé les concurrences entre collectivités**, systématisé les concours et jurys, imposé de coûteuses dépenses d'ingénierie, court-circuité les services déconcentrés de l'Etat, plus au fait des réalités territoriales.

**Cette systématisation de l'appel à projets et de la course aux crédits ou labels nationaux a parfois multiplié les effets d'aubaine** pour les uns, les ressentiments pour les autres. Beaucoup d'acteurs considèrent que les appels à projets nationaux relèvent d'un « gouvernement à distance » des territoires, produit un effet de recentralisation et de standardisation des politiques publiques, polarisent les crédits budgétaires nationaux au profit des territoires déjà les mieux dotés.

**Le moment est sans doute venu de déclarer un moratoire sur les appels à projets nationaux et en circonscrire l'usage à un nombre réduit d'expérimentations.**

Les acteurs territoriaux que nous représentons attendent de l'Etat qu'il soit en mesure de présenter une **évaluation de l'ensemble de ses engagements contractuels et financiers dans les territoires**. Répartition des crédits de « droit commun » déconcentrés, appels à projets divers, conventions et contrats de toute nature, financements par le PIA... doivent être consolidés dans un outil de suivi performant, interministériel. Il serait utile d'y adjoindre les moyens contractuels des caisses de protection sociale, alloués en application des conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées avec l'Etat.

Cet outil « open data » permettrait de mesurer la ventilation régionale et territoriale des soutiens nationaux, d'en rendre compte en toute transparence au Parlement et aux associations de collectivités.

### 4.3. Refonder la contractualisation Etat-collectivités

Le constat en est désormais partagé : la pléthore de contrats tend à tuer l'idée même de contrat. Le CGET en a recensé près de 1000 sortes différentes, mentionnant parfois les mêmes crédits, s'enchevêtrant les uns les autres.

Tout en respectant une certaine souplesse et le besoin d'adaptation à la diversité des situations locales, le temps est venu de réorganiser les outils contractuels territorialisés, de les réinscrire dans un cadre de travail stabilisé, pluriannuel, transversal.

Déclinant la notion de « pacte girondin » proposé par le gouvernement au printemps 2017, **de nouveaux « pactes territoriaux » pourraient être envisagés pour organiser les relations contractuelles entre l'Etat et les territoires**, TOUS les territoires. Ces « pactes » devraient être avant toute chose des accords de méthode, inscrits dans une démarche de moyen terme.

Nombre de contrats signés ces dernières années ont manqué de pérennité et de suite. Les taux d'exécution se sont avérés très faibles, au risque de dégrader la signature de l'Etat. Les rapports de la Cour des Comptes sur l'exécution budgétaire de certains programmes et missions de l'Etat mettent en exergue des niveaux de sous-consommation des crédits qui ne peuvent qu'interroger. Le risque est le même sur l'exécution des contrats de plan Etat-région. Le doute ne cesse de progresser du côté des collectivités sur la capacité de l'Etat à honorer ses engagements contractuels ; priorité semblant avoir été donnée depuis quelques années aux programmes pilotés de manière unilatérale telle que le Programme d'investissement d'avenir (PIA).

Les « pactes territoriaux » pourraient reposer en premier lieu sur un **accord de méthode**, la définition d'objectifs partagés de politique publique, **identifier des besoins d'ingénierie précis** et renvoyer à la phase de mise en œuvre les conventions de financement, plus opérationnelles. Un tableau de suivi des engagements opérationnels, récapitulant l'ensemble des crédits alloués par les services de l'Etat, ses agences et opérateurs, les caisses de sécurité sociale... devrait être proposé ; distinguant les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Certains contrats de villes ou de ruralités sont conçus en ces termes et constituent certainement la démarche à suivre et à généraliser.

Cette méthode devrait permettre de disposer d'une vision exhaustive des soutiens de l'Etat et de ses opérateurs aux projets locaux. La consolidation de ces données au niveau régional serait de nature à garantir le traitement équitable des territoires, tout en justifiant les éventuels soutiens bonifiés aux territoires les plus fragiles. Les **impacts des aides de nature fiscale (liées aux ZRR ou ZFU)** devraient également être mieux connus et évalués, car ils préemptent une part non-négligeable des efforts budgétaires de l'Etat sans que les élus n'en perçoivent les effets. Cette meilleure connaissance de l'utilisation des crédits et de leur consommation effective doit permettre un meilleur pilotage collectif des politiques publiques.

Au moment où la plupart des ministères, en cette première année de législature, préparent des grands **plans nationaux sectoriels** (plans cœurs de villes, contrats de transition écologique, conventions ruralités, contrats opérationnels de mobilités...), il est fondamental d'en penser la territorialisation et

la mise en oeuvre partenariale avec les collectivités. Un cadre méthodologique repensé sera nécessaire pour assurer la coordination transversale de ces plans sectoriels, sous l'autorité des préfets et services déconcentrés de l'Etat. Les « pactes territoriaux » pourraient comprendre des **volets opérationnels spécifiques** à la déclinaison territoriale de ces plans nationaux et se traduire en conventions opérationnelles signées avec les maîtres d'ouvrage des opérations et des programmes d'investissement.

C'est dans ce changement de méthode que doit s'inscrire le projet d'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). L'annonce de la création de cette agence a suscité les espoirs de certains élus, mais aussi des interrogations parmi nombre d'autres. Un consensus se dessine pour que cette agence ne soit pas un opérateur de plus, juxtaposé aux nombreuses agences pré-existantes. Elle n'aura de plus-value que si elle apporte une simplification à notre organisation actuelle et assure les interfaces entre services de l'Etat et collectivités. Elle devra disposer d'une organisation au contact du terrain, très déconcentrée, agile, capable de prendre des décisions.

Cette agence doit assurer au niveau national une meilleure coordination interministérielle et, auprès des préfetures de région, fluidifier les politiques d'intervention de l'Etat en disposant d'une vue d'ensemble sur les multiples véhicules contractuels ou fonds par lesquelles elles sont concrètement mises en oeuvre.