



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2012-M-066-04

**COMMISSION POUR LA CREATION  
D'UN COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES**

**RAPPORT**

**– FEVRIER 2013 –**



## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SYNTHESE .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>INTRODUCTION.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>1 – SI LA NECESSITE DE REDUIRE LES INEGALITES TERRITORIALES FAIT CONSENSUS, LA DIVERSITE DES TERRITOIRES NE DOIT PAS Y ETRE SACRIFIEE : LE CONCEPT D'EGALITE DES TERRITOIRES APPARAÎT AINSI, A LA FOIS, AMBITIEUX ET CONTROVERSE.....</b> | <b>3</b>  |
| <b>1.1 – LES AUDITIONS ET TRAVAUX TEMOIGNENT DE LA FORCE D'INTERPELLATION DE LA NOTION D'EGALITE DES TERRITOIRES.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>1.11 – L'égalité des territoires est un concept difficile à définir selon des critères techniques .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1.12 – La notion d'égalité des territoires traduit plutôt un objectif de nature essentiellement politique, d'appréciation du ressenti et du bien-être des populations .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1.13 – Les avis divergent et les mises en garde sont nombreuses sur la façon dont la notion d'égalité des territoires peut guider l'action publique .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>1.2 – LES AUDITIONS ET TRAVAUX SONT UNANIMEMENT CRITIQUES SUR LA SITUATION ACTUELLE, SUR LES REPONSES DES POUVOIRS PUBLICS ET SUR LE CADRE ADMINISTRATIF DANS LEQUEL ELLES S'ORGANISENT.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1.21 – Un diagnostic convergent sur l'existence et la variété des territoires en difficulté .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1.22 – Des préoccupations communes sur les enjeux et les risques qui accompagnent de trop fortes inégalités territoriales.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>1.23 – Des constats critiques sur l'inadaptation de la réponse politique et administrative .....</b>  | <b>15</b> |
| <b>1.3 – LES AUDITIONS DESSINENT NETTEMENT LES COMPOSANTES-CLES D'UNE POLITIQUE EN FAVEUR DE L'EGALITE DES TERRITOIRES .....</b>   | <b>19</b> |
| <b>1.31 – Une politique basée sur l'égalité des droits et l'égalité d'accès aux services essentiels, plutôt que sur la notion forte mais controversée d'égalité des territoires .....</b>  | <b>19</b> |
| <b>1.32 – Les modalités pratiques de mise en place d'une telle politique laissent encore la place à de nombreux ajustements, en fonction des réponses qui seront données à quelques questions-clés.....</b>                                  | <b>21</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>2 – A PARTIR D'UN SOCLE COMMUN, PLUSIEURS FAMILLES DE SCENARIOS SONT POSSIBLES POUR LE FUTUR COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES, QUI CORRESPONDENT A DES VISIONS DIFFERENTES DE L'INSTITUTION .....</b> | <b>24</b> |
| <b>2.1 – LA COMMISSION S'EST FIXE PLUSIEURS REGLES POUR SES PROPOSITIONS DE SCENARIOS.....</b>   | <b>24</b> |
| <b>2.2 – LA CONSTRUCTION DES SCENARIOS S'EST APPUYEE SUR DES INVARIANTS, COMMUNS A TOUS.....</b>   | <b>25</b> |
| <b>2.21 - Divers éléments de contexte ont déterminé les propositions de la commission .....</b>  | <b>25</b> |
| <b>2.22 - La commission a retenu quelques constantes portant à la fois sur l'action publique et sur son organisation .....</b>   | <b>27</b> |
| <b>2.3 - LES SCENARIOS TRADUISENT DES VISIONS DIFFERENTES DE L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES ET, PARTANT, DU ROLE DU CGET ET DES MISSIONS QUI POURRAIENT LUI ETRE CONFIEES .....</b>                                       | <b>34</b> |
| <b>2.31 - Les deux scénarios qui se situent aux deux extrémités de l'éventail des choix théoriquement possibles ont été exclus.....</b>  | <b>34</b> |
| <b>2.32 – Les visions d'aménagement du territoire structurent les scénarios présentés.....</b>   | <b>36</b> |
| <b>2.33 – Les scénarios assignent ainsi au CGET des fonctions d'ampleur très variable dans sa proximité avec « le terrain » .....</b>  | <b>37</b> |
| <b>2.4 – LA COMMISSION A RETENU 5 FAMILLES DE SCENARIOS .....</b>  | <b>38</b> |
| <b>2.41 – Tableau synthétique des scénarios.....</b>   | <b>39</b> |
| <b>2.42 – Présentation détaillée des familles de scénarios.....</b>  | <b>40</b> |
| <b>2.5 – LA COMMISSION A TENU A FORMULER QUELQUES RECOMMANDATIONS DE METHODE.....</b>  | <b>50</b> |
| <br>   |           |
| <b>CONCLUSION .....</b>  | <b>52</b> |

## **ANNEXES**

- **ANNEXE I : LETTRE DE MISSION DE LA MINISTRE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, EN DATE DU 5 SEPTEMBRE 2012**
- **ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES**
- **ANNEXE III : INVENTAIRE DE TRAVAUX PRODUITS RELATIFS A L'EGALITE DES TERRITOIRES ET AUX POLITIQUES TERRITORIALES**
- **ANNEXE IV : DOCUMENTS REMIS A LA COMMISSION PAR LES PERSONNES OU LES ASSOCIATIONS AUDITIONNEES : EXTRAITS DES TEXTES REMIS PAR L'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE (ARF), L'ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE (ADCF), L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)**

## SYNTHESE

Par lettre de mission en date du 5 septembre 2012 (Annexe I), la ministre de l'égalité des territoires et du logement a installé une commission chargée de proposer des scénarios de création d'un Commissariat Général à l'Égalité des Territoires. L'enjeu de la mise en place de ce Commissariat est de contribuer au respect de la promesse d'égalité républicaine dont l'égalité des territoires est une composante majeure.

Au cours de ses cinq mois de travaux, la commission a procédé à la fois à de très nombreuses auditions (Annexe II) et à une riche analyse documentaire, qui ont alimenté ses réflexions et débats. Il en ressort que le **concept d'égalité des territoires** revêt un caractère à la fois ambitieux et controversé : il met en tension, d'une part, la nécessité de réduire les inégalités territoriales, reconnue unanimement et, d'autre part, celle de respecter, voire de valoriser, la diversité des territoires. Ces travaux ont conduit la Commission à proposer **cinq familles de scénarios possibles pour le futur Commissariat Général à l'Égalité des Territoires** ; ces cinq familles correspondent à autant de visions différentes de l'institution.

### 1 – Comment l'égalité des territoires doit-elle guider l'action publique ?

La notion d'égalité des territoires s'avère difficile à définir selon des critères techniques ; elle traduit plutôt un objectif de nature essentiellement politique, d'appréciation du ressenti et du bien-être des populations.

Si l'évocation de l'égalité des territoires est largement interprétée comme un signal politique fort, les mises en garde ont été nombreuses sur la façon dont cette notion peut guider l'action publique : elle ne doit pas opposer les villes et les campagnes ; ni ignorer les conséquences pour les territoires de facteurs externes ayant un impact marquant (comme la réglementation européenne ou la globalisation) ; ni, même, rechercher l'uniformité et imposer l'égalitarisme. Elle ne doit pas non plus prétendre restaurer la DATAR des années 70.

La situation actuelle, les réponses des pouvoirs publics et le cadre administratif dans lequel ces réponses s'organisent sont unanimement critiqués. La grande majorité des acteurs territoriaux (collectivités de tous niveaux, acteurs économiques et sociaux) pointent ainsi le défaut de compréhension partagée des enjeux, l'inadéquation du cadre de l'action publique et, plus généralement, l'insuffisance ou l'inadaptation des moyens déployés.

Les avis convergent sur l'existence et la variété des territoires en difficulté : si les inégalités entre les régions se sont plutôt réduites, certaines d'entre elles sont cependant restées à l'écart de cette évolution de par leurs difficultés structurelles. Les enjeux de développement durable font émerger, également, de nouveaux défis. Certaines disparités, telles que celles constatées dans les zones urbaines sensibles (ZUS), interrogent l'efficacité des politiques de géographie prioritaire. Des préoccupations communes s'expriment d'ailleurs sur les enjeux et les risques qui accompagnent de trop fortes inégalités territoriales.

Ainsi, les politiques visant à créer sur les territoires les conditions d'une « bonne qualité de vie » pour leurs habitants et à favoriser un développement local pris en main par leurs acteurs doivent être organisées, à la fois, à l'aune des risques de déséquilibre pesant sur le territoire national, des handicaps qui affectent quelques grands territoires en grande difficulté, bien identifiés, et des problèmes de nature parfois différente mais structurels rencontrés sur des

territoires de plus petite taille, plus nombreux. Ceci nécessite que les acteurs, les moyens et les modalités de leur intervention soient ajustés, autant que possible, à chacune des situations territoriales.

Les auditions ont dessiné quelques composantes-clés d'une politique en faveur de l'égalité des territoires : celle-ci doit être basée sur l'égalité des droits et l'égalité d'accès aux services essentiels ; l'intervention de la puissance publique est indispensable, mais elle doit s'effectuer dans le respect des principes de subsidiarité et d'efficience. Le principe de subsidiarité implique la proportionnalité, le partenariat et la proximité ; le principe d'efficience suppose quant à lui le décloisonnement des politiques, la concentration et la modulation des moyens, l'interdisciplinarité comme l'inter-ministériarité, ainsi que la capacité à décider. La mise en œuvre d'une politique de l'égalité des territoires suppose également que soient anticipées les évolutions à venir, porteuses de nouvelles inégalités potentielles, en particulier les risques écologiques et environnementaux.

Toutefois, les auditions n'ont pas permis d'aller plus loin sur la configuration du futur Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) : la question de la répartition des tâches et des responsabilités entre État et collectivités locales n'a pas été nettement tranchée ; la question des outils et celle de leur concentration sur les territoires sont restées ouvertes ; celle de l'ampleur de la réforme a suscité des hésitations, bien que toutes les personnalités interrogées aient signalé l'opportunité de calendrier à saisir.

En outre, les travaux de la commission ont été conduits parallèlement à d'autres travaux pouvant impacter ses réflexions et conclusions : la préparation du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique ; les travaux visant à réviser la géographie prioritaire en matière de politique de la ville et les travaux visant à la création d'un Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

## 2 – Quel rôle et quelles missions pour le futur Commissariat Général à l'Égalité des Territoires ?

La commission a tenté de répondre aux incertitudes précitées, autant qu'à la coexistence de différentes visions : elle a exploré de nombreux scénarios, qui peuvent à la fois être multipliés et combinés à l'envi. Aussi, elle a fait le choix de les regrouper en familles qui traduisent des visions majeures et homogènes.

- La construction des scénarios s'est cependant appuyée sur **un certain nombre d'invariants, communs à tous les scénarios** ; ces invariants constituent le socle du nouveau cadre pour le futur CGET :

- Le renforcement du partenariat avec les collectivités territoriales est indispensable et le CGET doit être adossé au Haut Conseil des Territoires<sup>1</sup>, dont il pourrait assurer le secrétariat ;
- Le CGET doit assurer l'interface avec l'environnement européen et mondial ;
- Le CGET doit garantir le dialogue avec les acteurs économiques et sociaux ;
- La création du CGET peut et doit se faire à moyens constants pour l'État ;
- La capacité de prospective territoriale doit être significativement renforcée ;

---

<sup>1</sup> Le HCT étant présidé par le Premier ministre

- Le CGET doit porter une méthodologie de construction des diagnostics territoriaux, évaluer les résultats obtenus et proposer les inflexions nécessaires ;
- La fonction d'animation et la capitalisation des expériences de terrain doivent être revalorisées ;
- Pour garantir l'égalité des territoires, l'Etat doit conserver les moyens d'intervenir en dernier ressort ;
- L'égalité des territoires passe par une solidarité financière renforcée ;
- Le CGET doit assurer la cohérence des outils de financement partenariaux de moyen terme, que sont les contrats européens et français ;
- Chaque territoire ou groupement de territoires doit pouvoir disposer des capacités d'ingénierie de développement indispensables ;
- Il convient de conserver les opérateurs territoriaux de l'Etat, là où leur apport constitue une plus-value incontestée pour l'efficacité de l'action publique ;
- Le CGET doit être rattaché au Premier ministre et porté par un ministre désigné à cet effet.

- **Au-delà de cette base commune**, la commission a considéré que le CGET devait être configuré différemment selon la façon dont l'objectif de l'égalité des territoires était pris en compte dans la future politique d'aménagement du territoire, puisque le CGET doit en être le moteur. Elle a exclu d'emblée les deux scénarios extrêmes consistant à créer un CGET dématérialisé ou un grand ministère des territoires regroupant, peu ou prou, la plupart des administrations conduisant des politiques ayant un impact direct ou indirect sur les territoires et les populations qui y vivent.

**Cinq visions de l'organisation de l'Etat et de ses politiques qui traduisent des approches différentes de l'aménagement du territoire** ont été retenues ; l'organisation ainsi que les fonctions assurées par le futur CGET ont été définies en conséquence. La commission propose de retenir cinq familles de scénarios :

1 – **Rénover la DATAR pour mieux garantir les fonctions-socles de l'égalité** : Le CGET a en charge la politique d'aménagement du territoire ; il coordonne, anime et pilote les politiques de réduction des inégalités territoriales.

2 – **Doter l'Etat et les collectivités d'un outil de prospective commun** : Le CGET se concentre sur la reconstruction d'une vision partagée du devenir territorial national.

3 – **Unifier le ministère de l'égalité des territoires et ses politiques** : Le CGET est l'administration du ministère de l'égalité des territoires. Il intervient sur tous les territoires à enjeux et en difficulté quels qu'ils soient : quartiers urbains, zones rurales, périurbaines, de montagne, littorales, etc.

4 – **Instaurer une structure de pilotage aux compétences élargies pour mieux différencier les interventions financières de l'Etat** : Le CGET procède au rééquilibrage des moyens qui sont affectés aux territoires, par une meilleure maîtrise des outils financiers dont l'Etat dispose. Cette plus grande maîtrise doit permettre de créer les conditions locales d'une bonne qualité de vie et d'un développement durable.

5 – **Créer un Secrétariat Général à l'Égalité des Territoires** : Le CGET assure la cohérence de la production législative et de l'utilisation des crédits de l'Etat au regard de l'objectif d'égalité des territoires.

Enfin, la commission a formulé des recommandations de méthode pour permettre l'appropriation, la plus large possible, de cette réforme et faciliter la mise en œuvre du scénario retenu. Ces recommandations, qui nécessitent que soit sans doute désigné rapidement un préfigurateur après qu'aient été rendus les arbitrages majeurs, paraissent indispensables à la bonne conduite du projet et au dialogue à tenir auprès de l'ensemble de ses parties prenantes.



## INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 5 septembre 2012 (Annexe I), la ministre de l'égalité des territoires et du logement a installé une commission chargée de proposer des scénarios de création d'un Commissariat Général à l'Egalité des Territoires. Dans cette lettre, la ministre indiquait les objectifs qu'elle se fixait : d'une part « *de parler désormais et d'agir avec tous les territoires et non plus seulement quelques uns* », d'autre part de « *réunir les conditions et les dynamiques nécessaires à des territoires productifs, robustes, résilients, durables, connectés, gouvernés au plus près de leurs populations, coopératifs* ».

A cet effet, la ministre précisait qu'il était ainsi « *indispensable de redéployer les outils d'intervention du ministère, sous-estimés, insuffisamment calibrés, cloisonnés, tournés à l'excès vers des logiques de guichet et peu aptes à mobiliser les potentiels* ». L'enjeu est de tenir, à chaque territoire, la promesse de l'égalité républicaine.

Dans son discours d'installation de la commission, la ministre ajoutait que, dans le même temps où les collectivités territoriales se dotaient de capacités administratives et d'ingénierie très conséquentes, l'Etat, dispersé, réduisait ses propres moyens.

C'est à cette aune que la ministre marquait son intention de créer un Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET), en témoignant une attention particulière au caractère général, c'est-à-dire interministériel, qui devait être celui du futur commissariat.

Comme le lui avait demandé la ministre, la commission lui a rendu fin octobre un rapport d'étape dans lequel étaient présentés, moins des conclusions intermédiaires que des constats provisoires. Ce rapport avait été établi sur la base d'une première synthèse des recherches et documents, notamment administratifs, traitant de la question des territoires et des auditions réalisées à cette date.

Dans le prolongement de ces premiers travaux, la commission a procédé à de très nombreuses auditions complémentaires d'acteurs, responsables de l'administration de l'Etat, de ses opérateurs, des principales associations d'élus et d'experts de l'aménagement du territoire, jusqu'à la fin de l'année 2012 (Annexe II). Elle a achevé l'analyse documentaire sur la base d'autres rapports (Annexe III) et des textes qui lui ont été remis lors des auditions. Elle a poursuivi ses travaux, de façon plus approfondie, afin de pouvoir soumettre un ensemble de propositions répondant à la commande.

En effet, la ministre avait souhaité que le rapport permette de « *préciser ce que pourraient être les principales missions du CGET* », « *de formuler toute recommandation permettant de simplifier et de mettre en cohérence les principaux outils du CGET* » et « *d'examiner, si nécessaire les scénarios de regroupement d'organismes, d'institutions et de directions pouvant concourir effectivement à la constitution du CGET* ».

La commission s'est efforcée de prendre en compte les autres travaux conduits par ailleurs et pouvant impacter ses propres travaux, notamment le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, la révision annoncée de la géographie prioritaire en matière de politique de la ville, le rapport de la mission confiée par la ministre à Eloi Laurent, le rapport de Yannick Moreau au Premier ministre pour un Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective. Elle a également tenu compte d'autres éléments de l'actualité socio-économique et politique, tels que l'avancement des négociations européennes sur le futur cadre financier 2014-2020.

Dans un premier temps, la commission s'est attachée à cerner le concept d'égalité des territoires, pour mieux identifier les principes et les composantes-clés qui pourraient guider le renouvellement de l'action publique (**Partie 1**), en tenant compte notamment, des principaux critères d'appréciation des inégalités territoriales, de la variété de leurs manifestations et des avis, divers mais concordants, sur les défauts à corriger.

Dans un second temps, la commission a construit ses propositions pour le futur CGET (**Partie 2**) d'abord, sur la base d'invariants, correspondant aux transformations jugées nécessaires et essentielles par la plupart des acteurs territoriaux. Au-delà de ces invariants, pour configurer le CGET, la commission a exploré les différentes visions de la politique d'aménagement du territoire à conduire par l'Etat, qui coexistent aujourd'hui, pour proposer les schémas d'organisation qui en découlent. Cinq visions de l'organisation de l'Etat et de ses politiques ont ainsi été retenues ; l'organisation et les fonctions assurées par le futur CGET ont été définies en conséquence.

Ces propositions sont complétées par des recommandations de méthode pour permettre l'appropriation, la plus large possible, de cette réforme et faciliter la mise en œuvre du scénario retenu.

# 1 – SI LA NECESSITE DE REDUIRE LES INEGALITES TERRITORIALES FAIT CONSENSUS, LA DIVERSITE DES TERRITOIRES NE DOIT PAS Y ETRE SACRIFIEE : LE CONCEPT D'EGALITE DES TERRITOIRES APPARAÎT AINSI, A LA FOIS, AMBITIEUX ET CONTROVERSE

## 1.1 – LES AUDITIONS ET TRAVAUX TMOIGNENT DE LA FORCE D'INTERPELLATION DE LA NOTION D'EGALITE DES TERRITOIRES

### 1.11 – L'égalité des territoires est un concept difficile à définir selon des critères techniques

La notion d'égalité s'applique mal aux territoires : ceux-ci sont divers par nature, spécifiques par leur histoire, leur géographie humaine et physique, dans leur capacité de mobilisation économique et sociale, dans leur organisation et dans leurs caractéristiques relatives aux ressources naturelles, à l'emploi, aux revenus, à la santé, au logement et à l'éducation, etc. Cette diversité fait autant la richesse des territoires qu'elle peut fonder des inégalités entre eux. Ces dernières n'ont donc pas, toutes, vocation à être réduites pour atteindre une même identité partout et sur tout.

Une égalité statistique apparente (dont pourraient, par exemple, attester un même taux de chômage, une même espérance de vie et de mêmes aménités écologiques) peut même se révéler trompeuse, car elle recouvre en réalité une infinité de situations propres à chaque territoire, davantage encore qu'à des individus ou des groupes de population.

Certes il existe des indicateurs composites qui peuvent permettre de mesurer certaines réalités territoriales<sup>1</sup>. Bien que leur robustesse scientifique soit parfois contestée, ils peuvent être utilisés comme outils d'aide à la décision intégrant une approche spatiale. Il n'en reste pas moins difficile, voire irréaliste, de créer un indicateur composite unique de l'égalité des territoires.

Il est tout aussi compliqué de concevoir ce que serait le « juste niveau », la « valeur absolue » ou « l'étalon » du territoire « égal », qui traduirait à la fois l'égalité entre les territoires et le niveau jugé objectivement comme le « juste niveau » pour toutes et chacune des composantes de la Nation : que faudrait-il ajouter ou retrancher aux handicaps et atouts de la Seine-Saint-Denis, de la Charente-Maritime ou des Hautes-Alpes pour que ces territoires soient égaux en tous points ?

Il n'est pas non plus souhaitable, pour la même raison, de procéder à un classement global des territoires. En revanche, la difficulté de mesure des inégalités pourrait être surmontée en faisant référence à la notion de cohésion territoriale, comme nous y invite le Traité de Lisbonne (articles 174 et 349<sup>2</sup> du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne). Selon

---

<sup>1</sup> Un indice composite a été développé par le gouvernement britannique, dans le cadre de la "Neighbourhood Renewal Strategy". Il s'agit de l'indice de privation multiple (IMD, *Index of Multiple Deprivation*), qui comprend les mesures de 7 domaines (revenu, emploi, niveau de scolarité, logement, santé, délinquance, cadre de vie). Il permet de classer et comparer des zones à travers une série de mesures de privation sociale. Un autre indicateur multiple a été développé dans la région de Sheffield, construit sur la base de huit indicateurs (qualité de l'air, risque inondation, localisation des décharges...). Il permet ainsi de donner un indice, appelé « score d'intensité d'impact » allant de 0 à 100 pour chaque unité géographique (à l'échelle du quartier) et fournit une carte identifiant des zones d'action prioritaire.

<sup>2</sup> Article 174 : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

Article 349 : « Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques ... »

le rapport de la mission confiée à Eloi Laurent, l'Etat est doublement légitime à intervenir pour faire jouer la solidarité au sein des territoires et entre eux.

### **1.12 – La notion d'égalité des territoires traduit plutôt un objectif de nature essentiellement politique, d'appréciation du ressenti et du bien-être des populations**

Une difficulté supplémentaire, à laquelle se trouve confrontée toute tentative de mesure des inégalités entre territoires et de réponse à celles-ci, réside dans l'écart entre les données effectivement mesurées et la revendication d'égalité exprimée par les citoyens, égalité qui cimenter le sentiment individuel et collectif d'appartenance à la République.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet écart, qui traduit, souvent, la perception qu'a chacun de sa propre situation par rapport à celle de « l'autre » : l'évolution dans le temps de la qualité de vie dans un territoire au regard des territoires voisins (le quartier dans la ville ou le périurbain face au centre-ville, le rural face au bourg ou, en sens inverse, l'urbain face au rural ), celle d'un groupe de population par rapport à des groupes similaires mais résidant sur d'autres territoires à l'échelle nationale, ou encore celle sur un même territoire d'une catégorie de population par rapport à d'autres sociologiquement très proches, mais qui seraient traitées différemment. Ces facteurs peuvent faire naître des sentiments d'injustice, éprouvés de manière individuelle ou collective, qu'il n'est pas aisé d'objectiver.

Ils donnent parfois lieu à la recherche de « l'entre soi » par des choix résidentiels aboutissant à une ségrégation socio-spatiale. Mais, en règle générale, l'aspiration symbolique à l'égalité, y compris dans sa dimension subjective, demeure essentielle parmi nos concitoyens et doit être prise en compte dans la réponse donnée par l'action publique : c'est elle qui fonde, en dernier ressort, l'égalité comme objectif de résultat pour les politiques publiques à visée territoriale.

Pour apprécier l'efficacité et l'efficience des politiques publiques visant à réduire les inégalités territoriales, il est alors préférable de les assortir d'indicateurs qui permettront de mesurer le chemin parcouru et les progrès réalisés, au regard des objectifs fixés et de chaque situation territoriale. Ces indicateurs doivent tenir compte à la fois d'éléments statistiques d'observation et des indicateurs de développement humain<sup>3</sup>, qui se rapprochent plus de l'idée que se font aujourd'hui nos concitoyens de l'égalité et de la justice. On peut retenir, par exemple :

- *en matière sanitaire* : l'espérance de vie à la naissance ou le taux de mortalité prématurée ;
- *en matière de cohésion sociale* : le taux de pauvreté, la sur-occupation des logements, le taux de dépendance ;
- *en matière de gestion des ressources naturelles du territoire* : la préservation de la biodiversité et le bon état des eaux souterraines ou de surface ;

---

<sup>3</sup> Le PNUD a créé en 1990 l'indicateur de développement humain (IDH), qui repose sur trois dimensions (santé, éducation et niveau de vie). Depuis 2010, l'INSEE/Soes et la DATAR utilisent les indicateurs de développement durable territoriaux (IDDT), déclinaison territoriale des IDD Nationaux. Depuis 2011, l'ARF se réfère à trois types d'indicateurs régionaux, le premier étant une version adaptée pour le niveau régional de l'IDH, le deuxième étant une mesure de l'empreinte écologique inspirée de la méthode du Global Footprint Network, adaptée au niveau régional et le troisième étant un indice de santé sociale, reposant sur la prise en compte du revenu, du travail et de l'emploi, de l'éducation, de la santé, du logement, de la sécurité physique, du lien social et du lien interindividuel.

- en matière d'accès à la société de la connaissance : le taux de sortie sans diplômes et l'accès au très haut débit numérique ;
- en matière de niveau de vie : l'évolution des revenus disponibles, si possible calculés « en parité de pouvoir d'achat territorial », c'est-à-dire tenant compte du poids différent, d'un territoire à l'autre, des dépenses contraintes, notamment celle du logement ;
- en matière d'accès aux services publics : le nombre de demandeurs d'emploi par conseiller de Pôle emploi, etc.

### **1.13 – Les avis divergent et les mises en garde sont nombreuses sur la façon dont la notion d'égalité des territoires peut guider l'action publique**

Evoquer un objectif d'égalité des territoires provoque de nombreuses réactions positives car cette évocation est interprétée comme **un signal politique fort**. Pour le Sénat, ce signal annoncerait ainsi l'intention du Gouvernement « de restaurer les services publics sur l'ensemble du territoire, de garantir le droit d'accéder à des services pour tous les citoyens français où qu'ils se trouvent, d'affirmer le droit à l'avenir pour les zones de handicap (démographie déclinante, montagne, transports difficiles, faibles budgets institutionnels, banlieues en difficulté ...) afin de leur permettre de créer, de vivre et d'accueillir »<sup>4</sup>.

Dans cette acception, la notion d'égalité des territoires pourrait marquer la fin d'une certaine forme de compétition territoriale basée sur le critère d'excellence, pour lui préférer des politiques publiques qui s'appuieraient sur les initiatives locales et qui favoriseraient davantage la solidarité. Dans cette perspective, les appels à projets ne constitueraient plus l'outil privilégié de mise en œuvre des politiques publiques. Cette nouvelle orientation inscrirait la France dans l'objectif de cohésion territoriale promu par le Traité de Lisbonne.

Les auditions ont toutefois donné lieu à de fréquentes mises en garde sur **ce que ne devrait pas faire une future politique inspirée de l'égalité des territoires** :

- opposer les villes et les campagnes ;
- ignorer les conséquences pour les territoires de facteurs externes, comme la réglementation européenne ou la globalisation, qui ont un impact aussi grand, si ce n'est plus, que les politiques nationales ;
- rechercher l'uniformité, imposer l'égalitarisme et freiner l'évolution des territoires les plus dynamiques pour faciliter leur rattrapage par les autres ;
- prétendre restaurer la DATAR des années 70 et ses attributs (aménagement lourd, centralisation, vision descendante).

Enfin, des interrogations se sont exprimées sur le champ et la portée de cette notion d'égalité. Ces questions font écho au débat international qui a notamment opposé, en 2009, la Banque mondiale<sup>5</sup> d'un côté, à l'OCDE<sup>6</sup> et à la Commission européenne<sup>7</sup> de l'autre. La controverse porte sur le type d'interventions les plus efficaces pour réduire les inégalités territoriales : **faut-il cibler plutôt les personnes ou les lieux ?** Cette discussion, que l'on retrouve

<sup>4</sup> Proposition de résolution du Sénateur Jacques Mézard et des membres du groupe RDSE, du 19 novembre 2012

<sup>5</sup> *Reshaping economic geography : World development report 2009*, The World Bank Washington DC 2009

<sup>6</sup> *Reprise économique, innovation et croissance durable: le rôle crucial des régions*, OCDE 2010

<sup>7</sup> *An agenda for a reformed cohesion policy, a place-based approach for meeting European Union challenges and expectations - Report for the European Commission*, Fabrizio Barca, Office des Publications UE2009

également dans certains ouvrages tels que ceux de Jean Viard<sup>8</sup> qui plaide pour une politique d'accompagnement de la mobilité et un récent rapport du Conseil d'Analyse Stratégique sur la politique de la ville<sup>9</sup>, concerne aussi bien les territoires les plus excentrés que les zones urbaines sensibles.

Les élus de ces dernières s'inquiètent qu'on puisse leur assigner durablement une fonction d'accueil des plus pauvres, en se réjouissant par ailleurs du départ des populations dont la situation s'améliore. Loin d'y voir la confirmation de l'absence de « ghettos » en France, ils considèrent que cette analyse revient à plutôt dénier la capacité du territoire à répondre aux besoins d'évolution de ses habitants et à renoncer à la mixité résidentielle. Pour ces élus, cette analyse aboutit en outre à figer ces territoires dans leur situation de décrochage, par rapport aux territoires voisins vers lesquels se dirigent les populations dont la situation s'améliore.

En définitive, il paraît difficile de prendre une position de principe sur ce sujet, si ce n'est pour rejoindre l'analyse développée par le rapport de la mission Eloi Laurent qui associe le bon fonctionnement d'une démocratie à la disparition des lieux perçus comme des « espaces contraints » par leurs habitants, dont le coût privé et social s'avère exorbitant, ainsi que l'attestent les statistiques des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) en matière d'insécurité<sup>10</sup> ou de santé.

Sans régler complètement la question, il semblerait qu'une des voies prometteuses, empruntée par les politiques de la ville d'autres pays confrontés à des dilemmes similaires, consiste à renforcer sur les territoires les plus en difficulté certains crédits de droit commun et non seulement les crédits spécifiques. Autrement dit, plutôt que d'octroyer des aides aux personnes sans tenir compte autant qu'il le conviendrait de leur lieu de vie, les politiques publiques auraient intérêt à cibler davantage les bénéficiaires en leur qualité d'habitants d'un territoire bien identifié.

La réticence vis-à-vis de la notion d'égalité absolue s'est traduite lors de certaines auditions par **des propositions alternatives de dénomination** pour le futur Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) : Commissariat général à l'intelligence économique et sociale des territoires, Commissariat général de l'Espace et du Temps, Commissariat général à l'Équité Territoriale. L'interpellation sur la notion d'égalité dépasse le cercle des personnalités auditionnées puisque, dans son récent livre, Laurent Davezies<sup>11</sup> lui préfère aussi « la fraternité des territoires ». Lorsqu'il s'interroge sur la fonction d'un Commissariat général, il propose plutôt d'en faire un observatoire de la mobilité des individus pour anticiper les évolutions économiques et financières des territoires.

Ces propositions de dénominations alternatives traduisent des visions différentes, non seulement sur le diagnostic des causes des inégalités et du fossé à combler, mais aussi sur l'ambition des politiques publiques et sur le rôle de l'Etat.

---

<sup>8</sup> *Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie* – Editions de l'Aube - 2012

<sup>9</sup> *Politique de la ville – Perspectives françaises et ouvertures internationales*, CAS – SGCIIV, décembre 2012

<sup>10</sup> Voir notamment les rapports 2011 et 2012 de l'Observatoire National des zones urbaines sensibles (ONZUS)

<sup>11</sup> *La crise qui vient – La République des idées* – Editions du Seuil - 2012

## **1.2 – LES AUDITIONS ET TRAVAUX SONT UNANIMEMENT CRITIQUES SUR LA SITUATION ACTUELLE, SUR LES REPONSES DES POUVOIRS PUBLICS ET SUR LE CADRE ADMINISTRATIF DANS LEQUEL ELLES S'ORGANISENT**

### **1.21 – Un diagnostic convergent sur l'existence et la variété des territoires en difficulté**

Les territoires en difficulté sont nombreux et variés, dans leurs échelles comme dans le type de difficultés rencontrées. Ce sont aussi bien des quartiers urbains, des territoires ruraux en déclin, des zones périurbaines, des territoires souffrant de handicaps naturels, que des macro-territoires (régions du « grand Nord-Est », Languedoc-Roussillon, Corse,...). Ils sont confrontés à des problèmes d'intensité et de nature différentes : certains problèmes peuvent revêtir un caractère structurel ou en voie de le devenir, alors que la gravité de certains autres tient à leur accumulation. De ce fait, ces territoires appellent une réponse différenciée de la part de la puissance publique, en intensité, en temporalité et en nature, autrement dit des interventions « à géométrie variable ». Ces réponses sont parfois lourdes (la rénovation urbaine, les transports,...) et parfois plus légères (la réorganisation des services, l'appui en matière sociale ou en ingénierie,...) ; elles peuvent parfois prendre la forme d'un accompagnement et d'une stimulation plutôt que d'une intervention directe.

Les territoires d'outre-mer, DOM et COM, sont dans une situation spécifique à de très nombreux égards, au titre des critères socio-économiques, environnementaux, démographiques, etc. Cette spécificité est d'ailleurs reconnue dans la Constitution et dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, où les « régions ultrapériphériques » occupent une place à part en raison de leur éloignement et de leur insularité. Pour autant, les finalités et l'organisation retenues pour le CGET devront permettre de prendre en compte les spécificités de ces territoires.

De même, le Grand-Paris occupe une place à part dans les réflexions relatives à l'égalité des territoires, tant du fait de sa singularité démographique et économique que des quartiers en grande difficulté qu'il concentre.

Malgré les difficultés soulevées plus haut sur le choix et la pertinence des indicateurs de mesure des inégalités et la nécessité démontrée de les moderniser, les outils et analyses existant permettent de dégager de grandes tendances.

#### **1.211 Les inégalités entre les régions se sont plutôt réduites**

On constate, sur la période 2001-2008, une progression globale du revenu disponible par habitant<sup>12</sup> de 3,4% en métropole. Les inégalités entre les macro-territoires, que sont les régions, se sont donc réduites au cours de la période récente.

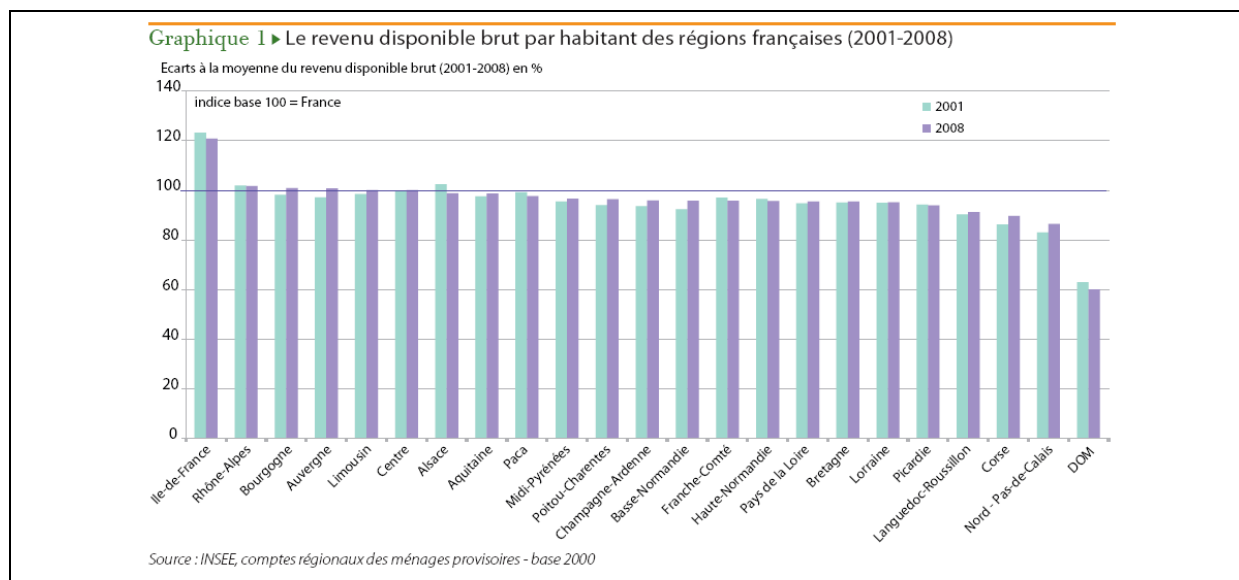
Plus précisément, cette convergence ne traduit pas une sorte de « dictature de la moyenne », sous la forme d'un nivellement, qui rapprocherait les uns et les autres d'une valeur commune médiocre ; elle témoigne, au contraire, d'une progression réelle du revenu disponible dans plus de la moitié des régions.

Cette évolution peut être considérée comme un acquis de longue période des politiques d'aménagement du territoire, sans qu'il soit cependant possible d'en déterminer la contribution exacte.

---

<sup>12</sup> Le revenu disponible comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impôts directs sont généralement pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les contributions sociales généralisées (CSG) et contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).

## Graphique 1 : Le revenu disponible brut par habitant des régions françaises

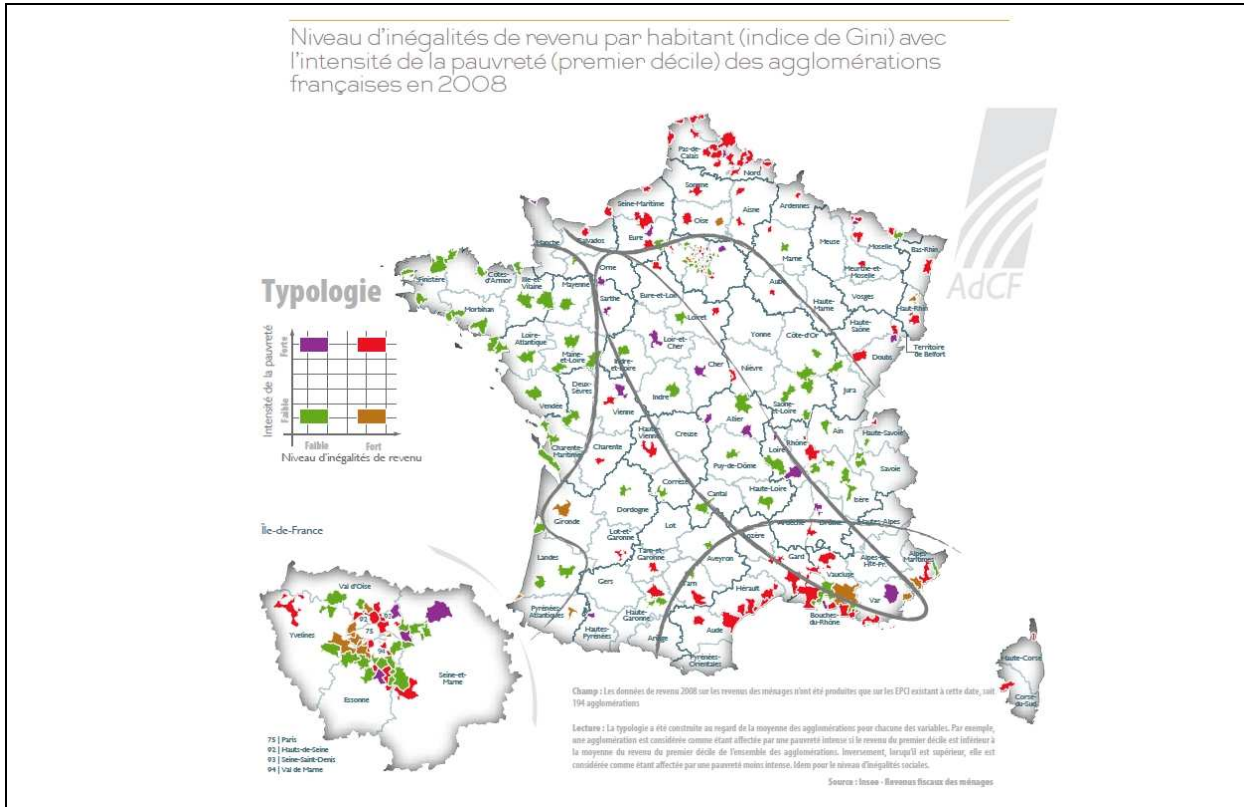


### 1.212 Des régions sont restées à l'écart de cette évolution de par leurs difficultés structurelles

Cependant, certains macro-territoires, tout en participant à cette convergence, demeurent caractérisés par des difficultés marquées et structurelles : ils cumulent une forte intensité de pauvreté et un niveau élevé d'inégalités des revenus. Il s'agit en particulier des territoires du « grand Nord-Est », au premier chef le Nord-Pas-de-Calais, dont la fragilité relative s'est accentuée ces dix dernières années par rapport aux régions du Sud et de l'Ouest, ainsi que du Languedoc-Roussillon et de la Corse, dans une autre mesure et malgré leur vive croissance démographique.

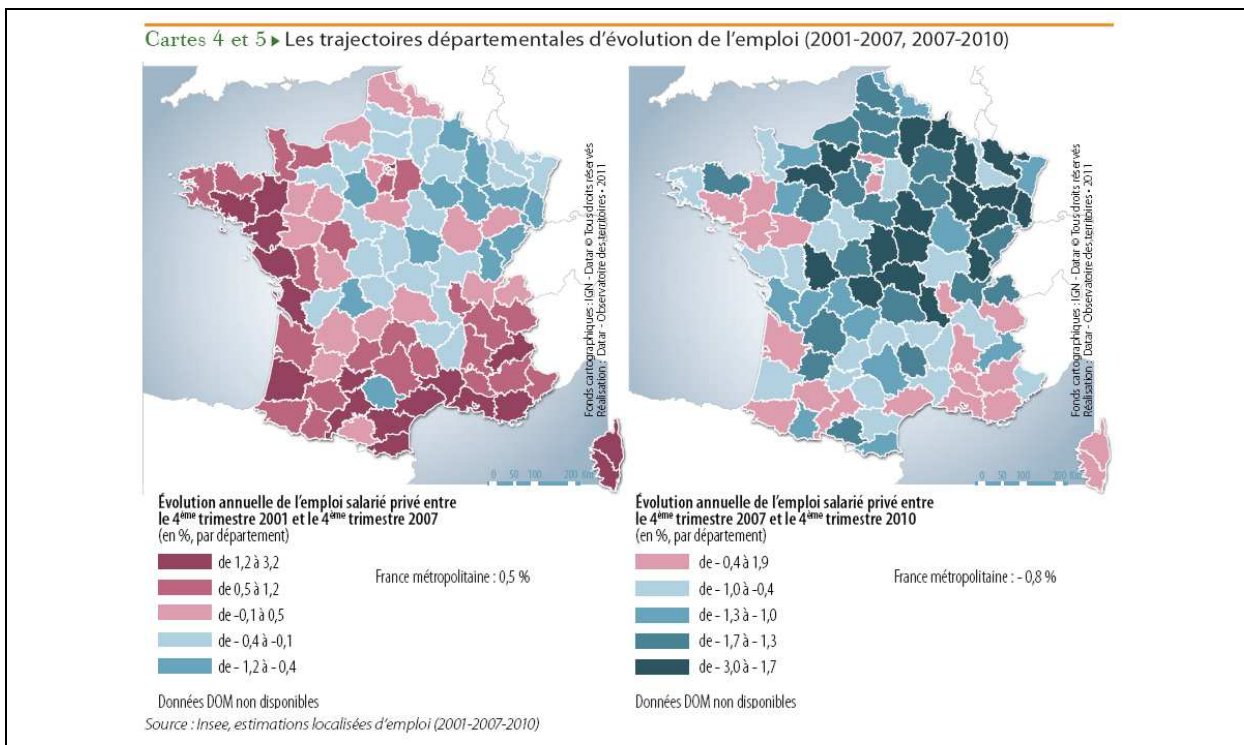


**Graphique 2 : Niveau d'inégalités de revenu par habitant avec l'intensité de la pauvreté des agglomérations françaises en 2008**



Le territoire national présente, en termes de dynamique socio-économique, une forte coupure en diagonale, de part et d'autre de l'axe Normandie–Sud Bourgogne :

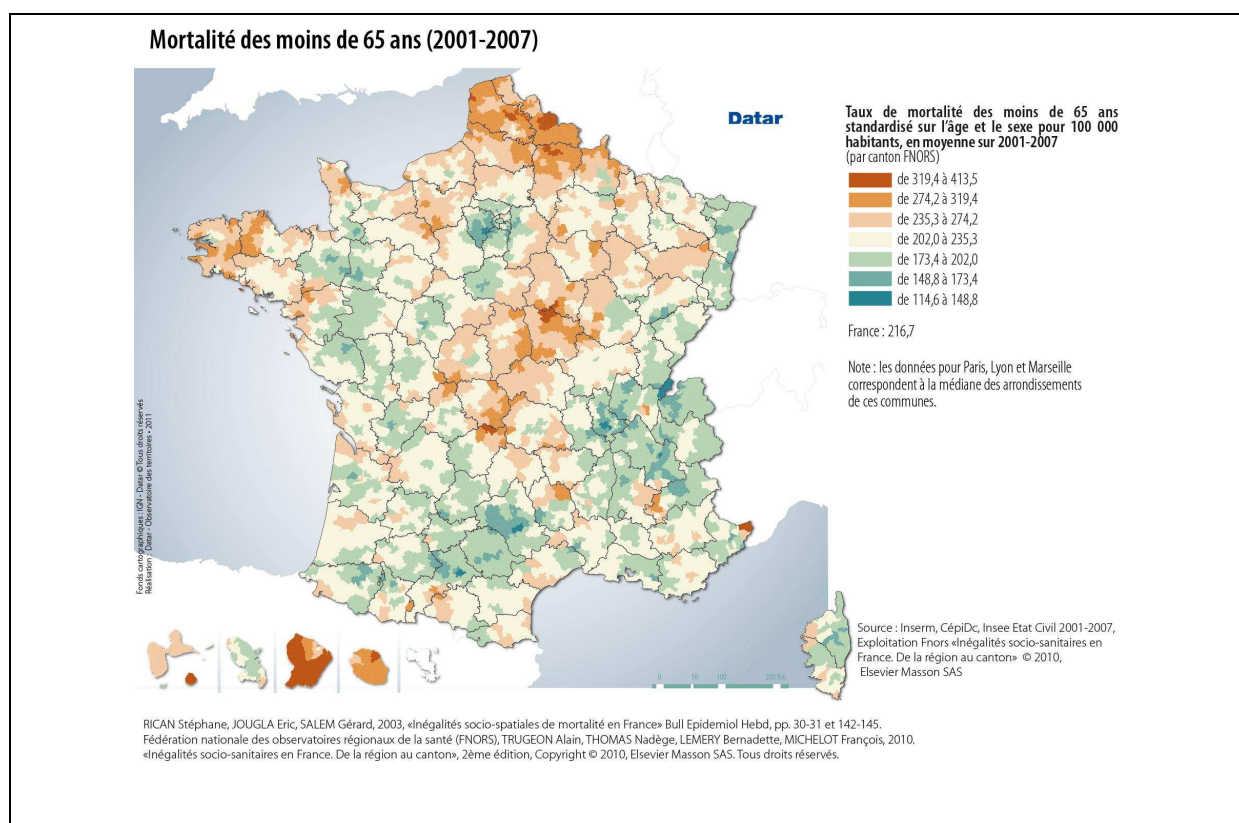
**Graphique 3 : Les trajectoires départementales d'évolution de l'emploi**



### 1.213 Les enjeux de développement durable font émerger de nouveaux défis

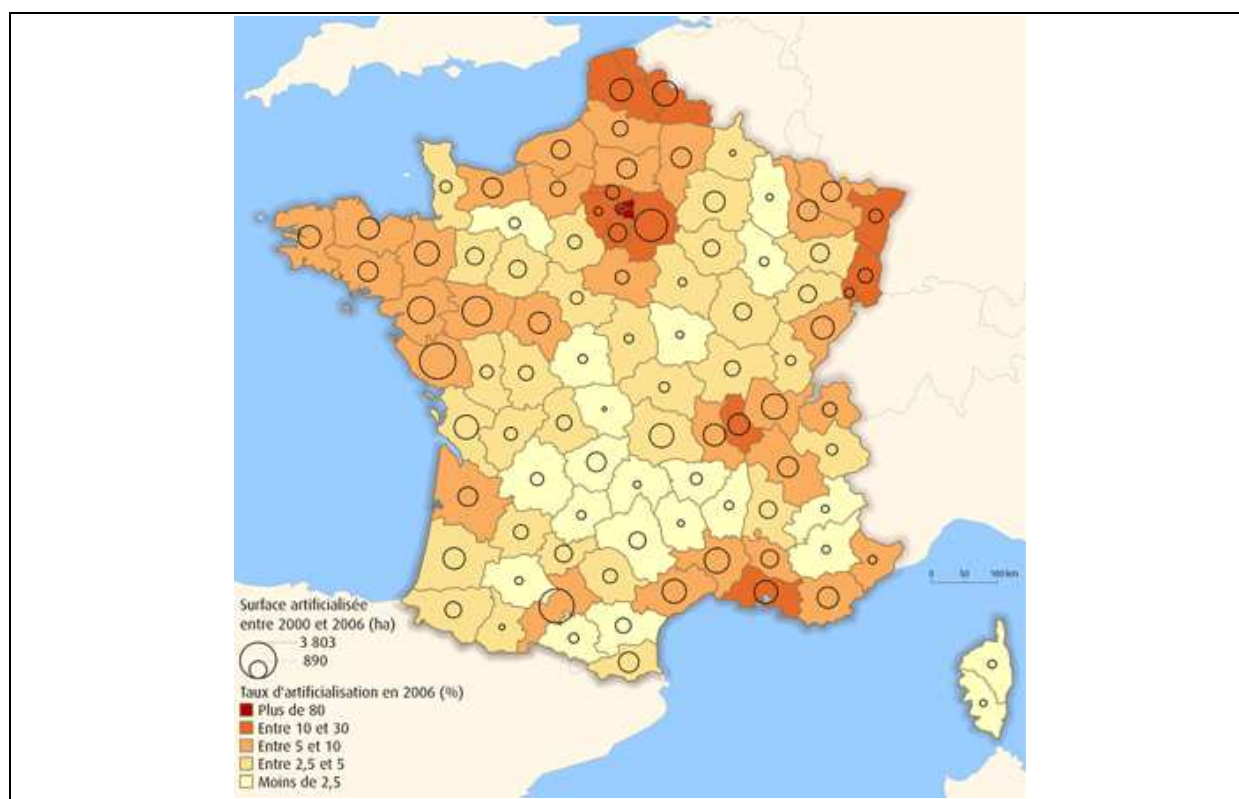
Parallèlement, les enjeux du développement durable, dans leur triple dimension sociale, économique et environnementale, conduisent à s'interroger sur les conditions d'occupation du territoire et ses conséquences patrimoniales de long terme. La part des logements insalubres, l'évolution démographique et celle de la mortalité prématurée, l'espérance de vie à la naissance, la réduction continue des surfaces naturelles et agricoles, la qualité des eaux souterraines et des eaux de surface, les émissions de particules fines par les véhicules, le temps de transport, ... tiennent un rôle majeur dans la qualité de vie des populations.

**Graphique 4 : Mortalité des moins de 65 ans (2001-2007)**



Ainsi, selon le poids des surfaces artificialisées et, parmi celles qui ne le sont pas, selon la part des surfaces agricoles, forestières, paysagères ou « naturelles », la richesse de chacun, en termes de « capital vert », n'est pas identique.

**Graphique 5 : Surface artificialisée et taux d'artificialisation (2000-2006)**



### **1.214 Certaines disparités interrogent les politiques de géographie prioritaire**

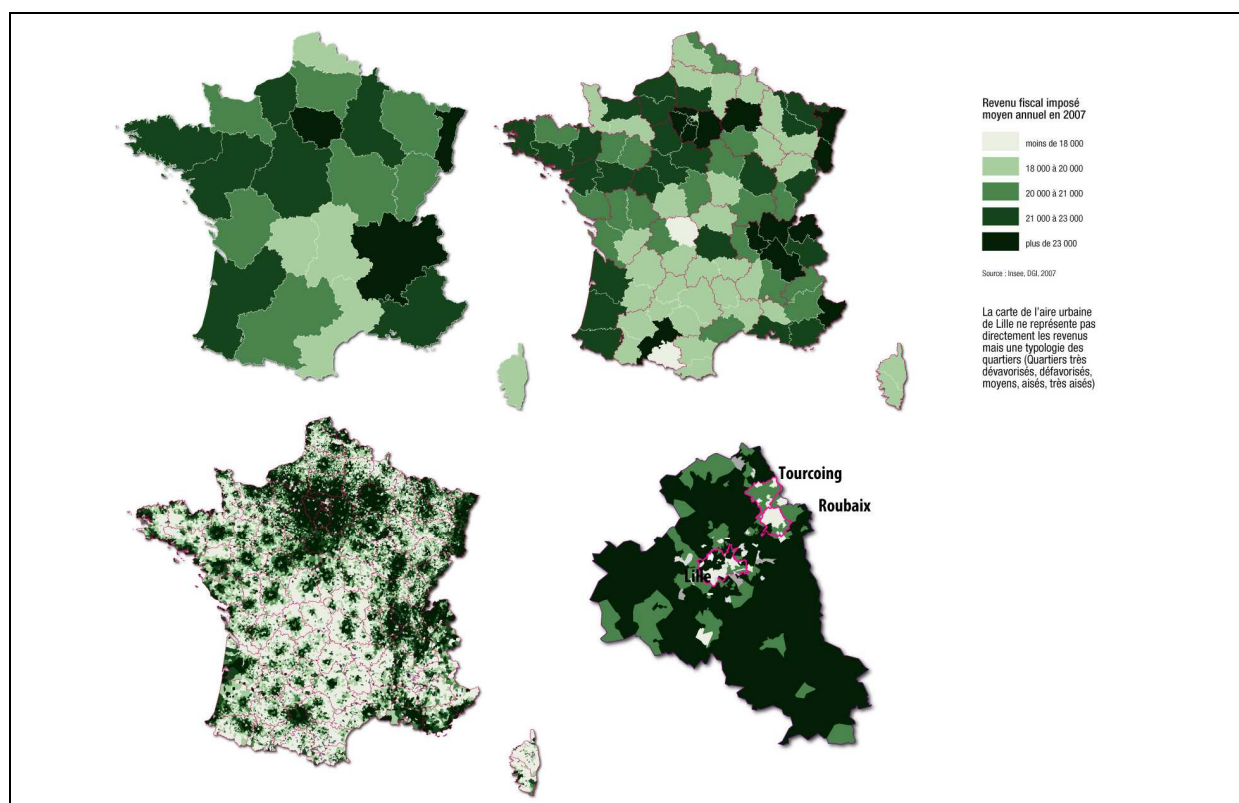
En revanche, les inégalités infrarégionales ou infra-départementales, que visent tout particulièrement les politiques de géographie prioritaire, semblent s'être maintenues, voire s'être sensiblement aggravées.

Un cumul de facteurs d'ordre économique, géographique, démographique, écologique, sociologique, institutionnel caractérise certains territoires, qui s'en trouvent souvent stigmatisés. Dans certains cas, joint à un déficit de gouvernance et à l'héritage du passé, ce cumul explique l'incapacité des acteurs à redresser la barre.

Par ailleurs, l'épaisseur de la maille avec laquelle les territoires sont observés masque ou, au contraire, met en relief les inégalités territoriales : selon la focale territoriale, le diagnostic peut varier et, avec lui, l'échelle des politiques à mettre en œuvre.

Les cartes ci-après, qui mesurent la même inégalité mais selon un maillage territorial différent, sont à cet égard éloquentes :

**Graphique 6 : Le revenu imposé observé selon le maillage territorial**



Plus on observe les territoires de près, plus les dynamiques microsociales (comportements ségrégatifs) et individuelles (trajectoires résidentielles) tiennent un rôle majeur dans l'évolution des territoires, rendant ainsi difficile toute généralisation.

De plus, lorsque la mesure des inégalités ne s'en tient pas à des données territoriales mais s'appuie aussi sur des données relatives à la condition des populations, elle doit tenir compte de l'évolution, dans la durée, de la situation de ces populations comme de l'écart de cette situation par rapport à des normes jugées satisfaisantes. La définition de ces normes relève d'un travail collectif d'élaboration et de validation.

La mesure des disparités territoriales ne peut donc faire l'économie d'une compréhension fine des mécanismes qui les produisent, les amplifient ou les atténuent, et dont la nature même diffère selon l'échelle considérée. D'où l'intérêt d'associer les acteurs locaux, voire les habitants à l'analyse et à la recherche de solutions.

Au-delà des difficultés statistiques de mesure et de l'infinie variété des situations selon les approches thématiques ou les échelles spatiales retenues, la focalisation des discours sur ces inégalités infrarégionales et infra-départementales (voire à des échelles encore plus fines) peut également produire un effet repoussoir vis-à-vis de ces territoires, les enfermant dans une image négative dont souffrent directement leurs populations, qui se perçoivent comme « exclues » de la « norme » et développent une appartenance identitaire dévalorisée.



## 1.22 – Des préoccupations communes sur les enjeux et les risques qui accompagnent de trop fortes inégalités territoriales

Les disparités entre territoires ne sont pas problématiques si elles sont temporaires et dans la mesure où elles témoignent plutôt de la pluralité des formes de développement territorial. Il en est différemment dans un contexte économique atone ou dépressif, ou lorsque les écarts s'aggravent au point de créer des déséquilibres profonds et durables.

Les répercussions de la crise sur de nombreux secteurs économiques et sur l'endettement public révèlent les fragilités particulières de certains territoires et mettent en lumière les limites des mécanismes de solidarité et de redistribution entre territoires<sup>13</sup>.

### **Les récentes données de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) attestent de l'ampleur persistante des enjeux socio-économiques, sanitaires, de logement et d'éducation associés aux ZUS**

La situation des zones urbaines sensibles (ZUS) traduit bien les conséquences du cumul de problèmes rencontrés, même si la population se renouvelle régulièrement pour partie. Ceux qui restent rencontrent des difficultés particulières pour accéder au logement, aux filières éducatives, aux soins de santé, à la sécurité et par-dessus tout à l'emploi. Ce désavantage, qui n'est pas réductible à leur situation sociale, relève, pour être enrayé, d'une politique de lutte contre les discriminations, liées notamment aux origines ethniques.

Ainsi, non seulement les populations des ZUS connaissent durablement un taux de pauvreté plus élevé que celui des agglomérations qui les entourent, mais ce taux a crû de 30,5% en 2006 à 36,1% en 2010, tandis qu'il est passé dans le même temps de 11,9% à 12,6% en dehors des ZUS. Chez les actifs de 25 à 49 ans, le taux de chômage a augmenté de 1,1 point en une année, atteignant 21,9%, soit plus du double de celui des habitants des quartiers alentours où il est resté stable à 8,6%.

Un adulte sur dix est laissé sans aucune couverture maladie alors que le rapport est de un sur vingt dans les unités urbaines environnantes. Les taux de réussite scolaire s'éloignent significativement de la moyenne nationale dans les filières générales : 37,1% des collégiens résidant en ZUS ont au moins un an de retard contre 20,7% pour ceux qui résident dans des communes ne comprenant pas de ZUS.

Cette situation peut aussi s'accompagner de risques sécuritaires, du fait du développement de l'économie parallèle liée au trafic de la drogue : les habitants des ZUS sont deux fois plus nombreux qu'ailleurs à être témoins d'actes de délinquance ou à constater des destructions ou des dégradations volontaires d'équipements collectifs. 26% d'entre eux déclarent se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité, alors qu'ils ne sont que 14% dans les autres quartiers.

<sup>13</sup> *Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires* - Rapport de l'observatoire des territoires 2011 – DATAR

### **Les zones rurales présentent d'autres types de fragilité**

Dans les zones rurales, l'expression « déserts médicaux » commence à être largement popularisée et correspond à des territoires dont la situation sanitaire devient fragile. Ainsi, l'indicateur d'accessibilité potentielle localisée aux médecins généralistes libéraux<sup>14</sup>, qui s'établit en moyenne à 71 ETP pour 100 000 habitants en France, ne dépasse pas 52 ETP dans les communes rurales des zones périurbaines, alors qu'il atteint 63 ETP dans les communes rurales isolées et 75 ETP dans les communes urbaines centrales ou périphériques.

Bien que les analyses soient moins nombreuses et plus récentes, la réussite scolaire dans l'éducation secondaire semble marquer le pas dans les zones rurales, les élèves s'orientant davantage vers des filières courtes et professionnelles<sup>15</sup> que ceux qui habitent en ville. Dans certains secteurs du grand Bassin parisien, les niveaux de revenus très bas de territoires anciennement industrialisés attestent de la paupérisation de la population et de sa fragilisation.

D'autres risques se profilent, au fur et à mesure que l'action publique échoue à mettre en place des solutions efficaces. Les difficultés se cumulent, se sédimentent et s'installent dans la durée, ce qui modifie la structure même du territoire, au sens de son attractivité et de sa capacité à mobiliser ses forces vives.

Face à la multiplicité des handicaps touchant ces territoires et leur caractère structurel, les efforts à conduire deviennent colossaux, dans un contexte où les moyens de l'Etat sont en baisse, et ceux des collectivités les plus concernées très insuffisants face à l'ampleur de la tâche.

L'accroissement des inégalités peut alors s'accompagner de risques démocratiques, en nourrissant des phénomènes de rejet face aux « représentants du système », et qui s'expriment, lors des échéances électorales locales ou nationales, par des votes extrêmes ou par une abstention massive.

Enfin, de nouveaux enjeux émergent pour les territoires dans les domaines du développement durable et de l'écologie. Les effets du changement climatique, le défi énergétique, la raréfaction des matières premières, la perte plus ou moins accélérée de biodiversité et les enjeux sanitaires environnementaux constituent autant de facteurs potentiellement aggravants pour les territoires et pour les personnes qui y résident. Aussi, si l'inégalité environnementale est définie comme une inégalité d'exposition à des risques, des pollutions et des nuisances, et à une inégalité d'accès à des aménités environnementales<sup>16</sup>, il faut y ajouter les inégalités dans la gouvernance du risque et les inégalités de distribution.

Dans ce contexte, une politique efficace de l'égalité des territoires doit pouvoir identifier les nouveaux enjeux et prévenir les risques inhérents à l'approfondissement des disparités. Dès lors, le rôle de l'Etat comme garant et mobilisateur de la solidarité nationale entre territoires et collectivités devient crucial.

---

<sup>14</sup> L'indicateur d'accessibilité potentielle localisée aux médecins libéraux, récemment mis au point, permet de tenir compte des distances et de la densité de population, mais aussi des conditions d'offre des services médicaux (*Questions d'économie de la santé* n°174 mars 2012)

<sup>15</sup> *La course d'orientation des jeunes ruraux*, Bref du CEREQ n°292 septembre 2011

<sup>16</sup> *Inégalités et développement urbain*, Lydie LAIGLE, Programme « Politiques territoriales et développement durable », Rapport de recherche pour le Plan Urbanisme Construction Architecture, 2005

### **1.23 – Des constats critiques sur l'inadaptation de la réponse politique et administrative**

Alors que la rareté des ressources publiques oblige à faire mieux avec moins, ou, en tous cas, à mieux prioriser et organiser les interventions, la cohérence de l'action publique entre les différents niveaux de compétence et les différents secteurs n'est pas correctement assurée. Cette situation, souvent déplorée, semble moins résulter d'une rupture datée que d'une lente dégradation au fil du temps.

#### **1.231 Un défaut de compréhension partagée des enjeux**

Un premier type de critiques exprimé par les personnes auditionnées concerne l'insuffisante anticipation d'évolutions marquantes devant lesquelles certains territoires se trouveraient désarmés. Faute d'une compréhension partagée des enjeux, qu'il s'agisse de grandes tendances affectant le contexte international (aussi bien géopolitiques, avec par exemple l'élargissement de l'UE aux Pays d'Europe centrale et orientale, qu'économiques avec l'adhésion de la Chine à l'OMC et le dynamisme des BRICs<sup>17</sup>, technologiques ou climatiques), ou qu'il s'agisse d'évolutions sociétales (comme l'afflux de nouvelles populations jeunes dans certaines zones rurales), les pouvoirs publics n'ont pas su réagir à temps. Faute de savoir s'adapter avec agilité, ils sont même dans certains cas intervenus à contretemps en poursuivant des programmes de rationalisation ou d'investissement inadaptés.

Des doutes ont aussi été exprimés sur les capacités futures de réaction des pouvoirs publics, dans la mesure où les causes profondes du creusement des inégalités restent mal connues et sujets de controverse.

Par exemple, le constat de la précarité croissante des populations sur certains territoires ne débouche pas sur un diagnostic commun des acteurs publics sur les raisons qui y conduisent : la désindustrialisation, de nouveaux modes d'organisation de la production, le faible niveau de qualification des habitants, la réglementation sociale, l'insuffisance des services de garde d'enfants, etc. Les causes sont énumérées, sans qu'une synthèse cohérente permette d'élaborer une stratégie plus offensive. Ainsi, alors que les interventions de l'ANRU sont, dans l'ensemble, considérées comme satisfaisantes car elles ont permis de réaliser des mutations d'urbanisme et de cadre de vie (le bâti), des interrogations demeurent sur ce qui permettrait d'inverser les tendances à la paupérisation des populations des ZUS et d'enclencher un véritable rattrapage (l'humain).

#### **1.232 L'inadéquation du cadre de l'action publique**

Un deuxième type de critiques vise l'inadéquation du cadre de l'action publique, qui tient d'abord, selon les auditions réalisées, au caractère imparfait de la décentralisation. Beaucoup d'incertitudes perdurent sur les compétences respectives des différents niveaux de collectivités, conduisant parfois à des interventions concurrentes ou, au contraire, à des situations de délaissement. Il a par ailleurs été déploré un engagement insuffisant de l'Etat central dans le pilotage de l'aménagement du territoire. Notamment, selon certains, la DATAR « n'incarnerait plus » l'impulsion nécessaire à cette politique ; elle serait un « outil

---

<sup>17</sup> Acronyme utilisé pour désigner les quatre puissances mondiales émergentes : Brésil, Russie, Inde, Chine

politique délaissé » ou une structure « déconnectée » des réalités territoriales. Plusieurs d'entre eux ont rappelé qu'en 1963 la création de la DATAR correspondait à un besoin spécifique qu'elle a su remplir pendant plusieurs décennies. Néanmoins, considérant que le contexte a fondamentalement changé, de même que les acteurs et les modes d'intervention de l'action publique, ils plaident pour une révision substantielle de ses fonctions et de son positionnement.

#### **L'évolution des missions et du périmètre d'intervention de la DATAR**

- *Décret n°63-112 du 14 février 1963 créant la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*

La DATAR est chargée de :

- Participer à l'élaboration du plan de développement économique et social ;
- Veiller à la coordination des programmes annuels et des opérations d'équipement des ministères dans la mesure où ils concourent à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;
- Assurer l'harmonisation des actions d'aide à l'expansion industrielle et rurale.

- *Décret n°2005-1791 du 31 décembre 2005 créant la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires*

La DIACT est chargée de :

- Préparer et mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire (l'attractivité économique et la compétitivité des territoires, les mutations économiques, l'accessibilité et l'aménagement des territoires ruraux et urbains) ;
- Elaborer les stratégies nationales de compétitivité économique, de cohésion sociale et de développement durable (services d'intérêt général, politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale).

- *Décret n°2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*

La DATAR est chargée de :

- Préparer et mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire (l'attractivité économique, la cohésion et la compétitivité des territoires, les mutations économiques, l'aménagement durable des territoires ruraux et urbains, les réseaux territoriaux d'innovation) ;
- Elaborer les stratégies nationales de compétitivité économique, de cohésion sociale et de développement durable (services d'intérêt général ; accès aux infrastructures du très haut débit ; politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale ; métropoles ; renforcement de l'équité territoriale dans le déploiement des services et infrastructures d'intérêt national ; aides budgétaires et fiscales qui concourent aux politiques de cohésion territoriale ; politiques d'implantation territoriale des administrations et établissements publics de l'Etat ; anticipation et accompagnement des restructurations et revitalisation des territoires).



### 1.233 L'insuffisance ou l'inadaptation des moyens déployés

Enfin, l'insuffisance ou l'inadaptation des moyens déployés au niveau central et territorial – aussi bien financiers que techniques – a été fréquemment évoquée.

Parmi les problèmes identifiés, une place de choix est accordée au **manque de visibilité de la répartition territoriale de l'ensemble des crédits de l'Etat**, non seulement les crédits qui sont effectivement territorialisés, mais aussi ceux liés aux politiques territoriales implicites. Pour Laurent Davezies<sup>18</sup>, les CRAPUL (Comptes Régionalisés des Administrations Publiques Locales) produites par l'INSEE devraient être complétées par des CRAPUC (Comptes Régionalisés des Administrations Publiques Centrales).

#### Les moyens financiers consacrés aux territoires : quelques ordres de grandeur

- Il ressort d'un rapide examen que, en crédits budgétaires, **moins d'un milliard d'Euros** sont consacrés directement par l'Etat à ses politiques de territoires<sup>19</sup>.

- En prenant en considération les autres moyens de l'Etat pour l'amélioration du cadre de vie et de la qualité de vie des personnes situées sur les territoires en difficulté<sup>20</sup>, c'est sans doute de **l'ordre de 10 à 20 milliards d'Euros** qui sont consacrés chaque année aux populations concernées, même si beaucoup de ces moyens sont destinés aux personnes en difficulté quel que soit leur lieu de résidence. En y affectant la dépense fiscale afférente à ces politiques -les niches spécifiques-, on arrive sans doute à **un doublement de ces montants**. Cependant les conditions de pilotage de l'outil fiscal et de l'outil budgétaire diffèrent sensiblement, s'agissant en particulier de leur réactivité respective et de leur capacité à mobiliser et à négocier avec les interlocuteurs, partenaires et usagers ;

- En examinant la part provenant, à cet effet, des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales **-50 à 60 milliards d'Euros**, hors fiscalité transférée, au titre des prélèvements sur recettes (PSR)- et, bien sûr, les moyens propres que consacrent, hors PSR, les collectivités elles-mêmes à leurs territoires, la dépense des administrations publiques locales s'élève à **plus de 230 milliards d'Euros l'an**.

Selon le rapport parlementaire Labazée, **la pratique de la contractualisation** via les Contrats de Projet Etat-Régions (CPER) semble s'être éloignée<sup>21</sup> de la vision idéale du contrat global, même dans sa version minimaliste d'outil de cofinancement des grands travaux et projets. Les ministères sectoriels n'auraient eu de cesse de contourner cet exercice, parfois sous prétexte de flexibilité, en contractualisant directement avec leurs partenaires territoriaux après des appels à projets ou d'autres procédures (par exemple, dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA) avec les universités). De même, les interventions sur les territoires rencontrant des difficultés, tels que ceux qui relèvent du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV), ont donné lieu à des contrats ou des conventions hors CPER. Cet émiettement contribue à une segmentation des politiques et fait reposer sur les acteurs territoriaux une grande part de la charge d'une mise en cohérence *a posteriori*, et ce dans un contexte de resserrement des crédits contractualisés.

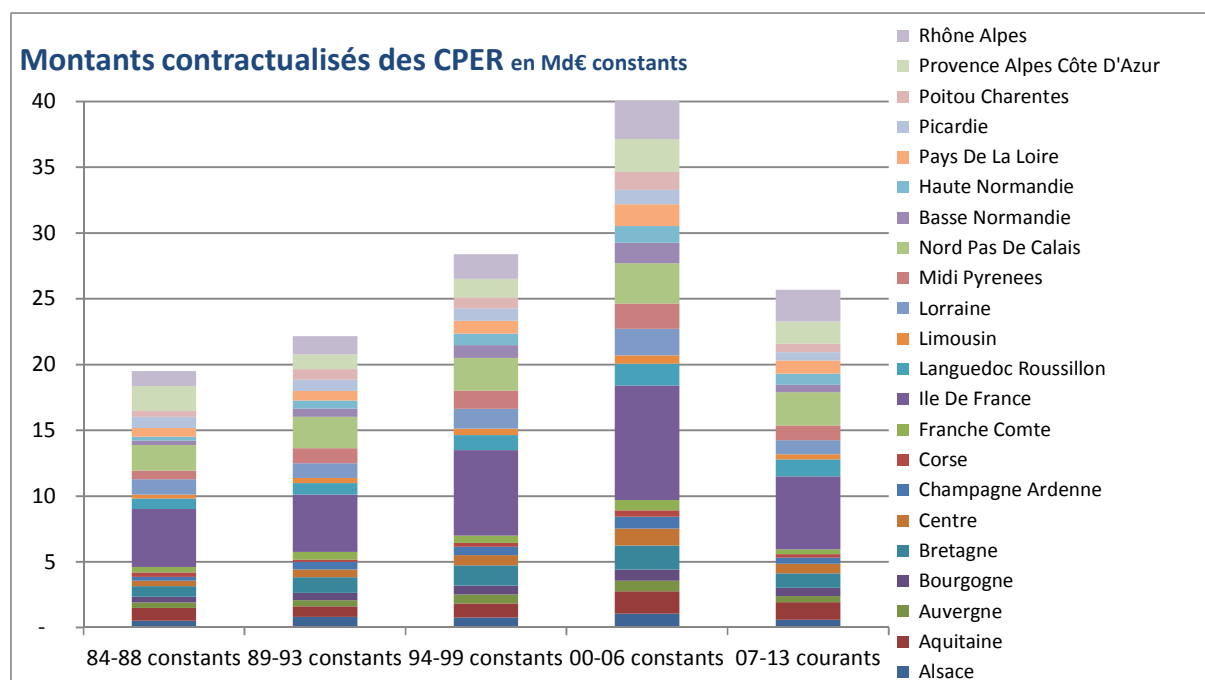
<sup>18</sup> L Davezies *Ibid*

<sup>19</sup> Environ 540 M€ au titre de la politique de la Ville (programme 147) et 300 M€ au titre de la politique des territoires (programme 112)

<sup>20</sup> Prévention de l'exclusion, urbanisme, logement, lutte contre la vulnérabilité, familles vulnérables, handicap et dépendance

<sup>21</sup> Rapport du Sénateur Georges LABAZÉE « Les partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales ». Rapport n° 27 - 2012

Graphique 7 : Montants contractualisés des CPER



Concernant les relations des collectivités avec l'administration territoriale de l'Etat, **l'absence d'appui technique en expertise**, telle qu'apportée par le passé, est considérée comme un handicap supplémentaire pour les territoires les plus fragiles, généralement les moins armés pour participer et être retenus dans les appels à projets. Beaucoup regrettent aussi la quasi-disparition opérationnelle des secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) dans leur mission de développement, au profit d'un accroissement des tâches administratives et des activités de gestion courante qui leur sont confiées, en raison de la complexité croissante de la gestion par l'Etat de ses propres moyens, paradoxalement pourtant en diminution.

Selon les personnes auditionnées, **les zonages** et leurs superpositions reflètent souvent un héritage historique qui n'a pas été actualisé au regard des enjeux les plus récents. Les délimitations sous-estiment l'interdépendance avec les territoires voisins, alimentent les mécontentements et produisent ainsi des effets pervers, à revers des résultats escomptés.

**En définitive, l'ensemble des critiques convergent pour esquisser, en négatif, ce qui est attendu des politiques et de l'action publique.**

**C'est à la fois à l'aune des risques de déséquilibre pesant sur le territoire national, des handicaps qui affectent quelques grands territoires en grande difficulté, bien identifiés, et des problèmes de nature parfois différente rencontrés sur des territoires de plus petite taille, plus nombreux, que doivent être organisées les politiques visant à créer les conditions d'une « bonne qualité de vie » pour leurs habitants et d'un développement local pris en main par leurs acteurs.**

**Ceci nécessite que les acteurs, les moyens et les modalités de leur intervention soient ajustés, autant que possible, à chacune des situations territoriales quand cela est approprié, selon des principes de subsidiarité et d'efficience. Le principe de subsidiarité implique la**

proportionnalité, le partenariat et la proximité ; le principe d'efficience suppose quant à lui le découplage des politiques, la concentration et la modulation des moyens, l'interdisciplinarité comme l'inter-ministérielle, ainsi que la capacité à décider. La mise en œuvre d'une politique de l'égalité des territoires suppose également que soient anticipées les évolutions à venir porteuses de nouvelles inégalités potentielles, en particulier les risques écologiques et environnementaux.

### 1.3 – LES AUDITIONS DESSINENT NETTEMENT LES COMPOSANTES-CLES D'UNE POLITIQUE EN FAVEUR DE L'EGALITE DES TERRITOIRES

#### 1.31 – Une politique basée sur l'égalité des droits et l'égalité d'accès aux services essentiels, plutôt que sur la notion forte mais controversée d'égalité des territoires

##### *1.311 Une vision partagée : l'intervention de la puissance publique est indispensable pour assurer l'égalité des droits et l'égalité d'accès aux services essentiels*

Un assez large consensus se dégage des auditions sur l'objectif à atteindre. Il part de l'idée que l'égalité des territoires dans leur capacité de développement conditionne en partie l'égalité pour les personnes qui y résident.

Il s'agit donc, pour commencer, de rétablir ou de créer les conditions minimales qui permettront à chaque territoire de mieux connaître et valoriser ses atouts, de saisir les opportunités de développement qui lui sont offertes et d'enrayer, par voie de conséquence, des mécanismes de dévalorisation collective ou de déclin.

Cette égalité des droits et de l'accès aux services essentiels (notamment santé, logement, éducation, transports et sécurité) procède d'une vision partagée sur le rôle de la puissance publique, que cette dernière soit incarnée par les services de l'Etat, par les collectivités locales, par les administrations de la sécurité sociale ou par les opérateurs publics ou privés assurant un service public. En effet, les auditions convergent, de façon assez remarquable, pour considérer que l'intervention de la puissance publique s'impose nécessairement afin de réduire les inégalités sociales et territoriales.

Cette évidence semble moins être le signe de la résurgence ou de la permanence d'une singularité française, que le résultat de l'épuisement des voies alternatives – le marché, l'émulation par la concurrence et le modèle de la collectivité autonome - qui se sont avérées décevantes ou manifestement inadaptées.

Pour autant, il n'est aucunement question de restaurer un Etat central omniprésent et omniscient. Un tel modèle induirait des réponses standardisées et uniformes, avec un risque accru d'atonie, alors même que l'ensemble des acteurs plaide pour des réponses différenciées, adaptées aux caractéristiques locales et mises en œuvre selon un principe de subsidiarité à géométrie variable, associant l'ensemble des parties prenantes et en premier lieu les populations.

En outre, les limites des moyens dont dispose l'Etat, de même que sa capacité à changer la donne, sont admises, notamment en raison des interdépendances à multi-niveaux dans le cadre d'un *continuum* Union européenne-Etat-région-département-communes, voire intercommunalités. Le poids des contraintes budgétaires actuelles et à venir est également intégré comme une donnée indépassable, y compris pour les collectivités locales. Ce faisant,

il reste encore des marges de manœuvre dans la réorientation des priorités et dans le renouvellement des méthodes de gestion.

### **1.312 Un nouveau scepticisme face aux modèles libéraux ou ultra décentralisateurs**

Cette vision du rôle nécessaire de la puissance publique et du contexte dans lequel s'inscrit son intervention est partagée par l'ensemble des élus auditionnés, indépendamment des sensibilités politiques, des territoires et du type de collectivité dont ils sont les représentants. Elle se démarque en cela des modèles fréquemment mis en avant durant les deux dernières décennies. Sans doute en premier lieu, parce que **la crise économique a affaibli la puissance du marché comme unique modèle structurant**. Outre l'expression parfois tranchée d'une aversion pour la mise en concurrence des territoires, sous couvert de compétitivité, le secteur privé n'a jamais été présenté au cours des auditions comme un relais ou un substitut possible face aux capacités financières limitées de la puissance publique dans l'exercice de la solidarité entre territoires. Plus profondément, l'absence d'effet d'entraînement automatique des territoires forts sur les territoires faibles a souvent été déplorée, même si quelques contre-exemples ont aussi été cités. Egalement, on constate davantage dans les territoires dynamiques la juxtaposition de zones très dissemblables sur des espaces proches, parfois appelées « poches de pauvreté » ou « développement en taches de léopard », que la diffusion par capillarité de la richesse.

**Le modèle des autonomies régionales, tel que développé dans d'autres Etats membres européens, ne semble plus avoir d'attrait.** Les difficultés financières rencontrées récemment par certaines régions espagnoles ou italiennes ne sont probablement pas étrangères à la prise de distance à l'égard des exemples voisins.

### **1.313 Une approche nuancée s'impose : la nécessité d'une intervention en subsidiarité, de manière ciblée et modulée**

Il ressort des auditions une série de demandes communes et fortes concernant les éléments incontournables sur lesquels appuyer une politique en faveur de l'égalité des territoires.

- *Satisfaire les attentes communes au regard de l'action publique impulsée par l'Etat central :*

Les personnalités auditionnées insistent, pour la plupart d'entre elles, sur les besoins de prospective, de stratégie, de capitalisation des expériences de terrain, sur la nécessité de favoriser l'innovation, de combiner les actions sur les territoires et les personnes, de mobiliser le droit commun (ce qui soulève l'enjeu des moyens financiers massifs et de la péréquation, ainsi que celui de la législation sectorielle).

Il s'agit également de parvenir à articuler la démarche « moyen-long terme » de la prospective avec le temps court de la décision politique et de sa communication.

Une intervention par subsidiarité dans l'ingénierie des projets, notamment pour les collectivités les plus petites ou pour celles qui sont confrontées à des enjeux particulièrement importants, est également souhaitée.

- Répondre au besoin de cohérence et de visibilité :

En réaction à la situation actuelle où la plupart des politiques sont conçues de manière sectorielle, et appliquées de même, un consensus se dégage sur le besoin de cohérence renforcée. Cette cohérence passe par le partage d'une vision commune sur les objectifs à atteindre et sur les priorités à donner, par une évaluation régulière des résultats des politiques publiques prioritaires. Elle implique donc une priorisation des moyens de droit commun, qui ne soit pas laissée à la seule appréciation de chaque ministère mais orientée vers la réduction des inégalités entre territoires et entre populations.

- Co-construire les politiques publiques et leurs outils de mise en œuvre :

Les personnalités auditionnées souhaitent passer d'une répartition – parfois confuse – des responsabilités et des compétences à une véritable co-construction des politiques publiques et de leurs outils de mise en œuvre entre l'Etat et ses partenaires (collectivités locales de différents niveaux, acteurs économiques, société civile). Il s'agit à la fois de sortir des logiques procédurales lourdes et complexes et de calibrer l'intervention de chaque niveau d'acteur de façon à en optimiser la valeur ajoutée.

- Repenser « maintenant » les politiques publiques en direction des territoires :

L'opportunité temporelle pour repenser les politiques publiques en direction des territoires est admise par tous.

Plusieurs réformes ont été engagées simultanément sur des sujets connexes et sont susceptibles de s'imbriquer avec la création du CGET (projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, débat sur la transition énergétique, réforme de la politique de la ville, Conseil d'analyse stratégique appelé à devenir le Commissariat général à la stratégie et à la prospective). Les échéances électorales de 2014 (élections municipales, sénatoriales et européennes) et de 2015 (élections départementales et régionales) offrent également un bon tremplin pour la mise en place d'une nouvelle stratégie politique. Enfin, la négociation de la nouvelle génération 2014-2020 des programmes opérationnels régionaux européens et des contrats entre l'Etat et les territoires entrera dans sa phase active au cours du premier semestre 2013.

### **1.32 – Les modalités pratiques de mise en place d'une telle politique laissent encore la place à de nombreux ajustements, en fonction des réponses qui seront données à quelques questions-clés**

#### **1.321 La question de la répartition des missions et des responsabilités entre Etat et collectivités locales n'est pas tranchée**

Hormis quelques positions de principe d'associations représentant les intérêts de certaines collectivités, aucune préférence marquée d'organisation des missions et des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales ne s'est dégagée des auditions. Il est probable que les personnalités auditionnées ont estimé que cette question relevait plutôt du débat politique en cours sur le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique.

En ce qui concerne les services de l'Etat, la logique de renforcement de l'échelon régional, accentuée par la récente réforme de l'administration territoriale (RéATE), semble acceptée comme irréversible. Alors que se poursuivent les mutualisations à l'échelon régional, les auditions ont toutefois laissé transparaître un certain scepticisme quant à la capacité de

l'Etat à maintenir un ancrage de proximité au niveau départemental, voire infra-départemental.

Il a été signalé que d'autres solutions s'avèrent plus pertinentes lorsque la logique administrative « régionale » se heurte à des réalités territoriales « à cheval » sur plusieurs régions, par exemple la délégation à un préfet de département ou la désignation d'un préfet de région chef de file, y compris pour des territoires hors de sa région (via par exemple l'utilisation de conventions multipartites), comme c'est déjà le cas en matière de gestion de l'eau. Toutefois, le besoin d'une présence de l'Etat au niveau local continue d'être fortement souhaité.

### **1.322 La question des outils et de leur concentration sur les territoires reste ouverte**

Les personnes auditionnées se sont rarement prononcées de manière tranchée sur la pertinence d'une supervision de tous les territoires par une même administration ou, à l'inverse, sur la nécessité d'une organisation et d'instruments politico-administratifs séparés correspondant à des spécificités territoriales marquées.

Pourtant, les réponses apportées à cette question peuvent induire des modalités d'organisation de la politique en faveur de l'égalité des territoires très différentes. Celles-ci varient entre deux extrêmes qui pourraient être, d'une part, l'identification administrative d'outils (contrats territoriaux spécifiques, normes réglementaires, appels à projets, interventions directes, etc), et/ou de structures dédiées pour des grandes catégories de territoires qu'il faudrait par ailleurs définir (par exemple, urbain, rural, périurbain, littoral, montagne...) et, d'autre part, l'absence de toute territorialisation des politiques publiques. Mais, derrière le choix d'organisation, l'enjeu est d'abord celui de la bonne identification des besoins en crédits de droit commun (qui peuvent être modulés pour répondre à des enjeux territoriaux identifiés) et de droit commun renforcé (alloués spécifiquement pour répondre à ces enjeux). Il réside également dans la capacité de la puissance publique à répondre financièrement aux besoins identifiés et à évaluer l'effet concret de ses réponses.

### **1.323 La question de l'ampleur de la réforme suscite des hésitations**

Le remplacement pur et simple de la DATAR par un CGET ne fait pas l'unanimité. En effet, on peut considérer que la DATAR est une marque connue, y compris à l'étranger. Elle dispose en son sein de capacités d'expertise et de prospective, dont l'Etat a besoin pour connaître ses territoires. Elle est toutefois souvent associée, à tort ou à raison, à un certain modèle historiquement daté d'intervention de l'Etat. L'intitulé même de la DATAR ne traduit pas la sensibilité politique nouvelle à la diversité des territoires et aux nouveaux enjeux de cohésion.

Dès lors, il conviendrait de s'orienter davantage vers l'unification de l'ensemble des dispositifs transversaux à vocation territoriale, dont le futur CGET assurerait le pilotage. La coordination des dispositifs à vocation territoriale est perçue, à la fois, comme une nécessité et comme une procédure laborieuse. Au-delà des questions de périmètres administratifs et d'expertises sectorielles mobilisées qui constituent des obstacles qu'il ne faut pas sous-estimer, l'évolution des règles financières et budgétaires représente un réel enjeu.

La forme que pourrait prendre un CGET ne va pas non plus de soi. Dans la plupart des cas, l'organisation actuelle de la DATAR reste la référence de base sur laquelle les propositions de fusion ou de scission sont avancées. Toutefois, certaines auditions ont donné lieu à la formulation de scénarios très aboutis (cf. textes résumés à l'Annexe IV) allant d'une structure minimale sur le modèle du secrétariat d'une instance de concertation politique entre l'Etat et les territoires, à des organisations plus sophistiquées.

Enfin, si l'égalité des territoires a suscité des réactions nombreuses, le terme de Commissariat Général a peu été discuté. Dans l'ensemble, il semble bien admis et associé à la notion de « mission », une mission particulièrement ambitieuse à mener.

## 2 – A PARTIR D'UN SOCLE COMMUN, PLUSIEURS FAMILLES DE SCENARIOS SONT POSSIBLES POUR LE FUTUR COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES, QUI CORRESPONDENT A DES VISIONS DIFFERENTES DE L'INSTITUTION

### 2.1 – LA COMMISSION S'EST FIXE PLUSIEURS REGLES POUR SES PROPOSITIONS DE SCENARIOS

Au cours de ses travaux, la commission s'est efforcée **de cerner les écueils** que pouvait rencontrer la réforme envisagée, au premier rang desquels celui d'une réforme *a minima*. Pour répondre aux espoirs formulés par une grande majorité d'acteurs et d'opérateurs auditionnés, ainsi qu'aux craintes exprimées d'un accroissement possible des disparités territoriales, elle a veillé, dans l'élaboration des scénarios proposés, à ce que les transformations de structure s'accompagnent, si nécessaire, d'un renouvellement substantiel des méthodes de travail et des modalités d'intervention.

Dès lors, même si les scénarios témoignent d'une ambition variable pour les fonctions qui seraient confiées au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), chacun d'entre eux requiert un engagement politique fort pour en assurer la mise en œuvre. Une réforme incomplète conduirait probablement à une aggravation du cloisonnement des politiques sectorielles de l'Etat, cloisonnement déjà unanimement critiqué par les acteurs territoriaux auditionnés.

Dans les propositions qu'elle formule, la commission a également eu le souci de **refléter la variété des opinions** exprimées lors des auditions. En effet, certaines associations de collectivités ont déjà élaboré leurs propres projets de réforme, qu'il a paru pertinent d'inclure dans l'éventail des scénarios.

La commission a **pris en compte l'évolution du contexte socio-économique et institutionnel**, telle qu'elle se profile dans l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, tant pour ce qui relève des besoins actuels des territoires au regard de la notion d'égalité – par exemple, l'accent mis sur les réseaux de communication et d'information à haut débit et les enjeux de transition énergétique -, que pour l'identification des partenaires de l'Etat – par exemple, le rôle moteur en matière économique confié à l'institution régionale, l'enjeu grandissant des métropoles. Elle a aussi tenu compte de l'intégration dans le cadre européen.

La commission a enfin souhaité laisser **le plus de liberté possible au Gouvernement dans son choix final**, en se gardant d'identifier un scénario central préférentiel, ou en orientant la décision par une présentation graduée.

**La commission a ainsi identifié cinq grandes familles de scénarios : elles traduisent les principales caractéristiques qui pourraient être celles de cinq visions différentes d'un futur Commissariat général à l'égalité des territoires.**

Si ces visions sont effectivement différentes, certains de leurs éléments peuvent cependant « se marier » ou être combinés par l'usage des variantes appropriées. Certaines des variantes sont proposées. Ces scénarios et leurs variantes peuvent, sans doute, être combinés à l'envi. Aussi, pour des raisons de lisibilité, la commission a préféré s'en tenir à ces cinq grandes familles.

Les avantages et les inconvénients inhérents à chaque scénario ont été analysés, y compris sous l'angle de leur articulation avec les autres réformes engagées par le Gouvernement



(décentralisation, modernisation de l'action publique et éventuelles conséquences sur l'organisation issue de la Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (Réate), transition écologique, fonctions de prospective et de stratégie assurées par l'Etat ...). Pour chaque famille de scénarios, la faisabilité a été appréciée au regard des instruments et des ressources existantes, de même que les conditions de réussite ont été détaillées.

## **2.2 – LA CONSTRUCTION DES SCENARIOS S'EST APPUYEE SUR DES INVARIANTS, COMMUNS A TOUS**

Ces invariants correspondent, tout d'abord, à des éléments de contexte, qui se sont imposés à la commission et qui constituent autant de contraintes que d'opportunités pour la création du futur CGET. Ce sont aussi des constantes organisationnelles, qui reflètent souvent le consensus général exprimé par les personnalités auditionnées, par les auteurs des rapports d'inspection ou par les responsables des observatoires consultés par la commission ; ils reflètent également les choix collectifs de la commission au terme de ses délibérations.

### **2.21 Divers éléments de contexte ont déterminé les propositions de la commission**

#### **2.211 Le partenariat du CGET avec les collectivités territoriales est indispensable**

La seule action de l'Etat est insuffisante pour réduire les inégalités territoriales. C'est plutôt l'action publique au sens large qui doit être mieux organisée et mise en cohérence, afin que les interventions de chaque acteur (Etat, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale) soient optimisées.

Pour être efficace, ce partenariat doit reposer sur des règles claires. La notion d'intervention « à géométrie variable » de la puissance publique selon les difficultés et les handicaps des territoires, qui paraît devoir être retenue, laisse toutefois la porte ouverte à des combinaisons modulaires dans l'espace et évolutives dans le temps.

Aussi, l'action du CGET devra être adossée à un organe solide doté de compétences ambitieuses de partenariat, voire de co-portage des politiques avec les collectivités territoriales.

Divers profils pour cet organe d'élaboration et/ou de suivi de la mise en œuvre sont envisageables :

- un organe sur le modèle de l'actuel Conseil national de l'aménagement et de développement du territoire (CNADT), transformé en Conseil national de l'égalité des territoires (CNET) ;
- un organe sur le modèle de partenariat « 5+1 »<sup>22</sup>, qui est celui du nouveau Conseil national de la transition écologique et qui a élargi le partenariat issu du Grenelle de l'environnement ;
- un organe renforçant le caractère essentiel de la collaboration entre l'Etat et les collectivités que devrait revêtir le futur Haut Conseil des Territoires (HCT), prévu dans l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique. A cet égard, le CGET pourrait assurer le secrétariat du Haut Conseil des Territoires.

---

<sup>22</sup> L'Etat se confrontant aux avis de représentants des employeurs, des syndicats de salariés, d'ONG, de personnes morales, des élus territoriaux et des parlementaires (nationaux et européens)

Cette dernière option semble la plus opérationnelle. Elle facilite, en outre, sa déclinaison territoriale, grâce aux futures conférences territoriales de l'action publique prévues dans le même projet de loi.

### **2.212 Le CGET doit assurer l'interface avec l'environnement européen et mondial**

L'intégration européenne, dans ses dimensions économique, sociale, environnementale, politique et, plus généralement, les interdépendances en matière de gouvernance territoriale qui y sont liées, constituent une toile de fond structurante. Il en est de même pour la globalisation, dans la mesure où les stratégies des acteurs économiques peuvent avoir un impact majeur sur les perspectives de développement de certaines zones, ainsi que pour les phénomènes démographiques ou climatiques qui touchent les autres continents. La bonne connaissance des partenaires de la France dans l'Union européenne, des autres économies développées de l'OCDE et des grands pays émergents est particulièrement nécessaire en matière de prospective et d'analyse, comme le souligne le rapport au Premier Ministre pour un Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)<sup>23</sup>. Ce rapport plaide d'ailleurs pour la constitution d'un centre de données et d'expériences partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes sociaux.

Mais cette connaissance de notre environnement communautaire et international est aussi nécessaire pour mieux mettre en œuvre des politiques, ne serait-ce que parce que de nombreux territoires ont déjà développé leurs propres réseaux de coopération internationale et surtout parce que, pour certains territoires situés outre-mer ou en zone frontalière, la source même de leurs problèmes ou des solutions potentielles se trouve dans les régions ou dans les pays voisins.

Pour jouer un rôle d'interface, particulièrement important pour construire les positions communes des collectivités et de l'Etat dans diverses enceintes extérieures, notamment européennes, le CGET devra disposer de capacités de veille, d'analyse, voire de négociation, renforcées.

### **2.213 Le CGET doit garantir le dialogue avec les acteurs économiques et sociaux**

A tous les niveaux, central comme déconcentré, l'éclairage des enjeux territoriaux et la réflexion stratégique doivent s'appuyer sur une participation active des partenaires sociaux, des représentants du monde de l'entreprise, de la recherche et de la société civile. C'est pourquoi, en complément du dialogue entre l'Etat et les collectivités dans les instances prévues par l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique (Haut Conseil des territoires (HCT) et conférences territoriales de l'action publique), le CGET devra s'assurer de l'apport des autres acteurs à la réflexion collective et dans l'élaboration des réponses au défi de l'égalité des territoires. Dans cette optique, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ainsi que les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ont un rôle majeur à jouer, notamment pour certaines fonctions d'analyse et d'évaluation.

---

<sup>23</sup> Rapport au Premier Ministre de Yannick Moreau « Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective », Décembre 2012 – La Documentation Française

### **2.214 La création du CGET peut et doit se faire à moyens constants pour l'Etat**

Le contexte de crise des finances publiques exclut de consentir des moyens budgétaires ou humains supplémentaires au futur CGET. Les scénarios ont donc été conçus dans une logique de réorganisation des services et des missions, en vue d'une meilleure utilisation des moyens disponibles.

La commission a cherché à identifier les leviers les plus significatifs pour y concentrer l'action de l'Etat et améliorer son efficacité. Elle a également préconisé, selon les scénarios, des changements de fonctionnement ou de positionnement administratif parfois majeurs.

## **2.22 La commission a retenu quelques constantes portant à la fois sur l'action publique et sur son organisation**

### **2.221 La capacité de prospective territoriale doit être significativement renforcée**

L'un des apports majeurs unanimement reconnu de la DATAR en tant que moteur de la politique d'aménagement du territoire a été sa capacité, seule, en partenariat ou avec une sous-traitance pilotée, d'éclairer l'avenir, parfois sur la base de scénarios sur le long terme.

Le parti pris des années récentes de privilégier la compétitivité, voire l'organisation de la concurrence entre les territoires, a affaibli la capacité de l'Etat à prévoir, imaginer cette vision commune tenant compte, notamment, des grandes tendances de notre environnement (européen, international, économique, démographique, social et environnemental) ainsi que les questions de gouvernance. Il a également rendu plus difficile l'identification des marges de manœuvre de chacun, des choix possibles et des orientations politiques structurantes. Il a parfois amoindri la cohérence des objectifs du Gouvernement dans leur déclinaison territoriale.

Aussi, le renforcement de la capacité d'analyse prospective et de partage avec l'ensemble des acteurs territoriaux - Etat, collectivités locales, entreprises et organisations de la société civile est unanimement souhaité. La territorialisation des analyses apparaît en effet indispensable pour tenir compte de la multiplicité des situations.

Pour mener à bien les exercices à horizons de moyen et de long terme, la commission envisage dans certains scénarios un rapprochement avec le futur CGSP. En revanche, dans l'éclairage des enjeux de court terme, la valeur ajoutée d'un CGET porteur de méthodes adaptées à des approches territoriales intégrées justifie une organisation séparée.

### **2.222 Le CGET doit porter une méthodologie de construction des diagnostics territoriaux, évaluer les résultats obtenus et proposer les inflexions nécessaires**

Le renforcement souhaité de la capacité de prospective va de pair avec la nécessité de doter le Commissariat des instruments lui permettant :

- d'évaluer l'impact territorial des politiques publiques conduites,
- d'élaborer la méthodologie nécessaire à la réalisation de diagnostics territoriaux - en conduisant lui-même les plus significatifs,

- et, en conséquence, de proposer les inflexions nécessaires des politiques publiques, que ces politiques publiques aient un impact direct ou indirect sur les territoires et sur les populations qui y habitent ou qui y travaillent.

A cet effet, des progrès substantiels devront être réalisés dans le suivi et l'évaluation de l'affectation territoriale des moyens financiers publics ainsi que leur consolidation sur une base territoriale (cf. Rapport IGF-IGAS sur les établissements et services aux handicapés et Rapport IGA-IGAS-IGF sur l'identification des moyens de droit commun de la politique de la ville<sup>24</sup>). Lors d'une audition, il a même été suggéré d'établir une comptabilité régionale des administrations publiques (Etat, administrations publiques locales, administrations de sécurité sociale), sur le modèle de la comptabilité nationale. Cette suggestion reprend celle que formule Laurent Davezies<sup>25</sup>.

En raison du rôle joué par les « leviers publics » comme accélérateurs ou amortisseurs territoriaux des effets de la crise, il est également proposé que le CGET, en partenariat avec les ministères économiques et financiers (direction du budget, Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP), INSEE), généralise la cartographie territoriale de la dépense et de l'emploi publics, qui existe déjà dans certaines régions. Cette cartographie devrait inclure les dépenses fiscales. En effet, il n'est pas établi que ces « leviers publics » que sont la dépense publique et l'emploi public soient toujours distribués, sur le territoire, là où les besoins semblent les plus importants.<sup>26</sup>

### **2.223 La fonction d'animation et la capitalisation des expériences de terrain doivent être revalorisées**

La réduction des inégalités territoriales passe par la prise en compte de la diversité des situations. La connaissance et la valorisation des initiatives locales peuvent sûrement améliorer la pertinence des politiques publiques. L'animation des réseaux d'acteurs locaux est donc à intensifier. La capitalisation des expérimentations et, plus généralement, des bonnes pratiques remontant du terrain, est cruciale pour anticiper les réponses à construire et les réformes des politiques publiques à mener face à des évolutions émergentes.

Le Réseau rural, cofinancé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et piloté conjointement par la DATAR et le ministère de l'agriculture, a été présenté à la commission comme une enceinte de dialogue et de suivi des expériences relativement novatrice. Ce modèle gagnerait sûrement à être étendu et adapté à d'autres types de territoires, assurément pour les zones urbaines, où le « réseau Europe Urbain » n'a pas la même envergure.

Ces fonctions d'animation et de capitalisation n'ont toutefois pas forcément vocation à être directement assurées par le CGET, au niveau central, car d'autres organisations, notamment des réseaux et des associations d'acteurs locaux existants, peuvent se révéler plus efficaces.

---

<sup>24</sup> Rapport IGAS-IGF « Etablissements et services pour personnes handicapées : Offre, besoins, modalités de financement », piloté par Agnès Jeanney- Laurent Vachey (octobre 2012) ; Rapport IGA-IGAS-IGF « Identification des moyens de droit commun de la politique de la ville » piloté par Sylvie Escande-Vilbois, Agathe Cage, Claude Sardais, Stéphane Paul et Bernard Verrier (2012)

<sup>25</sup> Laurent Davezies *ibid.*

<sup>26</sup> Cf. Laurent Davezies *ibid.*

### **2.224 Pour garantir l'égalité des territoires, l'Etat doit conserver les moyens d'intervenir en dernier ressort**

La substitution, à un Etat vécu par certains comme censeur, procédurier et tatillon, d'un Etat stratège, mettant « en capacité », constitue un souhait presque unanime<sup>27</sup>. La décentralisation portée à son terme est assurément l'un des vecteurs d'une telle transformation : en conférant davantage de moyens et de compétences aux collectivités, elle rehausse encore leur statut de partenaires coresponsables, avec l'Etat, de l'action publique territorialisée.

Néanmoins, le constat de situations structurellement dégradées comme l'analyse des causes de ces inégalités ont convaincu la commission que la décentralisation n'exonérerait pas l'Etat de se doter de « forces de rappel » et de capacités d'intervention propres. Faute de quoi, l'ensemble des pouvoirs publics seraient condamnés à une gestion de crise sous la pression médiatique, sans avoir pu ni anticiper, ni prévenir. L'Etat, dans notre conception républicaine, sera toujours jugé responsable et comptable en dernier ressort, y compris par beaucoup de ceux qui souhaitent, aujourd'hui, la décentralisation la plus grande ; il ne faut donc pas le désarmer complètement.

L'Etat central doit ainsi pouvoir se substituer aux collectivités en cas de défaillance de leur part. Il doit aussi servir de référent pour les services déconcentrés, tant au plan législatif que réglementaire ou financier. A ce titre, le maintien d'un pouvoir d'arbitrage est essentiel.

La commission a donc été amenée à explorer, dans chacun des scénarios, l'articulation entre le niveau central et territorial plus en détail qu'elle ne l'imaginait initialement, précisément pour qu'au-delà de la stratégie, de la cohérence et, parfois, de la mise en œuvre, le CGET soit en mesure d'intervenir. Fort de sa capacité de prospective, de coordination, d'animation et de capitalisation, il doit être en mesure d'exercer une fonction d'alerte lorsqu'il constate des écarts grandissants entre une stratégie nationale et une mise en œuvre régionale ou locale.

---

<sup>27</sup> Beaucoup ont insisté pour que l'Etat mette ses faibles ressources déconcentrées au service du développement local, plutôt qu'il se focalise sur le contrôle de légalité, le contrôle de la commande publique ou le contrôle de la dépense publique, contrôles dont l'évolution représente un véritable enjeu politique.

## 2.225 L'égalité des territoires passe par une solidarité financière renforcée

Sur la base de l'analyse des budgets disponibles, confirmée par les auditions, la commission a acquis la conviction qu'une politique d'égalité nécessite de pouvoir mieux mobiliser les financements de droit commun ayant un impact territorial direct ou indirect, et non seulement ceux des politiques spécifiques. En effet, les crédits de droit commun ayant un impact territorial direct ou indirect pèsent, *a minima*, 10 à 20 fois plus que les crédits directement affectés aux seules politiques territoriales<sup>28</sup>. Cela ne signifie pas la création de nouvelles lignes budgétaires, mais l'instauration de procédures accroissant la capacité d'adaptation et de plus grande flexibilité de l'usage des crédits de droit commun, sous la forme de crédits de droit commun renforcés, à la mesure de la réalité des inégalités territoriales.

En particulier, le CGET devra être impliqué dans :

- l'élaboration des projets de loi de finances aux moments-clés du calendrier budgétaire. Les responsables de programme des principales politiques ayant un impact territorial devront présenter, dans leur projet annuel de performance (PAP), la modulation de leurs moyens en fonction des enjeux territoriaux. Cela devra permettre de mieux justifier la répartition des moyens financiers et humains au niveau de l'Etat déconcentré. Le CGET aura un rôle d'appui, lors de l'élaboration de ces PAP et de préconisation au moment des arbitrages ;
- la mise en place d'outils d'assouplissement de la gestion -de fongibilité interministérielle- des crédits de droits commun, via notamment le programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE).

En outre, l'exigence de solidarité ne peut pas se limiter aux seules interventions directes de l'Etat ; elle doit s'étendre aux masses financières les plus importantes qui participent aussi au développement des territoires et à la qualité de vie des citoyens. Les auditions conduisent donc la commission à se prononcer pour une plus grande fluidité de l'usage des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales<sup>29</sup> et un renforcement du poids et de l'élasticité des fonds de péréquation. La commission estime que de nouvelles règles de péréquation horizontale et verticale peuvent être rendues nécessaires, dans le prolongement des dispositions de la troisième loi de finances rectificative pour 2012 et de la loi de finances pour 2013. A cet égard, la commission estime que le débat qui oppose souvent les tenants de la péréquation horizontale (entre collectivités) et ceux de la péréquation verticale (de l'Etat vers les collectivités) encourage l'immobilisme en la matière.

Pour ce qui est des instruments spécifiques, et bien que la commission n'ait pas été explicitement mandatée sur ce sujet, il lui semble que le resserrement et la rationalisation annoncée des zonages de la politique de la ville (la révision de la géographie prioritaire pilotée par le ministre délégué à la Ville) et des contrats entre l'Etat et les territoires s'inscrivent dans une approche similaire. Dans le même esprit, il ressort des auditions et des acteurs économiques eux-mêmes, en tant que bénéficiaires potentiels, que la prime d'aménagement du territoire (PAT) n'a plus aujourd'hui qu'une faible utilité. Elle intervient de manière très marginale dans les choix de localisation des investissements, qui sont davantage sensibles au régime fiscal, au coût de la main d'œuvre, à l'accessibilité aux moyens de

---

<sup>28</sup> Voir encadré en partie 1 « Les moyens financiers consacrés aux territoires : quelques ordres de grandeur »

<sup>29</sup> Même si le sujet est juridiquement et politiquement complexe : les « prélèvements sur recettes » ne sont pas, juridiquement, des crédits d'Etat dont celui-ci aurait la seule liberté d'affectation

communication de tous types, à la qualité des services publics et, bien sûr, à la proximité d'un vaste marché. Dans ces conditions, compte-tenu des montants budgétaires en jeu et surtout de son coût de gestion administrative, la commission considère qu'il convient de supprimer la PAT.

### **2.226 Le CGET doit assurer la cohérence des outils de financement partenariaux de moyen terme, que sont les contrats européens et français**

Quelles que soient les décisions politiques qui seront prises en matière de désignation des autorités territoriales de programmation et de gestion du futur Accord de partenariat européen et des approches territoriales intégrées (incluant les futurs programmes opérationnels liés aux quatre fonds européens – FSE, FEDER, FEADER et FEAMP<sup>30</sup>), il est indispensable d'assurer la cohérence d'objectif des politiques publiques et de choix d'affectation macro-territoriale de ces outils de financement partenariaux avec les futurs Contrats de Projets Etat-Régions (ou d'éventuels Contrats Etat-Territoires).

Au carrefour de l'Europe et des territoires, la DATAR en est l'acteur historique. Le CGET doit en assurer le relais, en pilotant, animant et évaluant l'impact collectif de ces instruments, en partenariat avec les collectivités territoriales. Selon les scénarios et dans la mesure où le CGET ne disposerait alors pas de la totalité des moyens pour assurer cette mission, il est toutefois possible que ce rôle soit confié à la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Le CGET devra également être chargé de porter, auprès des institutions européennes, la vision territoriale de la France et la stratégie de développement qui y est associée.

### **2.227 Chaque territoire ou groupement de territoires doit pouvoir disposer des capacités d'ingénierie de développement indispensables**

L'ensemble des interlocuteurs de la commission a souligné qu'un des facteurs aggravant des inégalités territoriales était la disparité croissante entre les capacités des collectivités ou de leurs groupements à mobiliser l'ingénierie territoriale nécessaire à leur développement. La quasi-disparition des moyens de l'Etat en la matière accentue le phénomène.

Les grandes collectivités -régions, grandes métropoles et communautés urbaines notamment, départements- se sont, dans l'ensemble, dotées de capacités d'ingénierie territoriale nouvelles. En revanche, les collectivités de taille plus modeste ou aux handicaps les plus marqués ne disposent pas des ressources financières, techniques et humaines suffisantes pour mener à bien des projets ou se positionner face à des appels à candidature, auto-entretenant ainsi une forme de spirale du déclin.

Il ne s'agit pas de « restaurer » les fonctions d'ingénierie publique concurrentielle, notamment en matière d'infrastructures, que portaient en leur sein, jusqu'en 2008-2011, les services déconcentrés de l'ancien ministère chargé de l'équipement (DDE) et du ministère de l'agriculture (DDAF). Il s'agit plutôt de soutenir, par une assistance publique à maîtrise d'ouvrage ou une maîtrise d'œuvre publique appropriée, ciblée géographiquement, les projets territoriaux d'analyse, de prospective locale et de développement, voire d'appuyer

---

<sup>30</sup> FSE (Fonds social européen) ; FEDER (Fonds européen de développement régional) ; FEADER (Fonds européen agricole de développement rural) ; FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche)

les collectivités dans leur capacité à mobiliser et piloter efficacement une maîtrise d'œuvre privée.

Ce soutien à l'ingénierie territoriale passe par l'encouragement par l'Etat à la mutualisation des moyens entre les collectivités elles-mêmes ou à la constitution de réseaux territoriaux de développement local. Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique est une occasion de clarifier et de simplifier les modes de mutualisation entre collectivités pour renforcer leurs outils partenariaux d'ingénierie. A cette occasion, la réflexion pourrait être ouverte sur le rôle des nombreuses agences de développement créées par les collectivités, leurs groupements ainsi que les organismes consulaires, et sur l'adéquation entre les missions et objectifs qui leur sont fixés avec les besoins des collectivités qui se situent sur leur territoire d'intervention. Dans une autre perspective, la question de l'extension du réseau des agences d'urbanisme pourrait également être soulevée.

La conduite à bonne fin de cette réflexion devra intégrer le futur Centre d'Expertise pour les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA), établissement public administratif en cours de préfiguration et qui sera créé d'ici janvier 2014. Cette pièce majeure d'un réseau scientifique et technique élargi<sup>31</sup> aura notamment pour mission d'accompagner les territoires dans la transition écologique et de renforcer leur capacité à faire face aux risques de toute nature. La gouvernance de ce nouvel organisme devrait, comme annoncé<sup>32</sup>, être partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. La place de l'Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT), qui constitue une mission technique de service public hors champ concurrentiel, pour les collectivités éligibles, dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat est une question ouvertement posée dans ce contexte administratif et institutionnel en évolution.

Le CGET pourra mettre à disposition les résultats de ses travaux d'analyse et de prospective afin d'apporter une réponse optimale aux besoins de tous les types de territoires.

---

<sup>31</sup> Le CEREMA regroupera les huit Centre d'études techniques (CETE), situés en région, et trois services centraux (Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) et le service d'études sur les transports les routes et leurs aménagements (SETRA).

<sup>32</sup> Cf. communiqué de presse du MEDDE du 12 décembre 2012 : « Signature unanime du protocole de relance du chantier « CEREMA »



### **2.228 Il convient de conserver les opérateurs territoriaux de l'Etat, là où leur apport constitue une plus-value incontestée pour l'efficacité de l'action publique**

Au cours des auditions, la commission a été frappée par le consensus positif autour du rôle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en tant que catalyseur de projets, de financements (1% logement) et d'énergies. L'ANRU, pour tous, est une institution « *qui marche* ». Il ne semble ainsi pas opportun d'apporter des modifications sensibles au rôle et à l'action de l'ANRU.

En revanche, il est apparu, quelles que soient les raisons qui ont conduit à cette situation, que les missions de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) avaient été sensiblement réduites au cours des dernières années et recentrées sur la seule gestion des moyens budgétaires de l'Etat consacrés aux populations couvertes par la politique de la ville :

- l'agence conserve la gestion du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) mais avec un rôle limité à la gestion administrative et financière des dossiers, dans le cadre des instructions du secrétariat général du comité interministériel pour la prévention de la délinquance (SG-CIPD) ;
- le ministère en charge de l'immigration a repris la gestion des crédits de la politique de l'intégration ;
- le nouveau service civique, qui a remplacé le service civil volontaire, n'a pas été confié à l'ACSé mais à une nouvelle agence constituée à cet effet sous la forme d'un GIP (l'Agence du Service Civique).

Aussi, l'ACSé fonctionne aujourd'hui essentiellement comme une administration ordinaire : son financement est exclusivement assuré par des crédits budgétaires ; la mise en œuvre de ses actions mobilise les préfets et les services déconcentrés, qui bénéficient de la capacité d'engager 90 à 95% des crédits de l'agence. Les redondances et concurrences entre l'opérateur et sa tutelle apparaissent par ailleurs nombreuses.

S'il devait être procédé à une transformation de l'ACSé, il faudrait tenir compte de la nécessité d'assurer sa cohérence avec l'action de l'ANRU, pour « *mettre ensemble l'urbain et l'humain* »<sup>33</sup>.

Par ailleurs, faute d'investigations suffisantes, la commission estime ne pas être en mesure de se prononcer sur l'efficacité et la légitimité de la poursuite de l'action, dans les conditions qui sont aujourd'hui les leurs, des autres opérateurs de l'Etat agissant sur le plan territorial, notamment l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) et l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (EPARECA).

---

<sup>33</sup> Pour reprendre l'expression de beaucoup des élus auditionnés par la commission

### **2.229 Le CGET doit être rattaché au Premier ministre et porté par un ministre désigné à cet effet**

Il s'agit là d'une condition absolue pour assurer l'autorité transversale du CGET et la réalité de sa vocation, l'inter-ministériarité.

Ce rattachement direct doit pouvoir être combiné à un portage de la politique d'égalité des territoires par un ministre disposant, par délégation ou par mise à disposition du Premier ministre, du CGET.

Cela été le cas constamment pour la DATAR, quel qu'ait été le ministre auprès duquel elle était mise à disposition. Certaines configurations se sont avérées toutefois plus efficaces que d'autres, mais le facteur déterminant était double : l'engagement politique fort du ministre agissant par délégation du Premier ministre ; l'affirmation de la vocation interministérielle.

### **2.3 - LES SCENARIOS PROPOSES TRADUISENT DES VISIONS DIFFERENTES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET, PARTANT, DU ROLE DU CGET ET DES MISSIONS QUI POURRAIENT LUI ETRE CONFIEES**

La prise en compte de l'objectif d'égalité des territoires, dans le contexte socio-économique, environnemental et politique actuel, conduit à renouveler substantiellement la vision de l'aménagement du territoire portée par l'Etat. La commission a considéré que le GCET devait être configuré différemment, selon la vision retenue, puisqu'il doit être le moteur de la politique nationale d'aménagement du territoire.

En effet, au-delà des sujets de consensus qui sont reflétés dans les invariants, différentes visions coexistent aujourd'hui. Elles traduisent un degré d'ambition variable sur la place que doit prendre la réduction des inégalités territoriales dans l'ensemble des politiques publiques, notamment sectorielles, et sur les répercussions que la prise en compte de l'égalité doit avoir sur les modalités d'intervention de l'Etat et sur le fonctionnement de toutes les administrations en charge des questions territoriales, non seulement de la DATAR.

Ces visions permettent de dessiner un grand nombre de scénarios pour le futur CGET ; la commission a choisi de n'en explorer que cinq familles, en excluant d'emblée les plus extrêmes.

#### **2.31 - Les deux scénarios qui se situent aux deux extrémités de l'éventail des choix théoriquement possibles ont été exclus**

Pour des raisons de faisabilité, d'acceptabilité et même de réalisme, deux scénarios théoriquement possibles ont été écartés.

La première de ces deux possibilités correspond à la configuration la plus minimaliste sur le plan organisationnel, puisque le CGET n'y serait pas associé à une administration, même « de mission ». La fonction de mise en cohérence des politiques publiques partenariales s'appuierait sur l'animation d'un réseau de correspondants situés dans les ministères, les services déconcentrés de l'Etat et/ou les collectivités locales, via Internet. Bien qu'elle s'adapte parfaitement au contexte contemporain de dématérialisation des échanges et qu'elle permette de réaliser des économies budgétaires substantielles, notamment en personnels, cette option n'a pas été retenue : la capacité d'impulsion et d'injonction **d'un**

**CGET dématérialisé** ou « virtuel » dans un environnement de surabondance de priorités sectorielles et/ou transversales, a paru trop faible.

La seconde borne extrême consiste en la création **d'un grand ministère des territoires**<sup>34</sup>. Il s'agirait en quelque sorte de regrouper sous l'autorité d'un même ministre toutes les administrations qui ont un impact marquant, direct ou indirect, sur les territoires et partant, sur l'égalité des territoires. Dans un tel cas, le CGET pourrait être le secrétariat général de ce ministère, chargé d'assurer la cohérence nécessaire entre les interventions, tant lors de leur élaboration que dans leur mise en œuvre et de leur évaluation, à l'instar, sur le plan régional, du rôle théorique confié, sous l'autorité du Préfet, aux comités de l'administration régionale, chargés en matière de décisions stratégiques, de la cohérence de l'action de l'Etat, de la mise en œuvre des priorités gouvernementales et de la programmation et du suivi budgétaires.

Dans une telle hypothèse, il serait alors nécessaire de définir le périmètre couvert par cette nouvelle et grande administration : si la conjugaison des périmètres de la DATAR et des services chargés de la politique de la ville<sup>35</sup>, du développement rural<sup>36</sup>, des collectivités locales<sup>37</sup>, de l'urbanisme<sup>38</sup> ou du développement littoral et côtier<sup>39</sup> constituerait, déjà, un progrès sensible pour améliorer la « force de frappe » de l'Etat, elle ne permettrait cependant encore pas, notamment en moyens budgétaires, d'assurer une véritable cohérence d'intervention de l'Etat sur le plan territorial. Au regard de l'impact territorial de leurs actions, il conviendrait alors d'y inclure tout ou parties des directions générales de la cohésion sociale (DGCS), des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), de l'énergie et du climat (DGEC), de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), ainsi que certaines composantes de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et de la direction générale du Trésor (DGT), etc. Le caractère excessif d'une telle option, qui se traduirait par une situation ingouvernable du fait de l'engorgement de ce ministère, sans compter les obstacles majeurs qu'un tel regroupement administratif devrait surmonter pour exister, a conduit également à l'éliminer.

---

<sup>34</sup> Et non un ministère de l'égalité des territoires

<sup>35</sup> SGCIV et ACSé

<sup>36</sup> Plusieurs sous-directions et/ou bureaux de la direction générale des politiques agricoles, agro-alimentaire et des territoires (DGPAAT) du ministère chargé de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt

<sup>37</sup> La sous-direction des finances locales et de l'action économique de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du Ministère de l'intérieur

<sup>38</sup> La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) des ministères de l'égalité des territoires et du logement et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

<sup>39</sup> A la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie

## **2.32 – Les visions d'aménagement du territoire structurent les scénarios présentés**

### **2.321 Une première vision est limitée aux missions actuelles de la DATAR, mais dont les conditions d'exercice sont confortées**

Cette vision consiste à limiter les transformations induites par la prise en compte de l'objectif d'égalité des territoires dans la politique d'aménagement du territoire et à les restreindre aux missions actuellement confiées à la DATAR. La famille de scénarios qui lui est associée concentre les changements sur la DATAR, qui devient le CGET. Il revient à cette nouvelle structure de réviser les conditions d'exercice de ses missions et de se réorganiser conformément aux orientations qui font consensus aujourd'hui et que la commission a considéré comme des invariants (cf. sous-partie 2.2).

Dans le prolongement des projets, en cours, portant notamment sur la décentralisation et la réforme de l'action publique, et ceux liés au futur cadre budgétaire européen, cette vision devrait conduire l'Etat à faire de la contractualisation l'outil principal de ses interventions, le CGET ayant un rôle-clé de coordination. Cette vision ne garantit toutefois pas la réalisation de l'ensemble des évolutions jugées nécessaires (cf. invariants), dans la mesure où elles sont, dans ce scénario, hors du champ d'intervention directe du CGET.

### **2.322 Une deuxième vision est centrée sur la construction d'un référentiel commun d'analyse de la situation et des enjeux futurs**

La deuxième vision met l'accent sur le défaut d'éclairage des enjeux et de diagnostic des inégalités, dont les territoires ont souffert depuis plusieurs années. Considérant qu'il convient prioritairement de combler cette lacune, elle fait participer le CGET au repositionnement engagé par l'Etat dans sa fonction stratégique, qui s'illustre également dans la transformation du CAS en CGSP. Dans la famille de scénarios correspondants, le CGET est donc appelé à se concentrer sur les fonctions d'analyse et de prospective. Cette vision induit une réorganisation externe des fonctions antérieurement assurées par la DATAR, celles-ci devant être réparties entre les différentes administrations en charge des politiques territoriales.

### **2.323 Une troisième vision et une quatrième vision incluent l'ensemble des politiques de l'Etat conduites en direction des territoires**

Ce groupe de visions part d'un postulat très différent de celui qui fonde la première vision : toutes les politiques conduites, par l'Etat, en direction des territoires sont touchées par le renouvellement de la politique d'aménagement du territoire, et non seulement celles qui relèvent directement de la DATAR. Ces visions se distinguent entre elles sur la méthode à privilégier pour réduire les inégalités et accompagner les dynamiques territoriales.

Dans ce groupe en effet, une vision, que la commission a associée à **une troisième famille de scénarios**, prend le parti que les interventions directes de l'Etat vers les territoires doivent être effectuées sous l'autorité d'une administration centrale unifiée, dont ce sera la mission principale. Elle pourra ainsi assurer la cohérence entre les politiques territorialisées et faire jouer la flexibilité nécessaire des moyens disponibles, au bénéfice de l'objectif d'égalité. Sans viser la création d'un vaste ministère des territoires – option qui a été exclue d'emblée (voir infra) – cette vision conduit à préconiser le regroupement de l'ensemble des administrations

chargées de l'égalité du territoire autour de la DATAR, notamment celles associées à la politique de la ville, au développement des zones rurales, de montagne et littorales. Ce regroupement permettrait en particulier de progresser sur la voie du « guichet unique » au bénéfice de tous territoires relevant de la politique d'égalité, internalisant au niveau central la charge de la coordination interministérielle des procédures administratives et budgétaires.

Une autre vision, qui correspond à **une quatrième famille de scénarios**, tend plutôt à considérer que les interventions seront plus efficaces si elles relèvent de différentes administrations qui sont, chacune, spécialiste d'un type de territoires, mais qui n'ont pas l'objectif d'égalité comme priorité. Cette vision s'appuie en revanche sur la nécessité de mieux appréhender et moduler la connaissance et l'usage des crédits destinés aux territoires, aux fins de mieux tenir compte de leur diversité et de mieux les suivre dans leur « mise en capacité ».

Selon cette vision, il conviendrait de rapprocher la DATAR et la sous-direction des finances locales et de l'action économique de la DGCL : il s'agirait d'assurer un effet de levier maximal aux crédits territorialisés, qu'il s'agisse de ceux de l'actuelle DATAR, ceux consentis au titre des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités locales ou des fonds de péréquation, horizontaux ou verticaux, qui les accompagnent.

L'efficacité de la coordination interministérielle, qui représente alors un enjeu majeur, repose sur l'engagement politique fort du Premier ministre et du ministre délégué chargé de l'égalité.

#### **2.324 Une cinquième vision intègre les effets territoriaux des politiques sectorielles**

La commission a identifié une ultime vision associée à **une cinquième famille des scénarios**. Elle s'appuie sur la conception précédente, mais va jusqu'au terme de l'ambition de cohérence dans la préparation et la mise en œuvre des politiques publiques ayant un impact sur les territoires. Cette vision part du principe que, pour atteindre l'égalité des territoires, il faut concevoir les politiques sectorielles – souvent destinées aux populations et non aux territoires – de telle manière qu'elles produisent le minimum de disparités territoriales. Il faut aussi s'assurer que, dans leur exécution, elles contribuent à réduire les inégalités et non à les accroître.

En conséquence, une large part de la législation nationale, et non seulement celle qui regarde la politique d'aménagement du territoire, doit être soumise à une étude d'impact et à un examen préalable. Cette vision donne à l'égalité des territoires un statut d'objectif transversal qui s'impose aux politiques sectorielles. Le rôle du CGET n'est plus seulement de veiller à une meilleure efficacité des politiques territoriales et une meilleure affectation des ressources, mais aussi de vérifier que les autres politiques n'aggravent pas la situation des territoires les plus fragiles et combinent efficacité sectorielle et territoriale.

#### **2.33 – Les scénarios assignent ainsi au CGET des fonctions d'ampleur très variable dans sa proximité avec « le terrain »**

Les scénarios, quels qu'ils soient, ne conduisent pas à revenir sur les conditions actuelles de mise en œuvre territoriale des politiques de l'Etat, qui tendent à renforcer le rôle confié au Préfet de région ou de département, que l'Etat agisse via ses services *stricto sensu* ou des

établissements publics. En revanche, l'organisation de l'Etat devra être revivifiée aux fins de redonner aux SGAR, auprès des préfets de région, un rôle majeur de coordonnateur et de mise en cohérence.

Quel que soit le scénario retenu, il est indispensable que le CGET puisse remplir les fonctions d'éclairage des enjeux territoriaux, d'appui méthodologique, de capitalisation et d'animation, de mise en cohérence des diagnostics et de suivi des processus contractuels, telles que les a définies la commission dans ses invariants (voir la sous-partie 2.2). Néanmoins, au-delà de ce « tronc commun », la viabilité du futur CGET et l'efficacité de ses interventions impliquent qu'il soit doté d'autres fonctions dont l'ampleur varie en fonction des scénarios.

Dans la première famille de scénarios, il s'agit essentiellement de fortifier les missions actuelles de la DATAR en affirmant le pilotage à distance de l'intervention de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Ce pilotage est fondé sur le rôle d'interface joué actuellement par la DATAR entre, d'une part, l'Union européenne et les collectivités et, d'autre part, entre les ministères sectoriels et les différents niveaux de collectivités avec leurs compétences associées, dans le cadre d'une contractualisation renouvelée.

La deuxième famille de scénarios conduit à donner au CGET un rôle d'éclaireur des enjeux territoriaux, en renforçant les fonctions actuelles de prospective et d'observation de la DATAR.

Dans la troisième famille de scénarios, le CGET pilote non seulement à distance comme dans la première famille de scénarios, mais aussi directement les interventions et les missions territoriales sur tous les territoires avec le souci de leur garantir un traitement unifié.

Dans la quatrième famille de scénarios, le CGET intervient selon une logique de mise en capacité, en s'appuyant à la fois sur un meilleur usage des dotations de l'Etat aux collectivités locales et sur une fonction d'appui méthodologique et technique des territoires.

Enfin, dans la cinquième famille de scénarios, le CGET, à l'instar d'un Secrétariat Général du Gouvernement en matière territoriale, assure à la fois des fonctions de conception et d'arbitrage, et des fonctions plus opérationnelles. Il a un rôle d'impulsion, d'évaluation et de réorientation du cadre juridique.

## **2.4 – LA COMMISSION A RETENU 5 FAMILLES DE SCENARIOS**

### **2.41 – Tableau synthétique des scénarios**

**TABLEAU SYNTHETIQUE DES SCENARIOS POUR LE FUTUR CGET**

|                                       | <b>1 – RENOVER LA DATAR POUR MIEUX GARANTIR LES FONCTIONS-SOCLES DE L'EGALITE</b>  | <b>2 – DOPER L'ETAT ET LES COLLECTIVITES D'UN OUTIL DE PROSPECTIVE COMMUN</b>  | <b>3 - UNIFIER LE MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET SES POLITIQUES</b>  | <b>4 – INSTAURER UNE STRUCTURE DE PILOTAGE AUX COMPETENCES ELARGIES POUR MIEUX DIFFERENCIER LES INTERVENTIONS FINANCIERES DE L'ETAT</b>            | <b>5 – CREER UN SECRETARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES</b>  |
|---------------------------------------|--|--|---|--|--|
| <b>Fonctions remplies par le CGET</b> | Coordonne, anime et pilote les politiques de réduction des inégalités territoriales, notamment via la contractualisation et le FNADT réformé | Coordonne, évalue et reconstruit une vision partagée du devenir territorial national   | Administration du ministère de l'ET, intervient sur tous les territoires à enjeux et en difficulté ; Peut mobiliser expertise et moyens humains dans des « Missions » | Procède au rééquilibrage des moyens (notamment financiers) affectés aux territoires grâce à sa maîtrise des outils financiers.                     | Assure la cohérence des lois et des crédits de l'Etat ayant un impact direct ou indirect sur les territoires                                       |
| <b>Vision</b>                         | Adapter la politique d'aménagement du territoire au nouveau cadre de la future loi de décentralisation                                       | Participer au repositionnement stratégique de l'Etat avec les deux autres Commissariats généraux                                 | Réguler, traiter et accompagner les territoires quelles que soient leurs spécificités géographiques ou socio-économiques  | Accroître les capacités de développement des territoires, pour l'égalité de droits et d'accès aux services des populations                         | Concevoir les politiques sectorielles de manière à anticiper leurs effets sur les territoires  |
| <b>Organisation</b>                   | DATAR  | Restreint aux services de prospective et d'évaluation de la DATAR ; Autres services répartis dans autres administrations         | DATAR + SGCIV + ACSé +services du devt rural, de la montagne (de la DGPAAT) + devt littoral (de la DGITM) + ANRU ...  | DATAR + S/Dir FLAE de la DGCL  | DATAR + DGCL + SGCIV + ACSé +services du devt rural, de la montagne (de la DGPAAT) + devt littoral (de la DGITM) + ANRU ...                        |
| <b>Variantes</b>                      | - Suppression du FNADT<br>- Co-tutelle des EPA   | - Fusion avec le CGSP<br>- Transformation en « Maison de la prospective territoriale » au service de l'Etat et des collectivités | Inclusion de la DHUP et des services des transports et des infrastructures (DGITM)  | Inclusion du SGCIV + ACSé + services du devt rural, de la montagne (de la DGPAAT)  | Combinaison avec le scénario 3 : unification des interventions et des politiques spécifiques   |
| <b>Avantages</b>                      | Scénario de continuité   | Participe au renforcement des capacités d'analyse stratégique et de prospective de l'Etat avec CGSP et CGDD                      | Expertise territoriale et cohérence stratégique pour « guichet unique » et suppression des zonages ; Périmètre proche du Cadre stratégique commun européen            | Permet d'atteindre tous les territoires simultanément ; Simplification et modernisation de l'action publique et des financements aux collectivités | Prolonge l'ambition de la future loi de décentralisation ; Donne une dimension transversale à la politique d'aménagement du territoire (et à l'ET) |
| <b>Inconvénients</b>                  | Pas de garantie sur l'évolution des pratiques et interventions sur crédits spécifiques de l'Etat   | Absence d'intervention active et transversale de l'Etat en matière d'aménagement du territoire                                   | Réorganisation de plusieurs services d'administration centrale  | Réorganisation de plusieurs services d'administration centrale   | Réorganisation administrative très importante  |
| <b>Conditions de réussite</b>         | Capacité à piloter la cohérence des politiques territoriales par la contractualisation ; Profil ambitieux du HCT                             | Acquisition des compétences techniques et de l'expertise nécessaires ; Articulation avec les 2 autres CG                         | Unification rapide des politiques, des administrations et des crédits spécifiques   | Accompagnement par une ingénierie territoriale de qualité  | Changement de culture administrative ; Consensus politique fort et pérenne   |

Légende des sigles utilisés : DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) ; FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire) ; EPA (Etablissement public d'aménagement) ; CGSP (Commissariat général à la stratégie et à la prospective) ; CGDD (Commissariat général au développement durable) ; SGCIV (Secrétariat général du Comité Interministériel des villes) ; ACSé (Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) ; DGPAAT (Direction générale des politiques agricoles, agro-alimentaire et des territoires) ; DGITM (DG des infrastructures, des transports et de la mer) ; DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) ; ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) ; FLAE (finances locales et de l'action économique) ; DGCL (DG des collectivités locales) ; CG (Commissariat Général)

## 2.42 – Présentation détaillée des familles de scénarios

### Première famille de scénarios : Rénover la DATAR pour mieux garantir les fonctions-socles de l'égalité

**Résumé :** Le CGET a en charge la politique d'aménagement du territoire ; il coordonne, anime et pilote les politiques de réduction des inégalités territoriales.

Vision de l'aménagement du territoire : Il convient d'adapter la politique nationale d'aménagement du territoire aux conséquences du nouveau cadre créé par la future loi de décentralisation et de réforme de l'action publique.

Le CGET est la cheville ouvrière du renouvellement des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le CGET est chargé d'assurer la cohérence d'ensemble des politiques territoriales de l'Etat en vue de la génération future des contrats entre l'Etat et les collectivités.

Il coordonne à l'échelle nationale les positions des services en charge des politiques territoriales, de droit commun ou de géographie prioritaire (SGCIV, DGCL, etc), notamment pour la préparation de la contractualisation européenne. Il anime le réseau des services déconcentrés directement en charge de la politique d'aménagement du territoire ; il pilote à distance les politiques, principalement dans le cadre de la contractualisation ; il assure la cohérence des instruments de réduction des inégalités.

Pour ce faire, le CGET s'appuie sur :

- l'élaboration d'une grille d'analyse territoriale et l'identification des politiques considérées comme prioritaires pour l'égalité des territoires ;
- une contractualisation territoriale renouvelée. Celle-ci doit, plus que par le passé, être basée sur les engagements pris par les collectivités d'atteindre certains résultats conformes à leurs propres stratégies, dans le cadre de politiques décentralisées (sous réserve de critères et d'objectifs négociés mais précisément identifiés et quantifiés) ou de politiques partagées ;
- en cas de besoin et conformément aux objectifs partagés, des appels à projets pouvant être financés sur FNADT et/ou abondés par les collectivités.

Le maintien du FNADT fait droit aux arguments favorables à l'existence d'un instrument spécifique à l'aménagement du territoire, dont la souplesse permet tout à la fois de donner des impulsions, de répondre à des situations imprévues ou de pallier les contraintes de la rigidité budgétaire. Pour autant, il est indispensable de revoir ses conditions d'emploi, de façon à lui rendre un caractère structurant et à encadrer strictement les engagements pluriannuels, notamment dans le cadre des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités.

L'ensemble de cette contractualisation est acté au sein du Haut Conseil des Territoires ; cela donne à tous les niveaux de gouvernance un droit de regard, au niveau national, sur les orientations retenues et favorise la clarification des responsabilités de chacun selon les priorités thématiques.

L'enjeu de coordination interministérielle -dans un cadre à moyens budgétaires constants- est de privilégier la voie de la contractualisation dans l'emploi des crédits des ministères, en considérant que cette voie donne un meilleur effet de levier.



Sous le pilotage du CGET, le rôle des préfets de Région et des SGAR tient à l'accompagnement de la négociation, mais aussi et surtout au suivi de la réalisation effective des objectifs de la contractualisation. Pour sortir d'une logique de juxtaposition de contrats sectoriels et faciliter la mobilisation non seulement des moyens spécifiques, mais aussi des moyens de droit commun, la compétence interministérielle du Préfet doit être affirmée avec plus de force. Ce positionnement s'inscrit dans la nouvelle architecture institutionnelle issue du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique avec la création des conférences territoriales de l'action publique.

Les collectivités, en ce qui les concerne, doivent rendre des comptes régulièrement sur les progrès dans l'achèvement des résultats retenus lors de la détermination des objectifs fixés par les contrats. Les contrats doivent coïncider avec des problématiques territoriales bien identifiées et reposer sur une capacité de gestion performante des collectivités cocontractantes.

L'efficacité de la contractualisation et de ce pilotage à distance est conditionnée par le bon fonctionnement de la solidarité aux niveaux infrarégional et infra-agglomération. Il incombe donc à l'Etat de suivre l'évolution des inégalités infrarégionales pour analyser et peser, le cas échéant, sur les acteurs régionaux et locaux en vue de leur engagement dans des politiques correctives.

Organisation : Le CGET est constitué de la DATAR telle qu'elle est, sous réserve d'une réorganisation interne substantielle correspondant au nouvel équilibre des missions et des fonctions.

Au niveau central, le changement externe majeur par rapport à la situation actuelle tient à l'articulation avec le Haut Conseil des Territoires (HCT).

Variante : La suppression du FNADT est une variante de ce scénario de base. Ce choix répond à un souci de rationalisation budgétaire, prenant acte du faible montant des sommes en jeu et de la sélectivité souvent jugée insuffisante de l'usage de ce fonds au regard des enjeux d'aménagement du territoire.

Une autre variante dote le CGET d'une co-tutelle sur les Etablissements publics d'aménagement de l'Etat, qui serait de nature à fortifier la rénovation de la DATAR.

Avantages-inconvénients : Il s'agit d'un scénario de continuité qui induit une évolution assez marginale de la DATAR actuelle.

Ce scénario ne garantit la réalisation des évolutions jugées nécessaires (cf. invariants) que si elles sont dans le champ d'intervention directe du CGET.

Conditions de réussite : La pertinence de ce scénario repose sur la capacité du CGET à piloter la cohérence des politiques territoriales dans le cadre de la contractualisation nationale et européenne.

Les partenaires territoriaux du CGET, comme les départements ministériels, accepteront d'autant mieux le renforcement du savoir-faire historique de la DATAR et des SGAR, associé à la contractualisation, que l'adossement au HCT sera perçu comme participant à une réforme institutionnelle plus vaste où le HCT pourrait se voir attribuer un rôle en matière de finances locales.

## Deuxième famille de scénarios : Doter l'Etat et les collectivités d'un outil de prospective commun

**Résumé :** Le CGET se concentre sur la reconstruction d'une vision partagée du devenir territorial national

Vision d'aménagement du territoire : L'égalité des territoires s'inscrit dans une vision cohérente stratégique nationale, portée par les trois Commissariats généraux -CGET, CGDD et CGSP-, dont les travaux couvrent des champs d'investigation propres.

Objet : Le CGET a pour mission essentielle et exclusive de donner à l'Etat et aux territoires organisés un référentiel commun, qui fait aujourd'hui défaut. Dans le contexte actuel, notamment marqué par la nouvelle étape de décentralisation, ce référentiel doit être partagé et accepté, élargi à l'ensemble des mécanismes et enjeux territoriaux ; il doit s'inscrire dans la durée.

Ce référentiel peut être structuré en quatre volets :

- un volet « indicateurs » : dans la lignée des indicateurs de développement durable, il ne s'agit pas d'un indicateur composite, mais d'un ensemble d'indicateurs sur l'égalité des territoires. Cet ensemble comprend une composante financière importante, s'agissant tant des revenus territoriaux (base productive, résidentielle, etc.) que de la territorialisation des crédits publics ;

- un volet « enjeux territoriaux » : les enjeux thématiques sont analysés et déclinés selon une grille territoriale qui distingue, par exemple, la région parisienne, les grandes agglomérations ou systèmes urbains et leur *hinterland*, les territoires hors influence urbaine et les territoires spécifiques (DOM-COM, par exemple) ;

- un volet « incidence des grandes politiques publiques et dynamiques économiques » : il prend en compte les grandes politiques publiques structurantes pour les territoires (formation, santé, logement, mobilités, emploi, environnement), y compris les politiques européennes (agricole, concurrence, Marché unique, etc) et, en tant que de besoin, certains mécanismes de marché considérés comme décisifs (tourisme, grande distribution, etc) ;

- un volet « faits porteurs d'avenir » dans une démarche prospective.

Ce référentiel est partagé, dans le sens où :

- il s'appuie aussi sur la capitalisation des expériences de terrain et sur la mise en réseau des compétences et structures d'ingénierie ;

- il est conçu pour aider les territoires à élaborer et positionner leurs projets et politiques locales ;

- il fait l'objet d'un débat (voire d'un vote) au sein du HCT.

*In fine*, il constitue une sorte d'« état du territoire ».

Le CGET est centré sur les fonctions d'analyse, de prospective et d'évaluation. Pour élaborer le référentiel, il doit travailler de manière étroite avec le futur CGSP et les autres organismes spécialisés sur les mêmes fonctions, soit nationaux et sectoriels, soit régionaux ou infrarégionaux et généralistes. Il doit s'appuyer sur les données territoriales que produisent l'INSEE et la DGFIP, pour permettre d'augmenter fortement la capacité de l'actuel Observatoire des territoires.

Par exception aux invariants énoncés précédemment (cf. point 2.226), le CGET assure seulement les étapes préparatoires de la contractualisation européenne et française, notamment les diagnostics. La négociation et d'autres aspects de suivi de la mise en œuvre devront être confiés à la DGCL.

Organisation : Tous les services actuels de la DATAR, qui ne contribuent pas directement à la construction du référentiel, ont vocation à être rattachés à d'autres administrations, selon les politiques concernées (développement durable, mutations économiques, numérique, etc) ou les types de territoires concernés (ville, rural, montagne, etc).

Variantes : La fusion du CGET avec le CGSP constitue une variante possible du scénario de base. Ce choix s'inscrirait dans une logique de rationalisation des moyens de l'Etat, qui ferait prévaloir la similitude des fonctions sur la diversité des champs et des thématiques explorés.

La transformation du CGET en une « Maison de la prospective territoriale », souhaitée par l'ARF, représente une autre variante, dans laquelle l'acteur étatique serait positionné sur un plan d'égalité avec les autres niveaux de gouvernance territoriale.

Avantages-inconvénients : Ce scénario s'inscrit dans la dynamique de renforcement des capacités d'analyse stratégique et prospective de l'Etat engagée par le Gouvernement, avec la consolidation du CGDD et la transformation du CAS en CGSP. Son principal inconvénient est l'absence d'intervention horizontale active de l'Etat en matière d'aménagement du territoire.

Conditions de réussite : Bien qu'il suppose une réorganisation importante de la DATAR, ce scénario ne pose pas de problème de faisabilité majeure. Il conviendrait toutefois de s'assurer que le CGET puisse effectivement se doter des compétences techniques et de l'expertise nécessaires. Une bonne articulation avec l'ensemble des institutions qui concourent à la fonction de prospective et d'analyse de l'Etat est nécessaire.

### Troisième famille de scénarios – Unifier le ministère de l'égalité des territoires et ses politiques

**Résumé :** Le CGET est l'administration du ministère de l'égalité des territoires. Il intervient sur tous les territoires à enjeux et en difficulté quels qu'ils soient : quartiers urbains, zones rurales, périurbaines, de montagne, littorales, etc.

Vision d'aménagement du territoire : Il revient à l'Etat de réguler, de traiter les inégalités et d'accompagner les territoires dans une administration centrale unifiée, quelles que soient leurs spécificités géographiques ou socio-économiques.

Objet : En plus des fonctions-socles associées à la première famille de scénarios, le CGET assure le pilotage des politiques d'intervention nationale sur tous les territoires à enjeux et en difficulté, quelle que soit leur taille (du niveau régional ou suprarégional, jusqu'au niveau local) et leurs caractéristiques géographiques ou socio-économiques (zones urbaines, rurales, périurbaines, de montagne, littorales, ...).

Il dispose pour ce faire d'une panoplie complète d'outils, notamment ceux qui sont aujourd'hui utilisés par les politiques dirigées vers des territoires spécifiques. L'efficacité de son intervention est renforcée par la mutualisation et la mise en cohérence, au niveau central, de l'expertise et des connaissances associées à la diversité des situations territoriales. Cette mise en commun autorise une conception et une mise en œuvre plus intégrée des réponses aux besoins des territoires.

Le CGET peut être amené, selon l'importance des enjeux, à mobiliser des moyens humains et de l'expertise sur le terrain pour garantir l'égalité, sur le modèle des anciennes « Missions » de la DATAR.

Organisation : Le CGET est appelé à regrouper en son sein tous les services chargés du traitement des questions territoriales : la DATAR, le SGCIV, l'ACSé, les services en charge du développement rural et de la montagne à la DGPAAT (Direction Générale des politiques agricoles, agro-alimentaires et des territoires) du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et ceux en charge de la reconversion des zones côtières dépendantes de la pêche à la DGITM (Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer) au ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie.

Il assure, de ce fait, la tutelle de l'ANRU et d'autres opérateurs intervenant sur d'autres territoires, y compris ruraux, littoraux ou de montagne, ainsi que la co-tutelle des établissements publics d'aménagement.

Variante : Une variante de ce scénario de base consiste à inclure la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) dans le CGET, sachant que cette direction, bien que « partagée » avec le ministère chargé du développement durable, est déjà une des directions du ministère de l'égalité du territoire et du logement ; cette inclusion répond au

souci d'assurer une maîtrise complète des instruments liés aux enjeux territoriaux majeurs, en l'occurrence ceux associés à la politique du logement et à la gestion foncière<sup>40</sup>.

Egalement et dans cette même logique, les administrations en charge des transports et des infrastructures au sein la DGITM pourraient être rattachées au CGET.

Avantages-inconvénients : Le gain en expertise territoriale, qui résulte immédiatement de ce regroupement, permet d'envisager de développer, en direction des partenaires territoriaux, l'approche de « guichet unique » unanimement souhaitée et d'assurer la cohérence des interventions au niveau stratégique, également attendue.

L'unification de l'administration chargée de l'égalité des territoires favorise la mise en cohérence des différentes catégories de zonages et devrait permettre de supprimer les superpositions sur un même macro-territoire, en y substituant l'identification de territoires prioritaires, négociée en cohérence avec les politiques publiques propres à chaque territoire.

Dans la mise en œuvre des différentes composantes d'une stratégie d'égalité des territoires, ce scénario permet de faire coïncider les différents outils contractuels, nationaux et européens, le CGET couvrant presque le même périmètre<sup>41</sup> que celui défini par le futur Cadre stratégique commun européen, régissant les fonds FEDER, FSE, FEADER et FEAMP.

La taille critique ainsi obtenue pour le champ d'intervention du CGET constitue un encouragement à une meilleure territorialisation des politiques sectorielles de droit commun.

L'ampleur de la réforme, qui accompagne ce scénario pour les services de l'administration centrale concernés, ne doit toutefois pas être sous-estimée.

Conditions de réussite : La réussite du pilotage par le CGET de l'intervention de l'Etat sur les territoires spécifiques passe par l'unification rapide des politiques, des administrations et des crédits spécifiques relatifs à l'aménagement du territoire, à la politique de la ville, aux espaces ruraux et littoraux, afin d'asseoir l'irréversibilité du processus en direction des territoires et des populations bénéficiaires.

---

<sup>40</sup> Les services en charge de la politique des paysages n'ont pas forcément vocation à être rattachés au CGET

<sup>41</sup> Ce scénario n'envisage pas d'inclure dans le CGET la DGEFP (Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle) ou certains de ses services, dont leurs compétences couvrent une grande partie des programmes cofinancés par le FSE.

### Quatrième famille de scénarios : Instaurer une structure de pilotage aux compétences élargies pour mieux différencier les interventions financières de l'Etat

**Résumé :** Le CGET procède au rééquilibrage des moyens qui sont affectés aux territoires, par une meilleure maîtrise des outils financiers dont l'Etat dispose, pour que tous puissent créer les conditions locales d'une bonne qualité de vie et d'un développement durable.

Vision de l'aménagement du territoire : L'angle privilégié est l'accroissement ou le rééquilibrage des capacités de développement des territoires, qui conditionne l'égalité des droits et l'égalité d'accès aux services pour les habitants de ces territoires.

Objet : En plus des fonctions-socles associées à la première famille de scénarios, le CGET assure la modulation des transferts financiers. Il a un droit de regard sur la territorialisation des moyens humains de l'Etat, pour s'assurer qu'ils sont affectés aux territoires qui en ont effectivement besoin. Il vérifie qu'un usage cohérent des crédits de péréquation est réalisé.

Dans cette perspective, l'action du CGET consiste à :

- renforcer et adapter les différents fonds de péréquation<sup>42</sup> et leur attribution sur critères et objectifs, cette approche pouvant intégrer ou, *a minima*, tenir compte des dotations sur zonage ;

- moduler financièrement l'investissement de l'Etat dans la contractualisation régionale (nationale et européenne) et d'agglomération, en fonction des enjeux et des objectifs de cohésion.

- adapter la territorialisation des services de l'Etat en conséquence.

Il doit pouvoir s'appuyer sur une capacité collective à :

- analyser sur la base d'indicateurs, d'échelle régionale et infrarégionale, l'accès aux services essentiels aux populations et déterminer les objectifs d'évolution à moyen et long termes ;

- distinguer parmi les territoires ceux qui doivent relever d'une solidarité régionale ou d'agglomération (territoires ou enclaves pauvres dans des ensembles bien dotés ou dynamiques) et ceux qui doivent relever d'un effort national spécifique compte tenu de l'absence de solidarité ou de capacités locales ;

- diagnostiquer les types d'appui (financiers, humains, techniques, de gouvernance...) dont les territoires ont besoin.

La modulation et les objectifs poursuivis devront être présentés et débattus en HCT. Ils feront l'objet d'un compte-rendu annuel.

Organisation : Le CGET réunit les services de la DATAR et la sous-direction des Finances Locales et de l'Action Economique (FLAE) de la DGCL.

<sup>42</sup> Il s'agit là tant des fonds dits de péréquation horizontale (principalement les fonds départementaux et les fonds régionaux de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ; le fonds de solidarité des communes de la région Ile de France (FSRIF)), que des fonds de péréquation verticale (les dotations de péréquation des régions, dotations départementales etc. ; les dotations d'aménagement du type de la dotation d'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion (DSU), la dotation de solidarité rurale DSR ; ainsi que les dotations de développement telles que les dotations de développement urbain (DDU) ou les dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)).

Variante : Une variante de ce scénario de base consiste à ajouter les services en charge de la politique de la ville et du développement rural. Cela permettrait d'utiliser les leviers de ces politiques, notamment budgétaires, pour accroître l'efficacité des politiques de géographie prioritaire.

Avantages-inconvénients : Ce scénario permet d'atteindre tous les territoires-cibles simultanément, les territoires à enjeux et en difficulté, quelle que soit leur taille.

Participant à un effort substantiel de simplification et de modernisation de l'action publique et des financements des collectivités, ce scénario conduit à une réorganisation administrative importante.

Conditions de réussite : La réussite de ce scénario repose sur une nouvelle posture de l'Etat en direction des territoires, basée à la fois sur le principe de subsidiarité et sur la transversalité des moyens mis à disposition.

Dans ce scénario, le CGET doit pouvoir influencer, par un meilleur usage des fonds de péréquation, sur les capacités financières des collectivités ; il doit veiller à ce que la répartition des moyens de l'Etat permette un meilleur accès aux services publics. Pour atteindre ces deux objectifs, il a besoin de s'appuyer sur une ingénierie territoriale de développement de qualité, qui constitue une des clés de pérennisation de l'approche.

### Cinquième famille de scénarios : Créer un Secrétariat Général à l'Égalité des Territoires

**Résumé :** Le CGET assure la cohérence de la production législative et de l'utilisation des crédits de l'Etat ayant un impact direct ou indirect sur les territoires

Vision de l'aménagement du territoire : Pour atteindre l'égalité des territoires, il faut concevoir les politiques sectorielles de telle manière qu'elles produisent le minimum de disparités territoriales et s'assurer que, dans leur exécution, elles contribuent à réduire les inégalités et non à les accroître.

Objet : En plus des fonctions associées à la quatrième famille de scénarios, le CGET :

- examine systématiquement les projets législatifs et réglementaires ayant une incidence territoriale et formule des avis ;
- émet des préconisations sur l'ensemble des crédits budgétaires associés aux politiques ayant un impact direct ou indirect sur les territoires ;
- conduit régulièrement des études d'impact territorial, complémentaires de celles menées par le HCT pour éviter les surcharges administratives et réglementaires.

Sorte de Secrétariat Général du Gouvernement en matière territoriale, il peut être rattaché à l'instar du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SG MAP) au Secrétariat Général du Gouvernement.

Pour mener à bien sa double mission d'intervention territoriale et législative, le CGET doit bénéficier des capacités de veille et de prospective du CGSP et du CGDD.

Organisation : Le CGET regroupe l'ensemble des administrations en charge des politiques spécifiques territoriales et des services en charge du financement des collectivités, autrement dit la DGCL dans sa totalité cette fois-ci, la DATAR, le SGCIV, l'ACSé, les services en charge du développement rural et de la montagne à la DGPAAT et ceux en charge de la reconversion des zones côtières dépendantes de la pêche à la DGITM.

Variantes : Une variante de ce scénario de base consiste à le combiner avec la troisième famille des scénarios, en inscrivant le rôle de veille législative assurée par le CGET dans la vision d'une intervention unifiée sur tous les territoires.

Le CGET disposerait alors des moyens opérationnels de mise en œuvre des politiques spécifiques, dans un cadre juridique propice au renforcement de leur efficacité.

Avantages-Inconvénients : Ce scénario va de pair avec l'ambition de transformation de la gouvernance territoriale énoncée par le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique.

Il permet de combiner une nouvelle vague de transferts de compétences avec la création d'institutions de régulation et d'arbitrage que sont le HCT et les conférences territoriales de l'action publique.

Il entraînerait une transformation en profondeur à moyen terme des politiques publiques en direction des territoires en érigeant l'égalité des territoires, comme principe transversal de l'action publique.



Il induit une réorganisation administrative très importante.

Conditions de réussite : Ce scénario suppose un changement de culture administrative.

Il requiert aussi un consensus politique fort de l'ensemble des niveaux de gouvernance territoriale.

## 2.5 – LA COMMISSION A TENU A FORMULER QUELQUES RECOMMANDATIONS DE METHODE

Depuis le démarrage de ses travaux, la commission a reçu de nombreuses sollicitations de la part de diverses parties prenantes à la question de l'égalité des territoires ; celles-ci auraient souhaité faire valoir leur point de vue, tant sur le diagnostic que sur les propositions. Malheureusement, compte-tenu des délais impartis à la mission et malgré le rythme soutenu des auditions, il n'a pas été possible d'y répondre favorablement.

Egalement, l'écho reçu dans les médias par l'annonce de la mission en septembre, puis par celle de la remise du rapport d'étape, signale l'intérêt d'un public allant au-delà des collectivités et des administrations dont les représentants ont été auditionnés.

Aussi la commission préconise-t-elle de prévoir **un temps d'appropriation et de débat supplémentaire** sur la base du présent rapport et du scénario ou de la famille de scénarios que la Ministre (ou le Premier ministre) retiendra.

En effet, il est ressorti nettement des auditions, des documents disponibles étudiés et des débats internes à la commission que l'égalité des territoires constitue un sujet de débat politique par excellence. Il serait regrettable de confiner ce débat à un cercle restreint d'experts, fussent-ils élus, encore moins académiques ou administratifs.

La perspective d'une loi de programmation telle que l'a suggéré le Sénat (M. Jacques Mézard)<sup>43</sup> offre d'ailleurs un horizon temporel propice à cette étape supplémentaire de consultation. Il en est de même des travaux engagés par le CESE sur auto-saisine (rapporteur, M. Paul de Viguerie) sur le thème « La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire » dont l'échéance est prévue à la fin du premier semestre 2013.

Il faut sans doute, pour affiner et mettre en œuvre le mode d'emploi, prévoir une sorte de **préfigurateur** du scénario choisi, chargé d'effectuer les consultations, les « coups de sonde » nécessaires et de bâtir, patiemment, « l'objet ».

- Dans une première phase d'exploration (février - mai), la tâche de ce préfigurateur consisterait à étudier les conditions de **mise en œuvre des recommandations invariantes** de la commission qui constituent une sorte de « tronc commun » à tous les scénarios. Elles portent, d'une part, sur ce que seront les futures fonctions incontournables du CGET ou les fonctions réformées de la DATAR et, d'autre part, sur les réformes de l'action publique correspondant à l'engagement du Président de la République au titre de l'égalité des territoires. Les préconisations de la commission faisant l'objet d'un large consensus des avis recueillis, il ne paraît pas nécessaire de les soumettre à une consultation externe supplémentaire.

En revanche, elles doivent être soumises à une concertation interministérielle ciblée. Elles doivent également faire l'objet d'une large concertation avec les personnels concernés, au premier rang desquels ceux de la DATAR.

De plus, certaines recommandations interfèrent avec les réformes en cours ; il conviendra de vérifier leur compatibilité avec les textes législatifs ou réglementaires en discussion ou annoncés (loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, CGSP, politique de la Ville, audit sur la réforme de l'action publique, etc). Des analyses complémentaires peuvent

---

<sup>43</sup> Proposition de résolution du 19 novembre 2012 *ibid.*

se révéler nécessaires (assistance technique et ingénierie territoriale, devenir des opérateurs de l'Etat, etc).

Parallèlement, le préfigurateur devrait participer à l'**organisation de la consultation** sur le futur CGET, ou du débat sur l'égalité des territoires, selon l'ambition politique souhaitée, sur la base des scénarios proposés. Deux possibilités paraissent envisageables :

- soit cette consultation porterait sur l'ensemble des scénarios possibles, la décision du Gouvernement apparaissant comme une décision de synthèse ;

- soit elle serait restreinte à quelques scénarios ou aux variantes d'un scénario que la Ministre (ou le Premier ministre) aura retenu(s)<sup>44</sup>.

L'identification des participants à la consultation ne pose pas de problème technique particulier, dans la mesure où la DATAR conduit fréquemment ce type d'exercice et pourrait aisément utiliser ses fichiers (par ex, les 300 structures « parties prenantes de la politique européenne de cohésion », actuellement consultées pour l'Accord de partenariat UE-France, dont a été tiré l'INPAP – instance nationale de préparation au partenariat – qui comprend 80 membres répartis en 4 collèges – Etat/collectivités/ partenaires sociaux/ société civile et acteurs économiques).

Deux méthodes de consultation sont possibles :

- soit une consultation Internet d'un mois, qui serait conclue par une grande conférence de synthèse en mai et pourrait conduire à annoncer la décision du Premier ministre ;

- soit une grande conférence d'échanges non conclusive et considérée comme une étape dans un processus plus long, dans lequel le CESE prendrait place ainsi que d'autres institutions et organisations, et qui se conclurait par la décision du Premier ministre.

- Dans la seconde phase de préfiguration (juin - octobre), le préfigurateur devrait travailler sur le scénario retenu et approfondir les conditions de mise en œuvre des « invariants », sachant que cette période correspondra à une phase avancée de débat sur la décentralisation et de discussion sur les modalités de contractualisation européenne et nationale.

---

<sup>44</sup> Il convient dans ce cas que la décision intervienne rapidement – quelques jours / semaines – après la remise du rapport

## **CONCLUSION**

Au cours de ses travaux, et, en particulier, au cours de ses auditions, la commission a constaté la force d'interpellation qui était celle de l'égalité des territoires. Cette force d'interpellation porte à la fois sur les modalités d'organisation et sur les modalités d'intervention de l'action publique ; elle est d'autant mieux exprimée qu'elle traduit le poids des disparités ou des écarts ressentis quotidiennement par beaucoup de nos concitoyens. Ces disparités et ces écarts sont le plus souvent perçus comme autant d'injustices.

A cet égard, l'Etat reste fortement attendu par tous sur sa capacité à ajuster ses moyens et ses interventions, de manière cohérente et en partenariat avec les autres acteurs, pour répondre de manière plus efficiente à la diversité des situations comme aux dynamiques territoriales à l'œuvre. Ces ajustements, dont le Commissariat général à l'égalité des territoires doit être le moteur, peuvent emprunter différents chemins et être réalisés dans le cadre de diverses organisations administratives. La commission en a éclairé quelques uns dans les scénarios qu'elle propose.

Toutefois, quels que soient les scénarios retenus, la commission a acquis la conviction que la réduction des inégalités territoriales passe, aussi, par l'affirmation et la constance d'une volonté politique, seule à même de mobiliser, dans la durée, les moyens nécessaires et d'en assurer, surtout, la cohérence d'emploi.

A Paris, le 7 février 2013

**Le président, Thierry Wahl**

**et les membres de la commission**

**Ariane AZEMA**

**Geneviève BESSE**

**Raymond COINTE**

**Ariane CRONEL**

**Claire GERMAIN**

**Florent GUHL**

**Isabelle GRAVIÈRE-  
TROADEC**

**Anousheh KARVAR**

**Sébastien MAUJEAN**

**François PHILIZOT**

**Christine PRIEUR**

**Marjorie JOUEN,  
coordinatrice générale de la commission**

## **ANNEXES**

**ANNEXE I :** LETTRE DE MISSION DE LA MINISTRE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT,  
EN DATE DU 5 SEPTEMBRE 2012

**ANNEXE II :** LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

**ANNEXE III :** INVENTAIRE DE TRAVAUX PRODUITS RELATIFS A L'EGALITE DES TERRITOIRES ET AUX  
POLITIQUES TERRITORIALES

**ANNEXE IV :** DOCUMENTS REMIS A LA COMMISSION PAR LES PERSONNES OU ASSOCIATIONS  
AUDITIONNEES : EXTRAITS DES TEXTES REMIS PAR L'ARF, L'ADCF ET L'APVF



## **ANNEXE I**

**LETTRE DE MISSION DE LA MINISTRE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT,  
EN DATE DU 5 SEPTEMBRE 2012**





MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

La ministre

Paris, le 5 septembre 2012

À

Mesdames et Messieurs les membres de la commission pour la création du Commissariat général à l'Égalité des territoires

Objet : Commissariat général à l'Égalité des territoires

Le Président de la République a porté fortement le thème de l'Égalité des Territoires pendant toute sa campagne. Dès la formation du gouvernement, la création du Ministère que je dirige a donné corps à cette priorité : le METL articule de façon inédite logement, habitat, politique de la ville et aménagement des territoires, ainsi que le projet du Grand Paris.

Son action doit maintenant s'inscrire dans la durée. Mes objectifs sont les suivants :

- Contrebalancer d'abord les dégâts d'une politique qui sous couvert de compétition et d'excellence supposées a favorisé les centres au détriment des périphéries, les territoires puissants au détriment des plus faibles, qui a renforcé les inégalités et multiplié les risques de fracture et d'antagonisme, minant ainsi la cohésion démocratique de notre pays. **Pour cela le METL parlera désormais et agira avec tous les territoires et non plus seulement avec quelques uns.**
- Rompre d'une façon générale avec le laisser faire, qui dans le même temps a produit l'étiollement des territoires ruraux profonds, le mitage des périphéries urbaines, le délitement des liens entre centres et quartiers populaires dans les villes. **Pour cela le METL inscrira son action dans un dispositif complet: nouvelle étape de la décentralisation et application d'une juste péréquation entre les territoires, clarification des priorités de l'Etat et renforcement de ses moyens.**
- Adapter enfin notre pays aux changements nécessaires et positifs de notre temps : la mutation écologique, les évolutions de la production vers une économie relocalisée et décarbonée, les bouleversements démographiques et des techniques de communication. **Pour cela le METL veut réunir les conditions et les dynamiques nécessaires à des territoires productifs, robustes, résilients, durables, connectés, gouvernés au plus près de leurs populations.**



Faire que chacun d'entre eux réduise sa dépendance, contribue dignement et à sa mesure à l'effort de redressement de notre pays ainsi qu'à la réduction des écarts entre les conditions de vie de nos concitoyens, voilà la feuille de route qui m'a été confiée. .

Pour cela, je pense indispensable de redéployer les outils d'intervention du Ministère.

A la suite d'une période où les enjeux ont été largement sous estimés, ces outils sont aujourd'hui très insuffisamment calibrés. Ils sont dispersés, cloisonnés, tournés à l'excès vers des logiques de guichet et peu aptes à mobiliser les potentiels dont sont porteurs les innovateurs de l'action territoriale. .

**Pour les mettre à niveau, j'envisage de créer un Commissariat Général à l'Egalité des territoires :** il conjuguerait l'action traditionnelle de l'Etat avec les nouvelles responsabilités des collectivités locales. Il aurait une approche globale et non segmentée. Il viserait à mettre en cohérence la dimension territoriale de toutes les politiques ministérielles de droit commun.

La commission à laquelle vous avez accepté de participer a donc pour mission d'étudier les conditions de la création, à une échéance rapprochée, d'un tel Commissariat, la décision appartenant en dernier ressort au Premier Ministre.

Je vous demande donc dans le cadre de cette commission :

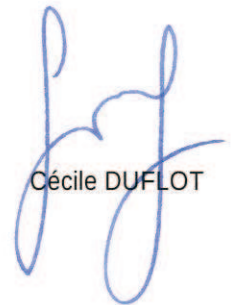
- De faire l'inventaire des travaux, recherches et rapports qui depuis une dizaine d'années au moins suggèrent une réorientation forte des politiques d'intervention territoriale de l'Etat, des politiques de la ville, du développement local et notamment rural, de la contractualisation régionale. Vous voudrez bien m'en proposer une première synthèse ;
  
- De préciser ce que pourraient être les principales missions du Commissariat Général en les articulant :
  - Avec les autres grands objectifs du Ministère en matière de logement, d'urbanisme et d'habitat, les nouveaux instruments que nécessitent la ville compacte et durable, la maîtrise du foncier agricole, la sobriété énergétique, la mixité sociale et fonctionnelle des espaces de vie ;
  - Avec le calendrier des échéances 2014/2020 et en particulier les politiques de cohésion européenne et la nouvelle génération des contrats de projet état région, celle ci devant afficher clairement tout à la fois les grandes priorités de l'Etat et, autour des régions, un volet territorial fort ;
  - Avec les politiques stratégiques du gouvernement : création de la banque publique d'investissement, recentrage des pôles de compétitivité et réorientation des politiques de l'enseignement supérieur et de la recherche, pratiques agricoles respectueuses de l'environnement ;
  - Avec la redéfinition souhaitable des métiers de l'Etat, la mutualisation nécessaire des outils d'observation de prospective, d'évaluation, d'animation et d'ingénierie d'ores et déjà en place dans les territoires.
  
- De faire toute recommandation permettant de simplifier et de mettre en cohérence les principaux outils que pourrait avoir en charge le commissariat : zonages, directives territoriales d'aménagement, opérations d'intérêt national, PAT et aides à la ré industrialisation, fonds divers, conventions, contrats de site et contrats territoriaux, contrats urbains de cohésion sociale, opérations de rénovation urbaine, interventions dans les quartiers dégradés programmes d'intervention territoriale de l'Etat, réseau rural, pôles d'excellence rurale, politiques de la montagne et du littoral, couverture numérique du territoire etc ;

- D'examiner si nécessaire les scénarios de regroupement d'organismes, d'institutions et de directions pouvant concourir efficacement à la constitution du Commissariat dans le cadre des objectifs indiqués ci-dessus.

**Le rapport sera remis à la fin du mois de décembre 2012**, avec des conclusions intermédiaires fin octobre. M. Thierry WAHL en assurera la présidence et Mme Geneviève Besse en assurera le compte rendu.

La DATAR, le SG-CIV, les services du METL, de l'ANRU, de l'ANAH, de l'ACSE et de l'EPARECA vous apporteront l'aide nécessaire pour l'accomplissement de cette mission, ainsi que ceux qui sont mis à la disposition du Ministère en tant que de besoin.

Les conclusions de vos travaux et les décisions que je serais amenée à prendre à partir de là sous l'autorité du Premier Ministre, seront portées à plus large connaissance à l'occasion des événements organisés pour le cinquantième anniversaire de la Datar en février 2013.



Cécile DUFLOT



## **ANNEXE II**

### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES**



## ANNEXE II

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Pierre AUDIBERT**, Directeur de la diffusion et de l'action régionale de l'INSEE
- M. Jean-Marie AURAND**, Secrétaire Général du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
- M. Jean-Pierre BALLIGAND**, Président délégué de l'Association des Petites Villes de France (APVF), Maire de Vervins et ancien Vice-Président de l'Assemblée nationale, et
- M. André ROBERT**, Délégué général de l'APVF
- Mme Christiane BARRET**, Directrice du Cabinet de M. François Lamy, Ministre délégué à la Ville
- M. Emmanuel BERTHIER**, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)
- M. Vanik BERBERIAN**, Président de l'Association des Maires Ruraux de France, Maire de Gargilès-Dampierre
- M. Jean-Michel BLANQUER**, Directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'Éducation nationale<sup>[\*]</sup>
- M. Dominique BRAYE**, Président de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) et
- Mme Isabelle ROUGIER**, Directrice Générale de l'ANAH
- M. Daniel CANEPA**, Préfet de la région Ile de France, Préfet de Paris<sup>[\*]</sup>
- M. Gérard COLLOMB**, Président de l'Association des Communautés Urbaines de France<sup>[\*]</sup>, Maire de Lyon, Président de la Communauté Urbaine du Grand Lyon
- M. Stéphane CORDOBES**, Conseiller à la DATAR en charge de la prospective et des études
- M. Etienne CREPON**, Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
- M. Pierre DARTOUT**, Préfet du Val de Marne<sup>[\*]</sup>, ancien Datar
- M. Daniel DELAVEAU**, Président de l'Assemblée des Communautés de France
- M. Michel DESTOT**, Président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France
- M. Claude DILAIN**, Sénateur de la Seine-Saint-Denis, Conseiller général du canton de Raincy
- Mme Dominique DRON**, Commissaire Générale au Développement Durable<sup>[\*]</sup>
- M. Jean-Pierre DUPORT**, Préfet honoraire, Président du CNIS, ancien Datar
- M. Philippe ESTEBE**, Directeur de l'Institut des Hautes Etudes de Développement et d'Aménagement des Territoires en Europe
- Mme Sabine FOURCADE**, Directrice générale de la cohésion sociale au ministère des Affaires sociales et de la Santé<sup>[\*]</sup>

---

<sup>[\*]</sup> NDLR : Fonctions exercées lors de l'audition

**M. Rémi FRENTZ**, Directeur général de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances<sup>[\*]</sup>

**M. Renaud GAUQUELIN**, Président de l'Association des Maires Ville et Banlieue de France, Maire de Rillieux-la-Pape

**M. Jean-Louis GUIGOU**, Délégué général de l'Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen

**M. Gérard HAMEL**, Président de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

**M. Laurent de JEKHOWSKY**, Directeur du Cabinet de Mme Marylise Lebranchu

**M. Eloi LAURENT**, Economiste senior, Conseiller scientifique à l'OFCE

**M. Claudy LEBRETON**, Président de l'Assemblée des Départements de France

**Mme Bernadette MALGORN**, Préfète, Présidente de l'Observatoire Nationale des Zones Urbaines Sensibles

**M. André MARCON**, Président de CCI France

**M. Hervé MASUREL**, Secrétaire général du Comité interministériel des Villes

**M. François MOREAU**, Chef du Service de la Forêt, de la Ruralité et du Cheval au ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

**Mme Yannick MOREAU**, Conseillère d'Etat, chargée d'une mission sur l'avenir du CAS

**M. Serge MORVAN**, Directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur

**M. André ROSSINOT**, Ancien Ministre, Premier Vice-Président de l'Association des Maires de France<sup>[\*]</sup>, Maire de Nancy, Président de la Communauté Urbaine du Grand Nancy

**M. Alain ROUSSET**, Président de l'Association des Régions de France

**M. Pierre SALLENAVE**, Directeur Général de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

**M. Jean VIARD**, Directeur de recherches CNRS au CEVIPOF

**Mme Emmanuelle WARGON**, Secrétaire générale des ministères chargés des Affaires sociales<sup>[\*]</sup>



## **ANNEXE III**

### **INVENTAIRE DE TRAVAUX PRODUITS**

**RELATIFS A L'EGALITE DES TERRITOIRES ET AUX POLITIQUES TERRITORIALES**



## **ANNEXE III**

### **INVENTAIRE DE TRAVAUX PRODUITS**

#### **RELATIFS A L'EGALITE DES TERRITOIRES ET AUX POLITIQUES TERRITORIALES**

La commission s'est intéressée aux rapports et études portant sur la question de l'égalité des territoires et réalisés récemment par les corps d'inspection et de contrôle ministériels et interministériels. Pour être le plus complet possible les rapports de la DATAR ont également été inclus dans le champ d'investigation de la commission. En tout plus de 150 documents datés de moins de 10 ans ont été recensés dans ce vaste champ de l'analyse, de l'observation et des politiques s'intéressant aux territoires.

Pour en retenir les éléments les plus structurants, seule une quarantaine d'entre eux est présentée dans cette annexe.

Nous avons organisé la présentation de ces références bibliographiques autour de quatre questions-clé, la cinquième partie étant consacrée à d'autres ouvrages et rapports cités :

1. Que recouvrent les notions d'égalité et d'inégalité des territoires ?
2. Comment s'articulent les différents niveaux d'intervention, principalement l'Europe, l'Etat Français et les collectivités territoriales ?
3. Quels sont les outils et dispositifs mis en place, en incluant les outils d'observation et d'analyse ?
4. Quelles analyses budgétaires et financières existe-t-il en termes d'égalité des territoires ?
5. Autres ouvrages et rapports cités

## **1. QUE RECOUVRENT LES NOTIONS D'ÉGALITÉ OU D'INÉGALITÉ DES TERRITOIRES ?**

Des rapports structurants de la DATAR ou d'inspections générales s'interrogent sur la caractérisation rétrospective et/ou prospective de l'analyse des disparités entre territoires.

### **1.1. Inégalités (Les) écologiques en milieu urbain.**

Rapport IGE 04/022- Avril 2005, 74 p.

INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT

DIEBOLT Wanda, HELIAS Annick, BIDOUE Dominique, CREPEY Georges

### **1.2. Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires.**

Rapport de l'Observatoire des territoires 2011.

DATAR, OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES

Synthèse et fiches thématiques. Paris : La Documentation française, 2012. 231 p., cartes, tabl, graph.

### **1.3. 40 ans d'aménagement du territoire. 6ème édition actualisée**

DATAR. LACOUR Claude, DELAMARRE Alette, THOIN Muriel

Paris : La Documentation Française, 2010. 161 p., bibliogr. (« Territoires en mouvement »)

### **1.4. Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire**

DIACT

Paris : La Documentation française, 2009. 81 p., cartes.

### **1.5. Territoires et cyberspace en 2030.**

DIACT. MUSSO Pierre

Paris : La Documentation Française, 2008. 147 p. (« Travaux » ; n° 7)

### **1.6. Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France.**

Rapport au Premier ministre.

DATAR Comité stratégique

Paris : La Documentation Française, 2003. 72 p.

### **1.7. Territoire(s) durable(s) 2030 - Rapport d'activité 2008-2010.**

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, CGDD Délégation au développement durable Mission prospective, MINISTERE DE L'ECOLOGIE

UNIVERSITE Rennes 2 Laboratoire RESO

BAUELLE (G), CRISTESCU (J), HOULLIER GUIBERT (CE)

2010 - 325 p., cartes, graph., bibliogr., fotogr.

### **1.8. Inégalités écologiques et vulnérabilité des territoires.**

**Actes du colloque des 21 et 22 octobre 2008. Edition papier et cédérom.**

**Programme de recherche "Politiques territoriales et développement durable".**

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE, UNIVERSITE FRANCOIS RABELAIS DE TOURS, COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, CGDD Direction de la recherche et de l'innovation, MINISTERE DE L'ECOLOGIE

BLONDEL (C), GARIN (G), LARRUE (C)

Paris, Ministère de l'écologie, 2010 – 103 p., tabl., graph.

**1.9. Transport et aménagement du territoire à l'horizon 2030. Hiérarchisation des tendances et scénarios.**

CENTRE DE PROSPECTIVE ET DE VEILLE SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES, DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

UNIVERSITE Rennes Laboratoire de recherches en sciences humaines et sociales, ASSOCIATION RENNAISE D'ETUDES SOCIOLOGIQUES

<http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/dri/RCPVS06-001.pdf>

Paris, DRAST, 2006. 76 p., bibliogr. – Rapport

**1.10. Radioscopie de la France en mutation, 1950-2030. L'évolution socio-économique, les modes de vie, les territoires, les villes, la mobilité et l'environnement en 40 dimensions.**

DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES Centre de prospective et de veille scientifique, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

FUTURIBLES INTERNATIONAL

<http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/CETTEXST005344/CETTEXST005344.htm>

Paris, FUTURIBLES INTERNATIONAL, 2003. 428 p., tabl., graph., cartes, bibliogr. – Rapport

**1.11. Étude rétrospective et prospective des tendances d'évolution des territoires, des villes, de la mobilité et de l'environnement sur longue période (1950-2030).**

**2 tomes.**

DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES Centre de prospective et de veille scientifique, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, FUTURIBLES INTERNATIONAL

JOUVENEL (Hugues de)

Paris, FUTURIBLES INTERNATIONAL, 2003. pag. mult., tabl., graph., cartes – Rapport

**1.12. Amélioration de la qualité de vie dans les territoires. Rapport de la mission.**

Rapport remis à Valérie LETARD, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, le 3 février 2010.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE

FLEURIEU Agnès de ; GARNIER Christian, CHARREYRON-PERCHET Anne

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000090/0000.pdf>

2010.- 38 p., ann., tabl., notes

**1.13. Coûts et avantages des différentes formes urbaines. Synthèse de la littérature économique.**

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, CGDD Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

CALVET (M)

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED18.pdf>

Paris, Ministère de l'écologie, 2010 - 28 p., graph., tabl., bibliogr., ann. (Etudes et documents du CGDD n° 18)

### **1.14. Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural**

BERTHOD-WURMSER Marianne , OLLIVIER Roland , RAYMOND Michel - Inspection générale des affaires sociales. VILLERS Sophie, FABRE Dominique - Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

### **1.15. Les inégalités sociales de santé - Déterminants sociaux et modèles d'action**

MOLEUX Marguerite, SCHAETZEL Françoise, SCOTTON Claire FRANCE. Inspection générale des affaires sociales

### **1.16. La France et ses régions**

INSEE Références

Edition 2010 – 350 p

### **1.17. Rapport 2011 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles**

ONZUS – SGCIV

2011 – 303 p

### **1.18 Inégalités et développement urbain**

LAIGLE Lydie

Programme « Politiques territoriales et développement durable », Rapport de recherche pour le Plan Urbanisme Construction Architecture,

2005

## **2. COMMENT S'ARTICULENT LES DIFFERENTS NIVEAUX D'INTERVENTION, PRINCIPALEMENT L'EUROPE, L'ETAT FRANÇAIS ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ?**

Les rapports suivants s'intéressent :

- aux questions de la place des politiques européennes dans les disparités des territoires en France

- à l'organisation de l'Etat dans sa gouvernance nationale comme dans ses formes déconcentrées

- à l'articulation entre les différentes formes de puissances publiques, Etat et collectivités locales

- aux enjeux et avantages de la contractualisation

### **2.1. Approche du développement durable des territoires et de leur gouvernance : regards sur la territorialisation du "Grenelle" - Thème n° 3 de réflexion annuel du CGEDD**

Rapport n°006789-05 - Juillet 2010, 72 p.

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

HELIAS Annick, JOIGNY Michèle

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000573/0000.pdf>

### **2.2. Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.**

I. Les textes précurseurs (du XVIIIe au XIXe siècle).

II. Les textes fondateurs (1945-1975).

III. Les textes de la crise et de la décentralisation (1975-2003).

DATAR. ALVERGNE Christel, MUSSO Pierre

Paris : La Documentation Française, 2003. 400 p.

**2.3. Pour en finir avec la décentralisation.**

DATAR. FLOQUET Charles, pseudonyme, collectif d'auteurs.

La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube, 2002. 223 p. (« Bibliothèque des Territoires »)

**2.4. Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions.**

DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES Centre de prospective et de veille scientifique, DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION

LOINGER (Guy), SPOHR (Claude)

<http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/CETTEXST005525/CETTEXST005525.pdf>

Paris, DRAST, 2004. 162 p., notes, bibliogr. (Notes du centre de prospective et de veille scientifique n°19)

**2.5. Décentralisation et mutations des politiques d'aménagement du territoire. État des lieux et prospective.**

DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES Centre de prospective et de veille scientifique, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

UNIVERSITE Rennes 2, UNIVERSITE Rennes Laboratoire de recherches en sciences humaines et sociales

<http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/CETTEXST005436/CETTEXST005436.pdf>

LARES, 2003. 138 p. – *Rapport*

**2.6. La planification à l'échelle des grands territoires : étude comparative (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni).**

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, GROUPEMENT DE RECHERCHES SUR L'ADMINISTRATION LOCALE EN EUROPE

MARCOU (G)

Paris, Ministère de l'équipement, 2004 - 136 p., bibliogr.

**2.7. Mixité (La) sociale : une référence européenne partagée ? Comparaison européenne à partir de la référence française : Allemagne, Espagne, Portugal.**

UNIVERSITE DE PARIS XII VAL-DE-MARNE. INSTITUT D'URBANISME DE PARIS

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT. PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE-

DRIANT Jean-Claude ; DROSSO Ferial ; LEFEUVRE Marie-Pierre ; LELEVRIER Christine

Créteil : IUP-CRETEIL, 2006.- dossier, 4 vol., fig., cartes, graph., tabl., bibliogr.

**2.8. Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement. Nouvelle édition, revue et augmentée.-**

DATAR.

Paris : Datar, 2002. - 112 p. :cartes;graph.;tabl.

<http://www.datar.gouv.fr/amenager-la-france-de-2020-mettre-les-territoires-en-mouvement-2002>

**2.9. Planification (La) spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?**

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ; INSTITUT D'URBANISME DE GRENOBLE

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE-

SCHERRER Franck (dir.), BONNEVILLE Marc, NOVARINA Gilles, PAULHIAC Florence,+ VERHAGE Roelof , ZEPF, Marcus

Lyon : CNRS-UMR 5600 Environnement ville société, Institut d'Urbanisme de Lyon, 2008.- 141 p., cartes, fig., tabl., bibliogr.

**2.10. Quel avenir pour les CPER après 2013 ? Mission de préfiguration d'une prochaine génération de contrats Etat-Régions.**

Rapport n° 7139 – décembre 2010

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, BELLEC Philippe, SESBOUE, Eric

[http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Urbamet/0305/Urbamet-0305681/007139-01\\_rapport.pdf](http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Urbamet/0305/Urbamet-0305681/007139-01_rapport.pdf)

Paris : CGEDD, 2010.- 74 p.

**2.11. Les partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales**

Rapport n° 27 - SENAT

Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

LABAZEE Georges

2012

**2.12. La contractualisation dans le secteur agricole**

Rapport n° 12100 – Juillet 2012.

CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

DANEL Jean-Baptiste, MALPEL Georges-Pierre, TEXIER Pierre-Henri

[http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-Contractualisation-Vdef-2\\_cle8169a5.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-Contractualisation-Vdef-2_cle8169a5.pdf)

CGAAER, 2012. 57 p. ann., bibliogr.

**2.13. Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation**

Rapport fait à la demande de M. François FILLON, Premier ministre, sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville – Septembre 2009.

ASSEMBLEE NATIONALE, SENAT, INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GENERALES DES AFFAIRES SOCIALES

HAMEL Gérard, ANDRE Pierre, HADDOUCHE Nacéra, BERGES Pierre

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000457/0000.pdf>

2009. 83 p.



**2.14. Mission relative à l'évolution de la délégation interministérielle à la ville (DIV). Rapport d'étape + note complémentaire.**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, CONSEIL D'ETAT

SCHMITT Catherine, DUPORT Jean-Pierre

2008

**2.15. Pérenniser et harmoniser le dispositif des délégués du préfet**

GEORGES Philippe, PLANEL Maurice-Pierre, DUCHENE Rémi, SINTIVE Jean-Christophe, FRANCE. Inspection générale des affaires sociales ; FRANCE. Inspection générale de l'administration

**2.16. Agir ensemble, 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités**

INET

DANIAUD Maëlle, DEBET Loïc, EL BOUKILI Siham, LAUDE Elise, LONGUEVILLE Etienne, SCHLAEPPI Laurianne

janvier 2013

**3. QUELS SONT LES OUTILS ET DISPOSITIFS MIS EN PLACE, EN INCLUANT LES OUTILS D'OBSERVATION ET D'ANALYSE ?**

De nombreux outils et dispositifs sont en place aujourd'hui. Ils peuvent être dédiés à la réparation d'écarts ou plutôt à l'incitation. Il s'agit aussi parfois d'outils d'observation de l'inégalité entre territoires.

**3.1. Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain.**

Rapport CGEDD n°5089 et CGAAER n°1716- Mai 2009, 49 p.

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

BALNY Philippe, BETH Olivier, VERLHAC Eric

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000411/0000.pdf>

**3.2. Vers un droit à la mobilité pour tous. Inégalités, territoires et vie quotidienne.**

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE, PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'INNOVATION DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES, DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

MIGNOT (Dominique), ROSALES-MONTANO (Silvia)

Documentation française (La), 2006. 97 p.

**3.3. Agriculture et environnement. Quatre scénarios à l'horizon 2025. Un exercice de prospective du Groupe de la Bussière.**

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, CENTRE NATIONAL POUR L'AMENAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

POUX (N), NARCY (JB), CHENAT (V)

<http://www2.toulouse.inra.fr/lerna/chercheurs/thomas/projets/propageFIN.pdf>

Paris, Documentation française (La), 2006 - 222 p., tabl., cartes, graph., fig., bibliogr.

**3.4. Les indicateurs de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013 - Edition 2012.**

CGDD Service de l'observation et des statistiques, INSEE

[www.developpement-durable.gouv.fr/-Strategie-nationale-de,3900-.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Strategie-nationale-de,3900-.html)

Paris, Ministère de l'écologie, 2012 - lexique, schémas, ann. (Repères CGDD)

**3.5. La cohésion sociale et territoriale face aux enjeux environnementaux. Conférence, La Défense, 28 novembre 2011.**

DVD (Actes de la conférence et vidéos des interventions).

INSTITUT DE FORMATION DE L'ENVIRONNEMENT, MINISTERE DE L'ECOLOGIE

<http://www.ifore.ecologie.gouv.fr/upload/1481.pdf>

Paris, Ministère de l'écologie, 2011.

**3.6. Traitement (Le) préférentiel des quartiers pauvres. Les grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des empowerment zones.**

CENTRE D'ETUDE, DE DOCUMENTATION ET D'OBSERVATION SUR LES VILLES

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT. PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE

KIRSZBAUM Thomas

Paris: CEDOV, 2002.- 209 p., bibliogr.

**3.7. Evaluation et territoires.**

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES

HAAS Sandrine ; VIGNERON Emmanuel

Paris : La Documentation Française, 2007.- 103 p., ann., graph., notes, tabl., bibliogr. (Travaux, n° 4).

**3.8. Rénovation (La) urbaine à l'épreuve des faits. Rapport 2009 du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.**

COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000211/0000.pdf>

Paris : La Documentation française, 2010.-216 p., tabl., graph.

**3.9. Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes.**

Rapport CGAAER N° 2039 et CGEDD n° 7038-01 – Janvier 2012

CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX, CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

DUFOURMANTELLE Aude, BALNY Philippe, HELIAS Annick, BETH Olivier

[http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER\\_2039\\_2012\\_Rapport\\_cle823349.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER_2039_2012_Rapport_cle823349.pdf)

CGAAER, CGEDD, 2012. 72 p.

**3.10. Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure.**

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, CGDD Service de l'observation et des statistiques, MINISTERE DE L'ECOLOGIE

BLAUDIN DE THE (C), CALVET (L), CAVAILHES (J), CHARREYRON PERCHET (A), COLAS (S), FASQUEL (F), HASSAINE (Z), JACQUOT (A), KATOSSKY (A), LALANDE (E), LE JEANNIC (T), MAGNIER (C), MARICAL (F), NIRASCOU (F), PAGEAUD (D), ROY (A), YAICHE (T)

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Revue\\_CGDD\\_etalement\\_urbain.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Revue_CGDD_etalement_urbain.pdf)

Paris, Ministère de l'écologie, 2012 - 102 p., cartes, tabl., graph., bibliogr. (La Revue du CGDD - Mars 2012).

**3.11. Pacte de solidarité écologique. Rapport conjoint de Jean Gaeremynck sur "l'accès aux services essentiels" et de Alain Lecomte sur "Territoires, citoyenneté".**

Rapport au ministre de l'écologie

MINISTERE DE L'ECOLOGIE

GAEREMYNCK (J), LECOMTE (A), BESSE (G), DOUARD (P)

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-3.pdf>

Paris, Ministère de l'écologie, 2011 - 84 p., ann.

**3.12. L'aménagement urbain en France. Une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable. Nouvelle édition 2008.**

CENTRE D'ETUDES SUR LES RESEAUX LES TRANSPORTS L'URBANISME ET LES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES, DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT DU LOGEMENT ET DE LA NATURE

VILMIN (T)

Lyon, CERTU, 2008 - 216 p. (Débats n° 64)

**3.13. Politique de la ville – Perspectives françaises et ouvertures internationales**

CAS – SGCIV

décembre 2012

**3.14. Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective**

Rapport au Premier Ministre

MOREAU Yannick

La Documentation Française

Décembre 2012

**4. QUELLES ANALYSES BUDGETAIRES ET FINANCIERES EXISTE-T-IL EN TERMES D'EGALITE DES TERRITOIRES ?**

Qu'il s'agisse de politiques sectorielles, transverses, de droit commun ou dédiées à une problématique spécifique, de nombreux rapports s'intéressent à la mise en œuvre budgétaire de ces politiques, en examinant les enjeux financiers mais aussi la pertinence des outils au regard de leurs objectifs. La question de l'articulation des budgets de l'Etat et des opérateurs a également été classée dans cette catégorie de rapports.

**4.1. Des ressources financières adaptées au renouvellement urbain : approches territoriales.**

GANDON David

FRANCE. MINISTERE DE L'EQUIPEMENT. PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE

Paris, 2002.- 61 p., tabl.

**4.2. Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine - Rapport d'activité 2001.**

St-Denis : DIV, 2002.- 100 p., tabl., cartes

[http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport2001\\_cle68164c.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport2001_cle68164c.pdf)

#### **4.3. Evaluation du Fonds National de Revitalisation des Territoires (FNRT).**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, CONTRÔLE GENERAL ECONOMIQUE ET FINANCIER

ACAR Bruno, MATHIEU Pascal, PONROY Pierre, FORMAGNE Christian, SCARDIGLI-BOURGEOIS Véronique

2011

#### **4.4. Identification des moyens de droit commun de la politique de la ville.**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, INSPECTION GENERALE DES FINANCES

ESCANDE-VILBOIS Sylvie, CAGE Agathe, SARDAIS Claude, PAUL Stéphane, VERRIER Bernard

2012

#### **4.5. Travaux préparatoires à la mise en œuvre d'une deuxième phase du programme national de rénovation urbaine.**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, INSPECTION GENERALE DES FINANCES, CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

BAIETTO-BEYSSON Sabine, GIGUET Xavier, MENTRE Gilles, PAUL Stéphane, VERRIER Bernard

2012

#### **4.6. La politique de la ville, une décennie de réformes**

Rapport public de la Cour des Comptes

Juillet 2012

#### **4.7. Etablissements et services pour personnes handicapées : Offre, besoins, modalités de financement**

Rapport IGAS-IGF

JEANNEY Agnès, VACHEY Laurent

octobre 2012

### **5. AUTRES OUVRAGES ET RAPPORTS CITES**

#### **5.1. Reshaping economic geography : World development report 2009**

The World Bank Washington DC

2009

#### **5.2. Reprise économique, innovation et croissance durable: le rôle crucial des régions,**

OCDE

2010

#### **5.3. An agenda for a reformed cohesion policy, a placed-based approach for meeting European Union challenges and expectations - Report for the European Commission,**

BARCA Fabrizio,

Office des Publications UE

2009

**5.4. Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie**

VIARD Jean

Editions de l'Aube

2012

**5.5. La crise qui vient**

DAVEZIES Laurent

*La République des idées* – Editions du Seuil

2012

**5.6. Questions d'économie de la santé**

n°174

mars 2012

**5.7. La course d'orientation des jeunes ruraux**

Bref du CEREQ n°292

septembre 2011



## **ANNEXE IV**

**DOCUMENTS REMIS A LA COMMISSION PAR LES PERSONNES OU ASSOCIATIONS  
AUDITIONNEES : EXTRAITS DES TEXTES REMIS PAR L'ARF, L'ADCF ET L'APVF**





## ANNEXE IV

### DOCUMENTS REMIS A LA COMMISSION PAR LES PERSONNES OU ASSOCIATIONS AUDITIONNEES :

#### EXTRAITS DES TEXTES REMIS PAR L'ARF, L'ADCF ET L'APVF

Pour des raisons techniques, les textes remis étant parfois très longs, seuls les extraits traitant directement de la mission confiée à la commission pour le futur CGET sont reproduits ci-dessous.

#### TEXTE REMIS PAR L'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE (ARF)

### Vers une nouvelle gouvernance de l'aménagement du territoire en France

#### (Extrait des Propositions – juillet 2011)

[...] Les modalités de gouvernance mises en place dans les années 60 ne sont vraisemblablement plus en adéquation avec la situation actuelle. Les relations instaurées par les lois de décentralisation entre l'Etat et les collectivités doivent également évoluer. Depuis l'acte II de la décentralisation, les collectivités et singulièrement les Régions ont expérimenté, inventé de nouvelles politiques qui montrent aujourd'hui des résultats probants. Il convient maintenant d'aller plus loin, de revoir les modalités de fonctionnement entre l'Europe, l'Etat les Régions, dans ce nouveau contexte.

#### **1. Collectivités territoriales, Etat, Europe : Affirmer le rôle central des Régions dans la redéfinition des partenariats**

Il importe de donner aux Régions les moyens d'assurer pleinement leur compétence en matière d'aménagement du territoire, dans le cadre d'un acte III de la décentralisation. Elles doivent être le moteur de l'aménagement et du développement territorial. Pour y parvenir, de nouveaux partenariats et outils doivent être déployés.

##### **- Une meilleure intégration des niveaux infra-régionaux**

Ce n'est pas nouveau : la complexité de la répartition des compétences et des collectivités quasi hermétiques les unes aux autres sont autant de freins à l'avènement d'un aménagement satisfaisant du territoire. Une véritable coordination doit être mise en place.

Les politiques régionales en aménagement du territoire ne doivent pas s'imposer aux autres échelons, mais au contraire être co-construites avec eux, dans le respect de leurs compétences respectives. Aussi, il est proposé la mise en place au sein de chaque Région d'une **Conférence des territoires**, organe de consultation et de production de politiques régionales en adéquation avec les contextes locaux. [...]

##### **- Un nouveau partenariat entre Régions et Etat**

L'Etat ne doit pas être écarté des réflexions relatives à l'aménagement. Au contraire, il demeure le garant de l'équité territoriale. Il doit offrir aux Régions un lieu de rencontre, d'échange et de construction d'une vision commune pour l'avenir. Le rôle de la DATAR doit être repensé en ce sens. Avec l'ambition d'équilibrer la répartition des activités économiques et des hommes sur le territoire français, l'Etat créa en 1963 la DATAR. Le constat était simple : après la reconstruction post-guerre mondiale et au cœur des trente glorieuses, il fallait planifier, répartir la production de richesse. Aujourd'hui, le constat est tout autre. Sortie de crise ou simple rémission, nouvelle donne dans les échanges internationaux, montée en

puissance du *net*, nouvelle répartition de la population sur le territoire : nombreux sont les indices qui montrent que tout évolue de plus en plus vite et que nous sommes, comme dans les années 60, au seuil d'une nouvelle ère.

Dés lors, les Régions imaginent une **structure nationale** capable de produire un cadre directionnel dans lequel s'inscriront leurs orientations. Loin de la déconnection actuelle que connaît le système DATAR-Régions, elles proposent au contraire une structure animée par un collège de représentants des Conférences régionales. Cette structure nationale sera consultée sur tous projets et propositions de loi ayant un impact direct sur l'aménagement du territoire.

Dans cette optique, une convocation régulière ainsi que la création d'un secrétariat permanent s'avèreront indispensables à son bon fonctionnement.

Afin d'apporter une dimension prospective, politique et scientifique, il est proposé d'associer à ce collège un **groupe d'experts qualifiés**.

Dans cette hypothèse, les connaissances produites par chacun des **observatoires régionaux** incrémenteraient un **observatoire national** qui permettrait d'obtenir non seulement une vision nationale de l'aménagement du territoire, mais également une analyse de situations singulières telles que celles des zones de montagnes, littorales, vallées ou métropoles.

Les Régions proposent donc de remplacer la DATAR par la **Conférence Nationale pour l'Aménagement Durable du Territoire**, véritable organe politique et représentatif de l'aménagement et du développement territorial.

Avec la montée en puissance des décisions prises à l'échelle européenne, cette conférence nationale, serait également le porte parole de l'aménagement du territoire français auprès des instances de Bruxelles. Plus qu'un simple porté à connaissance ou qu'une caisse d'enregistrement des directives européennes, elle assurerait un véritable rôle de lobbying pour faire prévaloir les spécificités du territoire français.

Avec le spectre d'action très large que représente l'aménagement du territoire, il serait souhaitable que le Premier Ministre assure la tutelle de cette structure, afin de marquer son caractère transversal, étant entendu que les représentants des Régions y siègeraient au plus haut niveau

[...]

Les Régions proposent l'avènement de l'Acte III de la décentralisation. L'Etat doit proposer un cadre national d'intervention dans lequel les Régions doivent pouvoir définir librement leur propre **politique de développement et d'aménagement**.

**Outils de connaissances régionaux et nationaux, décloisonnement entre les échelles territoriales, autonomie financière et politique et solidarité interrégionale seront les éléments essentiels pour permettre aux Régions d'exercer pleinement leur rôle de chefs de file en matière d'aménagement du territoire.**

**DONNER UNE AMBITION NOUVELLE A LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
(Extrait des Propositions pour une nouvelle gouvernance des territoires  
et des politiques publiques – université d'été ADCF juin 2012)**

[...] L'aménagement du territoire est placé au cœur d'une définition bien comprise et consistante du développement durable en cherchant à concilier, dans leur dimension spatiale, impératifs de développement économique, de cohésion sociale et de préservation des ressources naturelles. Ce faisant, l'aménagement du territoire est aujourd'hui le lieu d'arbitrages permanents au sujet des usages de l'espace et des modes d'occupation foncière mais aussi dans les choix de localisation des équipements, réseaux collectifs et services publics. [...]

De grandes réformes institutionnelles ont été portées au titre de l'aménagement du territoire. Des modes d'intervention publique innovants ont été inventés ainsi que les techniques de contractualisation et de mobilisation de la société civile organisée. [...]

A l'égard de cette tradition française très riche de l'aménagement du territoire, véritable laboratoire et lieu d'innovations, beaucoup d'élus ont aujourd'hui le sentiment que l'Etat n'a plus de véritable stratégie nationale d'aménagement ou que celle-ci s'est essouffée.

**Objectif : Réconcilier les territoires et assurer leurs complémentarités**

L'ADCF propose de :

- de mettre à l'agenda du Haut conseil des territoires l'élaboration concertée d'une stratégie nationale d'aménagement et de développement du territoire pour la période 2014-2020, - de rapprocher DATAR et secrétariat du CIV (ex-DIV) et définir de nouveaux modes de travail avec la DGCL et les grandes agences nationales qui concentrent les moyens d'intervention budgétaires.
- de réunir dès l'automne 2012 des conférences régionales d'exécutifs (CRE) pour définir des stratégies régionales concertées,
- de constituer sous l'égide de la CRE des conférences thématiques (économie et emploi, transports, énergie-climat, logement, santé...) réunissant les acteurs publics concernés et les organismes publics financeurs,
- de mieux associer les exécutifs locaux à la définition et à la mise en œuvre des stratégies régionales (SRDE, SRCAE, SCORAN, Projet régional de santé...),
- d'engager la concertation en région sur les futurs « territoires-contrats » 2014-2020 en associant les CDCI à la définition des espaces pertinents de contractualisation,
- de préparer la révision des différents zonages sectoriels,
- d'assurer la représentation de chaque « territoire-contrat » au sein de la CRE et des conférences thématiques,
- de mutualiser les fonctions d'observation et d'analyses des territoires au niveau régional (INSEE, observatoires régionaux, CRCl, CDC, agences d'urbanisme...)

## **Objectif : Proposer des contrats de territoires « intégrés »**

L'ADCF propose :

- de préparer dès maintenant le renouvellement des projets de territoire en actualisant leurs différents volets (environnement, aménagement, habitat, économie-emploi, social et santé, transports, services publics...) pour une contractualisation rapide après les renouvellements municipaux de 2014,
- de procéder par signature de contrats-cadres sur des objectifs partagés,
- de réinscrire les différentes contractualisations sectorielles et les crédits des appels à projets dans ces contrats cadres (garantir à tous les moyens d'ingénierie nécessaires).
- de renforcer la « territorialisation » des différentes stratégies des acteurs régionaux (SRDE, SRCAE, Plan régional de santé...) et de leurs modalités d'intervention,
- de préparer l'actualisation ou « phasing out » des différents zonages (ZRR, ZFU/ZUS, zones APL, zonage investissement locatif, zonages aides économiques et pôles de compétitivité...),
- Renforcer significativement les moyens des fonds européens alloués aux programmes de développement intégré (de type Leader).

## **Vers une refonte et une dynamisation de la politique de zonage**

L'ADCF propose :

- de fixer en 2013, après concertation avec les associations de collectivités locales au sein du Haut conseil des territoires, un nouveau cadre législatif fixant les critères des différents zonages et des « géographies prioritaires », des aides fiscales ou financières associées, ainsi que leurs conditions de disparition,
- de revisiter les mesures fiscales ou réglementaires « dérogatoires » à la lueur des évaluations récentes des dispositifs (allègement fiscaux et/ou de charges, bonifications des dotations ou subventions...),
- de confier aux conférences régionales d'exécutifs la responsabilité, en s'appuyant sur les conférences thématiques dédiées et les observatoires régionaux, de proposer de nouvelles délimitations pour les différents zonages sectoriels.

**Document remis le 13 novembre 2012  
à l'occasion de l'audition par la commission pour le CGET**

**DIAGNOSTIC : LA DATAR N'EST PLUS UNE STRUCTURE ADAPTEE AUX ENJEUX ET A LA VISION DU GOUVERNEMENT**

***La DATAR, un outil politique délaissé***

Alors que la DATAR va fêter ses 50 ans en février 2013, son rôle n'est plus à la mesure de ce qu'elle a été ni des enjeux actuels. Longtemps présidée par de grands élus, productrice de la doctrine des « métropoles d'équilibres » et plus tard du « polycentrisme maillé », la DATAR a perdu son rôle d'avant-garde pour devenir ces dix dernières années **un simple observatoire de la compétitivité** en France. L'APVF s'était d'ailleurs opposée à la mutation de la DATAR en DIACT.

La DATAR d'aujourd'hui n'est plus en phase avec le regard que la nouvelle majorité porte du territoire français. **La notion d'égalité des territoires**, incluse dans le titre de la Ministre du logement, doit pouvoir se concrétiser et cela part d'une analyse du territoire correspondant à cette approche.

***Des enjeux de cohésion territoriale pourtant centraux***

Le regard politique de la nouvelle majorité est confirmé par des analyses inquiétantes sur la mutation de l'espace français. **Le rapport d'étape de la Commission sur l'égalité des territoires** met en avant une augmentation des inégalités infra-régionales, entre des métropoles et des centres urbains riches et connectés qui résistent à la crise, et des périphéries, banlieues ou espace rural, qui souffrent de la crise et accueillent les populations précarisées rejetées des villes. Ce diagnostic est partagé par de nombreux experts : Christophe Guilluy, dans *Fractures françaises*, diagnostique une séparation entre France des métropoles et France périphérique, quand L. Davezies, dans *La crise qui vient*, alerte sur les effets dévastateurs de la crise sur les territoires périurbains et les bourgs-centre.

***Les petites villes sont au cœur de ces enjeux***

Les petites villes sont en **renouveau démographique**. Alors que les grandes villes perdent le plus souvent des habitants, les villes de 3 000 à 20 000 habitants absorbent l'immense majorité de la croissance démographique du pays depuis dix ans, portant à 33% le nombre de Français habitant une petite ville (recensement de 2009).

Cette croissance démographique n'est cependant **pas synonyme de création de richesse et d'emploi**. Les petites villes périurbaines sont gagnées par l'afflux de populations attirées par le marché de l'emploi des métropoles, mais qui sont les plus fragiles et qui n'ont pas les moyens de se loger en cœur d'agglomération. Quant aux petites villes rurales, principal lieu d'offre de services et d'emplois sur des bassins d'emploi captifs, elles sont les premières touchées par la désindustrialisation et le recul de la présence des services publics, pourtant structurants.

Pourtant, les petites villes sont des points de maillage du territoire primordial et ont **un rôle à jouer dans le « redressement productif »**. Leur potentiel de croissance, basé sur des PME spécialisées sur un secteur d'activité, est à considérer avec attention.

## **LES ATTENTES DE L'APVF**

### **Refaire de la DATAR le producteur d'une vision politique de l'aménagement du territoire**

#### **L'APVF est attachée à un certain nombre de principes.**

- L'APVF demande à ce que la DATAR redevienne un « producteur de sens ». Le territoire est en mutation permanente et rapide. Le Commissariat doit pouvoir mesurer ces évolutions en temps réel.
- La Ministre, dans son allocution à l'occasion de la première réunion de la Commission, a parlé de « territoires, voire de populations invisibles ». Le futur Commissariat doit renouveler son regard en portant son attention sur les fractures des territoires tout autant que sur ses potentiels. La notion de transition énergétique est importante mais ne doit pas occulter l'objectif de cohésion sociale et territoriale que sous-tend la notion « d'égalité des territoires ».

**L'APVF demande en particulier** à ce que certains sujets soient observés de manière prioritaire par le futur Commissariat :

- La mise en place de nouveaux indicateurs sur les inégalités (échelles pertinentes, indicateurs pertinents)
- L'observation de la présence des services publics en milieu rural, comme garant de la cohésion sociale et territoriale du pays ainsi que comme élément de « compétitivité hors prix ».
- La poursuite de l'analyse des territoires spécifiques et, en particulier, l'analyse des mutations de l'espace périurbain, espace à fort enjeux.
- La prospective et l'observation du potentiel productif des petites villes.
- L'analyse de l'usage des fonds européens dans les territoires et l'accompagnement à leur accès, en lien avec les SGAR.

### **Une gouvernance forte, qui associe les élus locaux**

**L'APVF est attachée au caractère interministériel** du futur Commissariat. C'est la garantie que l'ensemble des problématiques des territoires seront prises en compte, et également que les travaux du futur Commissariat pourront avoir des conséquences dans les politiques sectorielles de l'Etat et l'usage des fonds de la politique de cohésion 2014-2020.

**Les représentants des associations d'élus doivent faire partie de la gouvernance**, en conséquence de la lettre de mission de la Ministre à la Commission : « le Commissariat Général à l'Egalité des territoires conjuguerait l'action traditionnelle de l'Etat avec les nouvelles responsabilités des collectivités locales ». Dans le travail de la Commission, les élus locaux sont consultés et les rapports d'expert leur sont soumis : c'est une dynamique vertueuse qu'il faut prolonger dans la gouvernance du futur Commissariat général à l'égalité des territoires, en intégrant par exemple le Conseil d'administration ou via la création d'un Conseil d'orientation. Ces représentants pourraient être une émanation du Haut Conseil des territoires, si sa composition est suffisamment représentative de la diversité des territoires.

**Un portage politique fort** est souhaité, notamment au travers d'une Présidence par une personnalité ayant eu des responsabilités locales et nationales. Une présidence forte doit pouvoir garantir un volontarisme égal à celui de la DATAR des débuts, sans que le futur Commissariat soit l'expression d'un nouveau colbertisme.

